



Libera Università Internazionale degli Studi Sociali

Guido Carli

Dottorato di ricerca in diritto tributario delle società

XX Ciclo

I principi contabili IAS/IFRS e le fonti del diritto.

Impatto sistematico e riflessi sulla disciplina del bilancio

Relatore:

Chiar.ma Prof.ssa Livia Salvini

Candidato:

Francesca Vitale

Anno Accademico 2007/2008

I principi contabili IAS/IFRS e le fonti del diritto.

Impatto sistematico e riflessi sulle norme che disciplinano il bilancio

INDICE – SOMMARIO

Premessa

OBIETTIVI DELL'INDAGINE E CRITERI METODOLOGICI SEGUITI..... VI

Capitolo Primo

IL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO..... 1

1. – Le fonti del diritto italiano: note introduttive..... 1
 - 1.1. – *Le fonti legislative di rango costituzionale: Costituzione e leggi costituzionali* 6
 - 1.2. – *Le fonti di rango primario: legge e atti equiparati* 9
 - 1.3. – *Le fonti di secondo grado: i regolamenti* 12
 - 1.4. – *Usi e consuetudini* 13
 - 1.5. – *Le norme senza disposizione: i principi e le norme oggetto di rinvio formale* 14
 - 1.6. – *Il rinvio recettizio e i concetti giuridici indeterminati* 17
2. – L'interpretazione delle norme giuridiche..... 18
 - 2.1. – *L'interpretazione delle norme nell'ordinamento italiano*..... 20
 - 2.2. *Il ruolo della Corte costituzionale tra interpretazione e normazione* 23
 - 2.3. *La Corte di Cassazione e la nomofilachia* 24
3. – Le antinomie tra fonti e i criteri previsti per la loro risoluzione 26
4. – Tendenze evolutive nel sistema delle fonti interne: la crisi della legge, il diritto giurisprudenziale e la convergenza dei sistemi giuridici..... 27
 - 4.1. – *Prassi, standard e best practice: il soft law* 32
 - 4.2. – *Le “norme tecniche”* 34
 - 4.3. – *I regolamenti delle Autorità indipendenti* 39

Capitolo Secondo

IL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO COMUNITARIO 43

1. – Le fonti del diritto comunitario: note introduttive 43
2. – Le fonti comunitarie tipiche..... 51
 - 2.1. – *Il diritto comunitario originario: i Trattati e gli altri atti equiparabili* 53
 - 2.2. – *I Regolamenti. Regolamenti del Consiglio, della Commissione, di base, di esecuzione* 55

2.3. – <i>Le Direttive</i>	58
2.4. – <i>Le Decisioni</i>	62
2.5. – <i>Le fonti comunitarie non scritte: i principi e le consuetudini</i>	63
2.6. – <i>Gli atti comunitari tipici non vincolanti: i Pareri e le Raccomandazioni</i>	67
3. – <i>Le fonti comunitarie atipiche: il soft law comunitario</i>	67
4. – <i>Diritto comunitario e norme tecniche</i>	72
5. – <i>L'interpretazione del diritto comunitario</i>	73
5.1. – <i>Il ruolo della Corte di Giustizia</i>	75
5.2. – <i>Gli effetti esterni delle sentenze della Corte di Giustizia</i>	77
6. – <i>L'efficacia del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale</i>	78
6.1. – <i>Il rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia</i>	80
6.2. – <i>Il rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale</i>	82
7. – <i>L'attuazione del diritto comunitario: la comitologia come ricerca di mediazione tra istanze nazionali e comunitarie, tra tecnica e diritto</i>	84

Capitolo Terzo

LA CONTABILITÀ, IL BILANCIO E LA POSIZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI NAZIONALI ALL'INTERNO DEL SISTEMA DELLE FONTI. 89

1. – <i>Considerazioni introduttive</i>	89
2. – <i>La contabilità e il bilancio</i>	90
2.1. – <i>Origine e funzioni</i>	90
2.2. – <i>Le funzioni del bilancio nell'evoluzione normativa, giuridica e dottrina</i>	95
2.3. – <i>Efficacia e rilevanza nei diversi settori dell'ordinamento</i>	99
2.4. – <i>Tenuta e conservazione</i>	103
2.5. – <i>Natura giuridica</i>	107
3. – <i>Il sistema contabile nazionale</i>	109
3.1. – <i>La disciplina giuridica del bilancio: dal Codice civile alle Direttive contabili</i>	110
3.2. – <i>La natura delle norme codicistiche sul bilancio: il superamento della teoria delle "norme tecniche"</i>	116
3.3. – <i>I corretti principi contabili: dalla Commissione paritetica Dottori commercialisti - Ragionieri all'OIC</i>	118
4. – <i>Valore giuridico dei principi contabili nazionali</i>	126
4.1. – <i>Le principali tesi elaborate dalla dottrina</i>	126
4.2. – <i>Ricostruzione dell'assetto del sistema e note critiche</i>	132
5. – <i>I sistemi contabili dei principali Stati della UE: cenni</i>	136

Capitolo Quarto

IL SISTEMA IAS/IFRS: ORIGINE, STRUTTURA E RAPPORTI CON IL DIRITTO COMUNITARIO 140

1. – Dalle Direttive contabili agli IAS/IFRS.....	140
1.1. – <i>L'evoluzione della politica europea di armonizzazione contabile</i>	142
1.2. – <i>Il problema del recepimento degli IAS/IFRS: le opzioni possibili e la scelta della Commissione</i>	150
2. – La struttura organizzativa del sistema IAS/IFRS e il procedimento di endorsement.....	151
2.1. – <i>La struttura organizzativa</i>	152
2.2. – <i>I soggetti coinvolti nel procedimento comunitario di recepimento</i>	156
2.3. – <i>Il Regolamento CE n. 1606/2002 e il procedimento di endorsement</i>	158
2.4. – <i>L' "enforcement"</i>	162
3. – Il percorso italiano di avvicinamento al sistema IAS/IFRS: la riforma del diritto societario.....	163
4. – Il quadro delle fonti: il sistema IAS/IFRS come sistema flessibile e multilivello.....	165
4.1. – <i>I Regolamenti omologativi dei principi contabili</i>	167
4.2. – <i>La modernizzazione delle Direttive contabili tramite l'adeguamento ai principi IAS/IFRS</i>	169
4.3. – <i>La legislazione nazionale di recepimento, attuazione e coordinamento</i>	171
4.4. – <i>Il recepimento degli IAS/IFRS nella prassi delle Autorità di vigilanza</i>	176
5. – La struttura dei principi contabili IAS/IFRS e il valore delle parti che li compongono.....	178
6. – Cenni comparatistici: gli US GAAP.....	183

Capitolo Quinto

PRINCIPI CONTABILI NAZIONALI, IAS/IFRS E TEORIA DELLE FONTI: UN PRIMO TENTATIVO DI RICOSTRUZIONE DEL SISTEMA..... 187

1. – L'importanza del "sistema".....	187
2. – Il sistema giuridico nell'era della globalizzazione: il ruolo degli standard globali.....	191
3. – Un tentativo di ricostruzione del sistema contabile vigente.....	194
3.1. – <i>Gli IAS/IFRS come esempio di diritto di origine giurisprudenziale</i>	194
3.2. – <i>Natura ed efficacia giuridica degli IAS/IFRS nell'ordinamento italiano</i>	197
4. – I rapporti tra i principi contabili nazionali e gli IAS/IFRS.....	198
5. – L'interpretazione e l'applicazione degli IAS/IFRS.....	207
5.1. – <i>L'oggetto dell'interpretazione degli IAS/IFRS: la funzione delle parti non omologate</i>	208

5.2. – *Le regole interpretative applicabili agli IAS/IFRS: il ruolo dello IAS 1, dello IAS 8 e del Framework* 209

5.3. – *I soggetti competenti ad interpretare in via ufficiale il sistema IAS/IFRS: il ruolo della Corte di Giustizia e quello dei giudici nazionali* 213

BIBLIOGRAFIA 216

PREMESSA

OBIETTIVI DELL'INDAGINE E CRITERI METODOLOGICI SEGUITI

A partire dal 1° gennaio 2005, determinate categorie di società italiane elaborano i bilanci di esercizio secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS approvati dallo IASB (*International Accounting Standard Board*) ⁽¹⁾ e recepiti dal legislatore comunitario.

Lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare l'impatto che la decisione di recepire gli IAS/IFRS nel diritto comunitario ha avuto sul sistema delle fonti del diritto italiano, con specifico riferimento al diritto civile e contabile.

È nostra opinione, al riguardo, che il corretto inquadramento dogmatico dei principi contabili IAS/IFRS e la ricostruzione della loro posizione all'interno del sistema delle fonti del diritto italiano sia preliminare ad ogni studio volto a comprenderne il funzionamento, nonché la bontà e le conseguenze delle scelte effettuate dal legislatore italiano in sede di attuazione della normativa contabile comunitaria.

Al fine di comprendere l'impatto sistematico degli IAS/IFRS, lo studio ricostruisce il sistema delle fonti del diritto italiano e comunitario, nonché quello dei principi contabili nazionali e internazionali, dapprima separatamente, e poi nelle loro reciproche interazioni.

Solo la conoscenza approfondita dei meccanismi che governano i sistemi normativi e quelli contabili, infatti, consente di individuare la giusta collocazione degli IAS/IFRS all'interno del sistema delle fonti del diritto italiano, tenendo conto delle numerose peculiarità che essi presentano (matrice privatistica; *iter* di

⁽¹⁾ I principi contabili internazionali elaborati fino al 30 marzo 2001 sono identificati con la sigla IAS (*International Accounting Standards*), mentre la sigla IFRS (*International Financial Reporting Standards*) contraddistingue i principi elaborati a partire dal 1° aprile 2001. La denominazione IAS permane anche per i principi, elaborati prima del mese di aprile del 2001, che sono oggetto di successiva revisione (è il caso, ad esempio, degli IAS 16, 36 e 38); se, tuttavia, i principi non sono semplicemente aggiornati, ma sono oggetto di completa revisione, assumono la denominazione di IFRS (ad esempio, lo IFRS 3 ha sostituito lo IAS 22). Nel corso del presente lavoro, si utilizzerà la sigla IAS/IFRS per identificare genericamente il *corpus* dei principi contabili internazionali.

Il cambiamento nel nome dei principi è conseguenza dei mutamenti organizzativi che hanno interessato l'ente deputato alla loro elaborazione: a partire dal 1° aprile 2001, infatti, l'ente cui era demandata l'elaborazione dei principi contabili internazionali, lo IASC (*International Accounting Standards Committee*), è stato sostituito dallo IASB (*International Accounting Standards Board*). Anche le interpretazioni ufficiali dei principi contabili internazionali, talora menzionate nel testo, hanno mutato la propria denominazione a seguito della trasformazione dello IASC in IASB: le interpretazioni ufficiali degli IAS, infatti, erano note come SIC (*Standing Interpretations Committee*), mentre quelle degli IFRS sono identificate con la sigla IFRIC (*International Financial Reporting Interpretations Committee*).

La natura dello IASC/IASB, i soggetti che partecipano all'elaborazione degli IAS/IFRS e l'evoluzione del *corpus* dei principi contabili internazionali saranno analizzati nel Capitolo IV.

recepimento all'interno dell'ordinamento comunitario diverso dalle procedure legislative ordinarie; trasfusione in strumenti normativi di diversa natura giuridica; previsione di un peculiare sistema di aggiornamento e revisione; recepimento e attuazione nell'ordinamento italiano attraverso strumenti dotati di forza e valore di legge), e di risolvere conseguentemente i problemi connessi all'interpretazione del sistema IAS/IFRS e alla soluzione delle possibili "*lacunae iuris*".

L'individuazione dell'esatta collocazione degli IAS/IFRS all'interno del sistema delle fonti del diritto italiano, a sua volta, consente di verificare la reale portata innovativa del recepimento degli IAS/IFRS all'interno di atti comunitari aventi valore normativo.

Al riguardo, occorre evidenziare che l'integrale giuridicizzazione dei principi contabili rappresenta una novità per il sistema italiano, dove i principi contabili nazionali – che pure continuano ad applicarsi alla maggioranza delle società italiane – sono comunemente qualificati alla stregua di *best practice* e sono privi, di per sé, di valore vincolante.

La ricostruzione della natura del sistema IAS/IFRS, inoltre, è funzionale all'analisi dei riflessi derivanti dalla redazione del bilancio secondo i principi internazionali in sede giudiziale. Particolare attenzione, in tale contesto, viene dedicata ai problemi interpretativi derivanti dalla compenetrazione dei diversi sistemi, e alla ricostruzione dei criteri e dei soggetti ai quali ricorrere per colmare eventuali lacune normative o per dirimere eventuali contrasti in ordine alla corretta applicazione dei principi contabili IAS/IFRS.

Dal punto di vista metodologico, occorre evidenziare che l'oggetto dello studio è essenzialmente il problema della posizione degli IAS/IFRS all'interno del sistema delle fonti del diritto italiano: lo scopo ultimo è quello di ricostruire lo "*status*" giuridico degli IAS/IFRS, sussumendoli all'interno della categoria giuridica maggiormente vicina alle loro caratteristiche strutturali e traendone le dovute conseguenze.

Ne consegue che grande attenzione sarà posta al procedimento di formazione e di recepimento dei principi e, per converso, scarsa attenzione al loro contenuto: la cd. "rivoluzione contabile", infatti, verrà analizzata esclusivamente dal punto di vista delle fonti del diritto contabile, e non da quello del diverso approccio nella predisposizione dei bilanci.

CAPITOLO PRIMO

IL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto italiano: note introduttive. – 1.1. Le fonti legislative di rango costituzionale: Costituzione e leggi costituzionali. – 1.2. Le fonti di rango primario: legge e atti equiparati. – 1.3. Le fonti di secondo grado: i regolamenti. – 1.4 Usi e consuetudini. – 1.5. Le norme senza disposizione: i principi e le norme oggetto di rinvio formale. – 1.6. Il rinvio recettizio e i "concetti giuridici indeterminati". – 2. L'interpretazione delle norme giuridiche. – 2.1. L'interpretazione delle norme nell'ordinamento italiano. – 2.2. Il ruolo della Corte costituzionale tra interpretazione e normazione. – 2.3. La Corte di Cassazione e la "nomofilachia". – 3. Le antinomie tra fonti e i criteri previsti per la loro risoluzione. – 4. Tendenze evolutive nel sistema delle fonti interne: la "crisi della legge", il diritto "giurisprudenziale" e la convergenza dei sistemi giuridici. – 4.1. Prassi, *standard* e *best practice*: il "soft law". – 4.2. Le "norme tecniche". – 4.3. I regolamenti delle Autorità indipendenti.

1. – LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO: NOTE INTRODUTTIVE

Non è possibile comprendere il ruolo svolto dai principi contabili – nazionali e non – all'interno del sistema delle fonti senza avere ben chiaro il valore delle singole fonti e l'assetto del sistema di produzione normativa che caratterizza l'ordinamento giuridico italiano ⁽¹⁾.

Nei paragrafi che seguono, si tenterà di dar brevemente conto, senza alcuna pretesa di esaustività, dell'assetto delle fonti in Italia. Si tenterà, in particolare, di individuare le linee evolutive e i punti critici di un sistema che appare decisamente instabile e in fase di transizione ⁽²⁾.

È quasi superfluo precisare che le fonti cui si fa riferimento in questo lavoro sono le cd. "fonti di produzione" e non, salvo dove diversamente specificato, le cd. "fonti di cognizione" ⁽³⁾. A ben vedere, peraltro, l'individuazione delle fonti

⁽¹⁾ La bibliografia sulle fonti del diritto italiano è sterminata. Per avere un quadro generale della materia e dell'evoluzione della dottrina, fondamentale è la monografia di L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996. Per l'analisi delle tensioni e delle sfide che il sistema delle fonti del diritto italiano si trova attualmente ad affrontare, si vedano, *inter alius*, A. PIZZORUSSO, *La problematica delle fonti del diritto all'inizio del XXI secolo*, in *Il Foro it.*, 2007, V, 33 ss.; AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi*, (Atti delle omonime Giornate di studio svoltesi a Pisa il 3 e 4 marzo 2005), Pisa, 2006.

⁽²⁾ Cfr., *infra*, paragrafo 4.

⁽³⁾ E, cioè, gli atti rivolti a fornire notizia legale o a facilitare comunque la conoscibilità delle norme (per esempio, la Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e la Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea). Le fonti di cognizione si dividono, a loro volta, in due sottocategorie: una

di produzione comprende anche l'individuazione delle relative fonti di cognizione⁽⁴⁾.

L'espressione "fonte del diritto" ha, con tutta evidenza, origine metaforica⁽⁵⁾: come per ciascun corso d'acqua è individuabile una sorgente, l'origine del diritto, inteso come sistema di norme cogenti, è riconducibile ad una serie di fatti o atti predeterminati⁽⁶⁾.

Secondo la teoria positivista, oggi dominante⁽⁷⁾, la riconducibilità ad una delle fonti ammesse dell'ordinamento qualifica un enunciato in termini di norma giuridica e ne fonda la validità e la cogenza. In altre parole, il criterio decisivo per l'individuazione di una fonte del diritto è quello degli effetti: un atto o un fatto ha valore normativo quando i suoi effetti sono di tipo normativo⁽⁸⁾. Si tratta, a ben vedere, di una concezione "formale" della nozione di fonte, che si può anche esprimere in questo modo: un atto o un fatto è fonte del diritto se è autorizzato a produrre norme in qual dato ordinamento⁽⁹⁾.

attiene alle forme di pubblicazione necessaria, che incidono sull'entrata in vigore della norma; l'altra alle forme di pubblicazione meramente notiziale. Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, II ed., Padova, 1996, 116. Interessante è anche la ricostruzione di N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)*, in Enc. Dir., vol. IX, Milano, 1961, 427, che identifica le fonti di cognizione come "il complesso dei materiali da cui l'organo autorizzato a emanare norme giuridiche trae il contenuto della disposizione che esso pronuncia", inclusa, quindi la dottrina giuridica.

⁽⁴⁾ In quanto la previsione di una determinata fonte di cognizione, se obbligatoria (si pensi alla pubblicazione delle leggi ordinarie in Gazzetta Ufficiale) entra nel procedimento di formazione della norma e lo completa: L. PALADIN, *op. loc. cit.* Occorre rilevare, tuttavia, che la "fonte" in senso proprio resta comunque il fatto produttivo della norma, e non il fatto che rende conoscibile una norma che si è già prodotta indipendentemente da esso: sul punto, G. GAVAZZI, *Elementi di teoria del diritto*, II ed., Torino, 1984, 83.

⁽⁵⁾ L'origine metaforica del concetto di "fonte" del diritto elaborata dalla romanistica è ricostruita in maniera accurata da L. MOSSINI, *Contributo alla storia di una metafora giuridica*, in Studi senesi, 1962, 139 ss.

⁽⁶⁾ Si prescinde, in questa sede, dalla complessa problematica delle fonti *extra ordinem* e della loro collocazione nella teoria generale del diritto e nel diritto costituzionale. Sul punto, il rinvio obbligato è ancora a L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 447 ss. Sul rapporto tra fonti *extra ordinem* e potere costituente si veda anche, di recente, P. G. GRASSO, *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, Torino, 2006, *passim*.

⁽⁷⁾ La chiara ricostruzione delle fonti del diritto in chiave di fattori giuridici dell'ordinamento si deve a T. PERASSI, *Teoria dommatica delle fonti di norma giuridiche in diritto internazionale*, in Riv. Dir. Int., 1917, 195 ss. L'Autore, in particolare, definisce le fonti come fatti giuridici, largamente intesi, "cui l'ordinamento giuridico connette la nascita oppure la modificazione o l'estinzione di una norma giuridica". Del tutto superata, invece, è la ricostruzione della nozione di fonte in senso soggettivo, quale "complesso di uomini costituenti un organo dello Stato destinato alla produzione giuridica" (p.es., il Parlamento), sostenuta, ad esempio, da F. CARNELUTTI (*Teoria generale del diritto*, Roma, 1951, 251).

⁽⁸⁾ F. MODUGNO, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in Enc. Giur., vol. XIV, Roma, 1989, 5. Distingue tra validità ed efficacia della norma, nel senso che la validità corrisponde alla reale prescrittività della norma, mentre l'efficacia alla sua effettiva applicazione da parte dei consociati, B. CELANO, *Norma giuridica*, in U. POMARICI (a cura di), "Filosofia del diritto (concetti fondamentali)", Torino, 2007, 415.

⁽⁹⁾ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 57 ss. Ci sembra che possa collocarsi nel medesimo ordine di idee anche G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 4, anche se propone una nozione di fonte del diritto maggiormente sofisticata. Per Zagrebelsky, infatti, i compiti specifici delle norme sulla produzione del diritto sono essenzialmente tre: l'identificazione delle fonti dell'ordinamento, la determinazione dei criteri di vigenza delle fonti, ciascuna per sé e in rapporto con le altre; l'indicazione dei criteri di

Il sistema italiano delle fonti, inoltre, è senza dubbio riconducibile al modello di *civil law* ⁽¹⁰⁾ e, come tale, postula la preminenza delle fonti-atto (leggi, atti equiparati, regolamenti) rispetto alle fonti fatto (precedente giudiziale, consuetudine, dottrina) ⁽¹¹⁾.

La caratteristica comune delle fonti-atto “è quella di rappresentare il risultato di un procedimento (più o meno complesso) e di costituire, almeno potenzialmente, oggetto di controlli del tipo di quelli cui sono normalmente soggetti gli atti giuridici” ⁽¹²⁾. In conseguenza dell’adesione al modello dello Stato costituzionale di diritto, inoltre, il procedimento di formazione delle fonti-atto in Italia è tendenzialmente informato al principio democratico (principio di maggioranza) e al principio di legalità. In virtù del principio di legalità, in particolare, la fonte-atto di rango primario (la legge genericamente intesa) vincola l’agire dei pubblici poteri. Per contro, il rispetto delle fonti-atto da parte dei pubblici poteri è soggetto a formali controlli e sanzioni.

Il sistema, dunque, è sostanzialmente di tipo gerarchico: il rispetto delle fonti sovraordinate condiziona la legittimità delle fonti subordinate ⁽¹³⁾. La lettura

interpretazione delle fonti. A ciascuna di queste funzioni corrisponde una diversa accezione dell’espressione fonte del diritto e, cioè, rispettivamente: fonte come tipo astratto di regole (legge, regolamento, etc.); fonte come potere abilitato a porre atti costitutivi dell’ordinamento; fonte come singola manifestazione del potere normativo, dotata di particolari contenuti.

⁽¹⁰⁾ Per una introduzione generale alle caratteristiche del sistema di *civil law* e alle principali differenze con il sistema di *common law*, si possono vedere: A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, II ed., Milano, 1998; U. MATTEL, *Common Law: il diritto anglo-americano*, in R. SACCO (dir. da), “Trattato di diritto comparato”, Torino, 1992; ID., *Il modello di common law*, Torino, 1996.

⁽¹¹⁾ D’altra parte, lo studio comparato evidenzia che il sistema delle fonti caratterizza a tal punto un determinato ordinamento da determinarne il genere: la nota distinzione tra *common law* e *civil law*, a ben vedere, altro non è che una distinzione in ordine alle fonti di produzione ammesse dai due sistemi: cfr. A. PIZZORUSSO, *Problemi metodologici in tema di studio delle fonti del diritto*, in “Scritti in memoria di Livio Paladin”, vol. III, Napoli, 2004, 1694. Gli ordinamenti di *civil law*, infatti, si basano sulla superiorità della fonte di rango legislativo, che assume anche la funzione di atto ordinante il sistema e regolante la produzione delle altre fonti (nei sistemi a costituzione rigida, questa funzione è svolta dalla legge costituzionale, alla quale si attribuisce rango superiore rispetto alla legge ordinaria). Nei sistemi di *common law*, al contrario, la fonte di provenienza legislativa (*statute*) si trova sullo stesso piano rispetto alla fonte di origine giurisprudenziale (*precedent*), a tal punto che l’una può modificare l’altra, e viceversa. Non si ha, in sostanza, una contrapposizione netta tra *Rechtsfindung* – l’attività individuazione della norma, tipica del giudice – e *Rechtssetzung* – l’attività di posizione della norma, tipica del legislatore. La comprensione delle differenze tra *common law* e *civil law*, soprattutto con riferimento al sistema delle fonti, è centrale per la comprensione del sistema IAS/IFRS – che, si ricorda, è di matrice anglosassone – e dei suoi rapporti con il sistema delle fonti italiane. Per maggiori approfondimenti sulla distinzione tra *common law* e *civil law*, e sul ruolo che questa distinzione gioca all’interno del sistema IAS/IFRS, si rinvia al Capitolo V.

⁽¹²⁾ A. PIZZORUSSO, *Problemi metodologici*, cit., 1702.

⁽¹³⁾ In questo senso, l’ordinamento si fonda effettivamente sul presupposto della conformità delle norme di diritto “derivato” alla norma prima o fondamentale (la *Grundnorm*), secondo la celeberrima intuizione di Kelsen: cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1962 [trad. it. di *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1949], 130 ss; ID., *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966 [trad. it di *Reine Rechtslehre*, II ed., Wien, 1960], 251 ss. Occorre rilevare, tuttavia, che la costruzione gerarchica di Kelsen è strettamente collegata ad una più generale concezione gradualistica dell’ordinamento, secondo la quale sono fonti del diritto tanto la costituzione e la legge, quanto la sentenza del giudice, il provvedimento amministrativo e il contratto. Tutti gli atti giuridici, in sostanza, sono fonte del diritto: quello che cambia è solo la

delle Preleggi ⁽¹⁴⁾ conferma questa tesi: gli atti e i fatti produttivi di norme giuridiche sono ordinati in base alla forza passiva della fonte da cui promanano e, cioè, in base alla capacità di resistere agli enunciati di contenuto contrastante che provengono da “sorgenti” qualitativamente diverse ⁽¹⁵⁾.

L'apparente contraddizione tra i due principi si risolve, secondo la dottrina maggioritaria, riconoscendo che in un sistema a costituzione rigida ⁽¹⁶⁾, quale quello italiano, la configurazione del principio di gerarchia si atteggia in modo peculiare ⁽¹⁷⁾: la gerarchia, infatti, diventa espressione dei principi di legalità (inteso come principio di non contraddizione e preferenza di legge) e di costituzionalità e, pertanto, subisce alcuni temperamenti nel caso in cui la sua applicazione confligga con questi principi. La gerarchia costituzionale, in ogni caso, non equivale a gerarchia delle fonti statali: la Costituzione, quale garante dell'unità dell'ordinamento, accoglie e ordina tutte le fonti ammesse a produrre

diversa ampiezza della loro normatività. Per l'adattamento del principio di gerarchia kelseniano al sistema costituzionale italiano, si veda G. ZAGREBELSKY, *Il sistema*, cit., 5, che sintetizza il nucleo ancora attuale del principio kelseniano con l'affermazione: “nessuna fonte può creare altre fonti aventi efficacia maggiore o anche eguale a quella propria, ma solo fonti dotate di efficacia minore”: Va da sé che l'accoglimento di questa concezione postula l'impossibilità che una fonte disponga della propria efficacia (come avviene nel caso di leggi cd. “autorinforzate”: cfr. articolo 1, legge 27 luglio 2000, n. 212, cd. *Statuto dei diritti del contribuente*). Sul punto, si rinvia al paragrafo 1.2.

⁽¹⁴⁾ Si tratta delle note *Disposizioni sulla legge in generale*, che precedono il Codice civile. L'articolo 1 delle *Preleggi* esordisce perentoriamente in questi termini: “Sono fonti del diritto: 1. le leggi; 2. i regolamenti; [3. le norme corporative;] 4. gli usi”.

⁽¹⁵⁾ Non si può ignorare che la ricostruzione delle fonti del diritto in chiave di sistema e di gerarchia contrasta, per molti aspetti, con la teoria istituzionalistica della pluralità degli ordinamenti (originariamente elaborata da S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, [1918], II ed., Firenze, 1946). Nella visione ordinamentale, infatti, la coesistenza di diversi centri di potere – ciascuno dotato di autonomia e “sovranità”, seppure limitata – postula l'esistenza di una pluralità di sistemi di fonti del diritto, che, in quanto espressione di dimensioni diverse della società, hanno tutti valenza paritaria. Queste riflessioni, a ben vedere, si riflettono nella centralità del principio di competenza postulata da un'ampia parte della dottrina costituzionalistica. Occorre evidenziare, tuttavia, che, per l'intero corso del Novecento, la teoria istituzionalistica ha sì funzionato da contrappeso alla teoria normativa statocentrica, temperandone gli eccessi di rigidità, ma non è mai riuscita a prendere il sopravvento. In senso conforme, P. GROSSI, *Ordinamento*, in U. POMARICI (a cura di), “Filosofia del diritto” cit., 447. Per una reale rivalutazione del policentrismo, probabilmente, si deve attendere l'affermarsi del fenomeno, originariamente economico e socio-politico, della globalizzazione, che, come sarà approfondito *infra*, al paragrafo 4, non riesce ad essere completamente inquadrato nel tradizionale sistema delle fonti statuali.

⁽¹⁶⁾ Le costituzioni “rigide” – in contrapposizione alle costituzioni cd. “flessibili”, quale era, ad esempio, lo Statuto albertino del 1848 – si caratterizzano per la previsione espressa di un procedimento legislativo di revisione costituzionale aggravato o comunque differenziato rispetto al procedimento legislativo ordinario. Cfr., per tutti, L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 129.

⁽¹⁷⁾ Non è questa la sede per ripercorrere il dibattito costituzionalistico incentrato sul superamento, per opera della Costituzione repubblicana, del principio statutario della gerarchia a favore del principio della competenza. A favore della tesi che riconosce la perdurante validità del principio di gerarchia, basti rilevare che, in un sistema a Costituzione rigida, le norme costituzionali, comunque formulate, assumono un rilievo ordinatore e condizionante, se non altro nel significato di norme che disciplinano la “competenza della competenza” o, per usare la formula utilizzata da G. ZAGREBELSKY (*Il sistema*, cit., 67), la “gerarchia della competenza”. In tema, si vedano anche V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in Riv. trim. Dir. pubbl., 1960, 775 ss.; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, 91.

diritto nell'ordinamento giuridico italiano, e non solo quelle statali ⁽¹⁸⁾. La ripartizione per competenza, d'altra parte, discende direttamente o indirettamente dalla Costituzione e, pertanto, si inquadra perfettamente nel sistema della gerarchia costituzionale ⁽¹⁹⁾. Ne consegue, che, in linea di principio, si può affermare che nel sistema costituzionale il criterio di competenza si affianca a quello di gerarchia ⁽²⁰⁾.

Al contrario, nessun rilievo si deve dare al contenuto dell'atto ai fini della riconducibilità o meno ad una data categoria normativa. Il superamento delle teorie "sostanzialistiche" delle fonti del diritto, volte a collegare la cogenza e la validità di una norma alle sue caratteristiche contenutistiche – quali, ad esempio, la generalità ed astrattezza ⁽²¹⁾, o l'imperatività ⁽²²⁾ – è un dato acquisito ⁽²³⁾.

Norma e fonte si trovano, dunque, in una relazione biunivoca: sono norme tutte le disposizioni che scaturiscono da una fonte ammessa nell'ordinamento, secondo il procedimento a questa collegato, e che presentano, pertanto, tutte le caratteristiche formali del tipo cui appartengono ⁽²⁴⁾.

Tanto premesso in ordine alle modalità di individuazione delle fonti del diritto, occorre individuare quali sono le conseguenze pratiche della riconducibilità di un atto o un fatto giuridico a questa categoria.

In primo luogo, le fonti del diritto costituiscono il parametro dell'antigiuridicità: soltanto la violazione (diretta o indiretta) di norme derivanti dalle fonti legali può costituire un illecito rilevante nel mondo del diritto (a prescindere dal settore di rilevanza: civile, penale, amministrativo).

Di conseguenza, solo la violazione di una norma giudica è censurabile in Cassazione (a condizione che la violazione sia compiuta dalle autorità giurisdizionali nell'esercizio delle loro funzioni giudiziali). Allo stesso modo, solo la violazione di una norma giuridica può concretizzare il vizio della violazione di legge, sindacabile dai giudici amministrativi in sede di giudizio di annullamento e da quelli ordinari in sede di giudizio di disapplicazione (anche il vizio di incompetenza, peraltro, è configurabile esclusivamente con riferimento alla violazione delle competenze attribuite da norme giuridiche).

⁽¹⁸⁾ A. RUGGERI, *Gerarchia*, cit., 96. *Contra*, G. QUADRI, *La forza della legge*, Milano, 1970.

⁽¹⁹⁾ Per comprendere questa affermazione, si pensi al rapporto tra norme interne e norme comunitarie: *la liceità* dell'integrazione dei due piani è disposta da una norma costituzionale (l'articolo 11), che prevale sulle fonti di rango primario in quanto norma gerarchicamente sovraordinata, ma *l'integrazione* avviene in concreto in base al principio di competenza (che, nella prospettiva comunitaria, deve necessariamente coordinarsi con quello di sussidiarietà). Sul punto, si rinvia al Capitolo II, paragrafo 1, spec. nota 15.

⁽²⁰⁾ L. PALADIN, *Diritto*, cit., 1995, 152.

⁽²¹⁾ Secondo la nota teoria di V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in Enc. Dir., vol. IV, Milano, 1959, 241 ss. È doveroso ricordare, tuttavia, che l'elaborazione della distinzione tra leggi (fonti) in senso materiale e leggi (fonti) in senso meramente formale si deve alla dottrina tedesca: cfr., per tutti, G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung*, [Freiburg, 1887], Aalen, 1964, 226 ss. Sull'origine e sulla evoluzione di questa ricostruzione, cfr. A. RUGGERI, *Gerarchia*, cit., 16 ss.

⁽²²⁾ Anche risalente la teoria della necessaria imperatività delle norme si deve alla dottrina tedesca: sul punto, P. ZORN, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Berlin und Leipzig., 1890, 99.

⁽²³⁾ Si veda, per tutti, L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 24-25.

⁽²⁴⁾ Distingue tra criteri di individuazione del tipo (della fonte in sé) e criteri di sussunzione di determinati atti o fatti nel tipo, F. MODUGNO, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, cit., 3.

In secondo luogo, le norme giuridiche soggiacciono a regole interpretative peculiari (cfr. articoli 12 ss. cod. civ.), diverse rispetto a quelle applicabili agli altri atti giuridici. Solo le norme giuridiche, inoltre, concorrono alla definizione del sistema giuridico e dei principi generali utilizzabili in sede di interpretazione analogica ⁽²⁵⁾.

Infine, le norme giuridiche sono le sole per le quali vale il principio “*iura novit curia*”, che impone all’autorità giudiziaria di ricercare e applicare tutte le norme rilevanti nelle singole fattispecie sottoposte al suo giudizio, in deroga alle norme sull’onere probatorio applicabili alle parti ⁽²⁶⁾.

Prima di procedere all’analisi di ciascuna categoria di fonti ammessa dal nostro sistema, sono necessarie due ulteriori premesse metodologiche.

In primo luogo, occorre evidenziare che la ricostruzione del sistema delle fonti del diritto italiano che qui si propone individua le sole categorie di atti più diffuse e la loro efficacia tipica, al fine ultimo di predisporre un termine di paragone rispetto al sistema contabile, da un lato, e al sistema IAS/IFRS, dall’altro. L’esame delle fonti, inoltre, viene condotto avendo riguardo essenzialmente alle peculiarità della materia tributaria.

In secondo luogo, si rileva che, per alcuni, le fonti comunitarie – le fonti legislative, quali Direttive, Regolamenti e Decisioni, ma anche le fonti giurisprudenziali, quali le sentenze interpretative della Corte di Giustizia – devono essere considerate anche “fonti del diritto italiano”, in quanto dotate di efficacia diretta (verticale e, in alcuni casi, anche orizzontale) nel nostro ordinamento ⁽²⁷⁾.

Evidenti ragioni sistematiche, nonché di aderenza alla ricostruzione dei rapporti tra fonti italiane e comunitarie effettuata dalla Corte costituzionale, tuttavia, impongono di analizzare le fonti comunitarie distintamente da quelle nazionali.

1.1. – LE FONTI LEGISLATIVE DI RANGO COSTITUZIONALE: COSTITUZIONE E LEGGI COSTITUZIONALI

Al vertice della gerarchia delle fonti del diritto italiano si situa la Costituzione repubblicana. Da un lato, infatti, la Costituzione, quale *ordo ordinans*, determina e disciplina il sistema delle fonti. Dall’altro, la Costituzione, quale legge tra le leggi, è fonte di norme immediatamente precettive ⁽²⁸⁾, che, per la peculiare provenienza, sono sovraordinate rispetto alle norme contenute nelle leggi ordinarie.

⁽²⁵⁾ Cfr. articolo 12, comma 2, cod. civ. La valenza della nozione di “sistema” delle fonti e, più in generale, di sistema giuridico sarà approfondita successivamente, nel Capitolo V.

⁽²⁶⁾ Il principio “*iura novit curia*” trova espressione nell’articolo 113 cod. proc. civ.

⁽²⁷⁾ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale sentenza 8 giugno 1984 n. 170, *Granital*. Per l’approfondimento di questi concetti e delle ragioni che impongono di ricostruire l’ordinamento comunitario e quello italiano come ordinamenti autonomi e distinti, si rinvia al capitolo successivo.

⁽²⁸⁾ Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, VI ed. (a cura di F. CRISAFULLI), Padova, 1993, 70. L’autore rileva significativamente che la Costituzione è al contempo fonte “sulla” produzione e fonte “di” produzione di norme.

È appena il caso di precisare che, in base alla teoria della costituzione “vivente”⁽²⁹⁾, i precetti costituzionali – o meglio, per utilizzare un noto concetto, la costituzione “materiale”⁽³⁰⁾ – sono soggetti a continuo mutamento, a prescindere e spesso nonostante le (mancate) variazioni del testo⁽³¹⁾.

La Costituzione italiana, infatti, va vista non tanto come un insieme di precetti, quanto come una “tavola di valori”⁽³²⁾, che riflette, entro certi limiti⁽³³⁾, i mutamenti del tessuto sociale dal quale promana e al quale si rivolge.

Rientrano nella categoria delle “norme di rango fondamentale” anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale⁽³⁴⁾, approvate secondo la procedura prevista dall’articolo 138 cost.

Tanto premesso, è doveroso ricordare che la Costituzione contiene alcune disposizioni che interessano in maniera diretta e specifica la materia tributaria. Si tratta, come noto, degli articoli 23 (riserva di legge), 53 (principio di capacità contributiva) e 119 (potestà impositiva e autonomia tributaria degli enti locali)⁽³⁵⁾.

⁽²⁹⁾ La Costituzione vivente non è altro che la Carta costituzionale, in quanto ricostruita e applicata dai giudici. La dialettica tra diritto scritto e diritto vivente, infatti, non va ricostruita in termini di contrapposizione, ma in termini di evoluzione, adeguamento, trasformazione: F. MODUGNO, *Il concetto di Costituzione*, in Scritti Mortati, I, Milano, 1977, 222. Per una ricostruzione dell’uso del diritto vivente da parte della giurisprudenza costituzionale, si veda anche A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente*, Milano, 1994; G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in Giur. Cost., 1986, 1149 ss.

⁽³⁰⁾ Questa espressione può essere definita come “l’insieme dei fini e dei valori che costituiscono l’effettivo principio di unità e di permanenza di un ordinamento, e l’insieme delle forze politiche e sociali che quei fini e valori esprimono, assicurandone il perseguimento e la realizzazione, al di là ed eventualmente anche contro la Costituzione formale” (V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO e A. BARBERA (a cura di), “Manuale di diritto pubblico”, vol. I, Bologna, 1997 (V ed.), 80. Lo studio fondamentale in tema di costituzione materiale, tuttavia, resta quello di C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.

⁽³¹⁾ Per la distinzione tra disposizione (testo) e norme (precetto ricavabile dal testo), si rinvia al successivo par. 1.5.

⁽³²⁾ Per una spiegazione del significato della cd. “teoria dei valori”, A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in Pol. Dir., 1991, 639 ss., soprattutto 656. Asserire che la Costituzione è una “tavola di valori” equivale, in sostanza, ad affermare che l’assetto costituzionale dei valori può essere ricomposto ad unità a seconda del momento storico attraverso il bilanciamento e saldati tramite il canone generale di ragionevolezza. Anche la teoria dei valori è di origine tedesca: cfr. P. HÄBERLE, *Stato costituzionale, III*, *La Costituzione dello Stato costituzionale*, in Enc. Giur., vol. XXX, Roma, 1993, e riferimenti bibliografici ivi presenti.

⁽³³⁾ Sui limiti dell’elasticità della Costituzione repubblicana, soprattutto con riferimento al recepimento della normativa comunitaria, si tornerà in seguito, nel paragrafo 4 del Capitolo 2.

⁽³⁴⁾ L’approfondimento della distinzione tra leggi di revisione costituzionale e “altre leggi costituzionali” (quali, ad esempio, le leggi di approvazione degli statuti delle regioni ad ordinamento speciale) si deve a C. ESPOSITO, *La costituzione italiana*, saggi, Padova, 1954, 67 ss.

⁽³⁵⁾ Queste norme in realtà, sono solo quelle di maggior rilievo sistematico. Ci sono, infatti, anche altre disposizioni costituzionali che contengono riferimenti espliciti al fenomeno tributario: l’articolo 14, che prevede che gli accertamenti e le ispezioni fiscali sono regolati da leggi speciali che pongono le opportune garanzie; l’articolo 20, che stabilisce che il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di un’associazione o di un’istituzione non possano essere causa di speciali gravami fiscali; l’articolo 75, comma 2, che esclude la proponibilità di un referendum abrogativo per le leggi tributarie e di bilancio; l’articolo 81, che prevede, da un lato, l’impossibilità di istituire nuovi tributi e nuove spese con la legge di approvazione di bilancio e, dall’altro, il

Gli articoli 23 e 119 incidono sulla ripartizione delle competenze in maniera fiscale tra gli attori costituzionali. La ripartizione, nello specifico, avviene in base a due principi: la sottrazione – entro certi limiti – della materia tributaria alla competenza dell'esecutivo e l'attribuzione di un certo grado di autonomia fiscale agli enti territoriali diversi dallo Stato.

L'articolo 53 fonda e limita l'obbligo tributario (doverosità del concorso) e fornisce il principale parametro di legittimità costituzionale dei tributi, la rispondenza al principio di capacità contributiva. Non è questa la sede per approfondire il significato del principio di capacità contributiva, e la sua evoluzione nella dottrina e nella giurisprudenza italiana. Quello che rileva, ai fini della presente indagine, è l'esistenza nell'ambito del sistema costituzionale italiano, di un nucleo di valore riconducibile al fenomeno dell'imposizione, che funge anche da limite “assoluto” per il legislatore ordinario ⁽³⁶⁾. Come si avrà modo di ricordare nel capitolo successivo, dedicato alle fonti del diritto comunitario, nell'ordinamento comunitario il fenomeno tributario è privo di questo “nucleo di valore” ⁽³⁷⁾. Con specifico riferimento alla materia contabile, questa differenza è utile a chi voglia ricostruire i rapporti tra IAS/IFRS e

principio di necessaria indicazione dei mezzi di copertura nel caso che vengano previste nuove spese; l'articolo 117, commi 2 e 3, che, nel ripartire le competenze di Stato e Regioni, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato sia la regolazione del sistema tributario e contabile statale, sia la perequazione delle risorse finanziarie, mentre attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regioni sia l'armonizzazione dei bilanci pubblici, sia il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La bibliografia sulla Costituzione “fiscale” è sterminata. Tra i contributi più significativi, si possono ricordare: per l'articolo 23 cost., A. FEDELE, *Commento all'articolo 23 cost.*, in “Commentario della Costituzione”, G. BRANCA (a cura di), Bologna-Roma, 1978, 43 ss.; ID., *Prestazioni imposte*, in Enc. Giur., vol. XXIV, 1991, 3; A. BERLIRI, *Appunti sul fondamento e il contenuto dell'art. 23 della Cost.*, in “Studi in onore di A.D. Giannini”, Milano, 1961, 161 ss.

Per l'articolo 53 cost.: F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973; ID., *Capacità contributiva*, in Enc. Giur., vol. V, Roma, 1998; I. MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965; A. GIARDINA, *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Milano, 1961.

Per l'articolo 119 cost., nella versione vigente: F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in Rass. trib., 2002, 585; V. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in AA. VV., “Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione”, in Foro it., 2001, V, 212 ss.; A. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in Le Regioni, 2001, 9 ss.

Per una ricostruzione sintetica ma esaustiva del ruolo e della funzione dei principi costituzionali all'interno del diritto tributario e per ulteriori riferimenti bibliografici, A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, 33 ss. e 89 ss.

⁽³⁶⁾ A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, cit., 38. *Contra*, nel senso che il principio di capacità contributiva funge esclusivamente da criteri di riparto dei carichi pubblici, A. FEDELE, *Gli incrementi di valore e nominale nell'INVIM e principio di capacità contributiva*, in Riv. Dir. fin., 1982, I, 56 ss.; F. GALLO, *Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*, in Enc. Dir., Agg. V, Milano 2001, 657 ss.

⁽³⁷⁾ Sull'inesistenza di una “Costituzione fiscale europea”, e sulle conseguenze negative che questo comporta, si vedano i contributi del Gruppo di lavoro ASTRID sulle norme tributarie da inserire nella Costituzione europea, con introduzione di A. FANTOZZI, *Un'occasione sfumata?*, in Riv. Dir. trib. IV, 2003, 155 ss.; Atti del Convegno di studi “*Per una Costituzione fiscale europea*”, Bologna, 28-29 ottobre 2005 [non pubblicati].

disciplina italiana del reddito d'impresa, per comprendere i limiti e i punti di frizione dell'integrazione dei due sistemi.

1.2. – LE FONTI DI RANGO PRIMARIO: LEGGE E ATTI EQUIPARATI

L'area delle fonti di rango primario comprende le leggi ordinarie formate in base al procedimento disciplinato dagli articoli 70 ss. cost., le leggi regionali, nonché la vasta platea degli atti aventi "forza" o "valore" di legge⁽³⁸⁾.

Il passaggio dal sistema statutario a quello costituzionale, l'accresciuto pluralismo istituzionale che ne è conseguito, nonché l'evoluzione dei rapporti internazionali e interordinamentali, infatti, ha determinato la frantumazione della categoria della legge, che risulta scissa in varie specie e sottospecie di fonti, le cui caratteristiche non sono sempre del tutto coerenti con quelle del genere⁽³⁹⁾.

Appartengono a questa categoria, in particolare, due tipi di atti formalmente governativi, che la Costituzione equipara espressamente alla legge ordinaria dal punto di vista del valore e dell'efficacia: i decreti legislativi e i decreti legge (articoli 76 e 77 cost.)⁽⁴⁰⁾. Vi appartiene, inoltre, da un punto di vista sostanziale, il *referendum* abrogativo previsto dall'articolo 75 cost.⁽⁴¹⁾.

⁽³⁸⁾ È diffusa la considerazione per cui nel linguaggio costituzionale l'espressione "forza e valore di legge" viene utilizzata come se fosse un'endiadi e sta ad indicare, genericamente, atti che, nel sistema delle fonti, hanno il medesimo rango delle leggi ordinarie (L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 85). A rigore, tuttavia, "forza" e "valore" di legge fanno riferimento a caratteristiche distinte: in tema G. QUADRI, *La forza di legge*, Milano, 1970; Per A. M. SANDULLI (*Legge, Forza di legge. Valore di legge*, in Riv. trim. Dir. pubbl., 1957), la forza di legge è ravvisabile nella "capacità di innovare nell'ordine legislativo, vale a dire nel sistema costituito dal complesso degli atti aventi forza di legge", mentre il valore di legge è il regime tipico al quale essa è sottoposta.

⁽³⁹⁾ Per tutti, si vedano D. NOCILLA e F. MODUGNO, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in M. BASCIU (a cura di), "Legislazione. Profili giuridici e politici", Milano, 1992, 125 ss. L'obiettivo frantumazione della categoria della legge ridimensiona anche la portata del principio di tipicità delle fonti primarie e, più in generale, del principio secondo cui le leggi e gli atti aventi forza o valore di legge, sarebbero "atti a forma riservata" (cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 73). Il tema, in ogni caso, è approfondito nel successivo paragrafo 4.

⁽⁴⁰⁾ In entrambi i casi, l'equiparazione alla legge è possibile grazie all'esistenza di un controllo parlamentare sull'operato del Governo. Il vaglio parlamentare interviene a monte dell'atto governativo nel caso dei decreti delegati (che devono obbligatoriamente conformarsi ai criteri e ai principi direttivi contenuti nella legge delega: di legislazione delegata come legislazione vincolata parla espressamente la Corte costituzionale nella sentenza 8 febbraio 1991, n. 68), e a valle per i decreti legge, che, se non convertiti in legge dalle Camere entro sessanta giorni dalla loro emanazione, perdono efficacia *ex tunc* (cfr. articolo 15 della legge 23 agosto 1988, n. 400). Sul rapporto tra legge delegante e decreto delegato, si veda A. CERVATI, *La delega legislativa*, Milano, 1972; L. PALADIN, *Commento all'articolo 76 cost.*, in G. BRANCA (a cura di), "Commentario della Costituzione", Bologna-Roma, 1979, 1 ss. Sulla teoria delle norme deleganti come "norme interposte" e, cioè, parametro di legittimità intermedio tra Costituzione e decreto delegato, M. SICLARI, *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 1992. Sui decreti-legge, in generale, C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in Enc. Dir., vol. XI, Milano, 1962, 831 ss.; L. PALADIN, *Commento all'articolo 77 cost.*, in G. BRANCA (a cura di), "Commentario", cit., 42 ss.

La disciplina costituzionale, dunque, appare mirata a "contenere" e limitare l'uso di questi strumenti, che rappresentano, a ben vedere, una deroga al principio democratico e a quello della separazione dei poteri (in tal senso, già E. TOSATO, *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931, 2). Nella storia repubblicana, tuttavia, il ricorso a queste fonti è avvenuto spesso ben oltre le restrizioni contenute nella Carta costituzionale.

In un primo tempo, in particolare, la disciplina poco chiara degli effetti dei decreti legge non convertiti dal Parlamento, ma reiterati dal Governo, aveva favorito l'abuso di questo strumento. La situazione, tuttavia, è cambiata a seguito della disciplina più stringente introdotta con la legge 400/1988 e, soprattutto, della sentenza 24 ottobre 1996, n. 360, con la quale la Corte costituzionale ha affermato l'illegittimità della pratica della reiterazione dei decreti legge. Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina del decreto legge prima e dopo la legge 400/1988, e per alcune considerazioni critiche sulla progressiva affermazione di un uso distorto del decreto legge, cfr. ancora L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 241 ss.; A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge*, Padova, 1997. Sulla possibilità, per la Corte costituzionale, di sindacare la legittimità di un decreto legge per insussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza, è intervenuta, da ultimo, la Corte costituzionale con la sentenza 9 maggio 2007, n. 171, in Cass. pen., 2007, 3591 ss. con nota di A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza di presupposti)*, 3599 ss.

A partire dalla sentenza 360 del 1996, pertanto, l'attenzione del Governo si è spostata sullo strumento del decreto legislativo, utilizzato ogniqualvolta sussista l'esigenza politica – e non tecnica, come vorrebbe la *ratio* originaria dello strumento della delegazione – che una data normativa sia contenuta in un provvedimento del Governo (così S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990, 15 ss.). Occorre evidenziare, infatti, che il procedimento legislativo ordinario consente l'emersione di interessi contrastanti e di forti pressioni, anche extra-politiche, che ostacolano fortemente la realizzazione di interventi di ampio respiro e caratterizzati da una forte componente innovativa: N. LUPO, *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996, 29 ss. D'altra parte, l'uso estensivo della delegazione appare facilitato anche dalla tradizionale labilità e indeterminatezza dei principi e criteri direttivi contenuti dalle leggi delega (cfr. C. DE FIORES, *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001, 68; la pratica, peraltro, è avallata dalla Corte costituzionale: cfr. sentenza 4 maggio 1990, n. 224, nonché, con riferimento all'ammissibilità di principi e criteri direttivi individuati *per relationem*, sentenza 31 maggio 1987, n. 156).

Con l'aumento del ricorso a questo strumento, il procedimento di approvazione dei decreti legislativi si è progressivamente arricchito di due fasi ulteriori rispetto al modello base, ormai ricorrenti: la sottoposizione dello schema di decreto legislativo al parere del Parlamento e la previsione della possibilità di esercitare la delega in maniera frazionata, approvando, entro un determinato lasso di tempo, decreti "integrativi" o "correttivi" dei decreti adottati in sede di prima attuazione. Come rilevato argutamente in dottrina, la delega si è così trasformata da "*meccanismo episodico ... a strumento di avvio e gestione di «cicli» di produzione giuridica, che hanno quindi in sedi diverse dalle Camere i luoghi del loro perfezionamento e della loro continua e stabile implementazione*": A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in Rass. parl., 1999, 180 ss. In questo contesto, si inquadra anche la tendenza a legittimare la prassi per cui, nel caso di leggi delega attuative di Direttive comunitarie, i criteri e principi direttivi coincidano, in realtà, con le disposizioni della Direttiva da attuare. La Direttiva si configura, dunque, come una norma "doppiamente interposta" tra Costituzione e decreto delegato, mentre il vaglio di legittimità costituzionale si trasforma, da strumento di controllo del rispetto del primato del Parlamento, a strumento di garanzia della preminenza del diritto comunitario: sul tema, cfr. C. Cost., sentenza 16 giugno 1993, n. 285, con commenti di G. BRUNELLI, *Modello costituzionale e prassi legislativa nella delega per l'attuazione di norme comunitarie*, in Giur. cost., 1993, 2034 ss.; M. CARTABIA, *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, ivi, 2044 ss. Sul rapporto tra Direttive comunitarie e norme interne di recepimento e attuazione, si veda il Capitolo II, paragrafo 6.

⁽⁴¹⁾ La riconducibilità del referendum abrogativo alle fonti legislative di rango primario, in realtà, è stata ampiamente dibattuta in dottrina. Per C. MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 856-857), ad esempio, il referendum era un semplice "fatto normativo" e, cioè, un mero evento cui riconnettere la cessazione di efficacia di una legge. Il dibattito è stato risolto dalla Corte costituzionale, che ha riconosciuto espressamente che il referendum, in quanto il suo risultato sia favorevole all'abrogazione, è un "*atto-fonte dell'ordinamento, dello stesso rango della legge ordinaria*" (sentenza 3 febbraio 1987, n. 29). La medesima Corte, tuttavia, ha precisato che si tratta di un atto-fonte di diritto interno, incapace, pertanto, di contraddire le norme comunitarie

L'equiparazione tra legge formale e decreti aventi forza o valore di legge, tuttavia, non è piena, in quanto la Costituzione prevede espressamente delle ipotesi in cui è necessario l'intervento del Parlamento⁽⁴²⁾.

Come già rilevato nel par. 1, si deve ritenere che, in ogni caso, l'identificazione di una fonte di rango primario avviene necessariamente in base alla sussistenza dei requisiti formali prescritti per il tipo, mentre nessun rilievo può attribuirsi al contenuto dell'atto.

L'appartenenza di un atto alla categoria delle fonti primarie ha conseguenze di rilievo sul piano dell'efficacia giuridica: oltre alla resistenza passiva nei confronti di norme subordinate incompatibili, la categoria della "legge" si caratterizza per la sua idoneità a vincolare l'operato della magistratura (*ex* articolo 102 cost.) – che, d'altra parte, è obbligata a ricercare e vagliare tutte le leggi applicabili al caso concreto, in virtù del principio *iura novit curia* – e, d'altra parte, per l'assoggettamento al vaglio di legittimità della Corte costituzionale.

Nella materia tributaria, l'identificazione delle fonti di rango primario assume particolare rilievo a causa dell'esistenza di una riserva di legge, seppur relativa⁽⁴³⁾ ⁽⁴⁴⁾. La previsione di una competenza riservata del Parlamento per l'istituzione dei tributi affonda le radici nell'origine stessa del sistema parlamentare, inteso come sistema di garanzie dei cittadini nei confronti dell'arbitrio del sovrano. Anche nel quadro della Costituzione repubblicana, la sottoposizione di una materia a riserva di legge ha preminente valore garantista, seppure in senso diverso: assicura, infatti, la partecipazione del Parlamento,

(sentenza 2 febbraio 1990, n. 64). Occorre ricordare, in ogni caso, che in campo tributario l'operatività di questo istituto è preclusa dal comma 2 dell'articolo 75 cost.

⁽⁴²⁾ Articolo 72, comma 4, cost. Il principio di tendenziale separazione dei poteri vieta altresì che il governo conferisca a sé medesimo, tramite decreto legge, una delega legislativa, o che ripristini l'efficacia di una norma dichiarata illegittima dalla Costituzione per un vizio non meramente procedimentale. Sul punto, ancora, V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 101. Si prescinde, in questa sede, dalla problematica del valore delle leggi cd. "autorafforzate" e, cioè, contenenti clausole che pretendono di alterare il regime tipico dell'atto in cui sono contenute, limitando, in qualche modo, la potestà del legislatore di modificarla o abrogarla. Sul tema, in generale, nel senso dell'impossibilità che il legislatore possa considerarsi vincolato dal contenuto di una norma antecedente di rango non costituzionale, L. PALADIN, *Le fonti*, cit. 89. *Contra*, nel senso che alcuni atti normativi, sia in virtù del proprio contenuto, sia, eventualmente, di un'autoqualificazione, assumano il valore di norme interposte tra Costituzione e legge ordinaria, F. MODUGNO, *Crisi della legge*, cit., 154-155. Per un'applicazione di questa tecnica in campo tributario, si veda l'articolo 1, commi 1 e 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (cd. Statuto dei diritti del contribuente), sul quale C. PINELLI, *Sulle clausole rafforzative dell'efficacia delle disposizioni dello statuto dei diritti del contribuente*, in *Foro it.*, 2001, V, 102 ss.; L. ANTONINI, *Intorno alle "metanorme" dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpiegando Vanoni*, in *Riv. Dir. trib.*, 2001, I, 619 ss.; V. MASTROIACOVO, *Valenza ed efficacia delle disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente*, in A. FANTOZZI e A. FEDELE (a cura di), *Statuto dei diritti del contribuente*, Milano, 2005, 1 ss.

⁽⁴³⁾ La riserva di legge contenuta dall'articolo 23 cost. è comunemente riconosciuta come relativa. Dubbi sulla fondatezza della distinzione tra riserva di legge assoluta e relativa (che, occorre ricordare, è di origine giurisprudenziale) sono stati avanzati in passato da E. TOSATO, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, in AA. VV., "Scritti in onore di G. Ambrosiani", vol. III, Milano, 1970, 2118.

⁽⁴⁴⁾ Sulle peculiarità della fonte "legge" nell'ambito della materia tributaria, si vedano G. A. MICHELI, *Legge (dir. trib.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, 1079 ss.; G. ZINGALI, *Legge tributaria*, in *Nov. Dig. it.*, IX, 697 ss.; A. AMATUCCI, *Legge tributaria*, in *Enc. Giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990.

organo di diretta emanazione democratica, al processo decisionale. In particolare, il vaglio parlamentare mette le opposizioni in grado di controllare le decisioni prese e rende possibile sottoporre la disciplina al giudizio di legittimità della Corte costituzionale⁽⁴⁵⁾.

Il coordinamento del principio della riserva di legge con quello dell'efficacia diretta del diritto comunitario all'interno dell'ordinamento giuridico italiano sarà approfondito nel capitolo successivo, nell'ambito della ricostruzione dei rapporti tra i due sistemi normativi.

1.3. – LE FONTI DI SECONDO GRADO: I REGOLAMENTI

Tra le fonti non legislative, i regolamenti⁽⁴⁶⁾ sono la fonte secondaria per eccellenza⁽⁴⁷⁾. Nell'assetto costituzionale attuale, in particolare, la subordinazione dei regolamenti alle leggi è riconducibile alla centralità del principio democratico, in quanto i primi sono – in linea di principio – atti di provenienza governativa⁽⁴⁸⁾.

La tipizzazione dei regolamenti statali e la disciplina del loro procedimento di formazione è attualmente contenuta nella legge 400/1988, che, all'articolo 17,

⁽⁴⁵⁾ Per una ricostruzione storica e sistematica del ruolo dell'articolo 23 cost. nel sistema delle fonti del diritto tributario, si rinvia ad A. FEDELE, *Commento all'art. 23 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), "Commentario", cit., 43 ss.

⁽⁴⁶⁾ È noto che la categoria dei regolamenti comprende atti tra loro notevolmente eterogenei. In questa sede, tuttavia, il termine "regolamento" è utilizzato nella medesima accezione della legge 400/1988 e, cioè, come sinonimo di atti normativi direttamente riconducibili al potere dell'esecutivo. Si prescinde, dunque, sia dall'analisi del potere regolamentare di regioni ed enti locali, che trova il suo fondamento nel Titolo V della Costituzione, sia dai regolamenti parlamentari e degli altri organi costituzionali, che, per la funzione che svolgono e la collocazione che hanno nel sistema delle fonti, pongono problematiche del tutto peculiari. Per una ricostruzione del ruolo e della funzione dei regolamenti nel sistema delle fonti prima della legge n. 400/1988, si veda L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966. Per una rivisitazione del tema successivamente all'approvazione della legge n. 400/1988, invece, cfr. E. CHELI, *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in *Quad. cost.*, 1990, 69 ss.

Dai regolamenti, in ogni caso, occorre distinguere i cd. "atti amministrativi generali", che non sono fonti del diritto, ma atti di prassi. In tema, per tutti, M. S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, III, 18 ss. La distinzione tra le due categorie di atti è problematica, come dimostra la recente espansione dei "decreti non regolamentari". Sull'anomalia di questa categoria, di dubbia comprensione, vedi F. BATISTONI FERRARA, *Una nuova fonte di produzione normativa: i decreti ministeriali non aventi natura regolamentare*, in "Le fonti del diritto, oggi", cit., 191 ss. Sul rapporto tra prassi e fonti del diritto, si veda il par. 4.1.

⁽⁴⁷⁾ L'elaborazione del rapporto tra atti normativi del legislativo e atti normativi dell'esecutivo in chiave di rapporto gerarchico si deve alla dottrina tedesca: per tutti, si veda G. JELLINEK, *Gesetz*, cit.

⁽⁴⁸⁾ In passato, la dottrina costituzionale e quella amministrativa hanno discusso a lungo circa il fondamento della potestà normativa dell'esecutivo. La Costituzione, infatti, non ne dà una disciplina esaustiva: l'unico accenno espresso alla potestà regolamentare del governo è quello contenuto nell'articolo 87, comma 5, cost., che attribuisce al Capo dello Stato il potere di emanare regolamenti. Per alcuni (M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966), il fondamento del potere normativo del governo sarebbe da rinvenirsi nell'articolo 97 cost., che andrebbe letto come riserva di regolamento dell'esecutivo con riferimento alla materia dell'organizzazione della pubblica amministrazione.

disciplina tanto i regolamenti governativi (distinguendo tra regolamenti di esecuzione, di attuazione, autonomi o indipendenti, di organizzazione) e delegati, quanto quelli ministeriali e interministeriali.

Nell'ambito dei regolamenti dell'esecutivo, la distinzione di maggior rilievo è quella tra regolamenti governativi (decreti del Presidente della Repubblica) e ministeriali (decreti ministeriali o interministeriali). Le due sottocategorie, infatti, si trovano tra di loro in rapporto gerarchico ⁽⁴⁹⁾.

Da un punto di vista funzionale, occorre evidenziare che, in linea di principio, la disciplina di una materia attraverso fonti secondarie viene incontro ad esigenze di speditezza, tecnicismo, discrezionalità.

Nella materia tributaria, la presenza di una riserva di legge limita l'uso dei regolamenti alla disciplina degli aspetti non essenziali di un tributo ed esclude, al tempo stesso, la possibilità di regolamenti "autonomi" ⁽⁵⁰⁾.

1.4 – USI E CONSUETUDINI

La consuetudine è l'unica fonte-fatto esplicitamente ammessa dal sistema delle fonti del diritto italiano (cfr. articoli 1 e 8 delle Preleggi) ⁽⁵¹⁾ e occupa, in linea di principio, l'ultimo gradino della gerarchia delle fonti ⁽⁵²⁾.

È noto che la formazione di una consuetudine normativa presuppone il concorso di due elementi: uno oggettivo (la ripetizione costante e uniforme di un comportamento, il cd. "*usus*"), l'altro soggettivo (la convinzione generalizzata della cogenza del comportamento ripetuto, cd. "*opinio iuris seu necessitatis*").

In teoria generale, si distingue abitualmente tra usi e consuetudini "*secundum legem*", "*contra legem*" e "*praeter legem*". La consuetudine *praeter legem* si forma quando l'uso ripetuto nel tempo ha ad oggetto fatti non disciplinati da fonti di rango sovraordinato (fonti-atto). Nel caso in cui la materia sia già regolata, invece, si distingue tra consuetudine *secundum* e *contra legem* a seconda che il contenuto della regola consuetudinaria sia conforme alla legge, ovvero contrario a questa. Il principio di legalità, peraltro, impedisce che

⁽⁴⁹⁾ L'articolo 17, comma 3, della legge n. 400/1988 prevede espressamente, infatti, che "*i regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo*".

⁽⁵⁰⁾ A. FANTOZZI, *Il diritto*, cit. 114.

⁽⁵¹⁾ L'inquadramento delle consuetudini all'interno del sistema delle fonti non è pacifico in dottrina. Non tutti concordano, in particolare, sulla possibilità di considerare le consuetudini fonti del diritto e, nel caso in cui vada riconosciuta tale qualifica, sulla loro natura di fonti legali o di fonti *extra ordinem*: per una sintetica ricostruzione del dibattito dottrinario sulla consuetudine, cfr. L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 382 ss. Per la sostanziale equivalenza del termine "usi", utilizzato dalle Preleggi, con quello di consuetudine, V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 178. Rileva che la mancanza di un qualsiasi riferimento alla consuetudine nella Costituzione italiana sia del tutto in linea con la tradizione del costituzionalismo storico, F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005 (rist. agg.), 148.

⁽⁵²⁾ Anche se per alcuni si tratterebbe di fonti "senza grado": cfr. C. ESPOSITO, *Consuetudine (diritto costituzionale)*, in Enc. Dir., vol. IX, Milano, 1961, 472. Si prescinde, in questa sede, dalle consuetudini costituzionali, che sono norme di rango fondamentale (su cui vedi G. ZAGREBELSKY, *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970) e dalle consuetudini internazionali di cui all'articolo 10 cost. (cfr. L. CONDORELLI, *Il riconoscimento generale delle consuetudini internazionali nella Costituzione italiana*, in Riv. Dir. int., 1979, 14 ss).

nell'ordinamento italiano assuma rilievo la consuetudine “*contra legem*” e, cioè, l'uso ripetuto e costante in contrasto con una specifica norma inderogabile o, comunque, non conforme ad un principio o un valore del sistema giuridico⁽⁵³⁾.

Gli usi normativi, peraltro, rilevano solo se e nella misura in cui sono espressamente richiamati da norme giuridiche, che li qualificano come tali⁽⁵⁴⁾.

Nel diritto tributario, l'operatività della riserva di legge prevista dall'articolo 23 cost. restringe notevolmente la possibilità di attribuire rilievo alla consuetudine⁽⁵⁵⁾.

1.5. – LE NORME SENZA DISPOSIZIONE: I PRINCIPI E LE NORME OGGETTO DI RINVIO FORMALE

È acquisizione consolidata della dottrina giuridica l'assunto per cui non tutte le norme trovano espressione in disposizioni e, cioè, in formulazioni linguistiche espressamente prescrittive⁽⁵⁶⁾.

Questa affermazione postula l'esistenza di “norme senza disposizione” e, cioè, di norme giuridiche che, pur avendo valore cogente, non sono espresse in alcuna proposizione linguistica prescrittiva (o, comunque, sono codificate solo successivamente alla loro elaborazione): è quello che accade, ad esempio, per le norme che emergono dal “combinato disposto” di più disposizioni e per i principi⁽⁵⁷⁾.

Al riguardo, si deve evidenziare che la dottrina tenta da anni di fornire una definizione adeguata della nozione di “principio” giuridico⁽⁵⁸⁾. Ai nostri fini, può

⁽⁵³⁾ Dal punto di vista del diritto positivo, questa conclusione deriva dal combinato disposto degli articoli 1 e 8 delle Preleggi. Sul tema e, più in generale, per un inquadramento storico e teorico dell'istituto della consuetudine, N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)*, in Enc. Dir., vol. IX, Milano, 1961, 426 ss.; R. FRANCESCHELLI, *Consuetudine (diritto moderno)*, in Nss. Dig. it., vol. IV, Torino, 1959, 320 ss.

⁽⁵⁴⁾ Si tratta, a ben vedere, di un'applicazione del principio gerarchico. Per alcuni esempi di rinvio ad usi cd. “normativi”, si vedano le seguenti disposizioni del Codice civile: articoli 892, 893, 896, 992, 1236, 1336, 1374, 2118.

⁽⁵⁵⁾ A. FANTOZZI, *Il Diritto*, cit., 124, ritiene che l'ammissibilità dell'uso o della consuetudine quale fonte del diritto tributario sia difficilmente compatibile con la riserva di legge. Il medesimo autore, tuttavia, ricorda che in passato si è verificato il caso di circolari abrogative, *contra legem*, basate sulla consuetudine (circ. min. fin. 22 dicembre 1933, n. 12500 e 9 giugno 1933, n. 5522, ricordate in A. DI PIETRO, *Circolare, II) Circolari in materia tributaria*, in Enc. Giur., VI, Roma, 1988, 2).

⁽⁵⁶⁾ Sul tema, resta fondamentale il saggio di V. CRISAFULLI, *Disposizione e norma*, in Enc. Dir., vol. 13, 1964, 164 ss. Per Crisafulli, in particolare, la disposizione è la “*formula istituzionalmente rivolta a porre e rivelare la norma*”. Il medesimo autore, peraltro, ha rilevato come non vi sia ragione di distinguere tra principi espressi e inespressi: V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in “Studi sui principi generali dell'ordinamento giuridico”, Pisa, 1941.

⁽⁵⁷⁾ V. CRISAFULLI, *Disposizione*, cit., 196.

⁽⁵⁸⁾ La letteratura in materia è molto ricca. L'elaborazione più raffinata della nozione di principi proviene dalla dottrina costituzionalistica e dalla teoria generale del diritto: cfr. S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in Enc. Dir., vol. XXXV, Milano, 1986, 494 ss.; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in Enc. Giur., Roma, 1991, vol. XXIV; F. SORRENTINO, *I principi generali dell'ordinamento giuridico nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto*, in Dir. Soc., 1987, 181 ss.; R. GUASTINI, *Principi del diritto*, in

bastare il rilievo che i principi sono norme, ma non “regole”, perlomeno non regole puntuali: i principi non prescrivono “cosa fare”, ma forniscono criteri per “prendere posizione” di fronte ad un determinato evento ⁽⁵⁹⁾.

A ben vedere, dunque, i principi non sono tanto norme “senza disposizione”, ma norme a disposizione “eventuale” o “plurima”: il dato caratterizzante del principio, infatti, non è tanto l’assenza di una formulazione linguistica, quanto la pluralità di formulazioni linguistiche che possono dirsi “aderenti” al medesimo, o che ne sono comunque espressione. Quello che manca, in sostanza, è la corrispondenza biunivoca tra una – o più – disposizioni e il principio: ciascun principio, infatti, è più ricco dell’insieme delle sue applicazioni positive, come intende chi individua il tratto caratterizzante dei principi in una “eccedenza di contenuto” normativo, deontologico o assiologico ⁽⁶⁰⁾.

Questa ricostruzione si adatta sia ai principi costituzionali (cd. principi fondamentali o supremi), sia ai “principi generali del diritto” o, per usare la medesima espressione delle Preleggi, ai “*principi generali dell’ordinamento giuridico dello Stato*” ⁽⁶¹⁾.

“Dal diritto alle norme”, Torino, 1992, 143 ss.; N. BOBBIO, *Principi generali del diritto*, in Nss. Dig. it., XIII, 1966, 887 ss.

⁽⁵⁹⁾ G. ZAGREBELSKY (*Il diritto mite*, Torino, 1992, 149), rileva come alle regole – intese come norme puntuali – si possa ubbidire (la conformità alla regola è dunque valutabile in termini alternativi, di *aut aut*), mentre ai principi si possa soltanto “aderire” (la conformità al principio si valuta in termini di bilanciamento). Non si concorda, tuttavia, con l’ulteriore rilievo formulato dall’autore, secondo cui “*distinguere le regole dai principi significa ..., a grandi linee, distinguere la Costituzione dalla legge*”, anche se l’affermazione va inquadrata nella peculiare concezione della materia costituzionale che caratterizza l’opera del medesimo Zagrebelsky. Che la Costituzione contenga tanto regole quanto principi è chiaro sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1956: anzi, a ben vedere, le stesse norme sui diritti fondamentali possono avere la duplice valenza di regola o di principio secondo la funzione applicativa in concreto esplicita. In questo senso, L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in “Studi in onore di Feliciano Benvenuti”, vol. III, Venezia, 1996, 1153.

⁽⁶⁰⁾ Secondo la nota espressione di E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971, 310 ss. Nel medesimo senso, F. MODUGNO, *Principi generali*, cit.; V. CRISAFULLI, *Per la determinazione*, cit., 240, che precisa che “*i principi stanno alle norme (particolari) come il più sta al meno, come quello che è anteriore e pozione, a qualcosa che è posteriore e conseguente*”. La contrapposizione tra principio-premessa e norma-conseguenza si ritrova, in realtà, anche in E. BETTI, *Interpretazione*, cit., 312, secondo il quale “*principio si contrappone concettualmente a compimento, a conseguenza che ne discende, e così alla norma compiuta e formulata*”. Nel senso che questa distinzione vada in senso meramente concettuale, e non effettuale, S. BARTOLE, *Principi*, cit., 518. Poco precisa, invece, appare l’affermazione di M. S. GIANNINI (1942, 43), secondo la quale i principi disciplinano spesso “*fattispecie vaghe e indeterminate*”.

L’interpretazione dei principi come norme caratterizzate da un’eccedenza di contenuto assiologico si ritrova, per alcuni aspetti, anche nella nota teoria di R. DWORKIN (*Taking Rights Seriously*, Londra, 1977, 105 ss.), secondo cui gli *hard cases* – i casi “difficili”, quelli che coinvolgono i diritti fondamentali e i valori fondanti di un determinato ordinamento o ordine sociale – non possono essere risolti in base a semplici norme, intese come regole puntuali, ma in base a “*principles and policy*”.

Discorso a parte merita la nozione di “principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale”, che, secondo la Corte costituzionale, costituiscono i “controlimiti” alle limitazioni di sovranità consentite dall’art. 11 cost. nell’ambito della UE (sentenza 27 dicembre 1973, n. 183). La questione verrà affrontata diffusamente nel Capitolo II, al paragrafo 6.2.

⁽⁶¹⁾ Articolo 12 delle Preleggi. L’espressione “principi del diritto”, peraltro, era quella utilizzata nel Codice del 1865. Sul punto, S. BARTOLE, *Principi generali*, cit., 495-496.

I principi, inoltre, sono polivalenti: da una parte, infatti, la loro applicazione risulta nell'elaborazione di una pluralità di norme (funzione normogenetica e programmatica); dall'altra, essi soddisfano l'esigenza di razionalizzazione immanente in ogni sistema giuridico (funzione sistemica) ⁽⁶²⁾.

Per una parte della dottrina, rientrano nel *genus* delle norme senza disposizione anche le norme di altri ordinamenti, che entrano a far parte dell'ordinamento italiano in virtù di un rinvio formale o mobile ⁽⁶³⁾. Il rinvio formale, infatti, non ha ad oggetto la disposizione, quanto la norma derivante da una data fonte. Più propriamente, l'oggetto specifico del rinvio mobile è una determinata fonte, estranea all'ordinamento cui appartiene la norma rinviante: in questo senso, il rinvio formale è rinvio di produzione ⁽⁶⁴⁾. Per una parte della dottrina, pertanto, la norma estera oggetto di rinvio formale rileverebbe nell'ordinamento italiano come mero fatto giuridico, indipendentemente dalla sua natura nell'ordinamento di origine ⁽⁶⁵⁾. Nel caso di rinvio a fonti di ordinamenti stranieri, tuttavia, questa concezione non è più sostenibile a causa del tenore attuale delle norme generali in materia di diritto internazionale privato, che, estendendo il principio *iura novit curia* alle norme straniere applicabili nel nostro ordinamento in virtù di un rinvio mobile, lascia intendere che le fonti straniere mantengono anche nell'ordinamento italiano la loro originaria natura normativa ⁽⁶⁶⁾.

Ancora con riferimento alla distinzione tra disposizioni e norme, infine, merita ricordare che, fino agli anni '60, in dottrina ha avuto un certo credito la

N. BOBBIO (*Principi generali*, cit., 895) rileva che la funzione interpretativa di cui all'articolo 12 Prel. è solo una delle quattro funzioni assolute dai principi generali, che, infatti, hanno anche, a seconda dei casi, funzione integrativa, direttiva o limitativa.

Questa nozione, tuttavia, sarà meglio analizzata nel contesto del paragrafo 2, dedicato all'interpretazione delle fonti normative.

⁽⁶²⁾ S. BARTOLE, *Principi*, cit., 531-533.

⁽⁶³⁾ V. CRISAFULLI, *Disposizione*, cit., 197. Secondo le teorie dualistiche, in caso di rinvio mobile, nell'ordinamento rinviante non sarebbe dato rinvenire alcuna disposizione da cui evincere il contenuto della norma rinviata, ma solo la norma di rinvio, che è norma sulla produzione giuridica e, dunque, si riferisce alle corrispondenti norme sulla produzione giuridica dell'altro ordinamento, nazionalizzandole. Nell'ordinamento rinviante, in sostanza, rileva il mero "fatto" della produzione normativa: ne consegue che le fonti estere degradano fittiziamente a fontifatto, a prescindere dalla loro reale natura nell'ordinamento di origine: per tutti, si veda G. MORELLI, *Elementi di diritto internazionale privato italiano*, XI ed., Napoli, 1982. Sulla storia e sull'affermazione del principio del rinvio nel diritto internazionale privato, T. BALLARINO, *Rinvio (diritto internazionale privato)*, in Enc. Dir., vol. XL, 1989, 1004 ss.; C. GRASSETTI, *Rinvio (teoria del) (Diritto internazionale privato)*, in Nss. Dig. it., vol. XV, 1957, Torino, 1177 ss.

⁽⁶⁴⁾ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. CICU e F. MESSINEO (fond. da), "Trattato di diritto civile e commerciale", Milano, 1998, 662.

⁽⁶⁵⁾ Sul tema, diffusamente A. BERNARDINI, *Produzione di norme giuridiche mediante rinvio*, Milano, 1966.

⁽⁶⁶⁾ Articolo 14, comma 1, della legge n. 218 del 1995. Nel senso del testo, F. MOSCONI e C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale (Parte generale)*, IV, ed., Torino, 2007, 220-221. Conferma l'applicabilità del principio *iura novit curia* al diritto straniero oggetto di rinvio mobile la Corte di Cassazione, nella sentenza 21 aprile 1005, n. 8360.

Il mantenimento della natura originaria della norma straniera oggetto di rinvio mobile, tuttavia, ne conferma la perdurante estraneità rispetto all'ordinamento rinviante: cfr. G. BARILE, *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario e diritto internazionale*, Padova, 1987, 11.

ulteriore distinzione tra disposizioni e “dichiarazioni di rappresentazioni”. Secondo questa teoria, non tutte le proposizioni linguistiche contenute in un testo normativo (una fonte-atto) dovrebbero necessariamente essere qualificate come disposizioni: nei testi normativi, infatti, si possono rinvenire alcune proposizioni che hanno un valore meramente descrittivo o informativo. Queste “dichiarazioni di rappresentazioni” andrebbero distinte dalle disposizioni vere e proprie, caratterizzate dalla valenza precettiva – diretta o indiretta⁽⁶⁷⁾.

Come già ricordato al paragrafo 1, la dottrina moderna propende per identificare le fonti del diritto – e, dunque, norme e disposizioni – in base ad un criterio meramente formale, a prescindere da qualsivoglia considerazione in ordine al contenuto delle medesime. Si ammette comunemente, tuttavia, che non tutto il contenuto di un atto-fonte debba necessariamente avere valore normativo: è noto, ad esempio, che nessun valore normativo va attribuito a titoli e rubriche, se non, entro certi limiti, ai fini dell’interpretazione⁽⁶⁸⁾.

1.6. – *IL RINVIO RECETTIZIO E I CONCETTI GIURIDICI INDETERMINATI*

Si ha rinvio materiale o recettizio quando la disposizione di rinvio ha ad oggetto una disposizione determinata, o un determinato insieme di disposizioni. A differenza del rinvio mobile, la norma di rinvio si appropria del contenuto di una regola posta da un altro ordinamento (non necessariamente da un altro ordinamento giuridico, potrebbe trattarsi di una regola religiosa o tecnica), attribuendo a questo “contenuto” il proprio valore formale⁽⁶⁹⁾. Mediante il rinvio materiale, pertanto, l’ordinamento recepisce *una tantum* determinate regole o norme formalmente elaborate da altri sistemi. Ne consegue che la regola recepita resta immutata nell’ordinamento “ospite” anche qualora venga modificata o, al limite, eliminata, nell’ordinamento di origine⁽⁷⁰⁾.

È bene evidenziare che, in caso di rinvio, non si è in presenza di una lacuna dell’ordinamento, bensì di una auto-integrazione del medesimo. Come verrà approfondito nel paragrafo 2.1., infatti, l’esistenza di una lacuna (sia pure apparente) presuppone l’assenza di una norma puntuale che disciplina quella determinata fattispecie. Nel caso del rinvio, tuttavia, la norma c’è: si tratta della norma di rinvio, che contiene una disciplina puntuale della fattispecie, consistente

⁽⁶⁷⁾ V. CRISAFULLI, *Disposizione*, cit., 201-202. Il medesimo autore rileva come, nella pratica, l’individuazione di proposizioni meramente descrittive nell’ambito di un testo normativo possa rivelarsi estremamente difficile, se non a tratti impossibile.

⁽⁶⁸⁾ Vedi *infra*, par. 2. La questione è di particolare rilievo nel caso degli IAS/IFRS, che sono formulati in guisa di “principi contabili” e, cioè, di documenti esplicativi: sembra difficile e, per alcuni aspetti, fuorviante, attribuire valore normativo a tutte le proposizioni linguistiche contenute in un dato principio contabile. Il tema, in ogni caso, sarà discusso nell’ambito del Capitolo IV, al quale si rinvia per approfondimenti.

⁽⁶⁹⁾ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica*, cit, 662. A. BERNARDINI, *Produzione*, cit., *passim*.

⁽⁷⁰⁾ Per una interessante analisi dell’uso del rinvio recettizio come mezzo per giuridicizzare le regole tecniche, si veda F. SALMONI, *Il rapporto tra tecnica e diritto attraverso l’analisi della produzione normativa tecnica consensuale*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a cura di), “Governo dell’ambiente e formazione delle norme tecniche”, Milano, 2006, 130. Sulle norme tecniche in generale, si veda il successivo paragrafo 4.2.

nell'imporre all'interprete di considerare una fonte o una norma appartenente ad un altro ordinamento (giuridico o non giuridico) ⁽⁷¹⁾.

Tanto premesso, occorre analizzare la nozione di "concetti giuridici indeterminati" e la differenza dell'operazione interpretativa di "riempimento" di questi concetti rispetto al rinvio materiale.

La nozione di concetti giuridici indeterminati, che, come spesso, accade, deriva dalle elaborazioni della dottrina tedesca, si basa sulla considerazione che il diritto non può regolare nei dettagli tutti i comportamenti umani giuridicamente rilevanti. D'altra parte, nella dottrina tradizionale la norma giuridica si caratterizza proprio per la generalità e l'astrattezza della sua formulazione: se è vero che questa impostazione è oggi del tutto superata, non si può negare il rilievo dell'intuizione di fondo che la sorregge e, cioè, che nel concetto stesso di "regola" è insita un'aspirazione alla generalità, intesa, se non altro come generalizzazione. Ne consegue che in tutti gli ordinamenti, anche in quelli maggiormente ancorati al diritto scritto e al principio di legalità, si rinvengono norme "elastiche", che fanno riferimento a concetti tanto generali da apparire sostanzialmente indeterminati: si pensi, ad esempio, alla nozione di "comune senso del pudore" nel diritto penale o a quella di "diligenza" nel diritto civile ⁽⁷²⁾. In molti casi, peraltro, l'applicazione dei concetti indeterminati presuppone l'individuazione di dati tecnici e valori sociali non ricavabili dal mondo del diritto, ma per riferimento ad altre discipline.

Anche nel caso delle norme a fattispecie indeterminata, in ogni caso, la dottrina ritiene che la concretizzazione di una clausola generale ed elastica si risolva in un'operazione di interpretazione della norma e resti, pertanto, nel campo dell'applicazione del diritto senza sconfinare in quello della etero-integrazione dell'ordinamento ⁽⁷³⁾.

2. – L'INTERPRETAZIONE DELLE NORME GIURIDICHE

L'interpretazione giuridica è il processo logico attraverso il quale dalla disposizione si perviene alla norma. Il processo interpretativo si colloca

⁽⁷¹⁾ Sulla differenza tra lacuna e rinvio, vedi E. BETTI, *L'interpretazione*, cit., 47; M. CORSALE, *Lacune dell'ordinamento*, in Enc. Dir., vol. XXII, Milano 1973, 257 ss.; A. G. CONTE, *Saggio*, cit., 8.

⁽⁷²⁾ Sull'uso di clausole generali nel diritto civile e sul rapporto tra queste, lacune e norme di rinvio, si vedano S. RODOTÀ, *Ideologie e tecniche nella riforma del diritto civile*, in Riv. Dir. comm., 1967, I, 94 ss.; E. ROSELLI, *Il controllo della cassazione civile sull'uso delle clausole generali*, Napoli 1983, 211.

⁽⁷³⁾ L. CAIANI, *I giudizi di valore nella interpretazione giuridica*, Padova, 1952, 247 ss.; TEDESCHI, *L'insufficienza della norma e la fedeltà dell'interprete*, in Riv. Dir. civ., 1962, I, 536 ss.; R. QUADRI, *Applicazione della legge in generale*, in A. SCIALOJA e G. BRANCA (a cura di) "Commentario del codice civile, Bologna-Roma, 1974, 25 ss.; E. BETTI, *Interpretazione*, cit., 47 e 237 ss.; E. ROSELLI, *Il controllo*, cit., 211.

idealmente a metà tra creazione e applicazione del diritto ⁽⁷⁴⁾ e abbraccia tanto l'attività di interpretazione vera e propria, quanto il risultato di tale attività ⁽⁷⁵⁾.

L'interpretazione, tuttavia, è solo una delle fasi in cui si può suddividere, in via teorica, l'applicazione del diritto: mentre l'interpretazione ha ad oggetto testi normativi, l'applicazione, infatti, ha ad oggetto le norme che se ne possono enucleare. L'applicazione del diritto, inoltre, è appannaggio di soggetti qualificati (giudici, funzionari amministrativi) e comprende necessariamente anche momenti volitivi (qualificazione di una fattispecie concreta e decisione del caso) ⁽⁷⁶⁾.

Secondo le teorie formalistiche (o cognitive), l'interpretazione giuridica, che è una *species* dell'interpretazione testuale, è un processo puramente logico, che opera, a seconda dei casi, come sillogismo deduttivo o come sussunzione del caso all'interno della norma.

Secondo le teorie sostanziali, invece, l'attività interpretativa non ha valenza meramente cognitiva, bensì valutativa e decisionale. Alcune teorie intermedie, peraltro, riconoscono che la valutazione va sempre effettuata all'interno dei confini posti dal linguaggio legislativo, che costituisce, tuttavia, una "trama aperta" e non chiusa ⁽⁷⁷⁾.

D'altra parte, una delle tendenze attuali della scienza giuridica è il superamento della tradizionale distinzione tra posizione della norma e interpretazione della medesima, alla luce della consapevolezza che l'interpretazione "*non è la spiegazione di un testo conchiuso e indisponibile ma l'intermediazione necessaria e vitale fra la proposizione astratta della norma e la ineludibile concretezza storica che l'interprete ha di fronte*" ⁽⁷⁸⁾. Di conseguenza, secondo le teorie sostanziali (oggi maggioritarie), la natura pratica della scienza del diritto si riflette anche nell'interpretazione giuridica, che non si esaurisce nell'attività logica della deduzione-induzione, ma è il prodotto della reazione tra disposizione, caso concreto e ordinamento ⁽⁷⁹⁾.

Alle tradizionali teorie formalistiche si ricollegano anche i dogmi della completezza e della coerenza del diritto e, dunque, della natura meramente apparente delle "lacune" giuridiche ⁽⁸⁰⁾. Negli ordinamenti positivi ispirati alla

⁽⁷⁴⁾ Coerente con questa duplicità di natura è la distinzione tra attività interpretativa e suoi risultati: cfr. G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, 40.

⁽⁷⁵⁾ Che si identifica con la norma. Cfr. R. GUASTINI, *Dalle fonti alle norme*, Torino, 1992, 102-103. L'autore sottolinea anche lo stesso legame intercorrente tra interpretazione giuridica e argomentazione.

⁽⁷⁶⁾ R. GUASTINI; *Dalle fonti*, cit., 107.

⁽⁷⁷⁾ L'immagine della "*open texture*" è di H. L. A. HART, *The Concept of Law*, Oxford, 1961.

⁽⁷⁸⁾ P. GROSSI (*Il diritto*, cit., 502) fa risalire questa intuizione, sul piano filosofico, a H. G. GADAMER, *Verità e metodo*, Milano, 2002 [trad. it.]. In realtà, la questione del rapporto tra interpretazione, norma e testo era stata già affrontata dalla dottrina giuridica italiana degli anni '50: cfr. T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, Milano, 1959, 70 ss.; *contra*, nel senso che l'unica norma pensabile risiede già nel testo, e che dunque l'interpretazione è frutto di una "decisione automatica", F. CARNELUTTI, *In tema di interpretazione ed applicazione della legge*, in Riv. Dir. proc., 1958, 24 ss.

⁽⁷⁹⁾ Cfr., ad esempio, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 181-182. Lo stretto rapporto "circolare" intercorrente tra norma e caso è evidenziato da N. LUHMANN, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Bologna, 1978, 48.

⁽⁸⁰⁾ Sulle lacune e sul dogma della completezza dell'ordinamento, si vedano, per tutti, N. BOBBIO, *Lacune del diritto*, in Nss. Dig. it., vol. IX, Torino, 1963; ID., *Contributi ad un*

rule of law, in particolare, il giudice è obbligato a ricercare e ad applicare una norma anche nei casi che, a prima vista, non sembrano regolati dal diritto ⁽⁸¹⁾. Negli ordinamenti di *civil law*, infatti, non è ammesso che il giudice possa “creare” norme.

Queste considerazioni spiegano perché la valorizzazione del momento interpretativo è tipica dei sistemi di *common law* e si contrappone alla valorizzazione del ruolo del procedimento di formazione dell’atto, che caratterizza invece il *civil law*, in cui le fonti sono riconducibili al modello della “legge”, intesa come provvedimento deliberato da un organo costituzionale titolare della funzione legislativa o di una sottospecie di essa ⁽⁸²⁾.

A differenza che nel caso del rinvio materiale, tuttavia, nell’interpretazione dei concetti giuridici indeterminati l’individuazione del contenuto concreto della norma non segue il percorso predeterminato dal legislatore, ma è rimesso alla discrezionalità dell’interprete.

2.1. – L’INTERPRETAZIONE DELLE NORME NELL’ORDINAMENTO ITALIANO

La disposizione che disciplina l’interpretazione della legge ⁽⁸³⁾ nell’ordinamento italiano è l’articolo 12 delle Preleggi ⁽⁸⁴⁾. Questa disposizione

dizionario giuridico, Torino, 1994, 90 ss.; A. G. CONTE, *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici*, Torino, 1962; D. DONATI, *Il problema delle lacune nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1910, 15 ss.; S. ROMANO, *Osservazioni sulla completezza dell’ordinamento statale*, Modena, 1925, 50 ss. Le spiegazioni teoriche della illusorietà delle lacune sono di vario genere. Per alcuni, il diritto non ammette lacune, in quanto ciascun ordinamento contiene una clausola generale implicita, secondo la quale tutto ciò che non è vietato, è permesso (si tratta di una generalizzazione del principio di stretta legalità positivamente previsto in ambito penale); per altri, invece, l’assenza di qualificazione giuridica di una data fattispecie è irrilevante per il diritto, in quanto dove “non c’è qualificazione giuridica, non c’è neanche diritto (cd. teoria dello “spazio giuridico vuoto). Un’ultima teoria, infine, ammette in ipotesi l’incompletezza del diritto, ma al solo fine di poter affermare che ogni lacuna può essere colmata facendo ricorso ai principi dell’analogia *legis* e *iuris*. Per una sintetica esposizione delle diverse tesi, cfr. R. GUASTINI, *Dalle fonti*, cit., 139-141. La distinzione tra i concetti di coerenza e completezza dell’ordinamento è ben spiegata da F. CARNELUTTI (*Teoria generale dell’interpretazione*, II ed., Roma, 1946, 76 ss.), per il quale la coerenza presuppone la purgazione del sistema dalle eventuali norme “di troppo”, mentre la completezza richiede l’integrazione del sistema con le eventuali norme mancanti. Distingue, invece, tra lacune “statiche” (connesse alla natura testuale del diritto positivo e, dunque, alla intrinseca imprecisione del linguaggio) e lacune “dinamiche (connesse alla natura pratica del diritto e, dunque, alla necessità di applicare la norma al fatto) L. LOMBARDI VALLAURI, *Giurisprudenza*, in Enc. Dir., vol. XV, Roma, 1990, 2.

⁽⁸¹⁾ Nell’ordinamento italiano, questa esigenza trova espressione nell’articolo 55 del Codice di procedura civile, che prevede la responsabilità del giudice che, senza giusto motivo, rifiuta, omette o ritarda di provvedere sulle domande o istanze delle parti e, in generale, di compiere un atto del suo ministero, nonché nell’articolo 328 del Codice penale, che punisce l’omissione o il rifiuto di atti d’ufficio.

⁽⁸²⁾ A. PIZZORUSSO, *Problemi metodologici*, cit., 1701-2. Il *common law* è, in un certo senso, consuetudine elevata a sistema: l’espressione, infatti, “non ha il significato di «legge comune», che bisogna «subire», ma quello di «complesso di norme» o «sistema normativo» di elaborazione giurisprudenziale che la società osserva con la convinzione della necessità del suo «rispetto» come manifestazione di autoregolamentazione ed intima espressione del proprio profondo senso sociale” (G. CRISCUOLI, *Introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Milano, 1981, 3).

⁽⁸³⁾ Il termine va qui inteso in senso ampio, come fonte del diritto.

fornisce una serie di criteri interpretativi, che la maggior parte della dottrina intende ordinati in maniera gerarchica⁽⁸⁵⁾.

Secondo la dottrina tradizionale, pertanto, il primo criterio cui far ricorso nell'interpretazione delle disposizioni giuridiche è quello testuale: in base al comma 1 del citato articolo 12, infatti, alla legge non si può attribuire “*altro significato se non quello fatto palese dal significato proprio delle parole*”⁽⁸⁶⁾. All'interpretazione testuale, tuttavia, si affianca necessariamente quella logico-sistematica, che ha riguardo al significato delle parole “*secondo la loro connessione*”, e l'interpretazione “*teleologica*”, che indaga l'intenzione del legislatore. Quest'ultima, peraltro, va intesa nel senso rigorosamente oggettivo di “*ratio legis*”⁽⁸⁷⁾.

Nel caso in cui i criteri del primo comma dell'articolo 12 non fossero sufficienti ad enucleare una norma dal significato chiaro e coerente, ci si troverebbe in presenza di una (apparente) lacuna, risolvibile attraverso i criteri di integrazione previsti dal secondo comma del medesimo articolo 12, a mente del quale: “[s]e una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato”⁽⁸⁸⁾.

La disposizione citata disciplina le due ipotesi comunemente conosciute come *analogia legis* e *analogia iuris*.

⁽⁸⁴⁾ È opportuno ricordare che le norme straniere applicabili nel nostro ordinamento in virtù di un rinvio mobile vanno interpretate in base i criteri di interpretazione previsti dall'ordinamento di origine (articolo 15, comma 1, legge n. 218 del 1995). Questo è perché, come già ricordato nel paragrafo 1.5, il rinvio mobile non ha ad oggetto la disposizione, ma la fonte straniera e, dunque, il complesso dei criteri che disciplinano la produzione e l'applicazione di una determinata norma nell'ordinamento di origine.

⁽⁸⁵⁾ In dottrina non sono mancate posizioni tese a svalutare la portata realmente precettiva dell'articolo 12 Prel., il cui contenuto andrebbe ridotto a meri “consigli” o suggerimenti, vista l'impossibilità di imbrigliare in regole giuridiche l'attività interpretativa: cfr. sul tema, F. CARNELUTTI, *Metodologia del diritto*, Padova, 1939, 75 ss.; R. GUASTINI, *Dalle fonti*, cit., 25 ss.

⁽⁸⁶⁾ La priorità dell'interpretazione testuale è stata ricondotta dalla Corte di Cassazione al principio della separazione dei poteri: cfr. Cass., sentenza 2 agosto 1966, n. 2148. *Contra*, però, vedi, Cass., sentenza 12 novembre 1977, n. 4909; Cass., sentenza 5 aprile 1978, n. 1549. Il criterio testuale rappresenta la moderna evoluzione del principio contenuto nel brocardo “*in claris non fit interpretatio*”: per una ricostruzione del collegamento tra i due principi, nonché del loro significato storico e giuridico, G. GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, 1969, V, 112 ss.

R. GUASTINI (*Dalle fonti*, cit., 105) osserva giustamente come, da un punto di vista di teoria generale, sia “opinione fallace” ritenere che le parole abbiano un senso e un significato loro proprio, a prescindere dal senso e dal significato attribuito dall'interprete. Riconosce come velleitaria la pretesa di ricondurre l'attività dell'interprete ad un procedimento per gradi che obbedisce ad una logica precostituita. A. PERLINGIERI, *L'interpretazione della legge come sistematica ed assiologia. Il brocardo in claris non fit interpretatio, il ruolo dell'art. 12 disp. prel. c. c. e la nuova scuola dell'esegesi*, in *Rass. Dir. civ.*, 1985, 997.

⁽⁸⁷⁾ L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 107, dopo aver ricordato che la *ratio legis* è intesa in senso oggettivo dalla quasi totalità della dottrina, rileva che si dovrebbe in realtà parlare di *ratio iuris*, a causa della tendenza a sistematizzare l'ordinamento e del conseguente ampliamento della comparazione analogica ad interi settori del diritto.

⁽⁸⁸⁾ L'espressione “principi del diritto”, peraltro, era quella utilizzata nel Codice del 1865. Sul punto, cfr. S. BARTOLE, *Principi generali*, cit., 495-496.

Nel primo caso, la lacuna è colmata attraverso il ricorso alle caratteristiche essenziali dell'istituto, come emergono dalle diverse norme che lo disciplinano (si tratta delle cd. lacune in senso ampio).

Nel secondo caso, il dogma della completezza dell'ordinamento impone di considerare che la lacuna sia tale solo in senso improprio, in quanto la teleologia immanente all'ordinamento (o allo specifico settore considerato) imporrebbe la presenza di una norma, che l'interprete è obbligato a ricostruire. L'interpretazione analogica si avvale dei "principi generali del diritto" o, per usare la medesima espressione delle Preleggi, dei "*principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*" (cd. lacune in senso improprio).

A differenza dei principi fondamentali di rango costituzionale, ricordati nel paragrafo 1.5, i principi generali derivano generalmente da un processo induttivo, che tenta di individuare i tratti comuni ad una serie di norme puntuali.

A ben vedere, la subordinazione dell'interpretazione sistematica all'interpretazione testuale non è più seriamente sostenibile a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che impone di rileggere l'ordinamento vigente alla stregua dei principi e dei valori in essa contenuti, secondo le linee della cd. interpretazione "adeguatrice" o costituzionalmente orientata⁽⁸⁹⁾.

La Costituzione, peraltro, impone l'uso di ulteriori criteri interpretativi, quale il criterio generale della ragionevolezza e quello del necessario bilanciamento tra valori contrastanti⁽⁹⁰⁾.

È utile ricordare che in passato si tendeva a porre enfasi sulla distinzione tra analogia e interpretazione estensiva: mentre l'analogia era vista come un modo per creare diritto – si riteneva, infatti, che la regola applicabile al caso non disciplinato venisse "clonata" da quella disciplinante il caso analogo – l'interpretazione estensiva restava sempre nel campo dell'applicazione del diritto positivo. Interpretare estensivamente una disposizione, infatti, doveva ritenersi equivalente ad estenderne la portata fino al più ampio significato con essa compatibile, sulla base del presupposto che il legislatore "*minus dixit quam voluit*".

La teorizzazione della funzione creatrice dell'analogia era quindi utilizzata per distinguere, nell'ambito delle materie rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 14 delle Preleggi, tra integrazione analogica, vietata, e interpretazione estensiva, ammessa.

L'articolo 14, in particolare, vieta espressamente l'analogia per le leggi penali e per le leggi "eccezionali" e, cioè, quelle che fanno eccezione a regole generali. Al riguardo, occorre ricordare che la dottrina tradizionale riteneva che il divieto di analogia fosse applicabile – per analogia – anche alle leggi tributarie, in

⁽⁸⁹⁾ Cfr. C. Cost., sentenza n. 63 del 1989. In dottrina, V. ONIDA, *L'attuazione della Costituzione tra magistratura e Corte costituzionale*, in "Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati", IV, Milano, 1977, 537 ss. Il criterio dell'interpretazione adeguatrice, in quanto espressione del generale principio di conservazione dei documenti giuridici, vale anche nei rapporti tra fonti primarie e subordinate: cfr. C. Cost., sentenza n. 559 del 1988.

⁽⁹⁰⁾ L. PALADIN, *Le fonti*, cit., 111-112.

quanto si trattava di leggi “quasi-penali” e comunque “eccezionali” ⁽⁹¹⁾. A supporto di questa tesi, veniva portato l’articolo 23 cost., che, istituendo una riserva di legge per la materia tributaria, doveva essere interpretato nel senso di escludere che gli interpreti fossero abilitati a creare norme impositrici avvalendosi dell’interpretazione analogica.

Questa impostazione, tuttavia, va considerata doppiamente superata: da un alto, infatti, è superata la concezione che vede l’analogia come strumento di creazione di norme nuove, a favore della tesi per cui con l’analogia non si fa altro che esplicitare norme implicite nell’ordinamento; dall’altra, è superata anche la concezione del diritto tributario come sistema di norme quasi-penali o eccezionali, che non tollererebbero un’interpretazione analogica ⁽⁹²⁾.

L’interpretazione della legge tributaria ha posto problemi di deroga rispetto alla disciplina ordinaria anche con riferimento al peso da attribuire all’interesse erariale (e, in particolare, alla possibilità di adottare come canone ermeneutico la massima “*in dubio, pro fisco*”), alla possibilità di superare il testo della norma in caso di costruzioni elusive, al valore per il diritto tributario degli istituti giuridici propri di altri campi del diritto ⁽⁹³⁾.

2.2. IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE TRA INTERPRETAZIONE E NORMAZIONE

Nell’ambito del giudizio incidentale di legittimità, la Corte costituzionale, quale “giudice delle leggi”, svolge nell’ordinamento italiano la duplice funzione di interprete primo dell’ordinamento – e, dunque, di garante del sistema delle fonti – e quella di produttore di norme, se non altro in funzione “complementare” rispetto a quella delle fonti legislative ⁽⁹⁴⁾.

La funzione “creatrice” della Corte costituzionale è evidente in particolare nel caso delle sentenze cd. “interpretative” e, cioè, delle sentenze che non si limitano ad accogliere o rigettare il quesito di legittimità sollevato dal giudice *a quo*, ma dosano gli effetti della pronuncia, in base all’individuazione

⁽⁹¹⁾ La tesi è stata sostenuta, ad esempio, da A. D. GIANNINI, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956, 44-45. Cfr. anche E. VANONI, *Natura ed interpretazione delle leggi tributarie*, ora in “Opere giuridiche”, Milano, 1961-1962, I, 3 ss.

⁽⁹²⁾ Il superamento della vecchia tesi è già in A. AMATUCCI, *L’interpretazione della norma di diritto finanziario*, Napoli, 1965, 101 ss.

⁽⁹³⁾ A queste si deve aggiungere la nota teoria dell’interpretazione “funzionale” propugnata da B. GRIZIOTTI (*Lo studio funzionale dei fatti finanziari*, in Riv. Dir. fin., 1940, I, 306; ID., *L’interpretazione funzionale delle leggi finanziarie*, in Riv. Dir. fin., 1949, I, 347 ss.). Per Griziotti e per i suoi allievi della cd. “scuola di Pavia”, infatti, l’interpretazione della norma doveva adeguarsi alla causa del tributo desunta dalla simultanea considerazione dei profili politici, economici, giuridici e tecnici del fenomeno finanziario, anche al di là della lettera della legge. Le diverse problematiche che nel tempo hanno interessato l’interpretazione della legge tributaria sono ben riassunte in A. FANTOZZI, *Il diritto*, cit., 182 ss. Per una ricostruzione completa e approfondita, si veda anche G. MELIS, *L’interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003.

⁽⁹⁴⁾ Secondo la tesi di F. MODUGNO, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in Giur. cost., 1981, 1646 ss. La funzione normativa della Corte costituzionale è riconosciuta in maniera piena da chi ritiene che l’annullamento di una disposizione o di parte di essa abbia una valenza innovativa tale da rendere assimilabile una pronuncia di annullamento ad un atto avente forza di legge: cfr. L. PALADIN, *Diritto*, cit., 781 e riferimenti bibliografici ivi contenuti.

dell'interpretazione corretta (e, dunque, della norma) ⁽⁹⁵⁾. Queste considerazioni, peraltro, sono alla base della teoria del diritto vivente, in base alla quale è dal dialogo tra le Corti di ultima istanza che si evince il modo in cui il sistema positivo va interpretato e applicato in un dato momento storico ⁽⁹⁶⁾.

Da un punto di vista pratico, inoltre, l'efficacia *erga omnes* delle pronunce della Corte costituzionale è molto vicina all'efficacia tendenzialmente generale propria delle fonti legislative ⁽⁹⁷⁾.

2.3. LA CORTE DI CASSAZIONE E LA NOMOFILACHIA

La funzione di cosiddetta "nomofilachia" è attribuita alla Corte di cassazione dall'articolo 65 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (disciplina dell'ordinamento giudiziario), che prevede che la Corte assicuri "*l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni*" ⁽⁹⁸⁾.

⁽⁹⁵⁾ La Corte ha provveduto ad affinare nel tempo i propri tipi di sentenze. Al riguardo, si distingue comunemente tra sentenze interpretative (di accoglimento o di rigetto), sentenze manipolative, additive, sostitutive, di accoglimento "pro futuro" (cd. sentenze monito). Sul tema si rinvia ancora a L. PALADIN, *Diritto*, cit., 771 ss.; G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in "Scritti Crisafulli", I, 755 ss.; A. ANZON, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, 3199 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Le decisioni delle questioni di legittimità costituzionale sulle leggi*, in "La giustizia costituzionale", II ed., Bologna, 1988, 255 ss., e in M. BESSONE e R. GUASTINI (a cura di), "La regola del caso", Padova, 1995, 427 ss.

⁽⁹⁶⁾ Per riferimenti bibliografici sulla dottrina del diritto vivente, si veda il paragrafo successivo, nonché il paragrafo 1.1., nota n. 29.

⁽⁹⁷⁾ L. PALADIN, *Il diritto*, cit., 781.

⁽⁹⁸⁾ Può essere interessante notare che, con la recente riforma del processo civile (attuata, in particolare, con decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, contenente modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 14 maggio 2005, n. 80), il legislatore ha inteso valorizzare la funzione di nomofilachia della Cassazione. Il recupero della funzione di nomofilachia attribuita alla Corte, in particolare, si esprime attraverso:

- 1) la previsione della "*identità dei motivi di ricorso ordinario e straordinario ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione*", poiché, in effetti, entrambi gli strumenti di gravame hanno lo scopo di consentire alla Corte di assolvere alla funzione di nomofilachia in ogni settore dell'ordinamento, anche in relazione a quelle norme che trovano applicazione in provvedimenti non ricorribili per Cassazione in via ordinaria;
- 2) la previsione della "*estensione del sindacato diretto della Corte sull'interpretazione e sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali di diritto comune*", in analogia con le disposizioni già introdotte dalla riforma del pubblico impiego (articolo 64 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165);
- 3) l'esaltazione del ruolo svolto dalle Sezioni Unite della Corte, alle quali spetta il compito di pronunciare sentenze autorevoli, i cui principi siano applicati dalle sezioni semplici; di conseguenza, è prevista la rimessione alle Sezioni Unite della questione che la sezione semplice intenda decidere in maniera difforme rispetto al precedente delle Sezioni Unite reso in caso analogo;
- 4) la previsione della enunciazione del principio di diritto sia in caso di accoglimento, sia in caso di rigetto dell'impugnazione e con riferimento a tutti i motivi della decisione enunciati dal novellato articolo 360 c.p.c., quando la questione di diritto risolta sia di particolare importanza;
- 5) l'estensione del meccanismo del ricorso nell'interesse della legge, proponibile dal pubblico ministero, previsto dall'articolo 363 c.p.c. - che, per eccellenza, costituisce

Questa previsione è coerente con la duplice funzione che la Corte di cassazione, quale Suprema Corte di legittimità, è chiamata a svolgere nel nostro ordinamento.

Da un lato, infatti, la Suprema Corte, con il curare "*l'esatta osservanza della legge*", opera sul caso concreto e ad iniziativa delle parti; dall'altro, proprio mentre cura l'osservanza della legge nei singoli casi concreti, può assicurare "*l'uniforme interpretazione della legge*" e "*l'unità del diritto nazionale*", così assolvendo la funzione di nomofilachia.

È noto che le sentenze della Corte di Cassazione non costituiscono precedenti vincolanti⁽⁹⁹⁾. È innegabile, tuttavia, che le decisioni della Suprema Corte, specialmente se pronunciate a Sezioni Unite, costituiscano *de facto* un punto di riferimento obbligato per gli altri giudici che sono indotti ad uniformarvisi, se non altro per evitare che la sentenza sia cassata in sede di legittimità.

Se pure in senso atecnico, dunque, i precedenti giurisprudenziali hanno una certa autorevolezza, soprattutto quando non si tratta di decisioni isolate, ma di più decisioni, pronunciate in tempi diversi da parte di giudici diversi, che ricorrono ad una stessa interpretazione di medesime disposizioni normative. Un consolidato indirizzo della giurisprudenza può far apparire probabile che gli stessi giudici o altri giudici diversi possano pervenire in futuro alla stessa soluzione che ha determinato il consolidarsi dell'orientamento di un determinato settore della magistratura circa la soluzione giudiziale di una specifica questione.

La problematica, peraltro, è strettamente connessa a quella del cd. "diritto vivente", cui si è già fatto riferimento nei paragrafi precedenti dedicati alle fonti "legali"⁽¹⁰⁰⁾: nella prassi, infatti, la funzione creativa della giurisprudenza è innegabile⁽¹⁰¹⁾, perlomeno in quei casi in cui il legislatore la autorizza, seppure

espressione della funzione nomofilattica assegnata alla Corte - alle ipotesi in cui il provvedimento non è ricorribile e non è altrimenti impugnabile, al fine di consentire la produzione, anche in relazione a tali ipotesi, di orientamenti giurisprudenziali di indirizzo interpretativo.

⁽⁹⁹⁾ Di rilievo, tuttavia, è l'orientamento giurisprudenziale per cui l'essenza del giudicato è costituita da un comando che rende certa la situazione giuridica concreta e che, pur non identificandosi del tutto con gli elementi normativi, astratti, è da assimilare a questi, di modo che la sua interpretazione va compiuta come se si trattasse di norme, piuttosto che di negozi o atti giuridici: cfr. Cass., SS. UU., 4 luglio 2001, n. 9050.

⁽¹⁰⁰⁾ La questione della natura e del valore dei precedenti della Corte di cassazione, nonché del valore e della formazione del diritto vivente è complessa ed esula dagli obiettivi del presente lavoro. Per approfondimenti, si vedano AA. VV., *La Corte di Cassazione nell'ordinamento democratico* (Atti del convegno tenutosi a Roma il 14 febbraio 1995 in occasione dei 50 anni dal ripristino dell'ordinamento democratico), Milano, 1996; G. SANTORELLI, *Il c.d. diritto vivente tra giudizio di costituzionalità e nomofilachia*, in P. FERMI (a cura di), "Interpretazione a fini applicativi e legittimità costituzionale. Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana", Napoli, 2006, 509 ss.; S. MAZZAMUTO, *Certezza e prevedibilità: nuove frontiere della nomofilachia e tentativi di enforcement del precedente*, in "Interpretazione e il giurista. Diritto privato", Padova, 2003, 605 ss.; N. TROCKER, *La Cassazione tra nomofilachia e giustizia del caso singolo*, in "Studi in memoria di Augusto Cerino Canova", Bologna, 1992, vol. 2, 997 ss.; E. CARBONE, *Quattro tesi sulla nomofilachia*, in Pol. Dir., 2004, 599 ss.; L. MENGONI, *Diritto vivente*, Dig. Disc. priv. Sez. civ., vol. VI, Torino, 1990, 445 ss.; S. EVANGELISTA e G. CANZIO, *Corte di Cassazione e diritto vivente*, in Foro it., 2005, V, 82 ss.

⁽¹⁰¹⁾ S. CHIARLONI, *Ruolo della giurisprudenza e attività creative di nuovo diritto*, in Riv. trim. Dir. e Proc. civ., 2002, 1 ss.; R. RORDORF, *Stare decisis: osservazioni sul valore del*

implicitamente, adoperando norme “elastiche” o a “fattispecie indeterminata”⁽¹⁰²⁾.

In effetti, la negazione di un qualsivoglia valore giuridico al precedente giudiziario – e, in specie, al principio di diritto affermato dalla Cassazione – pecca di astrattezza, e dà luogo ad innumerevoli contraddizioni tra teoria e prassi⁽¹⁰³⁾.

D’altro canto, in un sistema a base legale, quale quello italiano, è impossibile assegnare il precedente giurisprudenziale ad un determinato ed autonomo grado nella gerarchia delle fonti: l’efficacia normativa del precedente risiede nell’efficacia normativa delle regole e dei principi di volta in volta interpretati ed applicati dalla giurisprudenza⁽¹⁰⁴⁾.

3. – LE ANTINOMIE TRA FONTI E I CRITERI PREVISTI PER LA LORO RISOLUZIONE

L’esistenza di una molteplicità di norme, prodotte da fonti diverse ed in tempi diversi, determina l’insorgenza di antinomie, intese come conflitti positivi e negativi di norme.

La necessità di pensare l’ordinamento in termini unitari e coerenti – in termini, cioè, di sistema – postula, d’altra parte, l’esistenza di criteri per la soluzione delle antinomie.

La risoluzione delle antinomie, in realtà, appartiene al momento dell’applicazione del diritto, piuttosto che a quello della sua produzione; la constatazione dell’esistenza di un’antinomia si colloca a valle dell’attività di interpretazione della norma, intesa come attività volta a definire compiutamente il significato e l’estensione della medesima⁽¹⁰⁵⁾.

È noto che i criteri previsti dall’ordinamento per la risoluzione delle antinomie sono tre: il criterio cronologico, gerarchico e di competenza.

Del criterio gerarchico e di competenza abbiamo già parlato nel paragrafo 1, in quanto operano anche, a monte, come elementi ordinatori del sistema delle fonti.

Il criterio cronologico, invece, opera elusivamente con riferimento alle singole norme, ed è collegato al fenomeno dell’entrata in vigore di una nuova

precedente giudiziario nell’ordinamento italiano, in Foro it., 2006, V, c. 280; N. PICARDI, *Appunti sul precedente giudiziale*, in Riv. trim. Dir e Proc. civ., 201 ss.

⁽¹⁰²⁾ Nell’applicare la norma elastica, infatti, il giudice dà concretezza alla sua parte mobile, permettendole di svolgere la funzione di norma adattabile all’evoluzione del contesto storico-sociale: cfr. Cass., sentenza 13 maggio 2005, n. 10058. In dottrina, si veda F. ROSELLI, *Il controllo*, cit.

⁽¹⁰³⁾ Come evidenziato da quegli autori che criticano l’assunto per cui il precedente giudiziale avrebbe, nel nostro ordinamento, valore meramente persuasivo: G. GORLA, *Precedente giudiziale*, in Enc. Giur., vol. XXIII, Roma, 1990; M. TARUFFO, *Precedente ed esempio nella decisione giudiziaria*, in Riv. trim. Dir. e proc. civ., 1994, 19 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA e G. BRANCA (a cura di) “Commentario del codice civile”, Bologna-Roma, 1977, 525 ss.

⁽¹⁰⁴⁾ Svincolati dalle norme e dai principi cui si riferiscono, i precedenti sarebbero “fiori senza stelo”: R. SACCO, *Introduzione*, cit. 53; nel medesimo senso anche A. PERLINGIERI, *Diritto comunitario*, cit., 30.

⁽¹⁰⁵⁾ Sul collegamento tra antinomie e interpretazione, V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 207-210.

norma incompatibile con altra norma previgente di pari rango. Il principio della *lex posterior derogat priori*, infatti, altro non è che un'applicazione del principio dell'inesauribilità della funzione legislativa ⁽¹⁰⁶⁾.

L'applicazione del criterio cronologico si traduce, in termini positivi, nell'istituto dell'abrogazione – espressa o tacita – disciplinato dall'articolo 15 delle Preleggi ⁽¹⁰⁷⁾.

L'analisi di questa disposizione, in combinato disposto con l'articolo 11 delle medesime Preleggi, consente di affermare che l'abrogazione opera esclusivamente *ex nunc*, dal momento di entrata in vigore della disposizione successiva incompatibile o, se diverso, dal momento in cui questa ha effetto.

Presupposto essenziale di operatività del criterio cronologico è che il raffronto avvenga tra norme di pari rango. Nel caso di norme dotate di forza e valore diverso, operano, infatti, il criterio della gerarchia e quello della competenza. Al fenomeno dell'abrogazione, si sostituisce in questo caso quello dell'invalidità della norma subordinata, o comunque emanata da fonte priva di competenza ⁽¹⁰⁸⁾.

4. – TENDENZE EVOLUTIVE NEL SISTEMA DELLE FONTI INTERNE: LA CRISI DELLA LEGGE, IL DIRITTO GIURISPRUDENZIALE E LA CONVERGENZA DEI SISTEMI GIURIDICI

Nella seconda metà del Novecento, il sistema delle fonti del diritto statale ha subito un'innegabile evoluzione. Il primato della legge, caposaldo dei sistemi liberali, è stato progressivamente eroso dallo spostamento degli equilibri di potere – e, in particolare, dalla perdita di legittimità dei Parlamenti a favore dei Governi e di centri di potere non statuali – e dall'emergere di centri di produzione di norme svincolati dal potere politico. Lo studio delle conseguenze giuridiche di questi fenomeni storico-politici sostanzia il tema, assai diffuso in dottrina, della “crisi della legge” ⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ Del tutto superata, per contro, appare la teoria di C. ESPOSITO (*La validità delle leggi*, Milano, 1964 [rist. 1934]) secondo la quale l'operatività del principio della *lex posterior* doveva spiegarsi presupponendo che ciascun atto normativo contenesse una “*clausola di risoluzione implicita*”.

⁽¹⁰⁷⁾ Il fenomeno della successione delle leggi nel tempo, invece, non è espressamente disciplinato dalla Costituzione, che, tuttavia, lo presuppone: si pensi, ad esempio, agli articoli 25 e 138 cost.

⁽¹⁰⁸⁾ Per una chiara esposizione della questione, si rinvia ancora una volta a V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., 223-228.

⁽¹⁰⁹⁾ Per M. LUCIANI, *La crisi del diritto nazionale*, in L. VIOLANTE, (a cura di), “Storia di Italia: Legge, diritto giustizia”, XIV, Torino, 1998, 1005) si tratta di un vero e proprio *topos*. Tra i molti autori che si sono occupati della crisi della legge, si vedano D. NOCILLA e F. MODUGNO, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, cit.; F. MODUGNO, (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa – crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000; P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, Napoli, 1992, 20. F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; S. LABRIOLA, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. Soc.*, 1983, 723 ss. Per una riflessione sulla crisi della legge specificamente mirata al settore tributario, A. ANTONINI, *Inflazione tributaria e crepuscolo della legge*, in *Jus*, 1993, 131 ss.

Per la dottrina che si è occupata di questo tema, in realtà, la legge è in “crisi” sotto tre diversi profili: il profilo quantitativo (troppe leggi), il profilo qualitativo (leggi mal scritte) e il profilo costituzionale (impoverimento del ruolo della legge) ⁽¹¹⁰⁾.

Ai nostri fini, rileva esclusivamente il terzo profilo ⁽¹¹¹⁾, che è normalmente analizzato in connessione con un altro *topos* della riflessione giuridica, la progressiva perdita di significato del concetto di sovranità dello Stato e, di conseguenza, la perdita del monopolio dello Stato nella produzione delle fonti del diritto ⁽¹¹²⁾.

Questo, in realtà, è solo il primo dei significati del *topos* della crisi della legge, quello legato all’erosione della sua centralità a causa dell’operare di forze “endogene”, legate al passaggio dello Stato da monoclasse a pluriclasse e la conseguente affermazione di centri di potere non statuali; in sintesi, il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale ⁽¹¹³⁾.

Da qualche anno, invece, il monopolio dello Stato nella produzione delle fonti del diritto – e, dunque, la centralità delle fonti di rango legislativo – è attaccato da fattori “esogeni”, connessi alla diffusione e alla pervasività del fenomeno della globalizzazione ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹⁰⁾ F. MODUGNO, *Appunti*, cit., 25.

⁽¹¹¹⁾ Peraltro, la crisi della centralità e della funzione della legge, (o, perlomeno, di un certo concetto “pregnante” di legge) è, a ben vedere, la ragione ultima sia dello scadimento qualitativo della legislazione, sia della sua ipertrofia. Per una spiegazione dell’ipertrofia legislativa come meccanismo di autodifesa nei confronti della progressiva affermazione di fonti non statuali (i cd. “ordini dinamici”), S. CIPOLLINA, *I confini giuridici nel tempo presente. Il caso del diritto fiscale*, Milano, 2003, 4.

⁽¹¹²⁾ Il *topos* della crisi dello Stato attraversa tutto il Novecento, come significativamente rilevato da P. GROSSI (*Il diritto*, cit., 499), che ne racchiude l’evoluzione entro due date: il 1909, anno della prolusione di Santi Romano dal titolo “Lo Stato moderno e la sua crisi” (ora in *Lo Stato moderno e la sua crisi – Saggi di diritto costituzionale*, Milano, 1969) e il 2002, anno in cui Sabino Cassese pubblica “*La crisi dello Stato*”.

⁽¹¹³⁾ La crisi del modello del “codice” (efficacemente descritta da N. IRTI, *L’età della decodificazione*, Milano, 1979), dunque, è solo una manifestazione di un fenomeno più generale. La connessione tra fine dello Stato monoclasse e crisi della legge è ricordata anche da F. MODUGNO, *Trasformazioni*, 2.

⁽¹¹⁴⁾ Il mutamento del significato e dell’origine della “crisi della legge” è ben spiegato da F. GALGANO, *Globalizzazione e fonti del diritto*, in Riv. trim. Dir. pubbl. 2006, 313 ss. Nel medesimo senso M. LUCIANI, *La crisi*, cit., 1005 ss.; ID., *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in Riv. Dir. cost., 1996, 124 ss.

Per un’introduzione generale al fenomeno della globalizzazione e al suo impatto sul diritto, si veda M. R. FERRARESE, *Globalizzazione*, in U. POMARICI (a cura di), “Filosofia del diritto” cit., 2007, 350-351; ID., *Il diritto al presente, Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003; N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Bari, 2001; N. IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in Riv. Dir. civ., 2002, I; P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in Foro it., 2002, V, 152 ss.

Per alcuni tentativi di ricostruzione, sul piano costituzionale, del rapporto tra globalizzazione, Stato e sovranità, si possono vedere N. MC CORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in Modern Law Rev., 1993, 1 ss.; A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. “globalizzazione” – Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell’opinione pubblica (e della finanza) internazionale*, in Pol. Dir., 1998, 441 ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, 1997; A. CATANIA, *Lo Stato moderno. Sovranità e giuridicità*, Torino, 1996; F. BENVENUTI,

In sintesi, mentre in precedenza la crisi della legge corrispondeva alla crisi della statualità, al momento la crisi della legge rispecchia la crisi della nazionalità.

La crisi della statualità, a ben vedere, è un dato acquisito negli ordinamenti contemporanei, e si rispecchia nella diffusa tendenza al decentramento e al “federalismo”.

Ai nostri fini, basti rilevare che l’attribuzione di crescente peso politico e giuridico ad enti territoriali diversi dallo Stato si accompagna al riconoscimento di un ruolo istituzionale anche a specifici enti privati, rappresentativi di interessi collettivi, e a centri di potere svincolati dal circuito rappresentativo – e dunque formalmente “neutrali” – ma legittimati dalla particolare competenza tecnica posseduta nel proprio settore di intervento. In sostanza, il mutamento del rapporto tra Stato e produzione del diritto incide sul rapporto tra fonti del diritto e rappresentanza politica ⁽¹¹⁵⁾, nel senso che un numero crescente di norme proviene da “poteri neutrali” ⁽¹¹⁶⁾, o meglio da organismi che sono, in varia misura, indipendenti dal circuito democratico-rappresentativo ⁽¹¹⁷⁾.

La crisi della legge come crisi della statualità del diritto ha anche un’altra conseguenza di rilievo: le fonti legislative perdono progressivamente il loro significato politico-sostanziale, in quanto il procedimento legislativo assume sempre più la funzione di “omologare” ⁽¹¹⁸⁾ contenuti concordati in sede contrattuale, privatistica, o, comunque, extra-parlamentare. Non senza qualche forzatura, potremmo vedere in questo fenomeno una netta affermazione delle leggi “meramente formali” a scapito delle leggi “sostanziali”.

La crisi della legge intesa come crisi della statualità rappresenta, in definitiva, un fenomeno di enorme rilievo, che, sebbene attenda ancora una completa accettazione e, soprattutto, una soddisfacente sistematizzazione da parte della scienza giuridica ⁽¹¹⁹⁾, non è affatto nuovo.

Dalla sovranità dello Stato persona alla sovranità dell’ordinamento, in Jus, 1995, 193 ss.; E. DE MARCO, *La sovranità dello Stato tra “pluralismo” e “integrazione sopranazionale”*, in Riv. Dir. pubbl. Sc. pol., 1994, 233 ss.

⁽¹¹⁵⁾ F. BILANCIA, *La crisi*, cit., 13 ss.

⁽¹¹⁶⁾ Il concetto di poteri neutrali si deve a Carl Schmitt, per il quale la neutralità in senso forte era l’essenza della decisione politica. La nozione, tuttavia, ha subito una notevole evoluzione nel tempo. In tema, A. PREDIERI, *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, II ed. Firenze, 1999, 141 ss.; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994.

⁽¹¹⁷⁾ La crisi della statualità, infatti, è alla base dell’emersione (dell’ “erompere” secondo una riuscita ricostruzione) di molteplici “poteri neutrali” abilitati a produrre norme giuridiche. Tra questi, un posto di rilievo è occupato dalle cd. “autorità amministrative indipendenti”, che costituiscono ormai un dato acquisito per l’ordinamento giuridico italiano. Le cause che hanno determinato la netta affermazione delle autorità amministrative indipendenti sono ben ricostruite in A. PREDIERI, *L’erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997. Sul tema, si veda, *amplius*, il paragrafo 4.3.

⁽¹¹⁸⁾ D. NOCILLA e F. MODUGNO, *Crisi della legge*, cit., 133. L’espansione della “regolamentazione negoziata” è assunta come dato ineliminabile – e per, alcuni aspetti, positivo, in quanto coerente con la tendenza della legislazione a diventare legislazione di principio – anche da F. RIMOLI, *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un’analisi*, in F. MODUGNO, (a cura di), “Trasformazioni”, cit., 113-114.

⁽¹¹⁹⁾ D’altra parte, se è vero che il termine “crisi” va inteso come “transizione”, una transizione che dura un secolo sembra francamente eccessiva. Il perdurare del tema della crisi dello Stato, in effetti, sembra legato alla vischiosità dei concetti tradizionali di Stato, sovranità e norma giuridica (e, ancor di più, alla mancata elaborazione di teorie nuove che siano in grado di spiegare in maniera veramente soddisfacente le nuove categorie giuridiche) piuttosto che alla reale

La vera novità è la crisi della legge come crisi della nazionalità, tema che fornisce una delle categorie interpretative essenziali per potere comprendere il fenomeno cui è dedicato il presente studio e, cioè, l'armonizzazione del diritto contabile europeo attraverso i principi IAS/IFRS.

L'attuale crisi della nazionalità viene di norma collegata al fenomeno della globalizzazione. Nella prospettiva dello studio delle fonti, la conseguenza più immediata della globalizzazione è il capovolgimento delle coordinate spazio-temporali che caratterizzano le norme giuridiche nella ricostruzione tradizionale: mentre tra gli attributi tradizionali del fenomeno giuridico vi erano la territorialità e la tendenziale stabilità nel tempo, le norme del mondo globalizzato tendono sempre più ad essere mutevoli nel tempo e uniformi nello spazio ⁽¹²⁰⁾.

Il mutamento di prospettiva si riflette sul sistema delle fonti come esigenza di maggiore flessibilità, e trova sbocco, da un lato, nella convergenza dei sistemi giuridici ⁽¹²¹⁾ e, dall'altro, nella crescente importanza del diritto "giurisprudenziale".

È comprensibile, infatti, che in un sistema normativo estremamente frammentato – tanto dal punto di vista delle regole, quanto da quello delle fonti – riemerge l'importanza del diritto "giurisprudenziale" e, cioè, del risultato dell'opera di interpretazione e applicazione delle norme e dei principi da parte della giurisprudenza e della dottrina ⁽¹²²⁾.

persistenza di una fase di transizione, per definizione incerta e *in fieri*. La dottrina più attenta, peraltro, è ben consapevole che il problema della "crisi" è, ormai, un problema di mancata elaborazione di valide alternative ai paradigmi tradizionali della legge e dello Stato: per un tentativo in tal senso, cfr. S. CASSESE, *La crisi*, cit., 80 ss.

⁽¹²⁰⁾ F. GALGANO, *Globalizzazione*, cit., 320.

⁽¹²¹⁾ Un esempio significativo di questa progressiva convergenza è la cd. "nuova *lex mercatoria*", intesa come moderno esempio di diritto globale. Sul tema, per tutti, F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, 2001, IV ed., 229 ss.

Sulla convergenza dei sistemi giuridici, con particolare riferimento al diritto internazionale, M. J. BONELL, *Unificazione internazionale del diritto*, in Enc. Dir., vol. XLV, Milano, 1992, 720 ss.; R. DAVID, *Unificazione internazionale del diritto*, in Enc. Giur., vol. XXXII, Roma, 1994.

Tra i comparatisti, peraltro, la convergenza dei sistemi giuridici è vista come una conseguenza dell'intensificazione della cd. "circolazione dei modelli giuridici" e, cioè, del fenomeno per cui i sistemi giuridici sono continuamente esposti a "trapianti" ed "innesti" di istituti originariamente elaborati in altri contesti giuridici, vuoi per il particolare prestigio di certi modelli (cfr. G. AJANI, *By chance and prestige. Legal transplants in Russia and Eastern Europe*, in 43 Am. Journal of Comp. Law, 1995, 93 ss.; ID., *Imperio, prestigio e caso nella circolazione dei modelli nell'Europa orientale*, in P. CENDON (a cura di), "Scritti in onore di R. Sacco", 1 ss.) vuoi per la maggiore efficienza di determinati istituti (U. MATTEI, *Efficiency in Legal Transplants: an essay in Comparative Law and Economics*, in 14 Int. J. Review of Law and Ec., 1994, 3 ss.). Al riguardo, si fa presente che il concetto di "trapianto giuridico" si deve a A. WATSON, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974. Per una panoramica delle diverse accezioni e delle diverse teorie sulla circolazione dei modelli giuridici, U. MATTEI, *Circolazione dei modelli giuridici*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, 173 ss.; R. SACCO, *Circolazione e mutazione dei modelli giuridici*, in Dig. Disc. priv., vol. II, Torino, 1998, 365-370. Per un'analisi del collegamento tra diffusione del diritto e dei modelli giuridici e globalizzazione della società e dell'economia, M. LIKOSKY (a cura di), *Transnational Legal Processes*, Londra, 2002.

⁽¹²²⁾ G. ZAGREELSKY (*Il diritto mite*, cit., 208) afferma addirittura che nel passaggio dallo Stato liberale a quello costituzionale, il legislatore perde la sua funzione di "padrone del diritto" a favore dei giudici, presso i quali "sta il diritto in tutte le sue dimensioni, come leggi, come diritti e come giustizia". Per M. CAPPELLETTI (*Riflessioni sulla creatività della*

Al riguardo, è noto che i sistemi di *civil law* si caratterizzano rispetto ai sistemi di *common law* proprio per il diverso rilievo attribuito alla giurisprudenza, che è espressamente riconosciuta come fonte del diritto nei soli Paesi di diritto anglosassone. L'affermazione, tuttavia, è vera e può essere condivisa solo se intesa in maniera superficiale, avendo riguardo alla differenza macroscopica esistente tra la dottrina del precedente nel diritto anglosassone e il valore del medesimo precedente all'interno dei sistemi continentali ⁽¹²³⁾.

Ad un'analisi più approfondita, infatti, non si può non riconoscere che, anche nei sistemi di *civil law*, giurisprudenza e dottrina hanno un qualche ruolo nella creazione del diritto ⁽¹²⁴⁾.

Non si tratta, ancora una volta, di una novità, ma di una diffusa consapevolezza che attraversa, in maniera più o meno cosciente, la riflessione giuridica italiana dell'ultimo secolo ⁽¹²⁵⁾.

giurisprudenza al tempo presente, in Riv. trim. proc. civ., 1982, 782), l'accrescimento della rilevanza del ruolo "creativo" dei giudici si deve proprio all'iperattivismo del legislatore: poiché l'ambiguità è un elemento inevitabile del linguaggio umano, l'estensione delle sfere regolamentate e l'aumento del livello di dettaglio delle norme implica un'estensione del potere interpretativo – che è intrinsecamente creativo – del giudice.

⁽¹²³⁾ Il *common law*, infatti, è il diritto giurisprudenziale per eccellenza, in quanto "costituito fondamentalmente dall'insieme delle sentenze, collegate fra loro in sistema grazie all'istituto del precedent" e, dunque, all'osservanza della regola dello *stare decisis*. Cfr. A. REPOSO, *Le fonti del diritto*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, "Diritto costituzionale italiano e comparato", Bologna, 1995, 186. Sulle diverse accezioni della locuzione "diritto giurisprudenziale" da un punto di vista di teoria generale, R. GUASTINI, *Dalle fonti*, cit., 165-170.

⁽¹²⁴⁾ Il riconoscimento dell'impossibilità di negare che il diritto giurisprudenziale abbia un ruolo di fonte anche nel diritto continentale è una costante nella riflessione giuridica italiana. Si vedano, ad esempio, F. FERRARA, *Potere del legislatore e funzione del giudice*, in Riv. Dir. civ., 1911, 491 ss.; G. PACCHIONI, *I poteri creativi della giurisprudenza*, in Riv. Dir. comm., I, 1912, 40 ss. Pacchioni precisa che fonte non è il singolo parere del giurista o la singola sentenza del giudice, bensì l'insieme di queste statuizioni che, convergendo nel tempo intorno ad una medesima *ratio* sostanziale, formano una sorta di consuetudine giurisprudenziale. L'autore, infatti, afferma espressamente: "Gli è solo dal grande complesso di tutte le sentenze dei giudici e di tutte le opinioni dei giuristi che si sviluppano nuove norme giuridiche, come dai diversi suoni combinati di moltissimi strumenti che isolatamente presi nulla esprimono, si sprigionano nuovi motivi e melodie". Nel medesimo senso, in sostanza, anche E. TARUFFO, *La giurisprudenza per massime e il valore del precedente*, Padova, 1988, 83; G. ZACCARIA, *L'arte dell'interpretazione*, Padova, 1990, XV. Per il rilievo che il diritto giurisprudenziale deriva dalla confluenza di giudici e dottrina, cfr. R. SACCO, *La dottrina, fonte del diritto*, in AA. VV., "Studi in memoria di Giovanni Tarello", vol. II, Milano, 1990, 459: "Quando il giudice rende operativa la norma enunciata dal teorico, né il giudice né il teorico possono avere – dal punto di vista costituzionale – la veste formale del legislatore, né, più in genere, quella di creatore del diritto. Creano, invece, da un punto di vista extracostituzionale, o metacostituzionale. "Creano al plurale". Il dotto, privato della compagnia di quel giudice disposto ad ascoltarlo, sarebbe impotente. Quel giudice, privato da quell'insegnamento, creerebbe un diritto diverso. Dottrina e giurisprudenza creano interagendo. La prima escogita, la seconda munisce la soluzione del sigillo dell'autorità". Contra, nel senso che anche solo una sentenza significativa della Cassazione possa costituire "precedente", W. BIGIARI, *Appunti sul diritto giudiziario*, Padova, 1989.

⁽¹²⁵⁾ E che a volte ha portato a degli eccessi: si pensi alla teoria dell'uso alternativo del diritto, elaborata negli anni '70, che, sulla base di una presunta tensione tra Costituzione e legge, volontà parlamentare e volontà costituzionale, affermava la possibilità per l'interprete di dedurre direttamente dalla Costituzione regole concrete da utilizzare in alternativa a quelle previste dalla legislazione vigente. Cfr. AA.VV., *L'uso alternativo del diritto*, Bari, 1973.

4.1. – PRASSI, STANDARD E BEST PRACTICE: IL SOFT LAW

Dottrina e giurisprudenza sono ormai concordi nell'escludere che la prassi amministrativa – e, segnatamente, le circolari – abbia valore normativo ⁽¹²⁶⁾ esterno. Le circolari, infatti, conterrebbero al più ⁽¹²⁷⁾ norme “interne” dell'amministrazione ⁽¹²⁸⁾.

Pur non essendo fonte del diritto in senso tecnico, alla prassi si può riconoscere senza particolare difficoltà un ruolo importante nell'ambito del cd. “diritto giurisprudenziale” ⁽¹²⁹⁾. La questione interessa in particolar modo la materia tributaria per l'importanza – se non altro quantitativa – della prassi dell'amministrazione finanziaria

La prassi amministrativa si esprime in varie forme e viene generalmente ricondotta al potere di auto-organizzazione della pubblica amministrazione. A seconda che abbia portata generale o limitata, si può concretizzare in circolari (il nome, peraltro, fa riferimento esclusivamente alle modalità di trasmissione del documento), in note o in risoluzioni. Gli atti di prassi possono avere funzione interpretativa, normativa (in senso atecnico), organizzativa.

La natura meramente amministrativa – e non normativa – della prassi si riflette sul piano della sua efficacia: i privati, infatti, non possono fondare diritti o poteri sugli atti amministrativi, né i giudici sono obbligati a conformarvisi. La violazione di un documento di prassi, tuttavia, produce degli effetti “esterni”, seppure indiretti ⁽¹³⁰⁾: rileva, infatti, come possibile indizio dell'illegittimità di un atto, o, per usare il linguaggio della dottrina tradizionale, come figura “sintomatica” dell'eccesso di potere.

Regole peculiari valgono nel settore tributario, dove, a causa dell'estremo tecnicismo e della mutevolezza della normativa, la tutela dell'affidamento del contribuente ha consigliato la previsione di una esimente *ad hoc* in caso di “obiettiva incertezza” della normativa tributaria, sicuramente applicabile ai soggetti che si sono conformati alle indicazioni, successivamente rivelatesi fuorvianti, dell'amministrazione finanziaria ⁽¹³¹⁾.

⁽¹²⁶⁾ La sistemazione della materia nel senso della ferma esclusione delle circolari dall'ambito delle norme giuridiche si deve a M. S. GIANNINI, *Circolare*, in Enc. Dir., vol. VII, Milano, 1960, 1 ss.

⁽¹²⁷⁾ Di recente, la Corte di Cassazione ha negato valore cogente alle circolari anche all'interno dell'amministrazione, nell'ambito dei rapporti tra organo sovraordinato e organo subordinato. Cfr. Cass., SS.UU. civ., sentenza 23031 del 9 ottobre 2007.

⁽¹²⁸⁾ La teoria delle norme “interne” si basa sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. Per riferimenti, si veda ancora M. S. GIANNINI, *Circolare*, cit.

⁽¹²⁹⁾ Come fa, ad esempio, E. ANTONINI, *Norma di legge, standard giuridico e risoluzione ministeriale*, in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 1979, I, 423. L'autore accosta significativamente la funzione e il significato delle risoluzioni dell'amministrazione finanziaria al *rescriptum imperiale* del diritto romano.

⁽¹³⁰⁾ A. FANTOZZI, *Il diritto*, cit., 100.

⁽¹³¹⁾ Sulla valenza delle circolari nel diritto tributario, si veda, *inter multiis*, S. SAMMARTINO, *Le circolari interpretative delle norme tributarie emesse dall'amministrazione finanziaria*, in “Studi in onore di V. Uckmar”, Padova, 1997, 1088 ss.; A. DI PIETRO, *Circolari*, cit. Sul legame tra disapplicazione delle sanzioni, obiettiva incertezza e circolari dell'amministrazione finanziaria, si veda G. MELIS, *L'interpretazione*, cit., 522; E. DELLA

Appartiene all'area che possiamo genericamente indicare come "prassi" anche il cd. "*soft law*", categoria di derivazione dottrinale che negli ultimi anni ha avuto un certo successo ⁽¹³²⁾.

L'espressione è sicuramente ambigua: in via di prima approssimazione, si può definire il *soft law* come "*una serie di atti, non omogenei quanto ad origine e natura, che, pur privi di effetti giuridici vincolanti, risultano comunque, in vario modo, giuridicamente rilevanti*" ⁽¹³³⁾. Si tratta, con tutta evidenza, di una categoria che si colloca al limite del sistema delle fonti, o, meglio, a metà strada tra le fonti del diritto e la prassi. L'ambiguità del concetto si spiega, in parte, con la sua origine: la categoria del *soft law*, infatti, nasce per spiegare il ruolo di alcuni atti provenienti da istituzioni internazionali, non espressi attraverso le forme "tipiche" e vincolanti proprie di tali enti ⁽¹³⁴⁾.

In questa sede, occorre evidenziare che il *soft law* ricopre un ruolo di crescente importanza anche negli ordinamenti giuridici nazionali, a causa dell'emersione di fenomeni che necessitano di una regolamentazione giuridica e flessibile.

Sono gli stessi fenomeni che, da punto di vista istituzionale, trovano spesso una risposta nell'istituzione di autorità amministrative indipendenti, organi tecnici e per lo più "neutrali" ⁽¹³⁵⁾.

Per altri aspetti, invece, al *soft law* si può ricondurre tutto ciò che è *standard*, normalizzazione, codificazione delle migliori prassi esistenti da parte di un ente "di categoria", o, meglio, da parte di un ente espressivo dei bisogni e delle esigenze di armonizzazione e standardizzazione proprie di una determinata professione o categoria. Di conseguenza, il *soft law* si può ricondurre con sufficiente sicurezza alla categoria della "regolazione" ⁽¹³⁶⁾, se pure non normativa.

VALLE, *Revirement ministeriale e buona fede nell'esercizio della funzione impositiva*, in Riv. Dir. trib., 1995, I, 587.

⁽¹³²⁾ La categoria nasce negli anni '70, per opera della dottrina internazionalistica: sul tema, K. C. WELLENS, e G. M., BORCHARDT, *Soft Law in European Community Law*, in European Law Review, 14, 1989, 267-185.

⁽¹³³⁾ B. PASTORE, *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in Lav. Dir., 2003, 5 ss. Il medesimo autore rileva anche come l'ambiguità del concetto di *soft law* derivi dalla pluralità di accezioni nelle quali il diritto può essere "morbido": l'autorità (profilo soggettivo), il contenuto (profilo oggettivo), l'efficacia (profilo fattuale).

⁽¹³⁴⁾ E' stato osservato che, nell'ambito del diritto internazionale, il *soft law* può essere identificato da un punto di vista strutturale, come l'insieme degli atti e procedure che esulano dal campo di applicazione dell'articolo 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia: B. PASTORE, *Soft law*, cit., 5. In questo senso, il *soft law* può costituire la base di partenza per la formazione di consuetudini internazionali: U. LEANZA, *Il diritto internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002, 75-79.

Il *soft law*, peraltro, assume una valenza del tutto peculiare nell'ambito del diritto comunitario, che sarà analizzata *infra*, nel Capitolo 2.

⁽¹³⁵⁾ Sul rapporto tra poteri neutrali, *soft law* e autorità amministrative indipendenti, cfr. A. PREDIERI, *L'erompere*, cit., 61 ss.

⁽¹³⁶⁾ Secondo la definizione che ne dà l'OCSE, (*Report on Regulatory Reform*, Parigi, 1997) la nozione di regolazione comprende "*l'insieme diverso di strumenti mediante i quali i governi stabiliscono gli obblighi a cui sono assoggettati i cittadini e le imprese*" e, quindi, "*le leggi, i provvedimenti formali ed informali e le norme delegate emesse a tutti i livelli governativi e da organismi non governativi o di autoregolazione ai quali i governi hanno delegato poteri di regolazione*".

La diffusione di strumenti di *soft law*, in definitiva, risponde ad un duplice ordine di esigenze: da un lato, alle esigenze di codificazione, raccolta, standardizzazione che sono proprie dell'agire sociale; dall'altra – e in questo sta il suo “vantaggio competitivo” rispetto alla norma giuridica – alle esigenze di flessibilità, adattabilità al contesto, rapido aggiornamento che caratterizzano ormai molti settori “tecnici”⁽¹³⁷⁾.

La diffusione del “diritto morbido” rappresenta, per alcuni aspetti, la contropartita della teoria del diritto “mite”⁽¹³⁸⁾ e contribuisce alla creazione di un nuovo ordine all'interno del sistema delle fonti: il sistema non risponde più esclusivamente all'ordine rigidamente gerarchico della tradizione statutale, bensì è strutturato secondo l'ordine reticolare proprio dell'era della globalizzazione. Per usare un'immagine nota, il sistema delle fonti non è più ordinabile in forma piramidale, ma appare composto da un “tessuto” giuridico, le cui maglie sono strette in alcuni punti e larghe in altri⁽¹³⁹⁾. D'altra parte, la gradazione dei livelli di vincolatività delle norme non è una novità assoluta, ma è tradizionalmente ammessa dai teorici del diritto⁽¹⁴⁰⁾.

4.2. – LE “NORME TECNICHE”

La definizione del concetto di norma tecnica non è agevole⁽¹⁴¹⁾ a causa, da un lato, dell'inesistenza di una definizione generalmente accettata di “tecnica”⁽¹⁴²⁾ e, dall'altro, dell'ambiguità dell'espressione, che può avere sia il significato generico di insieme di conoscenze strumentali al raggiungimento di un fine, sia quello, più specifico, di sistema di cognizioni specialistiche in una determinata materia.

⁽¹³⁷⁾ E non solo: si pensi al ruolo e al valore dei principi UNIDROIT nella prassi contrattuale: cfr. sul punto, M. J. BONELL, *I principi Unidroit dei contratti commerciali internazionali: un approccio nuovo alla disciplina dei contratti internazionali*, in M. J. BONELL e F. BONELLI (a cura di), “Contratti commerciali internazionali e principi Unidroit”, Milano, 1997, 12-19.

⁽¹³⁸⁾ Che, nella celebre definizione di G. ZAGREBELSKY (*Il diritto mite*, cit.) identifica lo Stato costituzionale moderno, in cui la mancanza di un valore unificante (lo Stato, nella concezione tradizionale) richiede che ogni valore giuridico debba coesistere con gli altri, e vada perciò assunto in senso “non assoluto” (la mitezza è, dunque, polemicamente contrapposta all'imperatività e all'assolutezza).

⁽¹³⁹⁾ Secondo la nota tesi di F. OST e M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?*, Bruxelles, 2002. Affine è anche la teoria per cui il pluralismo giuridico significa produzione decentrata del diritto in molteplici settori della società civile, secondo la formula “*from hierarchy to heterarchy*”: G. TEUBNER, *Foreword: Legal Regimes of Global Non-State Actors*, in G. TEUBNER (a cura di), “Global Law Without a State”, Dartmouth, 1997, XIII-XIV.

⁽¹⁴⁰⁾ N. BOBBIO, *Contributi*, cit., *passim*.

⁽¹⁴¹⁾ F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 25 ss.

⁽¹⁴²⁾ Da un punto di vista filosofico, ad esempio, la tecnica è stata definita come “*ogni insieme di regole atte a definire un'attività qualsiasi*” (V. ABBAGNANO, *Tecnica*, in Dizionario di filosofia, Torino, 1961, 837). La giurisprudenza costituzionale che si è occupata del tema, invece, ne ha dato una definizione molto più ristretta, identificandola come l'applicazione di una scienza esatta (C. Cost., sentenza n. 61 del 1997, in Giur. cost., 1997, 647 ss., con commento di M. GIGANTE, *Alcune osservazioni sull'evoluzione dell'uso del concetto di tecnica nella giurisprudenza della Corte costituzionale*).

È evidente, infatti, che, intendendo la parola “tecnica” nel suo significato più ampio si dovrebbe concludere che tutte le norme sono “tecniche”, in quanto “mezzi” necessari alla esistenza della società (¹⁴³). L’equivoco, tuttavia, può essere evitato restringendo il significato del termine alle sole cognizioni specialistiche diverse da quelle proprie della scienza giuridica e di quella amministrativa. Ne deriva che la locuzione “norme tecniche”, nella dottrina giuridica, è generalmente utilizzata in senso improprio (¹⁴⁴), per indicare le norme giuridiche il cui contenuto è di carattere specialistico, o, meglio, riproduce conoscenze e principi di discipline – scientifiche, artistiche o tecnologiche – diverse dal diritto.

In ambito giuridico, in definitiva, l’espressione “norme tecniche” ha una valenza meramente contenutistico-descrittiva, che non incide in alcun modo sul valore e sull’efficacia giuridica della norma (¹⁴⁵). Dal punto di vista del sistema delle fonti, in altre parole, le norme tecniche sono norme come tutte le altre e assumono il valore, la forza e l’efficacia della fonte che le ha prodotte (legge, regolamento, etc.) (¹⁴⁶). Viceversa, esulano dalla nozione di “norma tecnica” qui analizzata le regole tecniche che non sono contenute in un atto o fatto giuridico cui l’ordinamento riconosce lo *status* di fonte del diritto (¹⁴⁷).

(¹⁴³) La tesi del “diritto come norma tecnica” è risalente, e si deve a A. RAVÀ, *Il Diritto come norma tecnica* [1911], ora in “Diritto e Stato nella morale idealistica”, Padova, 1950. Il concetto espresso nel testo riassume, in particolare, la tesi esposta a pag. 35-36. In Ravà la tesi del diritto come norma tecnica è collegata alla ripartizione, di matrice filosofica, delle norme in tecniche ed etiche, secondo la loro struttura. Le norme etiche, infatti, sarebbero quelle che pongono direttamente un fine (imperativi categorici), mentre le norme tecniche fornirebbero gli strumenti per raggiungere fini già predeterminati. Come tali, le norme tecniche sarebbero tutte formulabili come imperativi ipotetici del tipo “se vuoi che si verifichi A, procura di far verificare B” (cfr. pagg. 11-12). La teorizzazione di questa divisione sul piano filosofico si deve a I. Kant. Sul punto, vedi anche G. M. AZZONI, *Regola tecnica*, in Dig. Disc. Priv., sez. civ., Torino, 1997, XVI, 470 ss.

(¹⁴⁴) A rigore, infatti, quelle che sono comunemente chiamate “norme tecniche” sono, in realtà, norme “tecnomiche”. Per questo rilievo, vedi A. MICHALSKA, *Il carattere giuridico delle norme tecniche*, in Riv. intern. fil. Dir., 1969, 234 ss.

(¹⁴⁵) Nello stesso senso, A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in Dir. Ec., 1996, 253; ID., *Le norme tecniche come fattore di erosione e di trasferimento della sovranità*, in “Studi in onore di Feliciano Benvenuti”, IV, Venezia, 1996, 1413. Ma vedi anche A. M. SANDULLI (*Le norme tecniche nell’edilizia*, in Riv. giur. edil., 1974, II, 189-190), secondo il quale le norme tecniche sono “*le norme giuridiche dettate per il conseguimento di certi risultati nella prospettiva delle discipline applicative di una scienza o di un’arte, più che sul piano dei contenuti, le norme tecniche si identificano dunque sul piano dei fondamenti*”.

(¹⁴⁶) In passato, tuttavia, in dottrina si era sostenuto anche che, a prescindere dalla veste formale, la norma con un contenuto tecnico non fosse norma giuridica, ma “norma interna” alla pubblica amministrazione, poiché il precetto non può essere compreso dalla generalità dei funzionari, ma solo dagli esperti e, in particolare, dagli organi tecnici dell’Amministrazione: A. DE VALLES, *Norme giuridiche e norme tecniche*, in “Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo”, vol. III, Milano, 1963, 183. Una certa confusione tra il piano descrittivo e quello prescrittivo si coglie anche in M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Norma giuridica*, in Enc. Giur., vol. XXI, Roma, 1990, 3, che dà il seguente esempio di norma tecnica: “*se vuoi accendere la lampadina, gira l’interruttore*”. Nello stesso senso del testo, invece, A. CERRI, *Diritto e scienza: indifferenza, interferenza, protezione, promozione, limitazione*, in Studi parl. e di Pol. cost., 2003, 1 ss.; F. SPANTIGATI, *Il valore giuridico delle norme tecniche*, in Jus, 2001, 279.

(¹⁴⁷) La tendenza a confondere i due piani di validità della “norma tecnica” – piano propriamente tecnico e piano giuridico – era stata rilevata già da V. BACHELET, *L’attività*

Occorre rilevare che la dottrina non si è occupata delle norme tecniche soltanto con riferimento alla loro natura, al loro collocamento all'interno del sistema delle fonti e, dunque, alle modalità della loro produzione; i giuristi hanno indagato a fondo anche il momento dell'applicazione delle norme tecniche, che è strettamente collegato con la delicata tematica della cd. discrezionalità tecnica⁽¹⁴⁸⁾.

I notevoli problemi sollevati dalla discrezionalità tecnica, pur se di innegabile rilevanza sistematica, esulano dall'oggetto del presente studio.

L'analisi della funzione e del valore delle norme tecniche all'interno del sistema delle fonti⁽¹⁴⁹⁾, al contrario, è di particolare importanza ai fini della presente indagine, che si propone come obiettivo ultimo quello di comprendere la funzione e il valore giuridico dei principi contabili, che sono sicuramente "norme tecniche", perlomeno nell'accezione impropria diffusa in dottrina.

In base ai rilievi svolti, tuttavia, affermare che, da un punto di vista contenutistico-descrittivo, i principi contabili sono norme tecniche lascia del tutto impregiudicato il giudizio in ordine all'efficacia e al valore giuridico dei medesimi, in quanto questo dipende, in ultima analisi, dalla veste giuridica in cui sono contenuti (fonte legislativa, ovvero mera prassi).

Come si avrà modo di spiegare nei paragrafi successivi, peraltro, si deve concludere che solo i principi contabili internazionali IAS/IFRS possono essere considerati norme giuridiche – di rango primario – mentre i principi contabili nazionali hanno un mero valore di "standard" (nel senso di prassi o, ancora meglio, di "best practice").

Così ricostruito il significato giuridico della locuzione "norme tecniche", occorre rilevare che il ricorso a regole di contenuto specialistico è rapidamente aumentato nel corso degli ultimi anni ed è destinato ad intensificarsi ulteriormente⁽¹⁵⁰⁾, anche a causa dell'influenza del diritto comunitario e di origine comunitaria.

tecnica della pubblica amministrazione, Milano, 1967, 83-84. Al livello comunitario, peraltro, la distinzione tra norme tecniche contenute in atti fonte del diritto e norme tecniche cd. "volontarie" (*recte*, ad applicazione volontaria) è contenuta nella Direttiva del Consiglio 83/189 del 28 marzo 1983 "sulla procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche", più volte modificata. La Direttiva, in particolare, distingue tra: "technical regulations" (regolamentazioni tecniche), la cui osservanza è obbligatoria, e "norme tecniche" prodotte dai cd. "enti di normalizzazione (sia internazionali, quali l'ISO, sia europei, quali il CEN, sia nazionali), la cui osservanza non è obbligatoria. Occorre rilevare, tuttavia, che la categoria delle "technical regulations" comprende sia disposizioni legislative e regolamentari, sia disposizioni amministrative e specificazioni tecniche contenute in codici professionali o di buona prassi, in accordi tra soggetti pubblici e privati, o connesse a misure fiscali o finanziarie la cui osservanza sia obbligatoria esclusivamente *de facto*.

⁽¹⁴⁸⁾ Il legame tra gli studi sulle norme tecniche, la discrezionalità tecnica e la sindacabilità di quest'ultima è ben ricostruito da F. SALMONI, *Le norme tecniche*, cit., alla quale si rinvia per la vasta bibliografia in materia.

⁽¹⁴⁹⁾ Per una panoramica della dottrina che si è occupata della questione, P. BIONDINI, *Approcci definitivi alla "norma tecnica"*, in N. GRECO (a cura di), "Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione in campo ambientale", Roma, 1999, 31 ss.

⁽¹⁵⁰⁾ La dicotomia tra "diritto" e "tecnica" e la difficoltà di accettare che le norme a contenuto tecnico possano essere norme giuridiche a tutti gli effetti ha un'origine storica. Nella romanistica, infatti, il diritto era visto come un insieme di regole tendenzialmente stabili nel tempo; a sua volta, la stabilità – addirittura, per alcuni aspetti, la tendenziale immutabilità – si faceva risalire alla presunta razionalità dei contenuti delle regole tramandate dalla tradizione

L'enorme sviluppo scientifico e tecnologico della società civile, infatti, ha reso necessario disciplinare alcuni rapporti, di crescente importanza, la cui regolamentazione richiede l'uso di nozioni prettamente tecniche: si pensi, ad esempio, alla regolamentazione delle telecomunicazioni, che presuppone la conoscenza dei principi fisici e meccanici che le rendono possibili, o alla regolamentazione delle tecniche di fecondazione assistita, che presuppone una conoscenza avanzata di principi medici e biologici ⁽¹⁵¹⁾.

In questo contesto, si può facilmente convenire che *“le norme tecniche sono indispensabili ad un'economia poliarchia organizzata o sociale di mercato. Hanno un ruolo di potere (o di contropotere) nell'equilibrio dei poteri”* ⁽¹⁵²⁾.

Di certo, la tecnicizzazione del diritto si inquadra nella generale tendenza alla “de-politicizzazione” del diritto e alla contestuale creazione di centri di produzione normativa paralleli a quelli statuali ⁽¹⁵³⁾. Inevitabilmente, infatti, la creazione di una norma tecnica richiede l'apporto di soggetti qualificati e determina, per contro, la svalutazione dell'apporto valutativo e decisionale degli organi politici.

La formazione delle norme tecniche, in realtà, segue modelli differenziati, che si distinguono per il diverso livello di partecipazione dei soggetti non statali e per il ruolo di intermediazione dello Stato (o, comunque, dell'ente competente ad adottare l'atto giuridico). In dottrina ⁽¹⁵⁴⁾, sono stati individuati tre diversi modelli di produzione delle norme tecniche.

romanistica. Il diritto, dunque, era “metodo” e non contenuto, logica e non tecnica. Nel medesimo senso, F. DI CIOMMO, *Evoluzione tecnologica e categorie civilistiche*, in E. RUSSO (a cura di) “Interpretazione della legge civile e “ragione giuridica”, Padova, 2003, 141.

Di converso, nella dottrina contemporanea è diffuso il convincimento per cui il diritto tragga la sua legittimazione, in ultima analisi, dall'aderenza al tessuto sociale e dalla capacità di fornire risposte efficienti ai problemi emergenti dalla prassi. È questo il sostrato teorico in cui sono potute maturare le teorie che qualificano i rapporti tra tecnica e diritto in termini di naturale ineludibilità. Secondo la teoria dei sistemi “informativo-normativi” di E. De Robilant, ad esempio, esisterebbero diversi sistemi “informativo-normativi”, ovvero sistemi che dirigono informazione verso un uditorio potenziale e astratto, indicando le possibili conseguenze derivanti dal tenere conto o meno dell'informazione veicolata. L'esistenza di reciproci scambi tra questi sistemi, che comprendono tanto il diritto, quanto la scienza, l'economia e la tecnologia, sarebbe inevitabile, soprattutto nella nostra epoca “a tecnologia avanzata”. Cfr. E. DE ROBILANT, *Sistemi informativo-normativi e operatività nella società complessa*, in “Studi in memoria di Giovanni Tarello”, vol. II, Milano, 1990, 405 ss.

⁽¹⁵¹⁾ F. SALMONI, *Le norme tecniche*, cit., 24.

⁽¹⁵²⁾ A. PREDIERI, *Le norme tecniche*, cit., 269-270.

⁽¹⁵³⁾ Il fenomeno è ben descritto da A. PREDIERI, *Le norme tecniche*, cit., 278: *“La produzione di norme ad opera di soggetti della società civile, organizzata secondo i propri interessi, con strutture che sono articolazioni di quegli interessi, si inquadra in una generale tendenza di sottrazione di competenze normative allo Stato o, quanto meno, ai suoi apparati tradizionali, con la formazione di nuovi enti intermedi. Man mano gli enti rappresentativi di interessi e i gruppi non agiscono più al di fuori dei procedimenti come gruppi di pressione, ma come soggetti che operano dentro i procedimenti, come portatori di domande, di proposte e di pareri che, in una seconda fase, vengono assunti nei procedimenti come elemento indispensabile e qualificante, in forza di conventions o per prassi che assicuri una consultazione. In una terza fase, i gruppi appaiono come codecisori, con la ricerca di nuove forme di cooperazione per le decisioni, esprimendo scelte che possono condizionare quelle degli organi del potere politico, come veti o come elementi necessari per la decisione, quindi codecisivi. È la fase verso cui ci avviamo probabilmente a brevissima scadenza...”*.

⁽¹⁵⁴⁾ A. PREDIERI, *Le norme tecniche*, cit., 290-291.

Nel primo modello, il contenuto delle norme tecniche è elaborato da organismi privati, ma alla formazione delle norme partecipano anche rappresentanti degli enti statali. È possibile che la partecipazione della parte pubblica e l'affidamento sui risultati raggiunti dai tavoli congiunti siano tali che gli atti di volta in volta elaborati dai tecnici sono di fatto gli atti che vengono recepiti nell'ordinamento giuridico (di solito, ciò avviene per il tramite di una norma che prevede un rinvio mobile ai lavori di quei tavoli).

Nel secondo modello, i risultati raggiunti dagli organismi tecnici vengono direttamente imputati dallo Stato (non c'è, dunque, un recepimento della norma tecnica mediante rinvio, formale o materiale) ⁽¹⁵⁵⁾. Una variante di questo modello si ha quando il recepimento avviene grazie ad una norma di rinvio materiale.

Nel terzo modello, infine, gli effetti giuridici delle regole tecniche o degli *standard* di produzione vengono riconosciuti dalle fonti normative solo in maniera indiretta, al pari di quanto avviene per le cd. "regole dell'arte", che le norme spesso presuppongono senza recepire ⁽¹⁵⁶⁾.

È evidente, tuttavia, che, a prescindere dal modello concretamente utilizzato, negli ordinamenti democratici l'affidamento di parte del processo normativo a soggetti estranei al circuito politico-rappresentativo richiede che si eserciti un controllo di tipo democratico sulla produzione delle norme, che, pur avendo contenuto ed origine specialistici, pongono diritti e obblighi giuridici in capo ai soggetti dell'ordinamento. Nei settori a prevalente disciplina tecnica ⁽¹⁵⁷⁾, in particolare, il problema di fondo è la possibilità di recuperare la democraticità della norma, che risulta attenuata per il fatto che la scelta in ordine ai contenuti delle norme è, in linea di principio, delegata ad "esperti", o comunque a corpi sociali rappresentativi di determinate categorie professionali o produttive ⁽¹⁵⁸⁾.

Per compensare le conseguenze anti-democratiche della – inevitabile – ignoranza del legislatore (che, per definizione, è attore politico e non tecnico) ⁽¹⁵⁹⁾, occorre quantomeno garantire l'attendibilità e la relativa oggettività del metodo utilizzato dagli esperti e delle scelte da loro compiute. Il problema

⁽¹⁵⁵⁾ In entrambi i casi, tuttavia, il recepimento materiale della regola tecnica entro una veste giuridica formale comporta un rischio di "mummificazione" della norma tecnica, in quanto ne impedisce l'adeguamento all'evoluzione del progresso scientifico – o, comunque, degli *standard* di settore – e ne frustra, di conseguenza, lo scopo principale, che è quello di essere regola "efficiente" (idonea a raggiungere uno scopo tecnico): F. SALVIA, *Attività amministrative e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 695.

⁽¹⁵⁶⁾ Si pensi, ad esempio, agli articoli 1660 e 1662 cod. civ. In questo caso, invece, così come in caso di rinvio formale, il rischio è quello che la regola tecnica non diventi "norma", ma solo "fatto giuridicamente rilevante", privo, come tale, di vincolatività: cfr. M. GIGANTE, *Effetti giuridici del rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle norme "armonizzate"*, in *Riv. it. Dir. pubbl.*, 1997, 322.

⁽¹⁵⁷⁾ Di recente, lo studio sulla nozione di norma tecnica si è sviluppato essenzialmente grazie ai cultori del diritto ambientale, che, per sua struttura, si configura come "*diritto tecnico per eccellenza*": cfr. N. GRECO, *Le norme tecniche ambientali: una sonda per il nuovo diritto*, in *Studi parl. e di Pol. cost.*, 2006, 8. Anche altre branche del diritto in forte sviluppo, quali il diritto dell'informatica e delle telecomunicazioni, o il diritto dei mercati finanziari, sono, in realtà, settori a forte contenuto "tecnico".

⁽¹⁵⁸⁾ A. PREDIERI, *Le norme tecniche*, cit., 272.

⁽¹⁵⁹⁾ Così S. GRASSI, *Introduzione*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a cura di), "Governo", cit., IX.

riguarda, in primo luogo, la scelta degli esperti che, pur partecipando – più o meno incisivamente – alla produzione di norme, non hanno alcuna rappresentatività politica; in secondo luogo, la previsione di procedure di formazione delle norme quanto più possibili trasparenti e “partecipate”.

L’attenuazione del ruolo del legislatore nell’elaborazione della norma, dunque, viene normalmente compensata in sede procedurale, attraverso la trasparenza e la visibilità di ogni fase di produzione della disciplina, e mediante la valorizzazione della partecipazione dei soggetti potenzialmente in grado di fornire dati rilevanti alla fase istruttoria. Lo scopo ultimo della trasparenza del processo formativo, peraltro, dovrebbe essere la possibilità, per il giudice come per gli altri soggetti chiamati ad applicare le norme, di distinguere le componenti tecnico-valutative dalle scelte politiche.

L’amministrativizzazione del procedimento di formazione delle norme tecniche è coerente, peraltro, con la tradizionale ricostruzione dell’attività amministrativa come attività intrinsecamente “tecnica” ⁽¹⁶⁰⁾.

Sul piano delle fonti, tuttavia, è innegabile che l’origine “extrastatuale” delle norme tecniche si pone in contrasto con il principio di legalità. Il problema è acuito dalla crescente consapevolezza dell’illusorietà della qualificazione della tecnica (e della scienza) in termini “neutrali” ⁽¹⁶¹⁾.

La riconducibilità delle scelte degli esperti tecnici al circuito democratico-rappresentativo, da un lato, e la possibilità di attribuire alle norme tecnico-scientifiche il carattere della neutralità, dall’altro, incidono anche sulla sindacabilità delle medesime norme da parte dei giudici ⁽¹⁶²⁾.

4.3. – I REGOLAMENTI DELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

Tra le “nuove” fonti del sistema italiano, un posto di rilievo spetta ai regolamenti delle Autorità amministrative indipendenti, che si caratterizzano, da

⁽¹⁶⁰⁾ V. BACHELET, *L’attività tecnica*, cit., 17. L’autore precisa che la tecnica è un elemento “*pressoché costante dell’attività amministrativa*”, non solo nel senso ampio di attività svolta “a regola d’arte”, ma anche nel senso ristretto di attività che, per dirla con O. RANELLETTI (*Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, 350-352) “*si esplica nella posizione e risoluzione dei problemi tecnici e nel compimento di azioni e opere tecniche*” e perciò “*presuppone negli individui cui spetta spiegarla una serie di cognizioni economiche, agricole, igieniche, pedagogiche, ecc., le quali rendono possibile dare all’azione amministrativa quel contenuto che agli interessi collettivi, cui si dirige, sia adeguato*”. In Bachelet, peraltro, la giuridizzazione della tecnica è funzionale a rendere l’attività amministrativa sindacabile da parte dei giudici: la tecnica funziona, in sostanza, come limite alla discrezionalità dell’amministrazione.

⁽¹⁶¹⁾ Sulla “ingenuità” della concezione che le norme tecniche siano neutrali, sull’incidenza di questa concezione sull’uso delle norme tecniche e, infine, sul definitivo superamento di questa prospettiva da parte della dottrina M. TALLACCHINI, *Evidenza scientifica e normazione ambientale: la “co-produzione” di scienza e diritto*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a cura di), “*Governo*” cit., 2006, 1 ss.

⁽¹⁶²⁾ Della questione si è occupata sia la giurisprudenza costituzionale, sia, con specifico riferimento alla sindacabilità della discrezionalità tecnica, la giurisprudenza amministrativa. L’evoluzione della giurisprudenza è ben ricostruita da F. SALMONI, *Le norme tecniche*, cit., 97 ss. e 201 ss., alla quale si rinvia per l’esame delle decisioni di maggior rilievo e per ulteriori approfondimenti.

un lato, per la indubbia valenza normativa e, dall'altro, per la non riconducibilità al circuito democratico-rappresentativo (se non in via mediata) (¹⁶³).

Al riguardo, è opportuno fornire alcune precisazioni sul significato e sui limiti del riconoscimento di una vera e propria potestà normativa in capo alle autorità amministrative indipendenti.

In via preliminare, occorre evidenziare che non tutti gli atti delle autorità amministrative indipendenti hanno valore normativo, ma solo una parte di questi: si tratta, in via di prima approssimazione, degli atti che possono considerarsi espressione della funzione di “regolazione del mercato” per il quale è competente la singola autorità (¹⁶⁴). L'attribuzione di valore normativo ad atti di autorità che hanno comunque carattere amministrativo, infatti, non può che avere natura eccezionale.

D'altra parte, occorre riconoscere che, come evidenziato anche nei paragrafi precedenti, la tradizionale impostazione secondo la quale i poteri normativi spettano ai soli soggetti dotati di rappresentatività (Parlamento, Governo, Consigli regionali e comunali) appare ormai superata, nella sua assolutezza, dall'evoluzione dell'ordinamento. Il sistema, infatti, appare attualmente imperniato su un “policentrismo normativo” che ammette una sempre più vasta distribuzione delle funzioni pubbliche fra una pluralità di soggetti, anche al di fuori dell'apparato governativo e ministeriale.

La legge, in particolare, è libera di attribuire di poteri normativi di tipo secondario (e, cioè, poteri di tipo regolamentare), nel rispetto dei principi di legalità e delle competenze costituzionalmente attribuite (¹⁶⁵).

¹⁶³ Sul tema del rapporto tra potere normativo della autorità e principio democratico, vedi anche F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti: un romanzo quasi giallo*, Bologna, 2000; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006; N. LONGOBARDI, *Magistratura, burocrazia, autorità amministrative indipendenti ed il problema dell'ampliamento della democrazia*, in “Scritti in onore di Elio Casetta”, vol. 2, Napoli, 2001, 847 ss.

Sulla funzione di regolazione del mercato delle autorità amministrative indipendenti, R. TITOMANLIO, *Funzione di regolazione e potestà sanzionatoria*, Milano, 2007; V. RICCIUTO, *I regolatori del mercato nell'ordinamento italiano: indipendenza e neutralità delle Autorità amministrative indipendenti*, in “Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia. Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana”, Napoli, 2006, 337 ss.; F. POLITI, *La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*, in N. LONGOBARDI “Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale”, Torino, 2004, 205 ss.

¹⁶⁴ Sulla distinzione tra funzione normativa delle autorità amministrative indipendenti e funzione di regolazione del mercato, R. TITOMANLIO, *Funzione di regolazione e potestà sanzionatoria*, Milano, 2007; V. RICCIUTO, *I regolatori del mercato nell'ordinamento italiano: indipendenza e neutralità delle Autorità amministrative indipendenti*, in “Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia. Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana”, Napoli, 2006, 337 ss.; F. POLITI, *La potestà normativa*, cit.

¹⁶⁵ La riserva di legge ed il principio di legalità non vengono soddisfatti soltanto dalla *interpositio legislatoris*, ma anche attraverso i principi e le regole che rendono in concreto l'atto sindacabile: ad esempio, A. PREDIERI (*La posizione istituzionale della Consob nell'apparato amministrativo*, in G.M. FLICK, (a cura di) “CONSOB. L'istituzione e la legge penale”, Milano, 1987, 217) sostiene che i regolamenti delle Autorità indipendenti si trovino in un rapporto di “gerarchia rispetto alla legge, e in particolare a quella abilitante che determina caso per caso l'estensione dell'area”. Anche i principi generali della materia e gli obiettivi puntuali dell'azione di vigilanza e regolazione della singola autorità possono essere utilizzati come parametro di legittimità degli atti regolamentari da questa emanati.

Le autorità indipendenti sono soggetti di diritto pubblico e, pertanto, i loro poteri e la loro attività, al pari della loro istituzione, devono necessariamente trovare fondamento in una fonte di rango primario. Come è stato autorevolmente riconosciuto dal Consiglio di Stato, peraltro, “*la stessa introduzione, per legge, di una formula organizzativa che separi il regolatore amministrativo «di settore» dalla dipendenza diretta dall’organo politico e che affianchi a processi di liberalizzazione o di deregolazione l’istituzione di organismi autonomi di disciplina e di vigilanza, crea un’area di interessi disciplinati comunque dal principio di legalità [...] L’attribuzione – una volta accertato il rispetto del principio di legalità – di un potere regolamentare a soggetti diversi dal Governo trova quindi la sua giustificazione, per le specifiche discipline di settore, nel criterio di una più razionale distribuzione dei ruoli e delle competenze, criterio analogo a quello che ha presieduto alla stessa ridefinizione dei rapporti tra Parlamento e Governo operata con la legge 400/88 (e in particolare con il suo articolo 17)*”⁽¹⁶⁶⁾.

In base a questo principio di carattere generale, si riconosce che l’azione delle autorità indipendenti possa esprimersi anche attraverso atti normativi e, a seconda dei casi, attraverso regolamenti di organizzazione, regolamenti per la gestione contabile e patrimoniale, regolamenti di esecuzione, regolamenti cd. indipendenti.

Al fondamento legislativo, sempre necessario per stabilire il potere normativo delle cd. autorità indipendenti e i suoi limiti, si aggiungono (o anzi, ormai, si sovrappongono) anche una “copertura” costituzionale o comunitaria. La legge che conferisce poteri normativi alle autorità indipendenti, infatti, è spesso legge attuativa di principi costituzionali⁽¹⁶⁷⁾ o di Direttive comunitarie⁽¹⁶⁸⁾.

La legge, pertanto, “arresta dal mercato” e affida ad enti indipendenti una competenza regolatoria, che ha per scopo la stabilità, la protezione di alcuni diritti

⁽¹⁶⁶⁾ Cons. Stato, Sez. cons. atti normativi, Ad. n. 11603/05 (parere sullo schema di decreto recante il nuovo “Codice delle Assicurazioni”). L’*iter* logico seguito dal Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla natura dei nuovi poteri attribuiti all’ISVAP dal Codice delle Assicurazioni, che brilla per chiarezza e respiro logico-sistematico, è sostanzialmente riprodotto nel testo.

⁽¹⁶⁷⁾ La dottrina, infatti, ha ritenuto che, anche in mancanza di riferimenti specifici nella Costituzione, i poteri regolamentari delle autorità amministrative indipendenti possano trovare fondamento costituzionale in varie norme: ad esempio, nel principio di legalità di cui all’articolo 97 cost., nel principio di uguaglianza sostanziale di cui all’articolo 3, secondo comma, nonché, a seconda dell’autorità considerata, nei principi costituzionali del settore di intervento (cfr. articoli 41, 47, 21, 39 cost.). In effetti, l’individuazione della specifica norma costituzionale sulla quale fondare la legittimità delle Autorità indipendenti non è fondamentale. Appare condivisibile, infatti, il rilievo per cui “[i]l silenzio della Costituzione oggi preoccupa meno che ieri, poiché il ruolo delle Autorità si è consolidato, è divenuto parte integrante del diritto vivente, si è incastonato nelle maglie, fortunatamente non troppo strette, della nostra Carta fondamentale” (F. CINTIOLI, *I regolamenti delle Autorità indipendenti nel sistema delle fonti tra esigenze della regolazione e prospettive della giurisdizione*, disponibile sul sito istituzionale della giustizia amministrativa: www.giustizia-amministrativa.it). *Contra*, nel senso della “atipica” dei regolamenti delle autorità e, in particolare, della CONSOB, G. DE MINICO, *Antitrust e Consob. Obiettivi e funzioni*, Padova, 1997, 275.

⁽¹⁶⁸⁾ Come si avrà modo di approfondire nel Capitolo II, infatti, non è infrequente che, laddove le norme privatistiche si dimostrino insufficienti al conseguimento degli obiettivi comunitari, la regolazione di un determinato settore economico sia rimessa ad autorità indipendenti, comunitarie e nazionali.

e il “*livellamento dei campi di gioco*”, affiancandola di norma ad una “competenza di vigilanza” sulle dinamiche concorrenziali, per garantire che esse siano davvero libere e che non maturino posizioni di potere privato, pregiudizievoli per l’interesse pubblico.

Queste considerazioni spiegano anche perché la tipologia di regolamenti adottabili dalle autorità indipendenti e l’ambito delle materia potenzialmente oggetto di regolazione non possa essere individuata una volta per tutte, in via generale, ma debba essere verificata in concreto, in base ai poteri normativi di volta in volta riconosciuti all’autorità dal legislatore.

Se, da una parte, è necessario riconoscere la natura normativa di alcuni regolamenti delle Autorità indipendenti, occorre in ogni caso individuarne la posizione all’interno del sistema delle fonti.

Con riferimento, al rapporto tra i regolamenti delle autorità indipendenti e le tradizionali fonti subprimarie (regolamenti governativi e ministeriali), il criterio base è quello di competenza, che, coerentemente con la posizione di questi enti, indipendenti per definizione, si sostituisce al principio di gerarchia ⁽¹⁶⁹⁾. L’applicazione del principio di competenza comporta che i regolamenti delle autorità indipendenti “*in virtù della competenza normativa attribuita dalla legge prevalgono nei confronti di qualsiasi altra norma emanata da fonti normative ‘incompetenti’, ivi compresi i regolamenti statali ...*” ⁽¹⁷⁰⁾. L’assoggettamento gerarchico dei poteri normativi delle autorità ai regolamenti statali, in via generale, male si concilierebbe con la stessa fisionomia “indipendente” delle autorità, rispetto ai poteri del Governo.

Naturalmente, è fatta salva la possibilità che sia la stessa legge, per specifiche fattispecie, a utilizzare un criterio di gerarchia, con finalità eminentemente di “esecuzione” di una normativa tramite un’altra ⁽¹⁷¹⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Come nota il Consiglio di Stato nel citato Parere 11603/05, peraltro, il principio di competenza appare tendenzialmente preminente anche nell’ambito delle fonti secondarie “tradizionali” (i regolamenti dell’esecutivo).

⁽¹⁷⁰⁾ F. MERUSI e M. PASSARO, *Autorità indipendenti*, in Enc. Dir. Agg. VI, Milano, 2002, 186.

⁽¹⁷¹⁾ Analogamente a quanto avviene nel diritto comunitario, nel rapporto tra Regolamenti cd. “di base” e di “esecuzione”: sul punto, si veda il Capitolo II, paragrafo 2.2.

IL SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO COMUNITARIO

SOMMARIO: 1. Le fonti del diritto comunitario: note introduttive. – 2. Le fonti comunitarie tipiche. – 2.1. Il diritto comunitario “originario”: i Trattati e gli altri atti equiparabili. – 2.2. I Regolamenti. Regolamenti del Consiglio, della Commissione, di base, di esecuzione. – 2.3. Le Direttive. – 2.4. Le Decisioni. – 2.5. Le fonti comunitarie non scritte: principi e consuetudini. – 2.6. Gli atti comunitari tipici non vincolanti: Pareri e Raccomandazioni. – 3. Le fonti comunitarie atipiche: il *soft law* comunitario. – 4. Diritto comunitario e norme tecniche. – 5. L’interpretazione del diritto comunitario. – 5.1. Il ruolo della Corte di Giustizia. – 5.2. Gli effetti “esterni” delle sentenze della Corte di Giustizia. – 6. L’efficacia del diritto comunitario nell’ordinamento nazionale. – 6.1. Il rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale nella giurisprudenza della Corte di Giustizia. – 6.2. Il rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 7. L’attuazione del diritto comunitario: la “comitologia” come ricerca di mediazione tra istanze nazionali e comunitarie, tra tecnica e diritto.

1. – LE FONTI DEL DIRITTO COMUNITARIO: NOTE INTRODUTTIVE

L’esperimento comunitario è, dal punto di vista giuridico, un *unicum*: si tratta – per usare le note parole della Corte costituzionale, di un “ordinamento di nuovo genere”, che presenta peculiarità tali da differenziarlo nettamente sia da un ordinamento statale di tipo federale, sia da una organizzazione di diritto internazionale. L’irriducibilità dell’ordinamento comunitario agli schemi tradizionali si rispecchia nella nozione di ordinamento “sovrastatale” comunemente usata per descrivere il sistema giuridico della CE ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Si rifiuta, con ciò, la provocazione di N. IRTI (*Norma e luoghi, Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001), secondo cui il diritto europeo sarebbe solo una *fictio* e, più precisamente, una “formula riassuntiva ed ellittica che scambia per unità la crescente omogeneità dei diritti statali. Questi, ancorché ravvicinati o identici, rimangono separati e propri dei singoli Stati. Una molteplicità omogenea non è un’unità”. La tesi, in realtà, non è nuova e si ispira alle argomentazioni di quanti, all’indomani della nascita della costruzione europea, consideravano il diritto comunitario come una *species* del diritto internazionale dei trattati. Sul rapporto irrisolto tra diritto comunitario e diritto internazionale, si veda, ad esempio, P. FOIS, *Sulla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*, in Riv. Dir. int. priv. proc., 1984, 5 ss.; L. SICO, *Ordinamento comunitario e diritto internazionale: un matrimonio ancora non a rischio di scioglimento*, in Dir. pubbl. comp. eur., 2003, 1704 ss.

Rileva come la “diversità” del diritto comunitario sia alla base del tradizionale “sospetto” cui è soggetto da parte degli studiosi G. GUZZETTA, *Introduzione. Da eccezione a paradigma? Le forme d’azione dell’Unione europea tra sfida della complessità ed esigenze sistematiche*, in G. GUZZETTA (a cura di), “Le forme dell’azione comunitaria nella prospettiva dell’Unione

Questo elemento di differenza si riflette puntualmente nel sistema delle fonti comunitarie ⁽²⁾.

Particolarmente interessante, al riguardo, è che il sistema delle fonti comunitarie, così come si è venuto a configurare nel tempo, presenta delle caratteristiche ibride: alcune fonti, infatti, sono riconducibili al modello di *civil law*, mentre altre hanno tratti maggiormente in linea con il modello di *common law*. Basti pensare alla costituzione europea, che tuttora, a seguito del fallimento dell'esperimento della Convenzione europea ⁽³⁾, è piuttosto un insieme di "precedent" della Corte di Giustizia ⁽⁴⁾, che un testo scritto promanante da un organo dotato di legittimazione popolare "rafforzata" ⁽⁵⁾.

Il sistema delle fonti comunitarie, inoltre, è un sistema strutturalmente più eterogeneo di quelli di stampo nazionale: nell'ordinamento comunitario, infatti, le fonti riconducibili direttamente o indirettamente alla rappresentanza popolare convivono con le fonti riconducibili al sapere dei tecnici: i giudici, *in primis*, quali tecnici del diritto; ma, ancora più significativamente, gli esponenti di poteri terzi o neutrali.

Altra particolarità del sistema delle fonti comunitarie è la mancanza di un riconoscimento generale del principio di gerarchia, che, invece, è fondante per il sistema delle fonti italiano. L'unica gerarchia possibile, infatti, è quella tra il diritto cd. "originario (e, cioè, le norme contenute nei Trattati e negli altri atti pattizi) e il diritto comunitario in senso stretto, o diritto "derivato": è evidente, infatti, che, poiché gli atti comunitari trovano il loro fondamento e la loro disciplina nelle disposizioni pattizie, devono necessariamente conformarsi a queste ultime (a pena di invalidità: cfr. articolo 230 Trattato CE). All'interno del

europea", Padova, 2005, 4. Anche questo autore, peraltro, ritiene che, a causa dell'evoluzione degli ordinamenti nazionali, la teoria dell' "eccezionalismo" del diritto comunitario sia sempre meno fondata e che "il diritto europeo possa essere più facilmente interpretato come «variante» degli esistenti sistemi di governo multilivello. Un ordinamento a carattere cooperativo sul piano dell'articolazione territoriale e consensuale sul piano della organizzazione centrale".

⁽²⁾ G. GUZZETTA (*Introduzione*, cit., 12) rileva, in particolare, che l'assetto delle fonti comunitarie dipende ancora in gran parte dal "condizionamento culturale" della tradizione internazionalistica.

⁽³⁾ La Convenzione europea è stato un organo straordinario e temporaneo dell'Unione europea, istituito nel dicembre 2001 con la Dichiarazione di Laeken (dal nome del luogo ove si è tenuto il Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2001), con il compito di trovare una soluzione ai problemi di natura istituzionale dell'Unione europea non risolti dal Trattato di Nizza. Frutto dei suoi lavori, che si sono conclusi il 10 luglio 2003, è stato la stesura del "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa", comunemente noto come "Costituzione europea". La Costituzione europea, sottoscritta a Roma il 19 ottobre 2004 (e pubblicata in GUUE del 16 dicembre 2004, n. C 310), non è mai entrata in vigore: a seguito dell'esito negativo dei *referendum* di Francia e Paesi Bassi e della manifesta opposizione di Regno Unito e Danimarca, infatti, il processo di ratifica del nuovo Trattato è stato congelato; il testo è stato definitivamente accantonato dal Consiglio con nota del 26 giugno 2007, n. 11218/07.

Al di là dei complessi problemi politico-costituzionali posti da questo documento, in questa sede è sufficiente rilevare che l'adozione della Costituzione europea avrebbe apportato delle indubbie modifiche sul piano delle fonti comunitarie: si pensi, ad esempio, alla giuridicizzazione della Carta di Nizza, contenente i diritti fondamentali dell'Unione. Sul punto, si veda la successiva nota 21.

⁽⁴⁾ Cfr., *inter alii*, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.

⁽⁵⁾ Come nel caso delle carte costituzionali di tradizione continentale. Sul punto, si rinvia al Capitolo I, paragrafo 1.1.

diritto comunitario cd. “derivato”, invece, la distinzione tra le fonti ammesse dal sistema è puramente funzionale e prescinde, a differenza che nei sistemi nazionali, dal diverso “peso” politico delle fonti (o, meglio, sulla maggiore legittimazione democratico-costituzionale di una fonte rispetto ad un’altra) ⁽⁶⁾. Sebbene il Trattato individui una serie di atti-fonte e ne disciplini le caratteristiche, infatti, in nessun atto normativo della UE si rinviene traccia della possibilità di ordinarli secondo un criterio gerarchico ⁽⁷⁾.

In assenza di una distinzione gerarchica connessa al tipo di fonte, la distinzione tra atti normativi si è spostata, da un lato, sui profili connessi alla specialità della norma ⁽⁸⁾ e, dall’altro (grazie anche all’opera della Corte di Giustizia), a valle, sugli effetti normativi del singolo atto e sulla capacità – più o meno piena – di vincolare i soggetti dell’ordinamento comunitario.

Il diritto comunitario non distingue nemmeno, sul piano delle fonti, tra atti a carattere legislativo ed atti a carattere esecutivo o di altra natura. Questa circostanza si spiega, in parte, a causa dell’elevato livello di tecnicismo che caratterizza tutta la produzione normativa comunitaria (e, dunque, non solo gli atti esecutivi), nonché a causa della sua pronunciata “fattualità” e, cioè, della tendenza delle norme ad essere formulate in termini specifici e casistici.

La causa principale della mancanza di suddivisione tra fonti “legislative” ed “esecutive” sono le caratteristiche istituzionali dell’ordinamento comunitario, in cui la distinzione tra potere “esecutivo” e potere “legislativo” è molto più sfumata che negli ordinamenti di tipo statale ⁽⁹⁾.

Da un punto di vista soggettivo, infatti, il potere legislativo non spetta in esclusiva ad un organismo, ma è ripartito tra il Consiglio dei Ministri, organo composto dai rappresentanti governativi di livello ministeriale degli Stati membri

⁽⁶⁾ A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 1707.

⁽⁷⁾ In realtà, l’indicazione di una eventuale gerarchia tra gli atti-fonte comunitari era auspicata dalla Dichiarazione n. 16 allegata al Trattato di Maastricht. La Conferenza intergovernativa del 1996, incaricata di dare attuazione alle indicazioni del Trattato, non ha, tuttavia, dato seguito alla Dichiarazione.

Sulla valenza del principio di gerarchia tra le fonti comunitarie, si vedano, *inter alios*, A. TIZZANO, *La gerarchia delle norme comunitarie*, in *Dir. Un. eur.*, 1996, 57 ss.; A. D’ATENA, *L’anomalo assetto delle fonti comunitarie*, in G. GUZZETTA, “Le forme”, cit., 49 ss.; E. CANNIZZARO, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell’Unione europea*, in *Riv. Dir. eur.*, 2005, 652; R. BIEBER e I. SALOMÉ, *Hierarchy of Norms in European Law*, in *Common Market Law Rev.*, 1996, 914. Evidenzia, al contrario, che l’assenza di una gerarchia tra gli atti comunitari non implichi l’assenza di una gerarchia tra fonti, G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Bari-Roma, V ed., 1999, 96.

⁽⁸⁾ A. CELOTTO, *L’efficacia delle fonti comunitarie nell’ordinamento italiano*, Torino, 2003, 13. Al riguardo, tuttavia, si concorda con quegli autori che escludono che il principio di competenza sia sufficiente, di per sé, a risolvere tutti i conflitti tra le norme comunitarie, rendendo sostanzialmente inutile la previsione di una gerarchia tra le fonti di diritto comunitario derivato: la ripartizione delle competenze che caratterizza il sistema delle fonti comunitarie, infatti, è capillare, ma tutt’altro che rigorosa, come dimostrano gli sforzi della Corte di Giustizia relativi all’individuazione della base giuridica dei singoli atti comunitari. Le competenze, infatti, sono tendenzialmente identificate in chiave finalistica, anziché contenutistica: così, A. D’ATENA, *L’anomalo assetto*, cit., 55-56.

⁽⁹⁾ Per questa affermazione, si veda, *inter multiis*, F. FERRARO, *Natura ed effetti degli atti atipici della Comunità europea*, in G. GUZZETTA (a cura di) “Le forme”, cit., 64.

(uno per ogni Stato) ⁽¹⁰⁾, la Commissione ⁽¹¹⁾, l'istituzione comunitaria per eccellenza, cui sono affidate funzioni assimilabili a quelle del nostro governo, e il

⁽¹⁰⁾ Il Consiglio dell'Unione europea (noto in precedenza come "Consiglio dei ministri") è l'organo cui spetta, in linea di principio e in condivisione con il Parlamento europeo, il potere legislativo nell'ambito dell'Unione. Il Consiglio, tuttavia, ha anche importanti funzioni di indirizzo politico, ed è l'organo su cui ricade la responsabilità principale delle azioni dell'Unione Europea nel campo della politica estera e di sicurezza comune, nonché in merito ad alcune questioni di giustizia e libertà (e, cioè, nelle politiche del secondo e terzo pilastro della UE). Il Consiglio, inoltre, è responsabile con il Parlamento europeo dell'adozione del bilancio dell'Unione. Esso conclude, a nome della Comunità europea, gli accordi internazionali preventivamente negoziati dalla Commissione.

Il Consiglio è costituito da Ministri dei governi nazionali di tutti i Paesi della UE. Si tratta di un organo non permanente e a composizione variabile: alle riunioni, infatti, partecipano i ministri di volta in volta competenti per gli argomenti discussi (ad esempio, i Ministri dell'Economia e delle Finanze per i Consigli cd. "ECOFIN"). La Presidenza del Consiglio spetta, a turno, ad ogni Stato membro. I turni hanno durata semestrale.

Le decisioni del Consiglio sono prese, a seconda dei casi, all'unanimità o a maggioranza qualificata. La possibilità di prendere decisioni a maggioranza qualificata differenzia il Consiglio dagli organi dai suoi omologhi costituiti nell'ambito di organismi internazionali di stampo tradizionale (ad esempio, OCSE o ONU). La identificazione della maggioranza qualificata idonea a permettere l'approvazione di gran parte degli atti comunitari è complessa e discussa, in quanto si regge su delicati equilibri politici. Attualmente, la ponderazione dei voti è tal da riflettere una "doppia maggioranza", in quanto attribuisce rilievo sia al peso economico, sia a quello demografico di ciascuno Stato dell'Unione.

Come noto, la fiscalità rientra tra i settori "sensibili" per i quali è tuttora prevista l'adozione di decisioni all'unanimità (insieme, ad esempio, alla politica di asilo e di immigrazione, o la politica estera e di sicurezza è necessaria l'unanimità). Al contrario, le decisioni in materia societaria – e, dunque, anche quelle in materia contabile – sono prese a maggioranza qualificata. Sul punto, si vedano B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J. H. H. WEILER, *L'Unione europea*, Bologna, 1998, 505 ss.

Il Consiglio si riunisce generalmente quattro volte all'anno nella composizione di "Consiglio Europeo", o Consiglio dei Capi di Stato e di Governo ed è presieduto dal Capo di Stato o di Governo del Paese che esercita in quel momento la presidenza del Consiglio dell'Unione europea. Alle riunioni partecipa anche, come membro di diritto, il presidente della Commissione. Il Consiglio Europeo va considerato un organo distinto dal Consiglio dei Ministri, rispetto al quale ha competenze del tutto distinte.

Con il trattato di Maastricht, in particolare, il Consiglio europeo è diventato ufficialmente l'organo incaricato di fornire all'Unione l'impulso necessario alle principali politiche e di risolvere questioni particolarmente delicate sulle quali i ministri non sono riusciti a raggiungere un accordo in sede di Consiglio dell'Unione europea. Il Consiglio europeo, inoltre, è competente ad approvare le linee d'azione fondamentali nell'ambito del secondo pilastro.

I ruoli e le funzioni degli organi politici comunitari sono descritti in tutti i manuali di diritto comunitario ed europeo. A titolo meramente esemplificativo, si vedano G. TESAURO, *Diritto comunitario*, IV ed., Padova, 2005, 27 ss.; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, III ed., Torino, 2005, 73 ss.; ID., *Istituzioni comunitarie*, in Dig. Disc. pubbl., vol. VIII, Torino, 1993, 624 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, II ed., Milano, 2007, 35 ss.

Per una descrizione più dettagliata del ruolo e dell'attività del Consiglio dell'Unione europea, con specifico riferimento alle ultime modifiche apportate dal Trattato di Nizza: G. STROZZI, *Le modifiche relative al Consiglio*, in A. TIZZANO (a cura di), "Il Trattato di Nizza", Milano, 2003, 77 ss.

Sull'evoluzione e sulle competenze del Consiglio Europeo come massimo organo "politico" dell'Unione, cfr. anche C. R. CARCHIDI, *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007.

⁽¹¹⁾ La Commissione europea rappresenta e difende gli interessi dell'Europa nel suo complesso, in quanto è formalmente indipendente dai governi nazionali. Da un punto di vista

Parlamento europeo ⁽¹²⁾. La ripartizione del potere legislativo tra più organi determina l'inesistenza, nel diritto comunitario di una categoria di atti a competenza soggettiva "vincolata" ⁽¹³⁾.

Ne deriva che, nel diritto comunitario, non esiste, al pari di quanto avviene per i diritti nazionali, una vera e propria tassonomia delle fonti, basata sulla loro diversa natura e forza formale; l'unica distinzione rilevante è quella tra norme, che si gioca sul piano contenutistico ed effettuale ⁽¹⁴⁾.

Le fonti comunitarie, inoltre, si caratterizzano per la stretta correlazione tra specifica competenza e tipo legislativo utilizzabile. La Comunità europea, infatti, è, a differenza degli Stati nazionali, un ente a competenze determinate, e non generali: la Comunità, pertanto, può legiferare solo nei settori che sono ad essa attribuiti ⁽¹⁵⁾, e nel rispetto del principio di sussidiarietà ⁽¹⁶⁾. La norma che di

politico, la Commissione ha sostanzialmente il monopolio dell'iniziativa legislativa nella UE (cfr., per tutti, G. L. TOSATO, *I Regolamenti delle Comunità europee*, Milano, 1965, 189 ss.): prepara le proposte di atti normativi e le presenta, a seconda dei casi, al Parlamento europeo o al Consiglio. Sul versante amministrativo, la Commissione gestisce il lavoro quotidiano necessario per l'attuazione delle politiche e della normativa comunitaria. Alla Commissione, inoltre, spetta il compito di vigilare sul rispetto della legislazione e dei Trattati europei: a tal fine, può deferire alla Corte di giustizia i soggetti (Stati membri o privati) che ritiene colpevoli di violazione del diritto comunitario.

Attualmente, la Commissione è composta da ventisette membri – uno per ciascuno Stato – ed opera attraverso circa 24 000 funzionari. Al riguardo, occorre tenere presente che, a differenza che nel diritto costituzionale italiano, il termine "Commissione europea" è usato indifferentemente per indicare l'organo politico (corrispondente in sostanza al nostro Consiglio dei Ministri) e quello burocratico (corrispondente alle strutture burocratiche dei singoli Ministeri).

Il Presidente della Commissione è scelto dai governi dell'Unione, ma la sua nomina è approvata dal Parlamento europeo. Gli altri commissari sono nominati dai rispettivi governi nazionali in consultazione con il presidente nominato, e devono essere approvati dal Parlamento. Il presidente e i membri della Commissione sono nominati per un periodo di cinque anni, che coincide con la legislatura del Parlamento europeo.

Per maggiori riferimenti sul ruolo e sulle funzioni della Commissione europea, si rinvia a J. V. LOUIS e D. WAELBROECK, *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles, 1989; con specifico riferimento alle modifiche da ultimo apportate dal Trattato di Nizza, si veda L. SICO, *La Commissione europea dopo Nizza*, in A. TIZZANO (a cura di), "Il Trattato di Nizza", cit., 115 ss.

⁽¹²⁾ Il Parlamento europeo è l'organo eletto che rappresenta tutti i cittadini dei Paesi membri dell'Unione. Esso esercita il controllo politico sulle attività dell'Unione e partecipa al processo legislativo. Dal 1979 i deputati europei sono eletti a suffragio universale diretto ogni cinque anni.

Il compito principale del Parlamento è la compartecipazione al processo di adozione degli atti comunitari (funzione legislativa). Al Parlamento, inoltre, spettano funzioni riconducibili di controllo democratico dell'operato dell'Unione, quali l'approvazione del bilancio, la possibilità di approvare una mozione di censura nei confronti della Commissione (la mozione deve essere approvata con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi), il potere di presentare interrogazioni orali e scritte alla Commissione e al Consiglio.

Sui ruoli e sulla funzione attualmente svolti dal Parlamento, in senso eminentemente critico rispetto alla sua reale capacità di influenzare le politiche comunitarie, si veda: I. DIEZ-PARRA, *Il Parlamento europeo nel Trattato di Nizza*, in *Dir. Un. eur.*, 2002, 368 ss. (nonché in A. TIZZANO (a cura di), "Il Trattato di Nizza", Milano, 2003, 61 ss.).

⁽¹³⁾ Nell'ordinamento comunitario, ad esempio, i Regolamenti possono essere adottati tanto dal Consiglio, quanto dalla Commissione. Nell'ordinamento italiano, invece, l'adozione delle leggi statali è un atto la cui competenza è riservata al Parlamento (art. 70 cost.).

⁽¹⁴⁾ A. D'ATENA. *L'anomalo assetto*, cit., 53.

⁽¹⁵⁾ I Trattati non contengono un'indicazione esplicita di carattere generale concernente le competenze normative della CE. L'articolo 3 del Trattato CE, tuttavia, prevede che l'azione della

Comunità debba svolgersi “*alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente Trattato*”: da questa norma la dottrina ricava usualmente il principio delle “competenze di attribuzione” e, cioè, il principio per cui la Comunità agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono espressamente conferite dai Trattati. Ne deriva, in punto di diritto, che gli atti e gli accordi conclusi dalle istituzioni comunitarie sono illegittimi se non si basano su una disposizione del Trattato che abiliti le istituzioni comunitarie a porli in essere: cfr. Corte di Giustizia della UE, Parere 2/2000 del 6 dicembre 2001, punto 5.

La rigidità del principio delle competenze di attribuzione, tuttavia, è smussata dal frequente ricorso all'articolo 308 del Trattato CE, che attribuisce al Consiglio il potere di adottare le misure necessarie quando un'azione comunitaria, sebbene non prevista dal Trattato, si renda necessaria per raggiungere uno degli scopi della Comunità (cd. teoria dei poteri impliciti).

Per una introduzione al principio delle competenze di attribuzione, si veda G. TESAURO, *Diritto*, cit., 97 ss.; G. GAJA, *Introduzione*, cit., 83 ss. Per un'interpretazione del principio delle competenze di attribuzione come meramente tendenziale, P. MENGOLZI, *Il diritto della Comunità europea*, in F. GALGANO (dir. da), “Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia”, vol. XV, Padova, 1990, 135 ss.

Per il rilievo che, soprattutto nell'ambito di applicazione delle competenze concorrenti, l'esercizio delle medesime è normalmente condizionato alla sussistenza di determinati requisiti di fatto (ad esempio, nel caso del ravvicinamento delle legislazioni nazionali disciplinato dall'articolo 94 del Trattato CE, alla circostanza che l'intervento comunitario serva a rimuovere ostacoli “*aventi un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune*”), F. CARUSO, *Unificazione del diritto, diritto uniforme e ravvicinamento delle legislazioni nella CEE*, in Nss. Dig. it., vol. VII, Torino, 1987, 976.

Per una ricostruzione del ruolo svolto dalla norma sui poteri “impliciti” (articolo 308 del Trattato CE, già 235) nello sviluppo della costruzione europea e nell'ampliamento delle competenze delle istituzioni comunitarie prima delle riforme istituzionali degli anni '80 e '90, A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in Riv. Dir. eur., 1981, 139 ss.; nonché, con specifico riferimento al ruolo della Corte di Giustizia, J. BOULOUIS e R. M. CHEVALLIER, *Politiche comunitarie e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, Siena, 1980.

⁽¹⁶⁾ I destinatari del principio di sussidiarietà sono gli organi comunitari nell'ambito dei rispettivi compiti e competenze e, in particolar modo, nell'esercizio della potestà normativa. L'oggetto del principio di sussidiarietà, invece, sono le misure e le forme di azione degli organi comunitari nell'ambito delle competenze concorrenti riconosciute dal Trattato. Il principio trova espressione in più disposizioni dei Trattati dell'Unione e della Comunità, ma la disposizione fondamentale resta l'articolo 5 del Trattato CE, che ne stabilisce la portata ed il contenuto.

La disposizione chiarisce, in via preliminare, che il principio di sussidiarietà non si applica nelle materie che rientrano nella competenza esclusiva della Comunità. Nell'ambito delle competenze concorrenti, invece, il rispetto del principio di sussidiarietà impone alla Comunità di intervenire unicamente se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere realizzati in maniera sufficiente dagli Stati membri e possono invece, in ragione delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio al livello comunitario. Al fine di rispettare il principio di sussidiarietà, dunque, è necessaria una duplice valutazione: in negativo, relativamente all'insufficienza dell'azione degli Stati membri; in positivo, con riferimento alla effettiva idoneità dell'azione comunitaria a concorrere alla realizzazione degli obiettivi della CE.

Il principio di sussidiarietà, dunque, non inerisce tanto all'attribuzione delle competenze, quanto al loro esercizio. La decisione in ordine alla sussistenza delle caratteristiche dei presupposti di fatto richiesti dall'articolo 5 del Trattato CE esige una valutazione discrezionale dei dati e delle circostanze, che, oltre ad avere natura politica, presenta profili di speciale complessità.

La letteratura sul principio comunitario di sussidiarietà è vastissima. Per una breve panoramica (sicuramente non esaustiva) delle problematiche sollevate dalla sua applicazione nell'ordinamento comunitario e nell'ordinamento italiano, si rinvia a: P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in Quad. cost., 1993, 15 ss.; J. LUTHER, *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale comune europeo?*, in Foro it., 1996, V, 184 ss.; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in Dir. pubbl., 1995, 247, ss.; P. RIDOLA, *Forma di stato e principio di*

volta in volta attribuisce una competenza alla Comunità determina anche lo strumento di diritto comunitario derivato che può essere utilizzato per l'esercizio della competenza (se sia necessaria una Direttiva, un Regolamento o una Decisione, o se sia indifferentemente possibile scegliere lo strumento più adatto al caso di specie) e la procedura di adozione del medesimo.

Anche la procedura di formazione degli atti normativi, infatti, non è strettamente connessa al tipo di atto ⁽¹⁷⁾, ma può essere liberamente scelta dal legislatore tra le procedure previste dal Trattato, secondo l'importanza della materia e degli equilibri politici che occorre di volta in volta rispettare ⁽¹⁸⁾.

sussidiarietà, in "La riforma costituzionale" (Atti del Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 6-7 novembre 1998), Padova, 1999; A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999.

⁽¹⁷⁾ Come avviene nel nostro ordinamento: si pensi, ad esempio, alla disciplina di formazione della legge ordinaria, che è contenuta negli articoli 70 ss. cost. e vale per la formazione di tutti gli atti che possano essere riconducibili al tipo.

⁽¹⁸⁾ Il Trattato CE prevede attualmente quattro procedure di formazione degli atti comunitari, a seconda del livello di coinvolgimento del Parlamento europeo nella fase decisionale: la procedura consultiva, di cooperazione, del parere conforme e di codecisione.

La procedura "consultiva" (cfr. articolo 94 Trattato CE) è quella originariamente prevista dal Trattato CE e si articola sulla stretta cooperazione tra Commissione e Consiglio: la Commissione formula una proposta legislativa e il Consiglio la approva con la maggioranza di volta in volta richiesta, previa consultazione, se necessario, del Parlamento, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle Regioni, o degli organi finanziari della UE. Il parere degli organi consultivi non è mai vincolante per il Consiglio; il ruolo del Parlamento, tuttavia, è stato progressivamente valorizzato dalla Corte di Giustizia, che ritiene nulli per violazione di forme sostanziali i provvedimenti del Consiglio adottati senza aver acquisito (e, dunque, non semplicemente richiesto) il parere del Parlamento.

Nel quadro della procedura di cooperazione (articolo 252 Trattato CE), istituita dall'Atto unico europeo nel 1987, il Parlamento europeo esprime un parere sui progetti di Direttive e Regolamenti proposti dalla Commissione europea, alla quale viene chiesto di modificare le proposte presentate per tenere conto della posizione del Parlamento.

La procedura del parere conforme, che si applica essenzialmente all'approvazione degli accordi internazionali negoziati dalla Commissione e alle proposte di allargamento dell'Unione europea (si vedano, rispettivamente, gli articoli 300 del Trattato CE e 49 del TUE), prevede che l'atto possa essere adottato solo se il Parlamento europeo esprime parere favorevole alla decisione del Consiglio.

La procedura di codecisione (articolo 251 Trattato CE) è stata introdotta nel 1992 dal Trattato di Maastricht ed è quella che assegna al Parlamento il ruolo più incisivo: nell'ambito di questa procedura, infatti, il Parlamento europeo può bloccare l'adozione di un atto comunitario respingendo (a maggioranza assoluta dei suoi membri) la posizione comune adottata dal Consiglio. Il Trattato, tuttavia, prevede una procedura di conciliazione tra le posizioni del Parlamento e quelle del Consiglio. Attualmente, la procedura di codecisione si applica in vari settori, quali la libera circolazione dei lavoratori, il mercato interno, l'istruzione, la ricerca, l'ambiente, le reti transeuropee, la cultura, la salute, la tutela dei consumatori.

Esiste anche una procedura di "concertazione" tra Parlamento e Consiglio, che trova impiego essenzialmente con riferimento alla procedura di approvazione del bilancio (cfr. articoli 272 ss. Trattato CE).

Per una descrizione del meccanismo di funzionamento delle diverse procedure, si rinvia ai Manuali citati nella nota n. 8 e, in particolare, a G. STROZZI, *Diritto*, cit., 152 ss.; ID., *Il sistema normativo. Le procedure normative*, in M. P. CHITI e G. GRECO (dir. da), "Trattato di diritto amministrativo europeo", vol. I, II ed., Milano, 2007, 180 ss.

Occorre precisare, inoltre, che, accanto a queste procedure "base", esistono diverse varianti; la complessità dei procedimenti legislativi comunitari è tale che in dottrina non si è esitato a

Al riguardo, occorre precisare che l'azione normativa della Comunità segue diverse direttrici di intervento. A seconda delle materie, infatti, la legislazione comunitaria può essere emanata al fine di unificare, armonizzare, ravvicinare o coordinare ⁽¹⁹⁾ le disposizioni nazionali. A ciascuna di queste azioni corrisponde, in linea di principio, uno strumento giuridico distinto.

Nonostante queste caratteristiche possano, di primo acchito, far apparire l'ordinamento comunitario "grezzo" ⁽²⁰⁾, a noi sembra che contribuiscano semplicemente a confermarne la radicale diversità rispetto a ciascuno degli ordinamenti nazionali propri degli Stati membri. Ciò non toglie che, come auspicato dalla quasi totalità della dottrina, una migliore sistemazione teorica delle fonti del diritto comunitario gioverebbe molto al sistema in termini di chiarezza e semplicità di applicazione ⁽²¹⁾.

Prima di passare alla disamina delle singole fonti, è necessaria un'ultima precisazione.

È noto che, a partire dal Trattato di Maastricht, l'Unione europea è una costruzione complessa che poggia su tre pilastri: le Comunità europee (attualmente, CE ed EURATOM), la Politica estera e di sicurezza comune, la Cooperazione giudiziaria in materia penale. In ciascuno dei tre pilastri la produzione di atti giuridici risponde a regole e procedure diverse ⁽²²⁾. La natura

definire l'articolazione dei processi di decisione politica "*particolarmente barocca*": A. D'ATENA, *L'anomalo assetto*, cit., 53.

⁽¹⁹⁾ L'unificazione costituisce il grado più elevato di convergenza dei diritti nazionali, la cui realizzazione richiede un intervento della Comunità tendenzialmente completo ed autosufficiente.

L'armonizzazione, invece, è il processo attraverso il quale vengono eliminate le differenze nelle legislazioni nazionali derivanti da singole norme; si distingue, dunque, dal ravvicinamento delle legislazioni, che riguarda l'eliminazione delle differenze derivanti da complessi di norme, e non da norme puntuali. Il coordinamento delle legislazioni, invece, appare legato maggiormente alla prassi della Commissione e a strumenti di *soft law*.

Sul tema, in generale, si vedano F. CARUSO, *Unificazione*, cit., 972 ss.; B. CARUSO, *Armonizzazione dei diritti e delle legislazioni nella Comunità europea*, in Enc. Giur., II, Roma, 1993; M. R. SAULLE, *Ravvicinamento delle legislazioni (diritto comunitario)*, in Enc. Dir., Agg., II, Milano, 1998, 899 ss.;

⁽²⁰⁾ In questo senso, P. GROSSI, *Il diritto*, cit., 500.

⁽²¹⁾ In questo senso, si veda, per tutti, E. DONATI, *Le fonti del diritto dell'Unione*, in Dir. Un. eur., 2005, 611 ss.

Al riguardo, occorre rilevare che la Costituzione europea, raccogliendo le numerose istanze avanzate dalla dottrina europea in favore della sistematizzazione e semplificazione del sistema delle fonti, aveva previsto significative innovazioni sul punto. Nella bozza di Costituzione, infatti, veniva introdotta la distinzione espressa tra atti legislativi e atti non legislativi dell'Unione. La categoria degli "atti legislativi", in particolare, comprendeva le "leggi europee", corrispondenti agli attuali Regolamenti, e le "leggi quadro", corrispondenti alle attuali Direttive (articolo I-33 della Bozza). Tra gli atti non legislativi, invece, erano ricompresi, da un lato, i "regolamenti europei", le "decisioni europee" e i "regolamenti delegati" (articolo I-36) e, dall'altro, i "regolamenti di esecuzione" e le "decisioni di esecuzione".

Tra i molti commenti della dottrina al nuovo sistema delle fonti prefigurato dalla Bozza di Costituzione, si vedano: P. ACCONCI, *Quale gerarchia delle fonti nel nuovo diritto dell'Unione?*, in Riv. Dir. eur., 2005, 253 ss.; F. BARAZZONI e V. CERULLI IRELLI, *Gli atti dell'Unione*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), "La Costituzione europea", Bologna, 2004, 205 ss.; R. MASTROIANNI, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in Riv. Dir. pubbl. comp. ed eur., 2003, 1739 ss.

⁽²²⁾ Prima dell'estinzione della CECA (avvenuta, come noto, nel 2002), sussistevano anche delle notevoli distinzioni terminologiche anche all'interno delle tre Comunità europee: ai

giuridica degli atti adottati nell'ambito del secondo e del terzo pilastro, inoltre, è profondamente diversa da quella degli atti adottati nel primo, e si avvicina più agli *standard* del diritto internazionale che a quelli del diritto comunitario.

Poiché gli atti rilevanti ai fini della presente analisi sono solo quelli comunitari, adottati nell'ambito del primo pilastro, l'analisi svolta nei paragrafi che seguono sarà limitata esclusivamente a questo tipo di atti.

2. – LE FONTI COMUNITARIE TIPICHE

Possiamo definire fonti comunitarie “tipiche” gli atti e i fatti che sono espressamente identificati come idonei a produrre diritto nell'ordinamento giuridico comunitario.

A loro volta, le fonti tipiche si distinguono in due categorie: le fonti di diritto comunitario “originario” e le fonti di diritto comunitario “derivato”⁽²³⁾.

Le fonti di diritto comunitario originario sono le fonti convenzionali o pattizie. Queste fonti hanno una duplice natura, a seconda che le si guardi “dall'interno” ovvero “dall'esterno” dell'ordinamento comunitario: all'esterno della costruzione comunitaria, infatti, il diritto originario è diritto internazionale a tutti gli effetti, e si applica come tale⁽²⁴⁾. All'interno del sistema giuridico comunitario, invece (e, dunque, nei confronti dei soggetti di quest'ultimo: cittadini, imprese, organismi pubblici e privati, Stati) è diritto comunitario e gode, in linea di principio, della caratteristica della efficacia diretta, che sarà analizzata *infra*, al paragrafo 5.

La tassonomia delle fonti comunitarie tipiche di diritto derivato è contenuta nell'articolo 249 del Trattato CE, che distingue tra Regolamenti, Direttive, Decisioni, Pareri e Raccomandazioni⁽²⁵⁾, indicando le caratteristiche fondamentali di ciascun tipo. Questa disposizione, che è pressoché l'unica del Trattato in materia di fonti, non è sufficiente a risolvere tutti i problemi derivanti dal concreto esercizio della potestà normativa attribuita alla Comunità. La disciplina delle fonti del diritto comunitario, pertanto, non può essere compresa senza fare riferimento alle sentenze della Corte di Giustizia che si sono occupate del tema.

Particolarmente significativa, ai nostri fini, è la giurisprudenza relativa alla qualificazione degli atti comunitari, che, secondo la Corte, deve avvenire sempre in base alla sostanza dell'atto (caratteristiche strutturali) e non alla forma giuridica esterna (denominazione)⁽²⁶⁾.

Regolamenti CEE ed EURATOM, infatti, corrispondevano le “decisioni di portata generale” della CECA; alle Direttive CEE ed EURATOM corrispondevano le “raccomandazioni” della CECA; alle decisioni CEE ed EURATOM, infine, corrispondevano le “decisioni di portata individuale” della CECA.

⁽²³⁾ La distinzione è di origine dottrinale, come rilevato, *inter alios*, da G. A. BENACCHIO, *Fonti del diritto (diritto comunitario)*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, 617.

⁽²⁴⁾ Così G. TESAURO, *Diritto*, cit., 88.

⁽²⁵⁾ Gli atti-fonte di diritto comunitario sono qui indicati con l'iniziale maiuscola per distinguerli da omologhi atti nazionali.

⁽²⁶⁾ La prima enucleazione di questo principio risale agli anni '50, e la giurisprudenza sul punto è univoca: cfr. Corte di Giustizia, sentenza 16 luglio 1956, causa 8/55, *Fédéchar*; sentenza 9

Con riferimento alle caratteristiche formali, gli atti normativi della Comunità europea si differenziano da quelli nazionali soprattutto per la presenza di una motivazione, che è imposta a tutti gli atti delle istituzioni comunitarie dall'articolo 253 del Trattato CE. La motivazione, normalmente contenuta nel preambolo dell'atto, comprende, oltre ai cd. "considerando", l'indicazione delle proposte o dei pareri obbligatoriamente richiesti in esecuzione del medesimo Trattato CE, nonché della base giuridica dell'atto ⁽²⁷⁾.

È bene evidenziare sin da ora che le motivazioni degli atti normativi delle istituzioni comunitarie non hanno il medesimo valore normativo dell'articolato, ma assumono valore in sede interpretativa e nel controllo di legittimità affidato alla Corte di Giustizia ⁽²⁸⁾.

L'articolo 254 del Trattato, inoltre, prescrive l'obbligo di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea di Regolamenti e Direttive che hanno portata generale, specificando che tali atti "*entrano in vigore alla data da essi stabilita ovvero, in mancanza di data, nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione*".

Come noto, l'entrata in vigore di un atto può non coincidere con il termine iniziale di efficacia. Al riguardo, in mancanza di indicazioni espresse nei Trattati, la Corte ha affermato che l'efficacia degli atti normativi comunitari, segue, in linea di principio, il principio di tendenziale irretroattività, che è comune agli Stati membri ⁽²⁹⁾. Questo principio, tuttavia, può subire deroghe, qualora l'efficacia retroattiva dell'atto sia necessaria in vista degli obiettivi da raggiungere e non sia lesiva del legittimo affidamento degli interessati ⁽³⁰⁾.

Il regime linguistico degli atti delle istituzioni comunitarie, infine, è disciplinato da un Regolamento (n. 1/58 del 14 aprile 1958), che prevede che tutti gli atti normativi sono pubblicati in ciascuna delle lingue ufficiali dell'Unione ⁽³¹⁾.

giugno 1964, cause riunite 55-59 e 61-63/63, *Acciaierie di Modena*; Corte di Giustizia, sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16 e 17/62, *Conf. national de producteurs de fruits et légumes*. Sul progressivo consolidamento di questo principio nella giurisprudenza comunitaria, P. MENGOZZI, *Il diritto della Comunità europea*, cit., 135 ss.

⁽²⁷⁾ Il difetto di motivazione costituisce motivo di annullamento dell'atto comunitario. La Corte di Giustizia ha più volte confermato che l'indicazione della base giuridica è necessaria ai fini della validità formale degli atti comunitari: si veda, per tutte, la sentenza 7 luglio 1981, causa 158/80, *Rewe*. La motivazione, tuttavia, non deve essere necessariamente dettagliata: cfr. la giurisprudenza citata da A. CELOTTO, *L'efficacia*, cit., 12.

⁽²⁸⁾ F. POCAR (*Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, V ed., Milano, 1997, 289 ss.) evidenzia la funzione garantista della motivazione, che servirebbe ai singoli per controllare che le istituzioni comunitarie non commettano abusi. In senso conforme, anche A. CELOTTO, *L'efficacia*, cit., 6.

⁽²⁹⁾ Sul ruolo dei "principi comuni" come fonti del diritto comunitario, si veda *infra*, il paragrafo 2.5.

⁽³⁰⁾ Corte di Giustizia, sentenza 11 febbraio 1971, causa 37/70, *Rewe-Zentrale*.

⁽³¹⁾ Sul punto, si veda anche il paragrafo 6, relativo all'interpretazione del diritto comunitario.

2.1. – IL DIRITTO COMUNITARIO ORIGINARIO: I TRATTATI E GLI ALTRI ATTI EQUIPARABILI

La prima fonte del diritto comunitario, nonché il fondamento giuridico della sua esistenza, sono i Trattati istitutivi delle Comunità europee ⁽³²⁾ e le loro successive integrazioni e modificazioni, compreso il Trattato istitutivo dell'Unione ⁽³³⁾ e i Trattati di adesione ⁽³⁴⁾. Tutti i Trattati sono atti di diritto internazionale ed hanno dunque il medesimo valore giuridico.

Per costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, inoltre, anche i protocolli addizionali o aggiuntivi hanno la medesima forza giuridica dei Trattati cui sono annessi ⁽³⁵⁾. Da un punto di vista sostanziale, i protocolli hanno funzione e contenuto di vario genere. Alcuni contengono mere specificazioni o precisazioni delle norme del Trattato, ed hanno dunque valenza essenzialmente esplicativa. Altri, invece, contengono disposizioni che integrano quelle del Trattato, consentendone la effettiva applicabilità e svolgono, pertanto, una funzione latamente integrativa. Altri ancora, infine, contengono deroghe o limiti all'applicazione delle norme del Trattato che, per motivi politici, non si è ritenuto opportuno inserire nel testo principale ⁽³⁶⁾.

Sebbene sussistano dei dubbi in ordine alla possibilità di ricostruire il rapporto tra diritto comunitario originario e derivato in termini di gerarchia, è innegabile che l'applicazione del primo prevalga su quella del secondo.

⁽³²⁾ Entrambi sottoscritti a Roma, il 25 marzo 1957, ed entrati in vigore il successivo 1° gennaio 1958. Il valore fondativo del Trattato CE è evidenziato dall'appellativo, diffuso in dottrina, di "Trattato-Costituzione": G. GAJA, *Introduzione*, cit., 97; ID., *Fonti comunitarie*, in Dig. Disc. Pubbl., Torino, 1991, 436. L'appellativo, in realtà, deriva dall'espressione utilizzata dalla Corte di Giustizia, che, nel parere 1/91 del 14 dicembre 1991, ha affermato espressamente: "Il Trattato CEE, benché sia stato concluso in forma di accordo internazionale, costituisce la carta costituzionale di una comunità di diritto". La natura di "carta costituzionale" dei Trattati è stata ribadita anche nella sentenza 23 aprile 1986, causa 194/83, *Partito ecologista I Verdi c. Parlamento europeo*.

⁽³³⁾ Il Trattato istitutivo dell'Unione europea (TUE) è il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993. Tra gli altri Trattati modificativi dei Trattati CEE, invece, occorre menzionare i Trattati di Lussemburgo del 22 aprile 1970 sui poteri di bilancio del Parlamento europeo e sulla creazione della Corte dei Conti; l'Atto Unico Europeo, sottoscritto a Lussemburgo il 17-28 febbraio 1986, ed entrato in vigore il 1° luglio 1987; il Trattato di Amsterdam, sottoscritto il 2 ottobre 1997, ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, il Trattato di Nizza, sottoscritto il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

Il 13 dicembre 2007, infine, è stato sottoscritto il Trattato di Lisbona, che entrerà in vigore al termine delle procedure di ratifica, attualmente in corso (presumibilmente, il processo di ratifica dovrebbe completarsi entro il 2009).

⁽³⁴⁾ È noto che la UE è una struttura "aperta", che consente, a determinate condizioni, l'adesione di nuovi membri; l'adesione dei nuovi Stati membri avviene, come per gli Stati fondatori, tramite la firma di un Trattato di adesione che importa l'obbligo di rispettare il diritto comunitario esistente, nonché disposizioni specifiche, essenzialmente di carattere transitorio, per l'adesione del singolo Stato: cfr. articolo 49 TUE.

⁽³⁵⁾ Tra i più importanti, si ricordano quello relativo allo Statuto della Corte di Giustizia, del personale delle istituzioni o della Banca per gli Investimenti, tutti annessi al Trattato CE, i protocolli relativi allo Statuto del Sistema delle Banche centrali e della Banca Centrale Europea, allegati al Trattato di Maastricht, nonché quelli aggiuntivi sul ruolo dei Parlamenti europei o sull'allargamento a nuovi Stati membri.

⁽³⁶⁾ Per questa distinzione del contenuto e della funzione dei protocolli dei Trattati, si veda G. A. BENACCHIO, *Fonti*, cit., 618.

Gli articoli 230 e 231 del Trattato CE, infatti, assoggettano a giudizio di annullamento da parte della Corte di Giustizia qualsiasi atto adottato dalle istituzioni comunitarie in violazione del Trattato CE o di “*qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione*”.

La non modificabilità dei Trattati istitutivi da parte del diritto comunitario derivato è ribadita anche dall’articolo 48 del TUE, che prevede per la revisione dei Trattati una procedura *ad hoc*. Al pari delle procedure di revisione costituzionale, la procedura di revisione dei Trattati comunitari si pone come procedura “aggravata” rispetto a quelle previste per l’adozione degli atti di diritto comunitario derivato ⁽³⁷⁾.

Sono riconducibili alla categoria del diritto comunitario originario anche gli accordi internazionali che la CE stipula con i Paesi terzi o con altre organizzazioni, oltre agli accordi che gli Stati membri stipulano tra loro stessi (soprattutto nel settore del diritto internazionale privato). In base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, questi accordi vanno considerati “*parte integrante del diritto comunitario*” ⁽³⁸⁾ e prevalgono sulle disposizioni di diritto derivato (articolo 300, paragrafo 7, del Trattato CE). Con riferimento ai rapporti con gli altri Trattati, invece, gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità sono soggetti ad un vaglio preventivo di compatibilità, affidato alla Corte di Giustizia. Qualora la Corte esprima parere negativo relativamente alla compatibilità di un accordo internazionale con i Trattati vigenti, è possibile adottare l’accordo solo se si modifica la norma del Trattato incompatibile, adottando l’apposita procedura di revisione (articolo 300, par. 6 Trattato CE e articolo 48 TUE) ⁽³⁹⁾.

⁽³⁷⁾ La procedura di revisione prevista dall’articolo 48 TUE, in realtà, si differenzia nettamente dalle procedure di revisione costituzionale previste dalle costituzioni rigide, in quanto non prevede un semplice aggravio della procedura di adozione degli atti comunitari, ma la convocazione di un’apposita conferenza intergovernativa e la successiva ratifica da parte degli Stati membri. La revisione dei Trattati, dunque, non è un atto comunitario, ma un atto sostanzialmente pattizio, conformemente alla natura dei Trattati (anche se, nella sua attuale configurazione, la procedura di revisione dei Trattati comunitari costituisce un procedimento semplificato rispetto a quello normalmente applicabile alla stipulazione ed entrata in vigore degli strumenti pattizi).

L’impossibilità di utilizzare le procedure ordinarie previste per l’adozione degli atti comunitari per modificare i Trattati è stata più volte ribadita dalla Corte di Giustizia: si vedano, per tutte, le sentenze 8 aprile 1976, causa 43/75, *Defrenne II*; 2 febbraio 1976, causa 39/75, *Manghera*; 23 febbraio 1988, causa 68/86, *Regno Unito c. Consiglio*. Nel citato Parere n. 1/91, peraltro, la Corte si è spinta fino a prospettare la possibilità di individuare dei limiti contenutistici alle modifiche che possono essere legittimamente apportate al Trattato e, in particolare, rispetto alla istituzione di un sistema giurisdizionale che pregiudichi il ruolo della Corte di Giustizia e a norme che pregiudichino gli stessi principi fondamentali della Comunità. Nella ricostruzione della Corte di Giustizia, infatti, gli Stati, avendo creato un ordinamento con caratteristiche di sopranazionalità anziché di mera internazionalità, non sono più “*padroni dei Trattati*” (par. I.2 del Parere).

⁽³⁸⁾ Corte di Giustizia, sentenza 30 aprile 1974, causa 181/73, *Haegemann*.

⁽³⁹⁾ Riconnette a questa previsione la collocazione degli accordi internazionali sottoscritti dalla Comunità in una posizione intermedia tra i Trattati istitutivi e il diritto derivato G. A. BENACCHIO, *Fonti*, cit., 621. La Corte di Giustizia, peraltro, ha espressamente affermato che, in linea di principio, gli accordi internazionali conclusi dalla Comunità non costituiscono parametro di legittimità del diritto comunitario derivato, come invece avviene per i Trattati: cfr. sentenza 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Repubblica portoghese c. Consiglio*.

2.2. – I REGOLAMENTI. REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO, DELLA COMMISSIONE, DI BASE, DI ESECUZIONE

Il Regolamento è la manifestazione più rilevante e compiuta della potestà normativa delle istituzioni comunitarie ⁽⁴⁰⁾. L'articolo 249 del Trattato CE, al paragrafo 2, identifica le tre caratteristiche fondamentali dei Regolamenti comunitari e, cioè, la portata generale, l'obbligatorietà e l'applicabilità diretta ⁽⁴¹⁾.

Da un punto di vista soggettivo, il potere regolamentare spetta al Consiglio (che, in alcuni casi, lo esercita congiuntamente al Parlamento) e alla Commissione ⁽⁴²⁾.

La Commissione, in particolare, dispone sia di un potere regolamentare "proprio", direttamente attribuito dai Trattati ⁽⁴³⁾, sia di un potere regolamentare di tipo derivato, che le viene attribuito, di volta in volta, dal Consiglio ⁽⁴⁴⁾. I Regolamenti "delegati" della Commissione, che sono di gran lunga più comuni di quelli "autonomi", hanno scopo sostanzialmente attuativo delle disposizioni adottate dal Consiglio. In ogni caso, e salvo rare eccezioni, alla Commissione spetta il potere di iniziativa normativa.

Il potere regolamentare del Consiglio, invece, è sempre di natura originaria. Anche i Regolamenti del Consiglio, peraltro, si possono distinguere a seconda che attuino direttamente una norma dei Trattati (Regolamenti "base"), ovvero completino e specificino la portata di altri Regolamenti (Regolamenti cd. "di esecuzione" o "di attuazione") ⁽⁴⁵⁾.

Mentre intuibili esigenze di carattere logico inducono a ricostruire il rapporto tra Regolamenti "base" e Regolamenti "di esecuzione" in chiave

⁽⁴⁰⁾ Per un inquadramento generale della natura e delle caratteristiche del Regolamento comunitario, si vedano G. L. TOSATO, *Regolamenti comunitari*, in Enc. Dir., vol. XXXIX, Milano, 682 ss.; T. BALLARINO, *Regolamenti comunitari*, in Enc. Giur., vol. XXVI, Roma, 1991.

⁽⁴¹⁾ Articolo 249, comma 2, Trattato CE: "Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri". Il Regolamento entra in vigore alla data in esso stabilita o, in mancanza di una previsione espressa, il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea.

⁽⁴²⁾ Potere regolamentare ha anche la Banca Centrale Europea, alle specifiche condizioni previste dallo Statuto del SEBC (Sistema Europeo delle Banche Centrali).

⁽⁴³⁾ Il potere regolamentare della Commissione è espressamente riconosciuto dall'articolo 211 del Trattato. Al momento, tuttavia, nei Trattati si rinviene una sola disposizione che attribuisce direttamente alla Commissione un potere regolamentare: l'articolo 39 del Trattato CE, in materia di libertà di circolazione dei lavoratori.

⁽⁴⁴⁾ La base giuridica per la delega di competenze dal Consiglio alla Commissione è comunemente rinvenuta nell'articolo 202 del Trattato CE, in base al quale "il Consiglio [...] conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità". L'ambito della delega, peraltro, può essere anche molto vasto; l'unico limite è che il Consiglio non trasferisca in blocco le proprie competenze alla Commissione: cfr. Corte di Giustizia, sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70, *Köster*.

⁽⁴⁵⁾ In base all'articolo 202 del Trattato CE, infatti, "il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione". In quest'ultimo caso, è possibile utilizzare una procedura di adozione semplificata cfr. T. BALLARINO, *Regolamenti*, cit., 2.

gerarchica ⁽⁴⁶⁾, nessuna gerarchia sussiste tra atti di diversa provenienza soggettiva e, cioè, tra Regolamenti della Commissione e Regolamenti del Consiglio ⁽⁴⁷⁾, né tra Regolamenti adottati in base a procedure diverse (nell'ipotesi in cui una risulti aggravata rispetto all'altra) ⁽⁴⁸⁾. Come già ricordato nel paragrafo 1, invece, non è possibile ritenere che i Regolamenti comunitari si pongano in una posizione gerarchica sovraordinata rispetto alle altre fonti di diritto derivato ⁽⁴⁹⁾.

Tanto premesso in ordine ai soggetti competenti ad adottarli, occorre individuare il significato dei tre requisiti che, in base al citato articolo 249, caratterizzano ogni Regolamento comunitario.

La portata generale individua il campo di applicazione dei Regolamenti, prescrivendo che questi debbano rivolgersi a destinatari non determinati o determinati solo in virtù dei loro legami con una situazione definita in termini astratti ⁽⁵⁰⁾. È possibile, tuttavia, che il Regolamento preveda delle limitazioni temporali o territoriali alla sua applicazione ⁽⁵¹⁾ o che, sebbene apparentemente astratto, abbia per destinatari una cerchia ristretta di soggetti ⁽⁵²⁾.

L'obbligatorietà in ciascun elemento e la diretta applicabilità, invece, vanno letti congiuntamente ⁽⁵³⁾ e ineriscono alla efficacia tipica dei Regolamenti.

In primo luogo, queste caratteristiche evidenziano che, nelle intenzioni degli estensori dei Trattati, i Regolamenti si sarebbero dovuti caratterizzare per la completezza dispositiva, tale da non richiedere alcun intervento integrativo da parte dei legislatori nazionali ⁽⁵⁴⁾.

Anche se il testo del Trattato CE non contiene alcun divieto espresso per gli Stati membri di limitare l'efficacia del Regolamento nel proprio ordinamento, questo divieto risulta chiaramente dalla giurisprudenza comunitaria ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁴⁶⁾ La "gerarchia" tra Regolamenti base e Regolamenti di esecuzione è confermata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia: si veda, per tutti, la sentenza 10 maggio 1971, causa 38/70, *Deutsche Tradax*.

⁽⁴⁷⁾ Come affermato espressamente dalla medesima sentenza *Tradax*, cit.

⁽⁴⁸⁾ A. D'ATENA, *L'anomalo assetto*, cit., 58-60. *Contra*, G. L. TOSATO, *Regolamenti*, cit., 691.

⁽⁴⁹⁾ Come fa, invece, G. L. TOSATO, *Regolamenti*, op. loc. cit.

⁽⁵⁰⁾ Sul punto, cfr. Corte di Giustizia, sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 16 e 17/62, *Conf. national de producteurs de fruits et légumes*.

⁽⁵¹⁾ G. L. TOSATO, *Regolamenti*, cit., 683; T. BALLARINO, *Regolamenti*, cit., 1.

⁽⁵²⁾ Cfr. Corte di Giustizia, sentenza 18 maggio 1994, causa C-309/89, *Codorniu*. La natura di Regolamento, infatti, "non è messa in forse dalla possibilità di determinare il numero e addirittura l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento". Un Regolamento che non consiste in altro che in una somma di provvedimenti individuali difetta, peraltro, del requisito della portata generale e va riqualificato in base alla propria natura sostanziale: costituisce, infatti, un insieme di Decisioni individuali. In questo senso, Corte di Giustizia, sentenza 13 maggio 1971, cause 41-44/70, *International Fruit I*.

⁽⁵³⁾ G. A. BENACCHIO, *Fonti*, cit., 622.

⁽⁵⁴⁾ Al riguardo, la dottrina ha evidenziato come queste caratteristiche lascino intendere che, originariamente, i Regolamenti fossero destinati ad essere utilizzati nelle materie di competenza esclusiva della Comunità: F. CARUSO, *Unificazione*, cit., 975. Si veda anche G. L. TOSATO, *I Regolamenti delle Comunità europee*, cit.

⁽⁵⁵⁾ Si veda, ad esempio, la sentenza 30 novembre 1972, causa 18/72, *Granaria*. La Corte ha precisato che l'obbligatorietà del Regolamento in ogni sua parte vale a prescindere dalle eventuali riserve poste dallo Stato membro in sede di approvazione del medesimo: sentenza 7 febbraio 1973, causa 39/2, *Commissione c. Italia*, nella quale si afferma: "è inammissibile che uno

L'entrata in vigore del Regolamento, inoltre, non è sospesa né impedita dalla necessità che per la completa operatività della disciplina ivi contenuta sia necessaria l'emanazione di disposizioni attuative, sia da parte degli Stati membri, sia da parte della Commissione.

Questo, in realtà, è un portato della terza caratteristica dei Regolamenti comunitari e, cioè, dell'idoneità dell'atto ad esplicare effetti giuridici nei singoli ordinamenti nazionali senza necessità di alcun tipo di mediazione statale. Al riguardo, si distingue tra diretta applicabilità "orizzontale" – e, cioè, la capacità dell'atto comunitario di produrre effetti tanto per gli Stati, quanto per i singoli – e la diretta applicabilità "verticale", che si verifica quando l'atto è immediatamente efficace nei confronti degli Stati membri, ma non nei confronti dei singoli⁽⁵⁶⁾.

È evidente che il Regolamento gode di diretta applicabilità piena e, cioè, tanto in senso verticale quanto in senso orizzontale. Ne consegue che l'applicazione delle disposizioni di un Regolamento può essere fatta valere sia nei confronti dello Stato membro inadempiente, sia nei confronti di altre persone fisiche o giuridiche⁽⁵⁷⁾.

Come già ricordato, la diretta applicabilità non impedisce che i Regolamenti possano richiedere dei provvedimenti nazionali di attuazione, soprattutto quando vengono utilizzati per introdurre negli ordinamenti nazionali figure o istituti del tutto nuovi, che devono essere coordinati con le normative nazionali⁽⁵⁸⁾. La previsione per cui il Regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi, infatti, non equivale a richiedere che il Regolamento sia un atto normativo "completo", contenente una disciplina potenzialmente esaustiva dell'argomento trattato: la diretta applicabilità, infatti, che inerisce alla forza formale dell'atto, non è sinonimo di "effetto diretto" (o applicabilità immediata), che riguarda il contenuto concreto del medesimo⁽⁵⁹⁾.

La distinzione trova conferma nella giurisprudenza della Corte di Giustizia relativa all'obbligo degli Stati membri di dare attuazione ai Regolamenti sprovvisti di effetti diretti. Al riguardo, la Corte ha specificato che, qualora il Regolamento non indichi, neppure implicitamente, se la normativa di attuazione eventualmente necessaria debba essere emanata dal legislatore comunitario o da

Stato membro applichi in modo incompleto o selettivo un regolamento della Comunità, in guisa da paralizzare determinate parti della legislazione comunitaria nei confronti delle quali abbia manifestato la propria opposizione, ovvero ch'esso ritenga in contrasto con determinati interessi nazionali".

⁽⁵⁶⁾ È noto che il requisito della diretta applicabilità nasce come requisito proprio delle norme dei Trattati e viene esteso ai Regolamenti e agli altri atti di diritto comunitario derivato solo in un secondo momento: il riconoscimento della diretta applicabilità dei Regolamenti si può far risalire alla sentenza della Corte di Giustizia del 17 maggio 1972, causa 93/71, *Orsolina Leonesio c. Ministero dell'Agricoltura*. Sul tema, si rinvia anche al paragrafo 6.

⁽⁵⁷⁾ Per una chiara affermazione del principio, si veda la sentenza della Corte di Giustizia del 14 dicembre 1971, causa 43/71, *Politi*.

⁽⁵⁸⁾ È il caso di figure prettamente comunitarie quali il GEIE (Gruppo Europeo di Interesse Economico, introdotto con Regolamento n. 2137/85 del Consiglio, del 25 luglio 1985, al quale si è data attuazione, in Italia, con D. lgs. 23 luglio 1991, n. 240), la SE (*Societas Europea*, introdotta con Regolamento n. 2157/2001 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001), il GECT (Gruppo Europeo di Interesse Territoriale, introdotto con Regolamento n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006).

⁽⁵⁹⁾ Così G. L. TOSATO, *Regolamenti*, cit., 685.

quello nazionale, quest'ultimo è tenuto a provvedere in attuazione dell'obbligo di leale cooperazione previsto dell'articolo 10 del Trattato ⁽⁶⁰⁾.

Spesso, inoltre, i Regolamenti contengono anche delle "opzioni", il cui esercizio è rimesso alla discrezionalità degli Stati membri. Si realizza così un duplice livello di armonizzazione delle normative nazionali: un'armonizzazione "a maglie strette", che riguarda le parti del Regolamento che non abbisognano di attuazione; un'armonizzazione "a maglie larghe", che riguarda le parti del Regolamento che, pur essendo direttamente applicabili in virtù del disposto dell'articolo 249 del Trattato, consistono in elementi ulteriori, non essenziali alla piena operatività dell'atto, la cui attuazione è rimessa alla discrezionalità dei singoli Stati ⁽⁶¹⁾.

2.3. – LE DIRETTIVE

In base all'articolo 249, paragrafo 3, del Trattato CE, la Direttiva "*vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi*".

In via preliminare, occorre rilevare che, sotto il profilo del campo di applicazione soggettivo, la Direttiva può essere rivolta indifferentemente a tutti gli Stati membri o solo ad alcuni (anche ad uno soltanto).

Le Direttive, pertanto, sono atti "di principio", non necessariamente a portata generale ⁽⁶²⁾, e sono utilizzate per coordinare i diritti nazionali degli Stati membri ⁽⁶³⁾.

⁽⁶⁰⁾ In base al quale, gli Stati membri devono "*adottare tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi [...] determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità*". Cfr. sul punto, Corte di Giustizia, sentenza 17 dicembre 1970, causa 30/70, *Scheer*.

⁽⁶¹⁾ Un chiaro esempio di questa ipotesi è fornito dal cd. "Regolamento IAS" (n. 1606 del 2002), che sarà analizzato nel corso del Capitolo IV: mentre l'articolo 2 del Regolamento indica il campo di applicazione "minimo" dei principi contabili internazionali, individuando i destinatari necessari e "inderogabili" della nuova normativa contabile, l'articolo 5 individua il campo di applicazione "eventuale" del Regolamento e, cioè, i soggetti che "possono" essere inclusi nel campo di applicazione della nuova disciplina solo su opzione espressa dei singoli Stati membri. L'esempio evidenzia come la tecnica delle opzioni regolamentari abbia chiara valenza espansiva del diritto comunitario: nelle materie, quali quella societaria, in cui più difficile è raggiungere l'accordo politico su soluzioni comuni sufficientemente precise (è il caso, oltre che dell'armonizzazione contabile, dell'armonizzazione tributaria, soggetta al requisito dell'unanimità), le istituzioni comunitarie preferiscono far convergere il consenso degli Stati su questioni di principio, lasciando alla discrezionalità degli Stati membri la scelta in ordine all'opportunità di esercitare le opzioni, dando così attuazione estensiva alla normativa comunitaria. La tecnica si fonda, in ultima analisi, sulla convinzione che le regole comunitarie siano maggiormente efficienti dal punto di vista economico del mercato unico: a lungo andare, pertanto, l'attuazione delle opzioni da parte anche di un solo Stato dovrebbe determinare, grazie alle libertà di circolazione garantite all'interno della UE, l'emulazione degli altri Stati e dunque una convergenza verso il compromesso comunitario (si tratta, in sostanza, di un'applicazione della nota teoria economica della "selezione avversa" al "mercato" degli ordinamenti giuridici).

⁽⁶²⁾ Le Direttive, infatti, possono rivolgersi ai soli Stati, e non agli altri soggetti del diritto comunitario, ed anche ad un solo Stato: G. A. BENACCHIO, *Fonti*, cit., 622.

⁽⁶³⁾ Per l'affermazione che le Direttive, nelle originarie intenzioni degli estensori del Trattato, fossero gli strumenti normativi da utilizzare nei settori di competenza concorrente della Comunità (in contrapposizione ai Regolamenti, destinati ad essere utilizzati nelle materie di

In via di prima approssimazione, pertanto, si può dire che le disposizioni contenute nelle Direttive non hanno diretta applicabilità negli Stati membri, né si sostituiscono *ipso iure* al corrispondente diritto nazionale, ma abbisognano dell'intervento di mediazione dei singoli Stati, che le recepiscono nei singoli ordinamenti, emanando le opportune norme di recepimento. Questo spiega perché le Direttive contengono normalmente l'indicazione espressa del termine entro cui i destinatari sono obbligati ad adottare gli atti che ritengono opportuni per dare attuazione alle disposizioni ivi contenute.

Ne deriva che, in linea di principio, il contenuto di una Direttiva non consente di determinare chiaramente il contenuto dei diritti e dei doveri che essa costituisce in capo ai singoli. La specificazione del contenuto della Direttiva spetta allo Stato membro, che ha piena discrezionalità nella scelta degli strumenti necessari: il recepimento delle Direttive, infatti, può avvenire tanto con atti normativi di rango primario, quanto con atti di rango secondario, o con atti amministrativi⁽⁶⁴⁾. Quella che conta è che l'atto sia idoneo ad assicurare l'"effetto utile"⁽⁶⁵⁾ delle disposizioni comunitarie in maniera stabile e verificabile: non è possibile, pertanto, attuare una Direttiva tramite una semplice prassi amministrativa, che, per sua natura, è soggetta a variazione ad arbitrio dell'amministrazione⁽⁶⁶⁾.

Se questo è vero in via di principio, è noto che da tempo ormai la giurisprudenza comunitaria distingue tra Direttive "classiche" e Direttive "dettagliate", cd. "*self executing*"⁽⁶⁷⁾. Le Direttive dettagliate sono quelle che, contrariamente a quanto affermato dall'articolo 249 del Trattato CE, impongono un determinato comportamento per il raggiungimento di certi obiettivi.

competenza esclusiva), cfr. F. CARUSO, *Unificazione*, cit., 976. In generale, per una ricostruzione della prima fase di evoluzione dello strumento Direttiva, si veda F. CAPELLI, *Le direttive comunitarie*, Milano, 1983.

⁽⁶⁴⁾ Corte di Giustizia, sentenza 25 maggio 1982, causa 97/81, *Commissione c. Paesi Bassi*. Se la normativa interna risulta già idonea ad assicurare il conseguimento degli obiettivi posti dalla Direttiva, peraltro, lo Stato membro può esimersi dall'emanare provvedimenti attuativi. Cfr. G. A. BENACCHIO, *Fonti*, cit., 622

⁽⁶⁵⁾ Il principio dell'effetto utile è, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, uno dei principali criteri di interpretazione del diritto comunitario. Secondo la Corte, infatti, le norme comunitarie devono essere interpretate e applicate in maniera tale da garantire il raggiungimento delle loro finalità: cfr. sentenza 14 ottobre 1999, causa C-223/98, *Adidas*. Sottolinea il collegamento tra principio dell'effetto utile ed estensione della diretta applicabilità alle Direttive, *inter multiis*, G. TESAURO, *Diritto*, cit., 109.

⁽⁶⁶⁾ Corte di Giustizia, sentenza 25 maggio 1982, cit.

⁽⁶⁷⁾ cfr. G. TESAURO, *Diritto*, cit., 144. Il riconoscimento di effetti diretti alle Direttive comunitarie fa capo al filone giurisprudenziale inaugurato con la sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, *van Duyn*. La motivazione addotta dalla Corte per giustificare l'estensione degli effetti diretti alle Direttive poggia sulla considerazione che, diversamente opinando, si finirebbe per favorire gli Stati inadempienti rispetto a quelli adempienti: negare la diretta applicabilità alle Direttive per le quali il termine di attuazione è scaduto infruttuosamente (e che contengano un contenuto sufficientemente determinato) equivarrebbe, infatti, a consentire allo Stato si opporre ai singoli il proprio inadempimento degli obblighi comunitari: Corte di Giustizia, sentenza 5 aprile 1979, causa 148/78, *Ratti*.

Rileva che la distinzione non trova alcun fondamento nei testi pattizi e, in particolare, nell'articolo 189 [ora 249] del Trattato, F. CARUSO, *Unificazione*, cit., 979.

Tanto le Direttive “classiche”, quanto quelle “dettagliate”, inoltre, possono avere affetti diretti sui singoli ⁽⁶⁸⁾. Se le norme contenute nelle Direttive sono chiare, precise e incondizionate, le medesime norme sono “direttamente applicabili”, al pari di quelle contenute nei Regolamenti comunitari. Anche le norme contenute nelle Direttive, pertanto, possono essere fonte immediata di diritti e doveri in capo ai singoli, a prescindere dall’eventuale intervento attuativo del legislatore nazionale ⁽⁶⁹⁾. Il requisito della diretta applicabilità, peraltro, va riconosciuto anche alle Direttive che si limitano a dare attuazione ad obblighi, pienamente vincolanti, già stabiliti nei Trattati, ⁽⁷⁰⁾ e a quelle che impongono agli Stati un mero obbligo di non fare ⁽⁷¹⁾.

È appena il caso di precisare che, sebbene sia comunemente riferita all’atto (Direttiva, Regolamento, Decisione), la diretta applicabilità è inequivocabilmente un requisito della singola norma, e non dell’atto globalmente considerato.

Con riferimento ai requisiti necessari per la diretta applicabilità, la giurisprudenza comunitaria ha precisato che una norma è chiara, quando permette di individuare con sufficiente certezza la situazione giuridica cui si riferisce; sufficientemente precisa quando “*sancisce un obbligo in termini non equivoci*”; incondizionata, se “*sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all’emanazione di alcun atto delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri*” ⁽⁷²⁾. Ne deriva, pertanto, che il riconoscimento della diretta applicabilità alle norme delle Direttive presuppone, in ogni caso, la scadenza del termine concesso agli Stati membri per la loro attuazione.

A differenza di quanto avviene per i Regolamenti, tuttavia, le Direttive dettagliate hanno unicamente effetti diretti di tipo “orizzontale”, e non verticale ⁽⁷³⁾. In ogni caso, il riconoscimento di effetti diretti alle Direttive non esime gli Stati membri dall’adottare gli opportuni provvedimenti attuativi ⁽⁷⁴⁾.

Occorre rilevare, peraltro, che, con il riconoscimento che la diretta applicabilità è una qualità delle norme comunitarie, a prescindere dall’atto in cui sono contenute, si passa da una verifica degli effetti del tipo ad una verifica degli effetti della singola norma. Un ulteriore elemento di complicazione – e, ancora più significativamente, di incertezza – del quadro è che, a causa della natura concreta della distinzione, la decisione in ordine alla diretta applicabilità delle norme comunitarie è sostanzialmente rimessa alla Corte di Giustizia, che, come noto,

⁽⁶⁸⁾ Per il rilievo che, da un punto di vista logico-giuridico, Direttive dettagliate e Direttive aventi effetti diretti non coincidono, G. TESAURO, *Diritto*, cit., 171.

⁽⁶⁹⁾ La prassi delle Direttive dettagliate non è certo nuova, e ha tenuto impegnata la dottrina sin dagli anni ’70: si veda, ad esempio, A. FERRANTE, *La natura giuridica della direttiva dettagliata*, in *Dir. com. scambi int.l.*, 1979, 299 ss.

⁽⁷⁰⁾ Corte di Giustizia, sentenza 17 dicembre 1970, causa 33/70, *SACE SpA c. Ministero delle Finanze*.

⁽⁷¹⁾ Corte di Giustizia, sentenza 4 dicembre 1974, causa 41/74, *Van Duyn*.

⁽⁷²⁾ Cfr., ad esempio, la sentenza 23 febbraio 1994, causa C-236/92, *Regione Lombardia*, punti 9 e 10.

⁽⁷³⁾ Cfr. sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori*.

⁽⁷⁴⁾ Sentenza 6 maggio 1980, causa 102/79, *Commissione c. Belgio*. In pendenza del termine di attuazione, inoltre, gli Stati membri hanno l’obbligo di “*astenersi dall’adottare provvedimenti che possano compromettere gravemente il risultato prescritto dalla Direttiva*”: cfr. sentenza 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*.

propende ad un'interpretazione del diritto comunitario tanto ampia, quanto flessibile, capace, cioè, di adattarsi alle necessità "politiche" di volta in volta preminenti ⁽⁷⁵⁾.

L'estrema diffusione di Direttive dettagliate – e, comunque, sufficientemente chiare, precise e incondizionate – ha, inoltre, sostanzialmente svalutato l'importanza di distinguere tra Direttive dettagliate e non dettagliate, nonché l'importanza pratica della stessa distinzione tra Regolamenti e Direttive ⁽⁷⁶⁾. Quello che cambia è che, mentre per i Regolamenti la diretta applicabilità si presume, per le Direttive va verificata di volta in volta in relazione alle singole parti considerate (salva restando la diversa ampiezza degli effetti diretti prodotti dai due tipi di atti, che nel caso delle Direttive sono comunque limitati ai rapporti "verticali").

Di rilievo, infine, sono anche gli effetti che la giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto alle Direttive prive di effetti diretti: queste, infatti, impongono alle autorità nazionali un obbligo "conformativo" della legislazione e un obbligo risarcitorio nel caso in cui la mancata attuazione di una Direttiva causi danni ai singoli.

L'obbligo "conformativo" si risolve nell'obbligo, gravante sulle autorità amministrative e giurisdizionali degli Stati membri, di interpretare il diritto nazionale conformemente alle Direttive, in maniera tale da assicurare che le norme comunitarie conseguano il proprio "effetto utile" ⁽⁷⁷⁾. L'obbligo vale con riferimento tanto alle norme precedenti, quanto a quelle successive all'adozione della Direttiva.

Con riferimento alla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per danno da "mancata attuazione" di Direttive comunitarie ⁽⁷⁸⁾, la Corte ha precisato che il risarcimento è subordinato alla sussistenza di tre condizioni: storicamente, la prima condizione richiesta era che il risultato prescritto dalla Direttiva implicasse l'attribuzione di diritti in capo ai singoli, e si risolveva, dunque, nell'assenza di effetto diretto. Successivamente, tuttavia, la Corte ha esteso l'obbligo di risarcimento alle violazioni di tutte le norme comunitarie, incluse quelle provviste di effetti diretti; di conseguenza, la Corte ha rettificato la propria posizione, stabilendo che condizione necessaria per la configurabilità di un danno da mancata attuazione è l'accertamento di una violazione "grave e manifesta" del diritto comunitario ⁽⁷⁹⁾. Nel caso di Direttive prive di effetti diretti, peraltro, sussiste violazione grave e manifesta del diritto comunitario ogniqualvolta lo

⁽⁷⁵⁾ Sul ruolo "politico" della Corte di Giustizia, si tornerà *amplius* nel paragrafo 6.1.

⁽⁷⁶⁾ In dottrina c'è addirittura chi, sulla base dell'estrema varietà tipologica degli atti denominati "Direttive" esclude che la categoria abbia una reale portata ricostruttiva, ritenendo che il termine sia piuttosto "*una sintesi verbale impiegata per denominare atti irriducibili ad unità*": A. D'ATENA, *L'anomalo assetto*, cit., 49.

⁽⁷⁷⁾ Sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing*. Sulla ragione essenzialmente sanzionatoria dell'attribuzione di effetti diretti alle Direttive, cfr. G. TESAURO, *Diritto*, cit., 114.

⁽⁷⁸⁾ Il "*leading case*" di questo orientamento è la sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francovich*.

⁽⁷⁹⁾ Sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame III*.

Stato membro lasci scadere il termine previsto dalla Direttiva senza adottare i provvedimenti necessari per la sua pratica applicazione⁽⁸⁰⁾.

Oltre alla violazione grave e manifesta del diritto comunitario, lo Stato può essere condannato a risarcire il singolo leso dalla mancata attuazione della Direttiva solo quando le disposizioni della medesima Direttiva consentano di individuare il contenuto dei diritti che si assumono lesi e sussista un nesso di causalità diretto tra la violazione dell'obbligo di attuazione imposto allo Stato membro dall'adesione ai Trattati comunitari e il danno subito dai soggetti lesi.

2.4. – LE DECISIONI

Le Decisioni sono la terza categoria di atti vincolanti “tipici” disciplinati dal Trattato CE. La caratteristica distintiva delle Decisioni rispetto ai Regolamenti è la loro portata, necessariamente individuale: le Decisioni, infatti, sono obbligatorie in ogni loro parte, ma solo per il destinatario (o i destinatari) cui si rivolgono in maniera specifica. Coerentemente, la Decisione non diviene efficace a seguito della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, ma a seguito della sua notificazione ai destinatari⁽⁸¹⁾.

Per parte della dottrina, pertanto, le Decisioni non sono fonti normative in senso proprio (cioè non creano norme generali ed astratte), ma sono provvedimenti, atti amministrativi comunitari⁽⁸²⁾ coi quali vengono regolati in modo vincolante casi che vedono coinvolti cittadini, imprese o Stati⁽⁸³⁾. Le decisioni che importano un obbligo pecuniario costituiscono titolo esecutivo, a condizione che l'obbligo sia imposto a carico di persone che non siano gli Stati (articolo 256 Trattato CE).

Anche le Decisioni, qualora contengano prescrizioni chiare, precise e incondizionate, producono effetti diretti “verticali”⁽⁸⁴⁾. È possibile che una decisione richieda che gli Stati membri emanino provvedimenti attuativi per consentirne la piena operatività.

Da un punto di vista soggettivo, le decisioni sono comunemente adottate dalla Commissione, ma possono essere adottate anche dal Consiglio, nonché dalla Banca Centrale Europea.

⁽⁸⁰⁾ Sentenza 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, *Dillenkofer*.

⁽⁸¹⁾ Con l'eccezione delle Decisioni adottate secondo la procedura di codecisione, per le quali la pubblicazione in Gazzetta costituisce requisito di applicabilità: cfr. articolo 254, paragrafo 1, del Trattato CE. Le diversità tra le modalità di entrata in vigore di Decisioni e Regolamenti spiegano l'importanza dell'individuazione della natura “sostanziale” dell'atto, conformemente alla giurisprudenza della Corte di Giustizia citata nel paragrafo 1.

⁽⁸²⁾ G. L. TOSATO, *Regolamenti*, cit., 684; G. A. BENACCHIO, *Fonti*, cit., 625; G. TESAURO, *Diritto*, cit., 139.

⁽⁸³⁾ Il settore in cui le Decisioni assumono maggiore rilievo è quello della concorrenza, dove la Commissione usa lo strumento della decisione per sanzionare il mancato rispetto degli obblighi posti a carico degli Stati e delle imprese.

⁽⁸⁴⁾ Sentenza 6 ottobre 1970, causa 9/70, *Grad*.

2.5. – LE FONTI COMUNITARIE NON SCRITTE: I PRINCIPI E LE CONSUETUDINI

Come ogni altro ordinamento giuridico, anche quello della Comunità non può consistere unicamente in norme scritte: il diritto scritto, infatti, è intrinsecamente lacunoso e può essere completato solo grazie a principi e a norme non scritte⁽⁸⁵⁾.

Oltre ai principi generali del diritto (che esprimono i concetti primari di diritto e giustizia alla base dell'ordinamento giuridico comunitario), alcuni autori⁽⁸⁶⁾ ricomprendono tra le fonti non scritte del diritto comunitario anche il diritto consuetudinario internazionale.

Le consuetudini internazionali, in particolare, vincolerebbero le istituzioni comunitarie al pari del diritto comunitario “originario”, contenuto nei Trattati e costituirebbero, dunque, parte integrante del diritto comunitario. Sebbene nei Trattati non vi sia alcuna previsione espressa che, analogamente all'articolo 10 cost., imponga l'adattamento alle consuetudini internazionali, la Corte di Giustizia ha più volte affermato che le istituzioni comunitarie, nell'esercizio della loro potestà normativa, devono conformarsi ai principi riconosciuti come obbligatori dalla comunità internazionale⁽⁸⁷⁾. Data la sua natura “originaria”, il diritto internazionale consuetudinario può completare o modificare il diritto comunitario scritto.

Con riferimento ai principi generali del diritto, occorre rilevare che si tratta di una nozione che, al pari di quanto avviene nell'ordinamento nazionale, è ambigua e difficile da inquadrare sia dal punto di vista dogmatico, sia da quello pratico⁽⁸⁸⁾.

L'inquadramento dogmatico dei principi all'interno della teoria delle fonti, inoltre, è complicato dalla varietà di accezioni individuate dalla giurisprudenza comunitaria: la Corte di Giustizia, infatti, distingue tra principi generali del diritto *tout court*, principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri⁽⁸⁹⁾, principi generali propri del diritto comunitario, principi generali derivati dai Trattati. Analogamente a quanto avviene nell'ambito degli ordinamenti nazionali, i principi possono essere codificati (si pensi, ad esempio, al principio di sussidiarietà espressamente previsto dall'articolo 5 del Trattato CE, o agli articoli del medesimo Trattato in materia di libertà fondamentali) o inespressi⁽⁹⁰⁾.

⁽⁸⁵⁾ Sull'esistenza e sulla necessità di un diritto comunitario non scritto, si veda, per tutti, F. CAPOTORTI, *Il diritto comunitario non scritto*, in *Dir. com. scambi int.l.*, 1983, 409 ss.

⁽⁸⁶⁾ Ad esempio, E. DE PERSIO, *Le fonti del diritto comunitario*, in M. COLUCCI e S. SICA (a cura di), “L'Unione europea”, Bologna, 2007, 7.

⁽⁸⁷⁾ Si veda, ad esempio, la sentenza 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke*.

⁽⁸⁸⁾ Sulla polivalenza del termine “principi” in punto di teoria generale, si rinvia alle considerazioni svolte nel Capitolo I, paragrafo 1.5., che, per alcuni aspetti, valgono anche per il caso del diritto comunitario.

⁽⁸⁹⁾ L'articolo 6 del TUE, infatti, stabilisce espressamente: “L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri”. Ai sensi dell'articolo 49, paragrafo 1, del TUE, il rispetto di questi principi costituisce condizione di ammissibilità della domanda di adesione presentata da uno Stato terzo.

⁽⁹⁰⁾ Per l'insussistenza di alcuna differenza, in termini di valore normativo, tra principi espressi e inespressi, si rinvia nuovamente al Capitolo I, paragrafo 1.5 (cfr. nota 56).

Con riferimento ai metodi utilizzati dalla Corte per enucleare i principi generali, di particolare rilievo è la distinzione tra principi generali “comuni” o fondamentali e principi generali “comunitari”.

I principi generali comuni, in particolare, (inclusi anche i principi “costituzionali comuni” richiamati dall’articolo 6 del TUE) si ricavano per generalizzazione dai principi generali (e fondanti) dei singoli ordinamenti nazionali degli Stati membri⁽⁹¹⁾. In presenza di tradizioni giuridiche anche molto divergenti (si pensi alla presenza nell’Unione di Paesi di *common law* e di *civil law*), la correttezza della generalizzazione realizzata dalla Corte è opinabile⁽⁹²⁾.

In via di prima approssimazione, si può affermare che, nell’ambito del diritto comunitario, i “principi fondamentali” sono norme che esprimono i concetti essenziali di diritto e giustizia ai quali si ispira ogni ordinamento giuridico. L’importanza dei principi nell’ambito del diritto comunitario deriva, in realtà, proprio dalla mancanza di una codificazione espressa dei diritti di libertà e giustizia propri della tradizione giuridica occidentale. La circostanza si spiega con gli obiettivi originari del diritto comunitario, che erano (e, per molti aspetti sono ancora) essenzialmente di carattere economico⁽⁹³⁾.

In realtà, molti dei principi elaborati nel tempo dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia sono stati codificati nella Carta dei Diritti fondamentali del 2000 (cd. Carta di Nizza)⁽⁹⁴⁾. A questo documento, tuttavia, non si può a

⁽⁹¹⁾ I principi “comuni” agli Stati membri, in realtà, sono menzionati anche nei Trattati: si pensi all’articolo 288, paragrafo 2, del Trattato CE, che, nello stabilire la responsabilità extracontrattuale della Comunità, prevede che questa debba risarcire i danni causati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell’esercizio delle loro funzioni “*secondo i principi generali comuni ai diritti degli Stati membri*”. Il tema occupa la dottrina da molto tempo, come evidenziato dal saggio di G. CASSONI, *I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato dalla Corte di Giustizia alle Comunità europee*, in *Dir. int.l.*, 1959, I, 428 ss.

⁽⁹²⁾ La Corte, in effetti, ha precisato che non è necessario che i principi siano comuni a tutti gli Stati membri, ma è sufficiente che lo siano ad alcuni di essi (cfr. sentenza 18 maggio 1982, causa 155/79, *A.M. & S. Europe Ltd. c. Commissione delle Comunità europee*), o che sia individuabile una tendenza prevalente nei sistemi giuridici degli Stati membri (Conclusioni dell’Avvocato Generale dell’8 novembre 1979, rese nell’ambito della causa 44/79, *Liselotte Hauer c. Land RheinlandPflaz*). Per alcune note critiche sulla metodologia utilizzata dalla Corte per individuare i principi fondamentali, U. DRAETTA, *Elementi di diritto dell’Unione europea*, Milano, 2004, 207.

⁽⁹³⁾ Per una chiara riaffermazione della natura essenzialmente economica del processo di integrazione comunitaria, si veda, da ultimo, F. GALLO, *Le ragioni del Fisco*, Bologna, 2007, 133 ss., nonché P. BORIA, *L’antisovrano*, Torino, 2004.

⁽⁹⁴⁾ La Carta è stata “proclamata solennemente” da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione a Nizza, il 7 dicembre 2000, ed è stata pubblicata in GUUE C 364 del 18 dicembre 2000, 1 ss. La Carta si compone di un Preambolo e di sette Titoli, contenenti l’enunciazione dei diritti fondamentali in materia di dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia, e di alcune disposizioni generali di carattere organizzativo. Per un commento generale alle disposizioni della Carta, si veda R. BIFULCO, M. CARTABIA e A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, 2001; A. MANZELLA, P. MELOGRANI, E. PACIOTTI, S. RODOTÀ, *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001. Sul valore giudico della Carta di Nizza, nel senso che è possibile riconoscere a tale dichiarazione quantomeno il valore di fonte “di cognizione” dei diritti fondamentali del diritto comunitario, A. BARBERA, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione*, in A. TIZZANO (a cura di), “Il Trattato di Nizza”, cit., 13 ss. (spec. 25-26), nonché in *Dir. Un. eur.*, 2001. In tema, si veda anche A. RUGGERI, *La forza della Carta europea dei diritti*,

tutt'oggi riconoscere valore giuridico vincolante, al pari del diritto comunitario originario o derivato. Sebbene la codificazione dei principi abbia un innegabile valore simbolico e sia di grande ausilio nell'interpretazione del diritto comunitario, l'elaborazione dei principi fondamentali del diritto comunitario continua ad essere giuridicamente basata su quanto ricavabile dalle norme dei Trattati e, anche se in misura minore, dal diritto comunitario derivato⁽⁹⁵⁾. Il potere della Corte di individuare e applicare i principi generali, peraltro, si fonda sulla disposizione del Trattato che le impone, nel quadro dei compiti ad essa conferiti, di assicurare “*il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato*”⁽⁹⁶⁾.

In dottrina è discussa la posizione “gerarchica” dei principi fondamentali. La mancanza di un espresso riconoscimento nei Trattati, da un lato, e le intrinseche caratteristiche di generalità e indirizzo, dall'altro, ne consigliano la collocazione ad un livello intermedio tra le fonti “originarie” e quelle derivate⁽⁹⁷⁾. I principi, di conseguenza, possono essere utilizzati, oltre che per colmare eventuali lacune del diritto comunitario o per ammettere un'interpretazione estensiva delle norme esistenti, secondo il principio di equità, anche per sindacare la legittimità degli atti di diritto comunitario derivato.

Oltre ad individuare i principi fondamentali e quelli comuni, la Corte, tuttavia, ha proceduto anche all'elaborazione di una categoria di principi genuinamente “comunitari”, che, costituendo i principi generali su cui si basa l'ordinamento comunitario, assomigliano, per funzione ed origine, ai principi generali dell'ordinamento comunitario richiamati dall'articolo 12 Prel.⁽⁹⁸⁾.

Rientrano in questa categoria i principi specificamente relativi all'efficacia delle fonti di diritto comunitario, e dunque, il principio della “primazia” del

in Riv. Dir. pubbl. comp. eur., 2001 e, in senso fortemente critico nei confronti della Carta, U. DE SIERVO, *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in Dir. pubbl., 2001.

⁽⁹⁵⁾ Un tema particolarmente caro alla dottrina comunitaria e costituzionale è la possibilità di considerare parte integrante del diritto comunitario i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) del 1950. Al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 6, paragrafo 2, del TUE stabilisce che “*L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario*”.

In tema di comunitarizzazione dei diritti fondamentali, si veda U. VILLANI, *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in Dir. Un. eur., 2004, 73.

⁽⁹⁶⁾ Articolo 220 del Trattato CE.

⁽⁹⁷⁾ Come fanno, ad esempio, M. CARTABIA e J. H. H. WEILER, *L'Italia in Europa*, Bologna, 2000, 90, e già G. L. TOSATO, *Regolamenti*, cit., 689. La tesi troverebbe supporto testuale nel disposto dell'articolo 230 del Trattato CE, che considera gli atti di diritto comunitario derivato impugnabili per violazione del Trattato e per violazione “*di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione*”. Evidenza che, data la loro funzione integrativa, ai principi generali debba riconoscersi la medesima forza giuridica dei Trattati A. CELOTTO, *L'efficacia*, cit., 14.

⁽⁹⁸⁾ In senso conforme, ci sembra che si esprima anche G. GAJA, *Introduzione*, cit., 101-102. Il contenuto dell'articolo 12 Prel. e la sua valenza ai fini dell'interpretazione del diritto italiano sono stati analizzati nel Capitolo I, paragrafi 1.5. e 2.1.

medesimo sui diritti nazionali e quello “dell’effetto diretto” (⁹⁹). Vi rientrano, inoltre, i principi relativi al modo di esercizio delle competenze comunitarie e, dunque, i principi di proporzionalità, sussidiarietà, leale collaborazione, tutela dell'affidamento legittimo, responsabilità degli Stati membri in caso di violazione del diritto comunitario.

Vi sono, infine, anche alcuni principi che si riferiscono al contenuto “sostanziale” del diritto comunitario, quali i principi di buona fede, ragionevolezza, equità, forza maggiore (¹⁰⁰).

L’elaborazione dei principi comunitari avviene sia in seguito ad una attività di interpretazione sistematica dell’ordinamento comunitario, che prescinde dal contenuto puntuale delle singole disposizioni, sia in seguito alla generalizzazione degli spunti forniti da disposizioni specifiche. In quest’ultimo caso, la dottrina parla, più specificamente, di principi generali “ricavati dai Trattati” (¹⁰¹).

In linea generale, le critiche alla scarsa predeterminabilità e alla sostanziale opinabilità della costruzione dei principi operata dalla Corte sono difficilmente contestabili. Occorre ricordare, tuttavia, che la costruzione di un principio è sempre opera dell’interprete (¹⁰²): l’individuazione di un “principio”, infatti, è intrinsecamente un *posterius* rispetto all’ordinamento. Da questo punto di vista, l’attività ricostruttiva della Corte non si differenzia sostanzialmente da quella delle Corti costituzionali nazionali, se non, forse, per la maggiore evidenza delle ragioni “politiche” sottese a molte decisioni.

Anche il diritto consuetudinario figura, in linea di principio, tra le fonti non scritte del diritto comunitario.

La rilevanza pratica degli usi “comunitari”, tuttavia, trova ostacoli di non poco conto in una serie di disposizioni dei Trattati, quali, ad esempio, le norme sulla procedura di revisione dei Trattati, che impediscono la formazione di consuetudini in deroga ai medesimi, o il principio di stretta legalità dell’azione delle istituzioni comunitarie: poiché, infatti, ogni azione di una istituzione deve trovare conferma della sua validità nei Trattati (cfr. articolo 230 Trattato CE), e non nel comportamento reale o nella volontà dell’istituzione di creare vincoli giuridici, è escluso che la prassi delle istituzioni comunitarie possa costituire delle consuetudini *contra* o *praeter* il diritto originario (¹⁰³). Di conseguenza, l’unico spazio che residua per il diritto consuetudinario è quello della consuetudine “*secundum legem*”, che si configura come meramente attuativa del diritto comunitario scritto o, in ipotesi, della consuetudine *praeter legem* derivante dal comportamento ripetuto e costante degli Stati membri.

(⁹⁹) Entrambi i principi saranno esaminati *infra*, nell’ambito dei paragrafi dedicati all’analisi dell’efficacia del diritto comunitario nell’ambito dell’ordinamento italiano.

(¹⁰⁰) Per un’analisi approfondita dei principi enucleati dalla Corte, con ampio riferimento alle sentenze rilevanti per ciascuno, si rinvia a F. TORIELLO, *I principi generali del diritto comunitario*, Milano, 2000.

(¹⁰¹) M. CARTABIA e J. H. H. WEILER, *L’Italia*, cit., 90. Esempio tipico del *modus operandi* della Corte nell’elaborazione di questa categoria di principi è il principio del “mutuo riconoscimento delle normative nazionali”, elaborato a partire dalle previsioni dell’articolo 28 del Trattato CE, contenente il divieto di restrizioni quantitative all’esportazione: Corte di Giustizia, sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Cassis de Dijon*.

(¹⁰²) Cfr. Capitolo I, paragrafo 2.5.

(¹⁰³) B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J. H. H. WEILER, *L’Unione europea*, cit., 253.

2.6. – GLI ATTI COMUNITARI TIPICI NON VINCOLANTI: I PARERI E LE RACCOMANDAZIONI

L'articolo 249 del Trattato CE individua anche due atti tipici della Comunità, i pareri e le raccomandazioni, che non sono vincolanti per i destinatari.

Si tratta di atti con i quali gli organi comunitari esprimono opinioni e punti di vista, rivolgono consigli, suggerimenti, caldeggiando l'adozione di specifici provvedimenti.

Più precisamente, con le Raccomandazioni gli organi comunitari consigliano l'adozione di provvedimenti, mentre con i Pareri esprimono dei giudizi su situazioni oggettive o su determinati comportamenti della Comunità o di uno Stato membro. I Pareri si collocano normalmente all'interno dei procedimenti di formazione degli atti comunitari.

Da un punto di vista di teoria delle fonti, gli atti tipici non vincolanti hanno un importante ruolo nell'interpretazione degli atti vincolanti cui si riferiscono o delle normative nazionali che vi si conformano ⁽¹⁰⁴⁾. L'osservazione volontaria degli atti non vincolanti delle istituzioni comunitarie, peraltro, va considerata un elemento essenziale nella realizzazione degli scopi dei Trattati ⁽¹⁰⁵⁾.

Gli atti non vincolanti possono rivolgersi tanto a Stati membri, quanto a cittadini o ad imprese (anche se quest'ultima ipotesi è più rara).

Non sono riconducibili a questa categoria, in ogni modo, i pareri emessi dalla Corte di Giustizia in ordine alla compatibilità con il Trattato degli accordi conclusi dalla Comunità con i Paesi terzi (cfr. articolo 300, par. 6 Trattato CE): questi pareri, infatti, forniscono una valutazione di legittimità dell'atto del tutto analoga a quella svolta in sede di giudizio di annullamento o procedura di infrazione ⁽¹⁰⁶⁾.

3. – LE FONTI COMUNITARIE ATIPICHE: IL *SOFT LAW* COMUNITARIO

Da un punto di vista puramente descrittivo, gli atti comunitari “atipici” possono essere individuati come tutti gli atti delle istituzioni comunitarie che non sono espressamente previsti e disciplinati dai Trattati ⁽¹⁰⁷⁾. Si tratta, dunque, di una categoria residuale, individuata “in negativo” rispetto a quella degli atti “tipici” fin qui esaminati ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. sentenza 13 dicembre 1989, causa C-322/88, *Grimaldi*.

⁽¹⁰⁵⁾ Corte di Giustizia, sentenza 13 dicembre 1990, causa T-113/89, *Nefarma*.

⁽¹⁰⁶⁾ Così G. TESAURO, *Diritto*, cit., 338-341.

⁽¹⁰⁷⁾ Non rientrano nella categoria analizzata nel testo, dunque, gli atti che sono “tipici” da un punto di vista formale, ma non sostanziale: al riguardo, occorre evidenziare che, per una parte della dottrina, questi sarebbero gli atti “atipici”, mentre gli atti analizzati nel testo andrebbero individuati con la locuzione di “atti non previsti”: G. STROZZI, *Diritto*, cit., 204. Sostanzialmente conforme anche F. FERRARO, *Natura ed effetti*, cit., 66.

⁽¹⁰⁸⁾ U. M. JACCARINO, *Gli atti delle Comunità europee*, Napoli, 1970, 10; L. MARINI, *Osservazioni in tema di atti comunitari atipici*, in Riv. Dir. eur., 1998, 517; G. TESAURO, *Diritto*, cit., 154.

Non sorprende, dunque, che gli atti delle istituzioni comunitarie riconducibili alla categoria degli atti “atipici” siano estremamente eterogenei e strutturalmente poco idonei ad essere sistematizzati in maniera unitaria⁽¹⁰⁹⁾.

Non sorprende nemmeno che, a causa dei numerosi dubbi ermeneutici relativi alla loro natura, alla collocazione nel sistema delle fonti comunitarie, agli effetti che possono avere e alle garanzie di cui dispongono i destinatari, il frequente ricorso agli atti atipici determini una situazione di “*opacità e incertezza giuridica*”⁽¹¹⁰⁾.

Negli ultimi anni, tuttavia, gli atti “atipici” delle istituzioni si sono moltiplicati per varietà e numero e hanno assunto un’importanza crescente⁽¹¹¹⁾.

Al riguardo, occorre rilevare che la problematica degli atti atipici si intreccia, fino a confondersi, con quella del cd. “*soft law*”⁽¹¹²⁾. Nell’ambito di questo paragrafo, pertanto, le due espressioni vanno intese come sostanzialmente equivalenti.

Nel Capitolo precedente, si è già avuto modo di soffermarsi sulla categoria del *soft law* – categoria a metà strada tra politica e diritto – e sui problemi ricostruttivi che questa pone nell’ambito del sistema delle fonti del diritto⁽¹¹³⁾.

In questa sede, occorre evidenziare che, sebbene la categoria nasca nell’ambito della dottrina internazionale e stia indubbiamente acquistando rilevanza anche nell’ambito del sistema delle fonti nazionali, è probabilmente nell’ambito del diritto comunitario che trova le applicazioni più interessanti. Il *soft law* “comunitario”, peraltro, presenta delle indubbie peculiarità rispetto al *soft law* internazionale e nazionale, che ne giustificano la trattazione separata⁽¹¹⁴⁾.

Nell’ambito dell’ordinamento comunitario, in particolare, gli atti di *soft law* risponderebbero a due esigenze fondamentali: nei settori in cui è prevista l’armonizzazione, aiuterebbero a superare eventuali difficoltà politiche, stemperando, attraverso accordi informali, eventuali posizioni divergenti tra Stati; nelle aree, invece, in cui l’armonizzazione è formalmente esclusa, ma risulta

⁽¹⁰⁹⁾ Appartiene a questa categoria, a ben vedere, anche la Carta di Nizza (sulla quale si veda il paragrafo 2.5, spec. nota 94), che, allo stadio attuale dell’evoluzione europea, pur non essendo riconducibile alle tradizionali categorie delle fonti, mostra di possedere “*una sua pregnante forza giuridica*”. A. BARBERA, *La Carta europea*, cit., 25. Con riferimento alla Carta di Nizza, è stata anche coniata l’espressione “*soft law euro-costituzionale*”: M. PANEBIANCO, *Il soft-law euro-costituzionale aperto*, in “Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz”, vol. II, Napoli, 2004, 1363 ss.

⁽¹¹⁰⁾ F. FERRARO, *Natura ed effetti*, cit., 64.

⁽¹¹¹⁾ Coglie nel vero, a nostro avviso, la battuta di G. GUZZETTA *Introduzione*, cit., 13: “*L’ordinamento comunitario pullula di fonti atipiche, e difetta però di quelle tipiche*”.

⁽¹¹²⁾ Accosta la problematica degli atti atipici della Comunità al *soft law* anche G. A-BENACCHIO, *Fonti*, cit., 626.

⁽¹¹³⁾ Sul tema, si veda il Capitolo I, paragrafo 4.1.

⁽¹¹⁴⁾ Tra gli autori che si sono occupati del *soft law* “comunitario”, si segnalano F. SNYDER, «Soft law» e prassi istituzionale nella Comunità europea, in *Sociologia del diritto*, 1993, p. 79-109; K. C. WELLENS, e G. M., BORCHARDT, *Soft Law in European Community Law*, in *Eur. Law Rev.*, 14, 1989, 267 ss.; A. POGGI, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, testo dattiloscritto della relazione al convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti “*L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*” tenutosi a Catania il 14 e 15 ottobre 2005, reperibile sul sito *internet* dell’associazione Astrid al seguente indirizzo: www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-21/31-01-2006/index.htm; L. SENDEN, *Soft law in European Community Law*, Oxford, 2004; A. PERSIANI, *Le fonti ed il quadro istituzionale*, in L. SALVINI (a cura di), “Aiuti di Stato in materia fiscale”, Padova, 2007, 32 ss.

tuttavia necessaria per il completamento del mercato unico, gli atti di *soft law* aiuterebbero a creare una sorta di “consenso sociale” sul quale fondare la successiva convergenza delle politiche nazionali ⁽¹¹⁵⁾. Il *soft law*, inoltre, costituirebbe un’applicazione del principio di sussidiarietà, inteso come comprensivo del principio di “proporzionalità” dell’azione comunitaria ⁽¹¹⁶⁾.

Da un punto di vista di teoria delle fonti, la categoria pone due ordini sostanziali di problemi: da un lato, è discusso quale sia il fondamento giuridico del potere delle istituzioni comunitarie di adottare atti “atipici”; dall’altro, non è chiaro quali siano gli effetti giuridici prodotti da questi atti.

Il problema del fondamento giuridico del *soft law* è particolarmente pressante in un ordinamento, quale quello comunitario, che si caratterizza per l’assenza di una competenza normativa generale, a favore del principio delle competenze di attribuzione.

Sotto il profilo degli effetti, invece, si ricorderà che il *soft law* è un diritto “debole”, perché non vincolante da un punto di vista formale. Gli atti di *soft law*, tuttavia, producono effetti giuridici di vario genere, tali da differenziarli dalle mere prassi ⁽¹¹⁷⁾.

L’analisi dei due profili sopra individuati è complicata dal rilievo che, entro una certa misura, il problema del fondamento giuridico degli atti atipici e quello dei loro effetti sono interdipendenti.

Si pensi, ad esempio, a quelle teorie per le quali il fondamento giuridico degli atti atipici dipenderebbe dai soggetti nei confronti dei quali questi atti producono effetti. La produzione di effetti giuridici nei rapporti tra Stati membri e tra questi e la UE, in particolare, andrebbe riconnessa al principio della leale cooperazione di cui all’articolo 10 del Trattato. Al contrario, nei rapporti con i terzi, l’eventuale produzione di effetti giuridici da parte del *soft law* sarebbe esclusivamente riconducibile ad una decisione discrezionale di questi ultimi, che si concretizza nell’adesione volontaria a regole formalmente non vincolanti ⁽¹¹⁸⁾.

Anche la Corte di Giustizia, peraltro, non ha seguito un orientamento univoco nell’esaminare gli atti atipici delle istituzioni (per lo più in sede di giudizio di annullamento *ex* articolo 230 Trattato CE) ⁽¹¹⁹⁾.

In alcune sentenze, infatti, la Corte di giustizia ha assunto un indirizzo indubbiamente restrittivo, volto a negare al *soft law* qualsiasi tipo di vincolatività: secondo questo orientamento, gli atti “atipici” sarebbero comunque illegittimi, a causa del presunto carattere tassativo del sistema delle fonti comunitarie delineato

⁽¹¹⁵⁾ A. POGGI, *Soft law*, cit., 7. Una delle aree in cui le due esigenze si manifesterebbero in maniera più evidente, peraltro, è proprio il settore fiscale (sia con riferimento all’ammonizzazione delle imposte indirette, sia con riferimento al ravvicinamento delle imposte dirette). Al riguardo, si veda H. GRIBNAU, *Per una maggiore legittimazione della soft law nel diritto tributario dell’Unione europea*, relazione presentata al Convegno di Studio “Per una Costituzione fiscale europea” (Bologna, 28-29 ottobre 2005).

⁽¹¹⁶⁾ F. SNYDER, “*Soft Law*”, cit., 84.

⁽¹¹⁷⁾ Si ricorderà che il *soft law* sono “*regole di condotta che, in linea di principio, non sono dotate per legge di forza vincolante, ma che, nondimeno, possono avere effetti pratici*”: F. SNYDER, “*Soft Law*”, cit., 80.

⁽¹¹⁸⁾ In questo senso, A. POGGI, *Soft law*, cit.

⁽¹¹⁹⁾ Ne consegue che la giurisprudenza della Corte in materia di atti atipici non riguarda, in linea di principio, quelli aventi portata generale: F. FERRARO, *Natura*, cit., 70-71.

dall'articolo 249 del Trattato CE e dalle altre norme sulla produzione giuridica presenti nel Trattato (¹²⁰).

In base ad alcune sentenze più recenti, invece, sembra che la questione vada risolta in termini di “prevalenza della sostanza sulla forma” (¹²¹), sicché “*l'azione di annullamento deve potersi esperire contro qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici*” (¹²²).

Se è innegabile che, allo stato, la giurisprudenza della Corte di Giustizia sia elusiva e contraddittoria, se ne ricava almeno un dato concordante: le pronunce quasi tutte relative alla legittimità degli atti, sono pronunce di merito e, dunque, ammettono, seppur tacitamente, la possibilità che le istituzioni adottino atti atipici. Diversamente, infatti, i ricorsi contro questo tipo di atti sarebbero dovuti essere stati semplicemente dichiarati inammissibili (¹²³).

Questa considerazione è alla base della tesi (¹²⁴) per cui la fonte degli atti atipici dovrebbe rintracciarsi nel ruolo creativo delle sentenze della Corte di giustizia: poiché, infatti, alle sentenze interpretative della Corte occorre riconoscere lo *status* di fonte del diritto comunitario (¹²⁵), la fonte della competenza della Commissione ad emanare Comunicazioni ed altri atti atipici va rinvenuta proprio nelle sentenze che affermano tale possibilità. Ammettendo la ricorribilità contro gli atti atipici della Commissione, in altre parole, la Corte non farebbe che affermare il principio della ammissibilità, nel diritto comunitario, di fonti atipiche (purché non vincolanti).

In realtà, sembra doversi concludere che la categoria degli “atti atipici” (così come quella del *soft law* comunitario) non ha valore dogmatico, ma meramente descrittivo: ne consegue che sarebbe logicamente contraddittorio pretendere di individuare un fondamento unico o gli effetti “tipici”...degli atti atipici delle istituzioni.

(¹²⁰) Cfr. sentenza 18 giugno 1970, causa C-74/69, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen c. Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co.*; sentenza 23 febbraio 1988, causa 68/86, *Regno Unito c. Consiglio*.

(¹²¹) Così F. FERRARO, *Natura*, cit., 67.

(¹²²) Corte di Giustizia, sentenza 16 giugno 1993, causa C-325/91, *Francia c. Commissione (Comunicazione aiuti)*. Sono riconducibili al medesimo orientamento “sostanziale” anche le seguenti sentenze: sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio* (relativa ad un regolamento finanziario adottato non già in forza di una disposizione del Trattato, bensì di una facoltà conferita al Consiglio da una disposizione contenuta in un accordo internazionale); sentenza 9 agosto 1994, causa C-327/91, *Repubblica francese c. Commissione* (relativa ad un atto del Consiglio che approva un accordo internazionale concluso dalla Comunità europea); sentenza 28 novembre 1991, cause riunite C-213/88 e 29/89, *Granducato del Lussemburgo c. Parlamento europeo* (relativa ad una risoluzione della Commissione); sentenza 9 febbraio 1984, cause C-316/82 e 40/83, *Kohler c. Corte dei Conti* (relativa ad una decisione “orale”).

(¹²³) La pronuncia di annullamento, infatti, presuppone la ricevibilità della questione e, dunque, l'astratta configurabilità dell'atto impugnato quale atto delle istituzioni comunitarie. Le decisioni di merito della Corte relative ad atti atipici determinano, dunque, una mitigazione del principio delle “competenze di attribuzione” ricordato nel paragrafo 1. In questo senso, M. ANTONIOLI, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000, 71; ID., *Le comunicazioni della Commissione fra diritto comunitario e diritto interno*, in Riv. it. Dir. pubbl. com., 1995, 51; A. PERSIANI, *Le fonti*, cit., 34-35. F. FERRARO, *Natura*, cit., 69.

(¹²⁴) M. ANTONIOLI, *Comunicazioni*, cit., 71 ss.

(¹²⁵) Al riguardo, si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo 6.

Ferma restando l'astratta ammissibilità di atti atipici delle istituzioni comunitarie, occorrerà, pertanto, verificarne di volta in volta la portata concreta, il fondamento e gli effetti (¹²⁶), secondo un approccio inevitabilmente "pragmatico" e casistico (¹²⁷).

La diversità di funzioni del *soft law* comunitario si manifesta anche all'interno di atti che rivestono la medesima forma: si pensi alle Comunicazioni della Commissione, per le quali la necessità di una classificazione è riconosciuta da pressoché tutti gli autori che se ne sono occupati (¹²⁸). Le differenze tra i criteri di classificazione delle Comunicazioni proposti dalla dottrina, peraltro, sembrano avere natura più formale che sostanziale: al di là delle discrepanze terminologiche, si distingue essenzialmente tra atti "regolativi" (o meglio, para-regolativi) e atti interpretativi o di indirizzo (¹²⁹).

(¹²⁶) In dottrina si è proposto di distinguere tra *pre-law*, *post-law* e *soft-law* in senso stretto (*para-law*). L'espressione *pre-law* indicherebbe gli strumenti giuridici preparatori di atti vincolanti (Libri bianchi, Libri verdi, Piani d'azione, etc.); il *post-law* sarebbero gli strumenti di interpretazione degli atti vincolanti (quali linee guida, codici di condotta, comunicazioni interpretative) il *soft-law* in senso stretto o *para-law* sarebbero gli strumenti che si pongono intenzionalmente come alternativi ad atti vincolanti (raccomandazioni, pareri, comunicazioni non interpretative): L. SENDEN, *Soft Law*, cit., 219 ss.

(¹²⁷) Con riferimento agli atti atipici della Commissione, appare condivisibile la tesi per cui la fonte del potere della Commissione andrebbe rintracciato nel Trattato e deriverebbe dal combinato disposto della norma che attribuisce alla Commissione il ruolo di "custode" del Trattato CE (articolo 211) e della norma che fonda e disciplina la competenza comunitaria in relazione alla materia di volta in volta oggetto dell'atto. Nel caso degli aiuti di Stato, ad esempio, il fondamento del potere della Commissione andrebbe rintracciato nel combinato disposto degli articoli 89 e 211 del Trattato CE: M. C. REALE, *Le comunicazioni interpretative della Commissione delle Comunità europee*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, p. 507-508; ID., *Uno strumento di soft law comunitario*, in Impr. e St., 1992.

(¹²⁸) Anche se non è mancato chi ha evidenziato i limiti propri di tale classificazione, affermando che "spesso [...] uno stesso atto assolve contemporaneamente a funzioni informative, decisorie e interpretative": così M. C. REALE, *Le comunicazioni interpretative della Commissione delle Comunità europee*, cit., p. 510. Per una generale introduzione al *genus* delle Comunicazioni, nonché per una esauriente panoramica delle loro implicazioni pratiche e di teoria delle fonti, si veda M. ANTONIOLI, *Comunicazioni*, cit..

(¹²⁹) Per alcuni, in particolare, le comunicazioni andrebbero classificate utilizzando un criterio di tipo funzionale, che porterebbe a distinguere tra comunicazioni informative, interpretative e decisorie. Le comunicazioni informative sarebbero tendenzialmente rivolte agli altri organi comunitari e servirebbero a portare a conoscenza di tali organi i risultati di indagini svolte, ovvero indicazioni e suggerimenti per affrontare determinate questioni. Con le comunicazioni interpretative, invece, la Commissione preciserebbe la portata ed il significato di determinate previsioni normative, al fine di indirizzarne l'interpretazione. Le comunicazioni decisorie, infine, avrebbero carattere spiccatamente provvedimentale: la Commissione vi esporrebbe gli indirizzi che intende seguire nei settori in cui dispone di un potere di decisione. In questo senso, G. TESAURO, *Diritto*, cit., 157-158; A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico europeo*, Torino, 1990, *passim*.

Altri distinguono tra Comunicazioni di natura costitutiva e Comunicazioni di natura dichiarativa, ossia meramente descrittive del quadro normativo vigente applicabile in un determinato settore. Le Comunicazioni costitutive avrebbero, rispetto alle altre norme dell'ordinamento comunitario, un effetto "accrescitivo" degli obblighi posti in capo ai destinatari dell'atto. Per questa corrente dottrina, peraltro, sarebbe possibile individuare due sub-categorie: quella delle Comunicazioni conformative, che rientrano tra le comunicazioni costitutive e mirano a conformare l'esercizio dei poteri delle autorità degli Stati membri (incidendo solo in via mediata sui cittadini) e quella delle Comunicazioni autolimitative, che, pur rientrando tra le Comunicazioni dichiarative, non recano una mera descrizione del quadro giuridico vigente, ma contengono i

A prescindere da ogni valutazione di merito in ordine alla sua bontà, non si può fare a meno di rilevare che la distinzione presenta notevoli profili di affinità con le classificazioni elaborate dalla dottrina amministrativa con riferimento alla distinzione tra prassi e atti regolativi delle autorità indipendenti (¹³⁰).

L'effetto principale di questo tipo di atti sarebbe, in ogni caso, simile all' "effetto di liceità" comunemente riconosciuto al *soft law* internazionale (¹³¹): quello di attribuire "certezza" ad una situazione giuridica e di creare un legittimo affidamento nei confronti degli interessati che si adeguano alle "indicazioni" o alle interpretazioni delle istituzioni comunitarie (¹³²).

Si ritiene, peraltro, che, in virtù dell'obbligo di leale cooperazione interistituzionale, le comunicazioni influenzano anche la politica del Consiglio: il rispetto dell'obbligo di leale cooperazione interistituzionale, infatti, preclude al Consiglio l'emanazione di atti di *soft law* aventi un contenuto difforme rispetto alle comunicazioni della Commissione (¹³³).

4. – DIRITTO COMUNITARIO E NORME TECNICHE

La problematica delle norme tecniche ha implicazioni di ampia portata nel diritto comunitario, che, quale diritto essenzialmente finalizzato al raggiungimento di obiettivi economici, piuttosto che politici, è, da un punto di vista contenutistico, un diritto eminentemente "tecnico" (¹³⁴).

criteri ed i limiti entro i quali la stessa Commissione intende esercitare i poteri di cui dispone in un particolare settore. Sostanzialmente simile appare la suddivisione delle Comunicazioni in "dichiarative", volte a descrivere il quadro normativo rilevante per la soluzione di un determinato problema; "autolimitative", dirette a circoscrivere l'azione della Commissione, predeterminandone i criteri; "additive", in quanto dirette ad introdurre obblighi nuovi, non rinvenibili (almeno direttamente) nell'ordinamento comunitario. Cfr.: M. ANTONIOLI, *Comunicazioni*, cit., 105 e ss.; G. GRECO, *Sentenze della Corte e comunicazioni della Commissione: un'ulteriore fonte (combinata) di obblighi e di poteri amministrativi per gli Stati membri?* (Nota a Corte di giustizia, cause C-174/82 del 14 luglio 1983, *Sandoz*; C-247/84 del 10 dicembre 1985, *Motte*; C-304/84 del 6 maggio 1986, *Muller*; C-176/84 del 12 marzo 1987, Commissione c. Repubblica ellenica) in Riv. it. Dir. pubbl. com., 1992, 1315 ss.

(¹³⁰) Si veda, in materia, la breve ricostruzione effettuata nel Capitolo I, paragrafo 4.3.

(¹³¹) Vedi B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, 2006, 161 con riferimento alle raccomandazioni emanate dagli organi delle Nazioni Unite.

(¹³²) Così P. MENGOZZI, *Il diritto*, cit., 122 e 129. Si veda, in tal senso, anche quanto affermato dalla Corte di giustizia con riferimento agli orientamenti emanati dalla Commissione in relazione al calcolo delle ammende inflitte alle imprese per violazione delle norme *antitrust* recate dal Trattato CE: "adottando [...] norme di comportamento ed annunciando, con la loro pubblicazione, che esse verranno da quel momento in avanti applicate ai casi a cui esse si riferiscono, l'istituzione in questione si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale e non può discostarsi da tali norme, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento" (Corte di giustizia, sentenza 28 giugno 2005, cause riunite C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S e altri c. Commissione e altri*).

(¹³³) A. PERSIANI, *Le fonti*, cit., 37. È appena il caso di precisare che l'eventuale esistenza di atti di *soft law* non incide sul potere del Consiglio di adottare, nei limiti dei poteri assegnatigli dal Trattato CE, atti giuridicamente vincolanti di contenuto difforme.

(¹³⁴) P. BIONDINI, *Evoluzione, consistenza e prospettive di "norme" e "regole" tecniche nell'ordinamento europeo*, in Studi parl e di Pol. cost., 2006, 78. Sul tema, si veda anche A. ZEI,

Da un punto di vista di teoria generale del diritto, peraltro, occorre ribadire che l'espressione "norma tecnica" è impropria e, in ogni caso, ha una valenza meramente descrittiva: l'unica distinzione significativa, infatti, è quella tra norma giuridica e norma (o regola) non giuridica, che si basa su criteri puramente formali (giuridicità della fonte di produzione) ⁽¹³⁵⁾.

Tanto premesso, occorre rilevare che la diffusione di norme tecniche nel diritto comunitario si spiega in base a molteplici considerazioni, che attengono tanto agli aspetti "politici" del processo di integrazione comunitaria, quanto agli obiettivi di integrazione economico-funzionale cui tende, in definitiva, la costruzione comunitaria.

Da un lato, infatti, è innegabile che l'insistenza, da parte del legislatore comunitario, sul carattere "tecnico" (o meglio, "tecnico-scientifico") di una determinata normativa e, di conseguenza, sulla qualità tecnica della scelta effettuata (perché basata su studi di comprovata notorietà o accettazione) serve a compensare il *deficit* democratico che da sempre affligge il processo decisionale europeo. Il fondamento "tecnico-scientifico" di una data normativa, infatti, facilita il raggiungimento del consenso dei diversi Stati membri, e può influenzare anche il giudizio di legittimità delle Corti comunitarie ⁽¹³⁶⁾.

Dall'altro, il diritto comunitario è diritto essenzialmente tecnico, perché non finalizzato direttamente al raggiungimento di obiettivi politici, ma economici. Anche da un punto di vista storico e strutturale, dunque, l'uso della tecnica nel diritto comunitario appare perfettamente comprensibile: se lo scopo ultimo della costruzione comunitaria è la completa liberalizzazione degli scambi (il mercato unico), il presupposto indispensabile di questa liberalizzazione è la creazione di crescenti condizioni di uniformità tecnica, come dimostra anche l'esperienza degli *standard* internazionali. Al contrario del diritto "politico", che si basa su variabili culturali, etiche, storiche e sociali estremamente differenziate secondo gli Stati, il diritto degli scambi si basa sulla uniformazione degli *standard* di comunicazione, trasporto, commerciabilità ⁽¹³⁷⁾.

5. – L'INTERPRETAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

I Trattati non disciplinano espressamente i criteri di interpretazione validi per il diritto comunitario, tanto originario, quanto derivato.

La lacuna è stata colmata dalla Corte di Giustizia, che, nella sentenza *Cilfit* ⁽¹³⁸⁾, ha affermato che "ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel

La normazione tecnica nell'Unione europea, in Nomos, 2003, 109 ss.; C. RADAELLI, *Technocracy in the European Union*, Londra, 1999.

⁽¹³⁵⁾ Il discorso sulla valenza dogmatica della categoria delle norme tecniche è sviluppato *amplius* nel Capitolo I, paragrafo 4.2.

⁽¹³⁶⁾ P. BIONDINI, *Evoluzione*, cit., 84.

⁽¹³⁷⁾ M. GHELARDUCCI, *Suggerimenti e contributi dell'ordinamento internazionale alla nascita ed alla elaborazione della categoria delle "norme tecniche"*, in Studi parl e di pol. cost., 2006, 39 ss.

⁽¹³⁸⁾ Sentenza 6 ottobre 1982, causa 283/81. Il principio è stato ribadito anche nella successiva sentenza 17 febbraio 1998, causa C-249/96, *Grant*.

proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi".

Il principio affermato dalla sentenza costituisce, a ben vedere, un'applicazione della interpretazione cd. "teleologica", tipica del diritto internazionale ⁽¹³⁹⁾ e implica che le norme comunitarie vadano tendenzialmente interpretate nel senso più favorevole al processo di integrazione comunitario ⁽¹⁴⁰⁾.

L'indubbia differenza esistente tra diritto internazionale e diritto comunitario, tuttavia, si riflette anche sui criteri di interpretazione, che non possono essere ricondotti *tout court* alle previsioni della Convenzione di Vienna ⁽¹⁴¹⁾.

In realtà, come è stato correttamente osservato in dottrina ⁽¹⁴²⁾, la Corte utilizza il medesimo "bagaglio" tecnico utilizzato dai giudici nazionali, ma l'assenza di predeterminazione legislativa e il contesto comunitario fanno sì che le tecniche di interpretazione della Corte si atteggiino in maniera peculiare.

Nel diritto comunitario, ad esempio, la ricostruzione della volontà storica del legislatore ha ancor meno valore che nel diritto nazionale, a causa della normale assenza di pubblicità dei "lavori preparatori" dei Trattati.

Cambia, inoltre, il metodo di integrazione del sistema normativo ai fini della soluzione delle lacune, a causa della dichiarata non esaustività dell'ordinamento comunitario (che resta, in linea di principio, un ordinamento settoriale): la Corte di Giustizia, in particolare, ha sviluppato un metodo di "integrazione selettiva" volto ad individuare, di volta in volta, i principi sviluppati dai diritti nazionali e da quelli internazionali che più si prestano ad essere "importati" ed utilizzati nell'ordinamento comunitario ⁽¹⁴³⁾.

Una ulteriore particolarità rispetto alla interpretazione dei Trattati è data dal regime multilinguistico che è proprio degli atti della Comunità. Al riguardo, la Corte ha affermato che, poiché tutte le lingue in cui sono redatti gli atti sono lingue ufficiali della Comunità, le disposizioni comunitarie devono essere interpretate alla luce di tutte le lingue della Comunità, non potendosi considerare isolatamente una delle versioni ⁽¹⁴⁴⁾. Ne consegue che, in caso di discordanza insanabile tra le diverse versioni linguistiche, la Corte è libera di individuare, di

⁽¹³⁹⁾ Articolo 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati (firmata a Vienna il 23 maggio 1969, ratificata dall'Italia con legge 12 febbraio 1974, n. 112).

⁽¹⁴⁰⁾ Così G. TESAURO, *Diritto*, cit., 91.

⁽¹⁴¹⁾ A. CELOTTO, *L'efficacia*, cit. 68. G. GAJA (*Fonti*, cit., 437) ritiene che l'interpretazione delle norme dei Trattati comunitari si avvicini, in base all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia, più all'interpretazione dei testi costituzionali che a quella dei Trattati disciplinata dalla Convenzione di Vienna.

⁽¹⁴²⁾ L. ANTONIOLLI, *Corte di Giustizia*, cit., 428.

⁽¹⁴³⁾ Sul tema, approfonditamente, P. MENGOZZI, *Il Diritto*, cit., 251 ss. Sulla comparazione come tecnica interpretativa frequentemente utilizzata dalla Corte di Giustizia, vedi anche L. ANTONIOLLI, *Corte di Giustizia della Comunità europea*, in *Enc. Dir.*, Annali, Milano, 2007, 430-431.

⁽¹⁴⁴⁾ Corte di Giustizia, sentenza 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*; sentenza 12 luglio 1979, causa 9/79, *Koschniske c. Raad van Arbeid*. Sui problemi giuridici posti dal multilinguismo degli atti normativi della Comunità europea, si vedano, per tutti, D. U. GALETTA e J. ZILLER, *Il regime linguistico della Comunità*, in M. P. CHITI e G. GRECO (dir. da), "Trattato di diritto amministrativo europeo", cit., vol. II, 1067 ss., nonché la bibliografia ivi citata.

volta in volta, quale delle versioni esistenti sia maggiormente in linea con gli obiettivi del diritto comunitario.

5.1. – IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Per molti aspetti, la Corte di Giustizia (¹⁴⁵) costituisce il baricentro e il motore di integrazione del sistema comunitario (¹⁴⁶). Nata come corte amministrativa sul modello del *Conseil d'Etat* francese, la Corte di Giustizia si è evoluta nel tempo fino ad assumere valore e funzioni di tipo sostanzialmente costituzionale (¹⁴⁷). Dal 1988, la Corte di Giustizia è affiancata dal Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee, che funziona come tribunale di prima istanza per le cause di minore importanza (¹⁴⁸).

⁽¹⁴⁵⁾ La Corte di giustizia è attualmente composta da ventisette giudici (uno per Stato membro) e da otto Avvocati Generali. I giudici e gli Avvocati Generali sono designati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni (rinnovabile) e vengono scelti tra giuristi che offrano tutte le garanzie di indipendenza e che soddisfino le condizioni richieste per l'esercizio, nei rispettivi Paesi, delle più elevate funzioni giurisdizionali, o siano in possesso di competenze notorie. I giudici della Corte designano tra loro il presidente della Corte per un periodo rinnovabile di tre anni. Il presidente dirige le attività e i servizi della Corte e presiede le udienze e le deliberazioni per quanto riguarda i collegi giudicanti più ampi.

Gli Avvocati Generali assistono la Corte, svolgendo il ruolo di "*amicus curiae*". Il loro compito principale è quello di presentare, in piena imparzialità e indipendenza, un parere giuridico, denominato "conclusioni", nelle cause di cui sono investiti.

La Corte può riunirsi in seduta plenaria, in "Grande Sezione" (tredici giudici) o in sezioni composte da cinque o tre giudici. La seduta plenaria viene adita in casi specifici previsti dallo Statuto della Corte (quando essa deve dichiarare dimissionario il Mediatore europeo, pronunciare le dimissioni d'ufficio di un commissario europeo che sia venuto meno agli obblighi a lui incombenti ecc.) e quando la Corte ritiene che una causa rivesta un'eccezionale importanza. La Corte si riunisce in "Grande Sezione" quando lo richiede uno Stato membro o un'istituzione parte della causa, nonché per le cause particolarmente complesse o importanti. Le altre cause vengono trattate da sezioni di tre o di cinque giudici.

Il ruolo e le funzioni della Corte di Giustizia hanno da sempre destato grande attenzione negli studiosi. Tra i molti lavori dedicati a questa istituzione comunitaria, si segnalano: L. DANIELE, *Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in Dig. Disc. pubbl., vol. IV, Torino, 1989, 225 ss.; F. CAPOTORTI, *Corte di Giustizia della Comunità europea*, in Enc. Giur., vol. IX, Roma, 1988; L. ANTONIOLLI, *Corte di Giustizia*, cit.; L. N. BROWN e T. KENNEDY, *The Court of Justice of the European Communities*, V ed., Londra, 2000.

⁽¹⁴⁶⁾ Per una approfondita ricostruzione del ruolo della Corte nell'integrazione comunitaria, si veda A. STONE SWEET, *The judicial construction of Europe*, Oxford, 2004.

⁽¹⁴⁷⁾ L. ANTONIOLLI, *Corte di Giustizia*, cit., 419.

⁽¹⁴⁸⁾ Il Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee è costituito da almeno un giudice per Stato membro (attualmente sono ventisette, come quelli della Corte di Giustizia). I giudici sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni (rinnovabile) ed eleggono tra loro il presidente, per un periodo di tre anni.

Contrariamente alla Corte di giustizia, il Tribunale non dispone di avvocati generali permanenti. Questa funzione, tuttavia, può essere eccezionalmente attribuita a un giudice. Il Tribunale si riunisce in sezioni composte di tre o cinque giudici o, in determinati casi, si compone di un giudice unico. Esso può anche riunirsi in grande sezione (tredici giudici) o in seduta plenaria, qualora la complessità giuridica o l'importanza della causa lo giustifichi.

A seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Nizza, le competenze del Tribunale di Primo Grado risultano notevolmente estese. Attualmente, infatti, il Tribunale è competente a conoscere: dei ricorsi diretti proposti dalle persone fisiche o giuridiche e rivolti contro gli atti delle istituzioni comunitarie (di cui esse sono destinatarie o che le riguardano direttamente e

L'articolo 220 del Trattato CE assegna alla Corte di giustizia il compito di assicurare “*il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario*”. Questo compito viene svolto attraverso la competenza a decidere sia ricorsi di tipo “diretto”, promossi nei confronti di atti di diritto comunitario derivato (è il caso, ad esempio, dell'azione di annullamento *ex* articolo 230 del Trattato CE), sia di tipo “indiretto” e, cioè, ricorsi incidentali sollevati dai giudici nazionali e relativi alla corretta interpretazione del diritto comunitario (articolo 234 Trattato CE).

Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia è sicuramente il ricorso più importante nell'ambito del processo di integrazione comunitaria. Formalmente la Corte non giudica sulla compatibilità comunitaria del diritto nazionale: questo compito, infatti, spetta al giudice *a quo*. Nei fatti, tuttavia, al pari di quanto avviene nel giudizio di legittimità costituzionale italiano ⁽¹⁴⁹⁾, la Corte finisce sostanzialmente per decidere della compatibilità di una determinata norma nazionale (e finanche di una prassi) con il diritto comunitario.

La Corte, infatti, svolge un ruolo che si colloca a metà strada tra quello attribuibile alle corti di appello di *common law* e quello tipico delle corti “supreme” di *civil law* (Cassazione o Corte costituzionale) ⁽¹⁵⁰⁾.

L'ibridazione dei modelli si riflette, ad esempio, nel valore dei precedenti della Corte di Giustizia, che, pur non essendo tecnicamente vincolanti, hanno nella prassi una funzione non molto dissimile da quella dei *precedent* delle corti anglosassoni ⁽¹⁵¹⁾.

individualmente) o contro un'astensione dal pronunciarsi di dette istituzioni; dei ricorsi proposti dagli Stati membri contro la Commissione; dei ricorsi proposti dagli Stati membri contro il Consiglio riguardanti gli atti adottati nell'ambito degli aiuti di Stato, le misure di difesa commerciale (“*dumping*”) e gli atti mediante i quali essa esercita competenze d'esecuzione; dei ricorsi diretti a ottenere il risarcimento dei danni causati dalle istituzioni comunitarie o dai loro dipendenti; dei ricorsi fondati su contratti stipulati dalle Comunità, che prevedono espressamente la competenza del Tribunale; dei ricorsi in materia di marchio comunitario.

Le decisioni emanate dal Tribunale possono essere oggetto, entro un termine di due mesi, di un'impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia limitatamente alle questioni di diritto.

Le controversie tra le Comunità e i loro dipendenti, che prima erano soggette alla cognizione del Tribunale di Primo Grado, sono ora riservate ad un tribunale *ad hoc*, il Tribunale della funzione pubblica.

In tema, si veda, per tutti, P. MENGOZZI, *Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee*, in Enc. Dir., Agg., vol. VI, Milano, 2002.

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. Capitolo I, paragrafo 2.2.

⁽¹⁵⁰⁾ L. ANTONIOLLI, *Corte di Giustizia*, cit., 426. Occorre precisare, tuttavia, che, a differenza di quanto sembra ritenere l'autrice, il fatto che la Corte abbia affermato espressamente, in qualche occasione, di volersi discostare dai propri precedenti conferma, anziché indebolirlo, il legame con le corti di *common law*. Come per le corti di *civil law*, anche per quelle di *common law* la Corte di Giustizia non può che essere paragonata alle Corti di ultima istanza: ed è noto che, nel sistema anglosassone, a queste ultime è concesso di rivedere e disattendere i propri precedenti (cd. *overruling*).

⁽¹⁵¹⁾ Per un'analisi sulla possibilità di assimilare i precedenti della Corte di Giustizia a quelli delle corti inglesi, si veda A. G. TOTH, *The authority of judgements of the European Court of Justice: binding force and legal effects*, in 4 Yearbook of European Law, 1984, 1; T. KOOPMANS, *Stare decisis in European Law*, in D. O' KEEFFE e H. G. SCHERMERS (a cura di), “Essays in European Law and Integration”, Deventer, 1982, 11 ss.

Nel senso che il valore dei precedenti della Corte di Giustizia è il risultato di una ibridazione dei modelli di *common law* e *civil law* si veda anche, nella dottrina italiana, P. MENGOZZI (*Il diritto*, cit., 120), secondo cui è “possibile descrivere i caratteri generali del

Un altro punto di notevole prossimità tra la Corte di Giustizia e le corti inglesi è nel valore delle opinioni dell'Avvocato Generale. Sebbene queste ultime, in linea di principio, servano semplicemente a chiarire il contenuto della sentenza, i principi ivi affermati possono essere "recuperati" da successive sentenze della Corte ed assumere, dunque, valenza "normativa". Nel caso – raro ma possibile – in cui la Corte di discosti dall'opinione espressa dall'Avvocato Generale, questa assume il medesimo valore di una "*dissenting opinion*" ⁽¹⁵²⁾. Le sentenze della Corte, per contro, sono sempre collegiali e non devono lasciar trasparire l'esistenza di eventuali disaccordi interni alla sezione ⁽¹⁵³⁾.

5.2. – GLI EFFETTI ESTERNI DELLE SENTENZE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Il tema degli effetti "esterni" delle sentenze della Corte di Giustizia ha particolare rilievo nella teoria delle fonti del diritto comunitario.

Al riguardo, occorre distinguere tra effetti che le sentenze producono nei confronti delle altre istituzioni comunitarie (e, segnatamente, nei confronti della Commissione) ed effetti prodotti nei confronti dei soggetti dell'ordinamento comunitario (Stati, altri soggetti pubblici, soggetti privati).

L'influenza reciproca e la sostanziale cooperazione tra Corte di giustizia e Commissione (che, per composizione e funzione, sono le due istituzioni veramente comunitarie dell'Unione) emerge con evidenza dall'analisi del rapporto tra le sentenze della Corte e gli atti di *soft law* della Commissione (e, in particolare, le Comunicazioni).

Le Comunicazioni comunemente identificate come "interpretative", infatti, non sono altro che l'esposizione di come la Commissione intende un determinato principio di diritto affermato dalla Corte e, per converso, di quali effetti ulteriori ritiene che possa avere. La Commissione, in sostanza, si avvale delle Comunicazioni per andare al di là della Corte, liberando i principi di diritto da questa affermati dalle ristrettezze derivanti dalla necessaria aderenza al caso

diritto comunitario rilevandosi che questo tende ad assumere connotati analoghi a quelli propri di un sistema di 'common law' (quanto meno perché in esso i precedenti giurisprudenziali concretati dalle pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee illuminano l'interpretazione del diritto scritto venendo ad assumere, rispetto ad esso, una posizione centrale e tendenzialmente prevalente)". D'altra parte, "la tradizione giuridica dei Paesi dell'Europa continentale (i primi protagonisti del processo di integrazione europea e gli unici membri della Comunità quando detta prassi ha preso avvio) non si è ritratta del tutto passivamente, ma anzi si è, seppure entro certi limiti, posta in rapporto dialettico con la tendenza che – in virtù delle importanti competenze che sono state attribuite alla Corte di giustizia – la giurisprudenza di questa ha ad affermarsi come una vera e propria fonte di produzione giuridica" (ivi, 130).

La medesima dottrina che evidenzia il valore di "*precedent*" della Corte di Giustizia, peraltro, non manca di rilevare che lo stile delle sentenze resta spiccatamente continentale e, dunque, di tipo logico-deduttivo anziché letterario-discorsivo (si tratterebbe, in particolare, di uno stile che, modellato originariamente sulle sentenze del *Conseil d'Etat* francese, è attualmente basato sul modello delle Corti Supreme di area germanica). Si veda, anche per riferimenti bibliografici alle critiche della dottrina inglese sulla "stringatezza" delle sentenze della Corte di Giustizia, L. ANTONIOLLI, *Corte di Giustizia*, cit., 426-427.

⁽¹⁵²⁾ L. N. BROWN e T. KENNEDY, *The Court*, cit., 372-374.

⁽¹⁵³⁾ Questa necessità di accordo forzato è stata criticata in dottrina, in quanto sarebbe la causa di numerose sentenze, che, pur di tentare una mediazione tra posizioni diverse, sono di fatto inconcludenti: D. EDWARDS, *How the Court of Justice works*, in *Eur. Law Rev.*, 1995, 556.

concreto e utilizzandoli come principi-guida del proprio indirizzo politico nel particolare settore di riferimento ⁽¹⁵⁴⁾.

Con riferimento agli effetti delle sentenze della Corte nei confronti dei soggetti dell'ordinamento comunitario, occorre ricordare che la medesima Corte ha riconosciuto, sin dalla sentenza *Grad* del 1970, che le proprie sentenze interpretative (rese, dunque, nell'ambito del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 234 del Trattato CE) possono avere effetti diretti ⁽¹⁵⁵⁾. Il riconoscimento di effetti diretti alle sentenze della Corte di Giustizia, in particolare, avviene in base ai medesimi requisiti identificati per le Direttive e, dunque, a condizione che il principio di diritto ivi affermato sia chiaro, preciso e incondizionato. L'effetto vincolante è una caratteristica della sentenza intesa come atto di una istituzione comunitaria: ne consegue che i principi di diritto affermati dalla Corte sono vincolanti per tutti gli Stati membri, a prescindere dal fatto che la sentenza si rivolga direttamente a loro oppure sia emessa nei confronti di un altro Stato.

La Corte costituzionale, dopo un'iniziale rifiuto, ha accolto in pieno il principio della diretta applicabilità delle sentenze della Corte di Giustizia, tanto di quelle interpretative ⁽¹⁵⁶⁾, quanto di quelle di condanna ⁽¹⁵⁷⁾.

6 – L'EFFICACIA DEL DIRITTO COMUNITARIO NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE

I rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale ⁽¹⁵⁸⁾ possono essere indagati sia dal punto di vista dell'incidenza delle norme

⁽¹⁵⁴⁾ La circostanza è ammessa dalla medesima Commissione, che ha affermato espressamente che l'efficacia degli strumenti di *soft law* è tanto maggiore “quando dispongano di una solida base giuridica” quale la “giurisprudenza della Corte di giustizia”: cfr. Comunicazione della Commissione del 23 maggio 2001, n. (2001) 260, *La politica fiscale dell'Unione europea – Priorità per gli anni a venire*, 22.

La Corte di giustizia e la Commissione sono dunque “organi che si influenzano l'un l'altro, così che il risultato dei processi decisionali di una istituzione è incorporato come input nei processi decisionali dell'altra”: così F. SNYDER, “*Soft law*”, cit., 86.

Esemplari sono, in tal senso, alcune Comunicazioni della Commissione aventi ad oggetto sentenza rese dalla Corte di Giustizia nella materia delle imposte dirette o quella degli aiuti di Stato fiscali. Per un'analisi dell'uso di questa tecnica nel settore degli aiuti fiscali, in particolare, si veda A. PERSIANI (Le fonti, cit.,), il quale evidenzia che la Commissione “nel conferire maggiore «risonanza» alle statuizioni dei giudici comunitari, non solo informa la propria attività a principi di diritto riconosciuti a livello giudiziario, ma, finisce soprattutto, per indirizzare – seppur mediante atti formalmente non vincolanti – i comportamenti tanto degli Stati membri quanto delle imprese interessate, che avranno interesse a conformarsi agli orientamenti elaborati dalla Commissione (e dalla Corte di giustizia), onde non incorrere in probabili decisioni di incompatibilità delle misure progettate o esistenti”.

⁽¹⁵⁵⁾ Sentenza 6 ottobre 1970, causa 9/70.

⁽¹⁵⁶⁾ Corte costituzionale, sentenza 23 aprile 1985, n. 113.

⁽¹⁵⁷⁾ Corte costituzionale, sentenza 11 luglio 1989, n. 389.

⁽¹⁵⁸⁾ Il tema è stato oggetto di ampia attenzione da parte della dottrina italiana ed estera. tra la vastissima bibliografia esistente, si segnalano, in particolare, i contributi di L. S. ROSSI, *Rapporti tra norme comunitarie e norme interne*, in Dig. Disc. pubbl., vol. XII, 1997, 367; G. SPERDUTI, *L'ordinamento italiano e il diritto comunitario*, Padova, 1980; M. LUZZATTO, *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Milano, 1980; A. TIZZANO, *La Corte costituzionale e il diritto comunitario...vent'anni dopo*, in Foro it., 1984, I, 2064 ss.

comunitarie sulle posizioni giuridiche dei soggetti dell'ordinamento nazionale, sia dal punto di vista della loro posizione rispetto alle norme nazionali.

Al primo profilo corrisponde il principio dell' "effetto diretto" e, cioè, dell'idoneità di alcune norme comunitarie a creare diritti ed obblighi direttamente in capo ai singoli, a prescindere della intermediazione dello Stato (¹⁵⁹). Dal punto di vista dei singoli, l'effetto diretto di una norma comunitaria si traduce nella possibilità di far valere direttamente dinanzi al giudice nazionale la posizione giuridica soggettiva vantata in forza della norma comunitaria. La norma comunitaria provvista di effetto diretto, peraltro, deve essere applicata da tutti gli organi dello Stato membro, inclusi i magistrati (¹⁶⁰), la pubblica amministrazione e gli organi delle articolazioni territoriali (¹⁶¹).

La categoria dell'effetto diretto è stata inizialmente elaborata dalla giurisprudenza comunitaria con specifico riferimento alle norme dei Trattati (¹⁶²), ma è stata progressivamente estesa anche agli atti di diritto derivato (¹⁶³), fino a configurarsi come un possibile attributo di ogni norma di diritto comunitario (¹⁶⁴).

Il secondo profilo, che attiene specificamente al quadro delle fonti, si riflette nel principio del "primauté" (o primato) del diritto comunitario sul diritto nazionale.

È noto che i Trattati non contengono alcuna disposizione volta a disciplinare i rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale o che risolva il problema di eventuali conflitti fra norme appartenenti ai due livelli. La Corte di Giustizia, infatti, non può annullare le norme nazionali, ma solo quelle comunitarie (articolo 220 Trattato CE). L'assenza di disposizioni relative ai rapporti tra ordinamenti ha dato vita ad un lungo contenzioso e a un acceso dibattito dottrinale, che è sfociato nell'elaborazione, da parte della Corte di Giustizia, della dottrina della integrazione degli ordinamenti e della *primauté* del diritto comunitario sul diritto nazionale.

(¹⁵⁹) Per questo aspetto, che si configura come una qualità della norma, sarebbe più corretto parlare di "applicabilità diretta", riservando l'espressione "effetto diretto" alla peculiare incidenza di alcune norme tributarie sulle posizioni giuridiche dei singoli. Sul punto, si veda il fondamentale contributo di J. WINTER, *Direct applicability and direct effect. Two distinct and different concepts in Community Law*, in *Common Market Law Rev.*, 1977, 425 ss. *Contra*, G. TESAURO (*Diritto*, cit., 107) per il quale la distinzione non trova alcun riscontro nella giurisprudenza comunitaria, che utilizza indifferentemente le due espressioni. Sul tema, *amplius*, M. LUZZATTO, *La diretta applicabilità*, cit.

(¹⁶⁰) Sentenza 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori*.

(¹⁶¹) Corte di Giustizia, sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, *F.lli Costanzo*. Cfr. G. TESAURO, *Diritto*, cit., 116. A. CELOTTO, *L'efficacia*, cit., 83.

(¹⁶²) La prima sentenza in materia di effetto diretto è la sentenza della Corte di Giustizia 5 febbraio 1983, causa 26/62, *Van Gend en Loos*, relativa all'articolo 25 del Trattato (all'epoca, articolo 12).

(¹⁶³) L'estensione dell'effetto diretto ai Regolamenti o alle Decisioni, in particolare, non pone particolari problemi, in quanto si tratta di atti che l'articolo 249 del Trattato CE qualifica come obbligatori in ogni loro parte. Occorre ribadire, tuttavia, che non tutte le norme dei Regolamenti e delle Decisioni hanno necessariamente effetto diretto, in quanto l'obbligatorietà non implica completezza di disciplina e l'effetto diretto è da riconnettere, in concreto, all'esistenza di norme chiare, precise e incondizionate.

(¹⁶⁴) Inclusi gli accordi conclusi dalla Comunità europea con Paesi terzi: in questo senso, cfr. Corte di Giustizia, sentenza 5 febbraio 1976, causa 87/75, *Bresciani*; sentenza 26 ottobre 1986, causa 104/81, *Kupferberg*.

La primazia del diritto comunitario è ormai un dato accettato dagli ordinamenti nazionali, che la giustificano mediante previsioni costituzionali più o meno specifiche, e subisce il solo limite dei principi supremi dell'ordinamento (che, peraltro, secondo una certa dottrina, sarebbe recessivo) ⁽¹⁶⁵⁾. Ne deriva che le norme comunitarie prevalgono anche sulle norme costituzionali e, in particolare, su quelle che disciplinano la ripartizione delle competenze legislative all'interno dei poteri dello Stato (le cd. "riserve di legge"): in questo caso, infatti, l'attribuzione di competenza alla Comunità europea impedisce alla attribuzione interna di venire in rilievo. Questa ricostruzione implica che la riserva di legge "comunitaria" sia idonea a rispettare il "nucleo di valore" implicito nella riserva di legge interna ⁽¹⁶⁶⁾.

6.1. – *IL RAPPORTO TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO NAZIONALE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA*

Nel paragrafo precedente, si è già avuto modo di ricordare che l'attuale sistematizzazione dei rapporti tra ordinamento giuridico comunitario e ordinamenti giuridici nazionali è una costruzione di origine giurisprudenziale, che si deve al decennale confronto e scontro tra la Corte di Giustizia europea e le Corti costituzionali dei singoli Stati membri ⁽¹⁶⁷⁾.

La teorizzazione della primazia del diritto comunitario, inoltre, si è sviluppata proprio con riferimento alle teorie elaborate dalla Corte costituzionale italiana.

Mentre la Corte di Giustizia si è presto dichiarata in favore di una teoria "monista", in base alla quale il diritto comunitario andrebbe considerato parte integrante di quello nazionale, la Corte costituzionale propende a ricostruire i

⁽¹⁶⁵⁾ I principi supremi costituirebbero, infatti, i cd. "controlimiti" insuperabili opposti dall'ordinamento nazionale alle limitazioni di sovranità necessarie per consentire la penetrazione del diritto comunitario all'interno del medesimo ordinamento nazionale. Ritiene che il limite dei principi supremi sia ormai recessivo F. SORRENTINO, *La Costituzione europea*, in M. P. CHITI e G. GRECO (dir. da), "Trattato di diritto amministrativo europeo", cit., 28.

⁽¹⁶⁶⁾ La possibilità per il diritto comunitario di derogare anche a disposizioni costituzionali è stata più volte ammessa dalla Corte costituzionale: cfr. sentenze 19 novembre 1987, n. 399; 18 aprile 1991, n. 168; 117 del 1994 e, soprattutto, la sentenza 27 novembre 1998, n. 383. Sulla questione del rapporto tra riserva di legge e normativa comunitaria, si veda, in dottrina: F. SORRENTINO, *Regolamenti comunitari e riserva di legge*, in *Dir. Prat. trib.*, 1974, II, 245 ss; G. M. SALERNO, *Riserva di legge e principio di legalità ne processo di integrazione europea*, in F. MODUGNO, (a cura di), "Trasformazioni della funzione legislativa – crisi della legge e sistema delle fonti", Milano, 2000, 307 ss.

Con riferimento alla possibilità che il diritto comunitario deroghi alle norme relative alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, così come modificate con la riforma del Titolo V del 2001, si veda la giurisprudenza citata in A. CELOTTO, *Le fonti comunitarie*, in G. CORSO e V. LOPIATO (a cura di), "Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale", Milano, 2006, 118 ss.

⁽¹⁶⁷⁾ Tra la dottrina più risalente che si è occupata di questo dialogo, si segnala P. BARILE, *Rapporti fra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in "Scritti di diritto costituzionale", Padova, 1967; F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970; ID., *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1996.

rapporti tra i due ordinamenti in chiave “dualista”, mantenendo, quindi, l'autonomia del diritto nazionale ⁽¹⁶⁸⁾.

La prima occasione di analizzare il rapporto tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale si è presentata nel noto caso *Costa c. Enel* ⁽¹⁶⁹⁾. In questa occasione, la Corte di Giustizia, dopo aver negato la propria competenza a decidere della compatibilità di una norma interna col Trattato, rifiutò la ricostruzione dei rapporti tra i due ordinamenti proposta dai giudici italiani e basata sulla sostanziale similarità dell'ordinamento costituzionale con gli altri ordinamenti internazionali. Per la Corte di Giustizia, i Trattati comunitari realizzano un ordinamento di tipo nuovo, basato sulla limitazione della sovranità degli Stati membri: di conseguenza, nei settori in cui è riconosciuta la competenza della Comunità, le norme di origine comunitaria hanno carattere vincolante tanto per i cittadini che per gli Stati stessi. Questi ultimi, dunque, non possono derogare al Trattato con un provvedimento unilaterale ulteriore, in quanto verrebbe meno l'uniforme applicazione del diritto comunitario. Ne consegue che gli eventuali contrasti tra norme comunitarie e norme nazionali non si possono risolvere in base agli ordinari criteri di successione delle leggi nel tempo.

D'altra parte, per la Corte di Giustizia non si può nemmeno ritenere che l'eventuale contrasto tra norma interna e norma comunitaria debba essere risolto dalle Corti nazionali, in sede di giudizio di costituzionalità della norma interna (sentenza *Simmenthal*) ⁽¹⁷⁰⁾.

Le norme di diritto comunitario, infatti, sono fonte immediata di diritti e obblighi per tutti coloro cui esse fanno riferimento: Stati, singoli cittadini, giudici, organi della pubblica amministrazione. In forza del principio della preminenza, le disposizioni del Trattato e gli atti delle istituzioni comunitarie hanno l'effetto, nei loro rapporti col diritto interno degli Stati membri, non solo di rendere *ipso jure* inapplicabile qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale preesistente, ma anche di impedire successivamente la formazione di atti legislativi nazionali nella misura in cui siano incompatibili con norme comunitarie. Ne consegue che qualsiasi giudice nazionale ha l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna, sia anteriore sia successiva alla norma comunitaria. L'efficacia del diritto comunitario viene ridotta qualora, in caso di conflitto tra una disposizione di diritto comunitario ed una legge nazionale posteriore, la soluzione venga riservata ad un organo diverso (quale la Corte costituzionale) dal giudice cui è affidato il compito di garantire l'applicazione del diritto comunitario. Successivamente, la Corte ha precisato che l'obbligo di disapplicazione grava anche sulla pubblica amministrazione ⁽¹⁷¹⁾, poiché il diritto comunitario ha effetti diretti nei confronti di tutti gli organi competenti a dichiarare la volontà dello Stato.

⁽¹⁶⁸⁾ Per un esame della nozione di dualismo e monismo in teoria generale e delle conseguenze derivanti dalla ricostruzione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno secondo l'una o l'altra teoria, si veda R. GUASTINI, *Diritto internazionale, diritto comunitario, diritto interno: monismo o dualismo?*, in “Scritti in memoria di Livio Paladin”, vol. III, Napoli, 2004, 1193 ss.

⁽¹⁶⁹⁾ Corte di Giustizia, sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64.

⁽¹⁷⁰⁾ Corte di Giustizia, sentenza 28 giugno 1978, causa 70/77.

⁽¹⁷¹⁾ Corte di Giustizia, sentenza 22 giugno 1989, causa 103/88, *F.lli Costanzo*.

La teoria monistica, inoltre, implica che il diritto comunitario derivato non a altri criteri di validità che quelli determinati dai Trattati comunitari, di modo che la validità degli atti delle istituzioni comunitarie non può essere giudicata alla stregua delle costituzioni nazionali. Per converso, si deve concludere che il diritto interno trova i suoi criteri di validità non solo nella Costituzione nazionale, ma anche nel Trattato CE ⁽¹⁷²⁾.

Nella ricostruzione operata dalla Corte di Giustizia, dunque, il principio della preminenza del diritto comunitario su quello interno ha valenza generale: anche una norma di rango costituzionale dovrebbe soccombere nel confronto con il diritto comunitario ⁽¹⁷³⁾. Con la sentenza *Simmenthal*, la Corte di Giustizia ha preso posizione in maniera molto netta sui rapporti tra diritto comunitario e diritto nazionale. La inequivocità della soluzione e la fermezza con cui la Corte comunitaria ha ribadito, ogni volta che se ne è presentata l'occasione, il principio della *primauté* del diritto comunitario hanno costretto la Corte costituzionale, alla lunga, a rivedere sostanzialmente le proprie posizioni.

6.2. – IL RAPPORTO TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO E ORDINAMENTO NAZIONALE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Col tempo, la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di rapporti tra norme comunitarie e norme interne si è evoluta sostanzialmente per venire incontro alle posizioni espresse dalla Corte di Giustizia, ma non ha abbandonato mai l'iniziale impostazione "dualistica" del problema.

Per la Corte costituzionale, infatti, le norme comunitarie non si integrano con quelle nazionali: i due ordinamenti permangono distinti, ancorché sia da riconoscere l'esistenza di una qualche forma di coordinazione.

In un primo momento ⁽¹⁷⁴⁾, il diritto comunitario fu assimilato in tutto e per tutto a quello internazionale: il recepimento del Trattato CEE, infatti, era stato sì possibile in virtù della (generica) previsione dell'articolo 11 cost., ma era di fatto avvenuto tramite una legge ordinaria (la legge 1203/1957). Ne conseguiva che il diritto comunitario non poteva avere una forza normativa superiore a quella propria della legge interna eventualmente contrastante. Per la Consulta, pertanto, ogni ipotesi di conflitto tra norme dei due ordinamenti sarebbe dovuta essere risolta in base al principio generale della successione delle leggi nel tempo.

Le numerose critiche rivolte a questa impostazione costrinsero la Corte costituzionale a cercare una mediazione.

Nel caso *ICIC* ⁽¹⁷⁵⁾, la Corte costituzionale propose di risolvere il conflitto tra norme comunitarie e norme interne riconoscendo, da un lato, la forza sovraordinata dei Regolamenti comunitari e, dall'altro, l'impossibilità che il giudice ordinario disapplicasse di propria iniziativa una legge statale (che, in

⁽¹⁷²⁾ Corte di Giustizia, sentenza 17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelgesellschaft*.

⁽¹⁷³⁾ Questo vale, in particolare, per le norme nazionali che riservano ai Parlamenti nazionali una competenza legislativa in una materia in cui i Trattati attribuiscono una competenza alla Comunità europea: cfr. Corte di Giustizia, sentenza *Costa*, cit.; Corte di Giustizia, sentenza 17 dicembre 1970, *Internationale Handelgesellschaft*, cit.

⁽¹⁷⁴⁾ Corte Costituzionale, sentenza 7 marzo 1964, n. 14 (*Costa c. Enel*).

⁽¹⁷⁵⁾ Sentenza 30 ottobre 1975, n. 232.

un'ottica puramente interna, andava ritenuta valida ed efficace). La prevalenza del diritto comunitario, pertanto, sarebbe potuto essere garantita soltanto dalla Corte costituzionale: il giudice che si fosse trovato di fronte ad un conflitto tra norma interna e norma comunitaria avrebbe dovuto sollevare la questione di legittimità costituzionale in base all'articolo 11 cost. (che si sarebbe dovuto ritenere violato in via mediata).

La soluzione proposta nella sentenza *ICIC*, tuttavia, non venne ritenuta sufficiente dalla Corte di Giustizia.

La sistemazione “definitiva” della questione (se non altro, fino a questo momento), si è avuta con la sentenza 8 giugno 1984 n. 170, cd. sentenza *Granital* ⁽¹⁷⁶⁾. In questa occasione, la Consulta ha riconosciuto al giudice ordinario italiano il potere di disapplicare, senza ricorrere alla Corte Costituzionale, l'eventuale legge ordinaria contrastante con un regolamento comunitario precedente.

In particolare, in base a quanto affermato dalla Consulta nella sentenza *Granital*, il giudice ordinario, al quale si presenti un caso regolato prima da un Regolamento comunitario e poi da una legge interna, deve, in primo luogo, cercare "*fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionale [...] quella conforme alle prescrizioni della Comunità*". Nel caso in cui si presenti "*una irriducibile incompatibilità fra la norma interna e quella comunitaria, è quest'ultima, in ogni caso, a prevalere*".

La giustificazione di una simile deroga al consolidato impianto istituzionale va ricercata nel peculiare rapporto che si è instaurato tra l'ordinamento italiano e quello comunitario a seguito della ratifica dei Trattati CEE. La Consulta, infatti, afferma che si è in presenza di due sistemi normativi "*autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenza stabilita e garantita dal Trattato*". Ne deriva che "*l'effetto connesso con la sua [del Regolamento] vigenza è perciò quello, non già di caducare (...) la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale*" in quanto "*(...) la legge interna non interferisce nella sfera occupata da tale atto [il regolamento], la quale è interamente attratta sotto il diritto comunitario*".

Così facendo, tuttavia, la Corte italiana si è discostata dalle conclusioni della Corte di Giustizia nel caso *Simmenthal*. La Corte UE, infatti, aveva configurato le fonti comunitarie e quelle nazionali come integrate in un solo sistema, ordinato esclusivamente in termini di gerarchia tra norme comunitarie e interne (impostazione monista) ⁽¹⁷⁷⁾.

È evidente, tuttavia, che l'accoglimento pieno di questa soluzione avrebbe comportato una deroga alla sovranità nazionale talmente ampia da non potere più essere giustificata con le “limitazioni” consentite dall'articolo 11 cost.; questo spiega, in larga parte, la scelta di ricostruire il sistema interno delle fonti in modo più articolato, imperniandolo sul criterio della competenza e della equiordinazione

⁽¹⁷⁶⁾ I commenti della dottrina sulla sentenza *Granital* sono moltissimi. Particolarmente significativo, tuttavia, è quello di A. TIZZANO, *La Corte costituzionale*, cit., c. 1084 ss.

⁽¹⁷⁷⁾ Per la dimostrazione che, su un piano di teoria generale, la tesi dualista porta conseguenze contraddittorie, A. CELOTTO, *Concorrenza e conflitti tra criteri di risoluzione*, in F. MODUGNO *Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo*, Torino, 1997, 191 ss.

degli ordinamenti, e legittimando, al contempo, il potere di disapplicazione esistente in capo ai giudici ordinari.

La Corte costituzionale, peraltro, ha affermato l'esistenza di una propria competenza residuale nel sindacato della legge di esecuzione del Trattato sia con riferimento ad eventuali leggi nazionali specificamente dirette a pregiudicare la perdurante osservanza dei Trattati, sia "*in riferimento ai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona umana*".

Con la sentenza *Granital*, dunque, si è affermata la preminenza sul diritto comunitario dei principi fondamentali del diritto interno (il "nocciolo duro" di valore della Costituzione nazionale), in relazione ai quali non è ammissibile la cessione di quote di sovranità.

Al riguardo, occorre evidenziare che il problema del conflitto tra principi fondamentali comunitari e interni viene normalmente considerato una mera eventualità, a causa della sostanziale affinità delle matrici ideologiche del Trattato CEE e della nostra Costituzione.

7. – L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO: LA COMITOLOGIA COME RICERCA DI MEDIAZIONE TRA ISTANZE NAZIONALI E COMUNITARIE, TRA TECNICA E DIRITTO

Se già nella fase dell'interpretazione del diritto comunitario l'interazione tra norma comunitaria e norma nazionale è innegabile, è nella fase attuativa che il carattere multilivello del diritto comunitario si fa più evidente. Molti, ormai, evidenziano come l'attuazione del diritto comunitario avvenga attraverso un'amministrazione europea "integrata", sia da un punto di vista organizzativo che procedimentale ⁽¹⁷⁸⁾. Questa considerazione fa risaltare l'importanza della fase esecutiva del diritto comunitario che, a causa anche della peculiare distribuzione dei poteri esistente tra i vari organi della UE ⁽¹⁷⁹⁾, è strettamente connessa alla fase di produzione del diritto. L'esecuzione "integrata" del diritto comunitario, peraltro, è prefigurata già dall'articolo 10 del Trattato CE, che stabilisce l'obbligo di leale cooperazione tra istituzioni comunitarie e tra queste e gli Stati membri ⁽¹⁸⁰⁾.

È noto che con la crescita delle competenze comunitarie sono aumentati i tradizionali problemi legati allo scollamento tra esigenze degli Stati ed esigenze

⁽¹⁷⁸⁾ In questo senso, ad esempio, M. P. CHITI, *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M. P. CHITI e G. GRECO (dir. da), "Trattato di diritto amministrativo europeo", vol. I, cit., 415. Sul tema, in generale, si vedano anche S. CASSESE e G. DELLA CANANEA, *L'esecuzione del diritto comunitario*, in Riv. it. Dir. pubbl. com., 1991, 901 ss.; C. FRANCHINI, *La Commissione delle Comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, in Riv. it. Dir. pubbl. com., 1993, 669 ss.

⁽¹⁷⁹⁾ cfr. K. LENAERTS, *Some reflections on the separation of powers in the EU*, in Common Market Law Rev., 1991, 11 ss.; S. CASSESE, *I lineamenti del diritto amministrativo comunitario*, in Riv. it. Dir. pubbl. com., 1991, 3 ss.; M. P. CHITI, *L'organizzazione*, cit., 423 ss.;

⁽¹⁸⁰⁾ La disposizione, in particolare, prevede che: "gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato".

della Comunità. Allo stesso tempo, il rinvio della composizione delle diverse esigenze alla fase contenziosa, tanto nazionale quanto comunitaria, è progressivamente divenuto insoddisfacente. D'altra parte, la tendenza delle istituzioni comunitarie ad espandere il proprio campo di applicazione oltre le materie e i settori esplicitamente attribuiti dai Trattati ha reso più pressante l'esigenza di ricercare il consenso degli Stati membri sin dalla fase di elaborazione e prima esecuzione del diritto comunitario, che, in linea di principio, è affidata alla Commissione.

Queste esigenze spiegano perché il procedimento di formazione del diritto comunitario si sia progressivamente arricchito di forme e occasioni di collaborazione e confronto con gli organi nazionali.

L'estremo tecnicismo raggiunto dalla normativa comunitaria, inoltre, spiega anche la tendenza a creare agenzie specializzate ⁽¹⁸¹⁾ o ad avvalersi di organi esterni per lo studio delle soluzioni tecnico-normative più idonee alla disciplina di un determinato settore.

In questo contesto, particolare rilievo assume il fenomeno che va sotto il nome di "comitologia" (o "comitatologia") e, cioè, la costituzione, in forma di comitati, di organismi esterni alla Commissione deputati a svolgere funzioni ausiliarie nella fase di esecuzione del diritto comunitario ⁽¹⁸²⁾.

Al riguardo, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 202 del Trattato CE, la Commissione dà esecuzione alla normativa comunitaria. Di conseguenza, gli atti legislativi comunitari precisano, di volta in volta, le eventuali competenze di esecuzione che il Consiglio dell'Unione europea conferisce alla Commissione. Il Trattato, inoltre, prevede che il Consiglio possa subordinare lo svolgimento delle competenze di esecuzione della Commissione al rispetto di "determinate modalità".

I comitati, dunque, nascono come strumento di controllo e condizionamento, da parte degli Stati membri, dell'attività della Commissione. Con il passare del tempo, tuttavia, l'originaria funzione di controllo di questi organi si attenua e i comitati diventano essenzialmente una sede di discussione e di scambio di esperienze tra istituzioni comunitarie (cui spetta di norma la presidenza dell'organo) e amministrazioni nazionali.

⁽¹⁸¹⁾ Sulla recente proliferazione delle "agenzie" europee, cfr. M. P. CHITI, *L'organizzazione*, cit., 442.

⁽¹⁸²⁾ Il fenomeno dei Comitati di esecuzione nasce negli anni '60, come strumento per consentire alla Commissione di svolgere i numerosi compiti ad essa affidati nell'ambito della politica agricola comune (M. P. CHITI, *L'organizzazione*, cit., 439), mantenendone, al tempo stesso, la "struttura snella" prefigurata dagli estensori dei Trattati (J. MONNET, *Memoires*, Paris, 1976, 546). La proliferazione dei comitati è una dato incontestabile: attualmente, se ne contano circa mille e cinquecento. In generale, sui comitati e la comitologia, si vedano M. SAVINO, *I comitati dell'Unione europea*, Milano, 2005; C. JOERGES e E. VOS, *EU Committees*, Hart, 1999; G. DELLA CANANEA, *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della comitologia*, in Riv. trim. Dir. pubbl., 1990, 655; ID., *L'amministrazione per collegi nella Comunità europea*, in A. MASSERA (a cura di), "Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione", Bologna, 1994, 133 ss.; K. ST. C. BRADLEY, *Comitology and the Law, through a glass, darkly*, in *Common Market Law Rev.*, 693 ss.; K. LENAERTS, *Regulating the regulatory process: delegation of powers in the European Community*, in *Eur. Law. Rev.*, 1992, 23 ss.

Il peso crescente assunto dai comitati nel processo decisionale europeo è stato oggetto di ampie critiche, sia per il dubbio fondamento giuridico, sia per gli effetti di marcata politicizzazione e tecnocrazia derivanti dall'uso di questi organi. Non v'è dubbio, d'altra parte, che il ricorso alla comitologia abbia facilitato l'espansione delle competenze comunitarie e l'integrazione "orizzontale" delle amministrazioni nazionali e di quella europea ⁽¹⁸³⁾. L'incerta distribuzione dei poteri tra le istituzioni comunitarie, nonché la diffusione di deleghe di poteri piuttosto ampie in capo ai comitati fa sì che l'amministrativizzazione sia ormai la cifra distintiva del processo decisionale europeo ⁽¹⁸⁴⁾.

La Corte di Giustizia, peraltro, ha escluso che il ricorso ai comitati incida sull'equilibrio istituzionale prefigurato dai Trattati (e, in particolare, sull'autonomia della Commissione nell'esercizio delle funzioni di attuazione del diritto comunitario) ⁽¹⁸⁵⁾.

L'attività e la struttura dei comitati della Commissione sono disciplinate da due Decisioni del Consiglio (cd. decisioni "comitologia") ⁽¹⁸⁶⁾. L'esistenza di una procedura regolamentata, tuttavia, non preclude la creazione di comitati "atipici", che meglio rispondono ad esigenze peculiari ed impreviste.

I comitati possono essere suddivisi in tre categorie secondo la funzione svolta e della corrispondente procedura di funzionamento: comitati consultivi, di gestione e di regolamentazione.

I comitati consultivi esprimono il proprio parere alla Commissione, che deve tenerne conto nell'adozione delle misure di esecuzione. Se, invece, il parere è espresso da comitati di gestione, la Commissione deve comunicare la propria eventuale intenzione di adottare misure discordanti al Consiglio, il quale può prendere una decisione diversa deliberando a maggioranza qualificata nel termine definito dall'atto di base. Nel caso dei comitati di regolamentazione, infine, quando le misure previste dalla Commissione non sono conformi al parere del comitato, la Commissione deve comunicarle al Consiglio e, per informazione, al Parlamento europeo. Il Consiglio può approvarle o apportarvi delle modifiche, entro un termine di tre mesi. In mancanza di una decisione del Consiglio, la Commissione approva le misure di applicazione, salvo il caso in cui il Consiglio vi si opponga. In questo caso, la Commissione può presentare una proposta riveduta, una nuova proposta o presentare nuovamente la stessa proposta. Nel

⁽¹⁸³⁾ M. P. CHITI, *L'organizzazione*, cit., 441.

⁽¹⁸⁴⁾ M. SAVINO, *I comitati*, cit., 2-3. L'autore sottolinea, al riguardo, che più del 99 per cento delle misure di esecuzione del diritto comunitario sono definite da comitati.

⁽¹⁸⁵⁾ Sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70, *Köster*; sentenza causa 5/77, *Denkavit*.

⁽¹⁸⁶⁾ Decisione 28 giugno 1999, n. 1999/468/CE, che sostituisce la precedente decisione 13 luglio 1987, n. 1987/373/CE. L'adozione di una nuova decisione si deve, sostanzialmente, alla necessità di adattare la comitologia alle esigenze di cooperazione paritaria Parlamento-Consiglio connesse all'affermazione della procedura di codecisione. Con la Decisione del 1999, infatti, si garantisce al Parlamento europeo il diritto di controllare l'attuazione tramite comitati degli atti legislativi adottati in codecisione. Il Parlamento può esprimere il proprio disaccordo sui progetti di misure presentate dalla Commissione o dal Consiglio che, a suo parere, eccedano le competenze d'esecuzione previste dalla legislazione. Il funzionamento del meccanismo è garantito anche dall'Accordo fra Parlamento europeo e Commissione, relativo alle modalità di applicazione della decisione 1999/468/CE del Consiglio, pubblicato in GUCE L 256 del 10 ottobre 2000, 19, nonché dalla Decisione del Consiglio 2006/512/CE del 17 luglio 2006, relativa alla procedura dei comitati di regolamentazione con controllo.

caso in cui le misure di esecuzione si riferiscano ad atti adottati in base alla procedura di codecisione, i comitati di regolamentazione sono costituiti nella variante “con controllo”: i comitati, infatti, devono permettere al Consiglio e al Parlamento europeo di effettuare un controllo prima dell'adozione delle misure di portata generale che hanno per oggetto la modifica di elementi non essenziali di un atto adottato in codecisione. Qualora una delle due istituzioni esprima il proprio disaccordo, la Commissione non può approvare la misura proposta, ma può presentarne una modificata ovvero una nuova.

I comitati della Commissione, o “*comitology committee*” non esauriscono, tuttavia, l'intera gamma dei comitati di ausilio all'attività delle istituzioni comunitarie. Accanto ai comitati della Commissione, che intervengono nella fase “discendente” dell'esecuzione del diritto comunitario, vi sono infatti anche i comitati di ausilio del Consiglio, che influiscono essenzialmente sulla fase “ascendente” (decisionale) del diritto comunitario. Esistono, infine, anche numerosi comitati “di esperti”, che assistono, a seconda dei casi, il Consiglio o la Commissione, svolgendo attività istruttoria o consultiva tanto nella fase di elaborazione di proposte normative, quanto in quella di esecuzione del diritto comunitario.

I comitati di esperti, a loro volta, possono essere distinti in base ad un duplice criterio, organizzativo e funzionale (¹⁸⁷). In base ad un criterio organizzativo, in particolare, è possibile distinguere tra comitati di esperti burocratici, comitati di esperti scientifici e comitati d'interesse. In base ad un criterio funzionale, invece, è possibile distinguere tra comitati che costituiscono “collegi reali” (nei quali la collegialità è funzionale all'accrescimento della qualità tecnico-scientifica di un atto normativo), comitati che costituiscono “collegi virtuali” (nei quali la collegialità è funzionale alla composizione di interessi divergenti) e comitati che hanno sia una funzione di collegi reali che di collegi virtuali.

La combinazione di queste caratteristiche dà luogo a comitati di vario genere, e con funzioni diverse.

In questa sede, è sufficiente rilevare che, a differenza di quanto accade per i comitati della comitologia, che hanno una – sia pur criticabile – copertura nei Trattati e nel diritto comunitario derivato, i comitati di esperti non hanno in nessun caso un impatto diretto sul processo decisionale comunitario.

È innegabile, tuttavia, che questi comitati influenzino le scelte delle istituzioni. Da un lato, questo è dovuto alla loro natura di organi “tecnici” in senso stretto e, cioè, di organi dotati di una *expertise* che manca agli organi interni delle istituzioni comunitarie, e che è necessaria per adottare una decisione tecnicamente valida. Dall'altro, l'influenza di questi comitati risiede nella loro rappresentatività: nel caso in cui, infatti, si tratti di organismi che rappresentano gruppi di interesse o amministrazioni nazionali, l'adesione da parte delle istituzioni comunitarie alle loro decisioni facilitano l'accettazione del diritto comunitario da parte dei gruppi di interesse cui si applicano le norme o delle amministrazioni nazionali che ne curano in concreto l'applicazione (¹⁸⁸).

⁽¹⁸⁷⁾ M. SAVINO, *I comitati*, cit., 289.

⁽¹⁸⁸⁾ M. SAVINO, *I comitati*, cit., 351-356. A questa categoria, in particolare, si ritiene possa essere ricondotto l'EFRAG e, cioè, il Comitato di esperti che, in base al regolamento IAS,

Si comprende facilmente, dunque, come i comitati di esperti siano la sottocategoria più oscura e scivolosa nell'ambito della pur labirintica categoria dei comitati comunitari ⁽¹⁸⁹⁾.

assiste la Commissione nel procedimento di omologazione dei principi contabili internazionali. L'ARC, invece, che pure partecipa al medesimo processo, sarebbe una *species* dei comitati della comitologia. Per la descrizione della composizione, dell'origine e dei ruoli di questi organi, si rinvia al Capitolo IV, spec. paragrafo 2.

⁽¹⁸⁹⁾ Con riferimento ai comitati di esperti, infatti, manca, a differenza che per i Comitati della comitologia, qualsiasi disciplina di principio. In questa sottocategoria, dunque, "*the only general rule is that there is no general rule*": G. CIAVARINI AZZI, *Comitology and the European Commission*, in C. JOERGES e E. VOS, "EU Committees", cit., 52.

CAPITOLO TERZO

LA CONTABILITÀ, IL BILANCIO E LA POSIZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI NAZIONALI ALL'INTERNO DEL SISTEMA DELLE FONTI

SOMMARIO: 1. – Considerazioni introduttive. – 2. La contabilità e il bilancio. – 2.1. Origine e funzioni. – 2.2. Le funzioni del bilancio nell'evoluzione normativa, giuridica e dottrina. – 2.3. Efficacia e rilevanza nei diversi settori dell'ordinamento. – 2.4. Tenuta e conservazione. – 2.5. Natura giuridica. – 3. Il sistema contabile nazionale. – 3.1. La disciplina giuridica del bilancio: dal Codice civile alle Direttive contabili. – 3.2. La natura delle norme codicistiche sul bilancio: il superamento della teoria delle “norme tecniche”. – 3.3. I “corretti” principi contabili: dalla Commissione paritetica Dottori commercialisti-Ragionieri all'OIC. – 4. Valore giuridico dei principi contabili nazionali. – 4.1. Le principali tesi elaborate dalla dottrina. – 4.2. Ricostruzione dell'assetto del sistema e note critiche. – 5. I sistemi contabili dei principali Stati della UE: cenni.

1. – CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Per molti ⁽¹⁾, il processo che ha portato all'integrazione tra il sistema IAS/IFRS e i sistemi contabili nazionali è stato una vera e propria “rivoluzione contabile”. Non è questa la sede per valutare la condivisibilità di questa affermazione in relazione al contenuto degli IAS/IFRS e, dunque, alla radicale differenza del sistema contabile messo a punto dallo IASB rispetto al sistema contabile italiano ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Cfr., ad esempio, S. FORTUNATO, *Dal costo storico al “fair value”: al di là della rivoluzione contabile*, in Riv. Soc., 2007, 941 ss. Per gli esponenti delle professioni contabili, la rivoluzione derivante dall'introduzione degli IAS/IFRS è addirittura “copernicana”: cfr. FONDAZIONE LUCA PACIOLI, *L'armonizzazione contabile nell'Unione europea*, Studio n. 4 del 13 maggio 2002, disponibile al sito web http://www.fondazioneluca pacioli.it/downloads/DOC_2002_13_Armonizzazione%20UE.pdf, 1; A. TAMBORRINO, *Prefazione*, in A. GIORNETTI, “I principi IAS/IFRS in Italia”, Milano, 2005, IX. Di rivoluzione copernicana parla anche R. SACCHI, *Principi contabili internazionali e finalità dell'informazione finanziaria*, in Società, 2007, 597.

⁽²⁾ La dottrina aziendalistica e quella commercialistica si sono occupate a fondo delle peculiarità degli IAS/IFRS e delle differenze contenutistiche tra questi ultimi e i principi contabili nazionali. Tra i numerosi contributi sul tema, si segnalano: M. CARATOZZOLO, *Principi contabili internazionali (diritto commerciale e diritto tributario)*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, 909 ss.; ID., *Gli IAS/IFRS e la rappresentazione contabile delle operazioni straordinarie*, in Società, 2006, 1515 ss.; G. E. COLOMBO, *Il regime civilistico degli utili e delle riserve da adozione degli IAS/IFRS*, in Società, 2006, 1337 ss.; V. MACCHIA, *Classificazione e valutazione in bilancio dei titoli di partecipazione*, in Dir. fall e delle Soc. comm., 2006, 643 ss.; G. STRAMPELLI, *Le riserve da fair value: profili di disciplina e riflessi sulla configurazione e la*

Anche dal punto di vista giuridico, peraltro, è diffusa in dottrina l'idea che gli IAS/IFRS costituiscano comunque una "rivoluzione", se non altro con riferimento al sistema delle fonti della contabilità⁽³⁾.

L'obiettivo del presente studio è proprio quello di analizzare l'estensione e il significato dell'ingresso degli IAS/IFRS nel sistema della fonti del diritto comunitario e italiano.

Al fine di valutare la portata della "rivoluzione" giuridico-contabile determinata dall'adozione degli IAS/IFRS, tuttavia, è necessario ricostruire preliminarmente l'origine e la funzione della contabilità e il sistema delle fonti del diritto contabile italiano esistente prima dell'adozione degli IAS/IFRS⁽⁴⁾.

2. – LA CONTABILITÀ E IL BILANCIO

2.1. – ORIGINE E FUNZIONI

La contabilità è, in linea di prima approssimazione, il sistema di determinazione ed espressione, in linguaggio matematico, dei fatti e delle operazioni aziendali⁽⁵⁾. Le scritture contabili sono i documenti che contengono la rappresentazione simbolica dell'attività di impresa e dei suoi risultati⁽⁶⁾; sono

natura del patrimonio netto, in Riv. soc., 2006, 242 ss.; A. GIUSSANI, *La compatibilità fra i principi contabili internazionali IAS/IFRS e quelli nazionali*, in Riv. Dott. comm., 2003, 539 ss.; P. MORETTI, *Finalità e destinatari di un bilancio IAS*, in Corr. trib., 2004, 2593 ss.; G. D'ABRUZZO e A. D'UGO, *I nuovi lineamenti strutturali del bilancio di esercizio nella disciplina dei principi contabili internazionali*, in Boll. trib., 2005, 1269 ss.; A. PRENCIPE e P. TETTAMANZI, *IAS/IFRS e principi nazionali a confronto: il trattamento delle partecipazioni ai fini del bilancio consolidato*, in Riv. Dott. comm., 2005, 833 ss.; A. PALMA e E. ROCCA, *Il bilancio della banche secondo gli IAS/IFRS*, in "Il controllo nelle società e negli enti", 2006, 193 ss.;

⁽³⁾ G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione dei principi IAS/IFRS ed il sistema delle fonti del diritto contabile* (Atti del Convegno "IAS/IFRS: la modernizzazione del diritto contabile in Italia", Roma 23-24 novembre 2006), in corso di pubblicazione.

⁽⁴⁾ Sebbene l'analisi del valore dei principi contabili internazionali sarà condotta con precipuo riferimento all'ordinamento giuridico italiano, si ritiene che, per alcuni aspetti, le conclusioni raggiunte possano avere valenza più generale, e contribuire a chiarire la natura e il valore dei medesimi principi in sé considerati: è noto, infatti, che lo studio delle fonti del diritto implica necessariamente un'analisi di concetti giuridici generali, potenzialmente riferibili a qualunque ordinamento: A. PIZZORUSSO, *Problemi metodologici in tema di studio delle fonti del diritto*, in AA.VV., "Scritti in memoria di Livio Paladin", vol. III, Napoli, 2004, 1689. Nel medesimo senso anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 8.

⁽⁵⁾ E. BOCCHINI, *Manuale di diritto della contabilità*, Torino, 1995, 5. Per maggiori approfondimenti sulla contabilità come metodo di rilevazione sistematica dei fatti aziendali, A. AMADUZZI, *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Torino, 1992. Insiste sulla contabilità come metodo e come "linguaggio" R. N. ANTHONY, *Principi di contabilità aziendale*, II ed., Milano, 1976, 5 e 20. Per una ricostruzione storica dell'origine e dell'evoluzione della ragioneria come tecnica contabile, F. MELIS, *Storia della ragioneria*, Bologna, 1950; L. SERRA, *Storia della ragioneria italiana*, Milano, 1999; A. AMADUZZI, *Storia della ragioneria*, Milano, 2004.

⁽⁶⁾ A. NIGRO, *Le scritture contabili*, in F. GALGANO (diretto da), "Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'Economia", Padova, 1978, vol. II, 213.

contraddistinte dalla stabilità, continuità e standardizzazione delle rilevazioni ⁽⁷⁾, caratteristiche che permettono alle stesse di assolvere una duplice funzione: organizzativa ed informativa.

Le imprese, infatti, per loro struttura, hanno la necessità di tener traccia delle operazioni aziendali ⁽⁸⁾ e di trasformare i dati che ne scaturiscono in informazioni destinate agli organi decisionali interni, che li utilizzano per il controllo della gestione e dell'organizzazione interna, e ai soggetti esterni, quali investitori, creditori e terzi.

Le scritture contabili sono sempre “documenti derivati”, o di secondo grado ⁽⁹⁾, in quanto documentano l'attività d'impresa elaborando con metodo contabile i dati contenuti in altri documenti (es.: fatture, corrispondenza).

La contabilità, in sintesi, è elemento necessario per l'organizzazione razionale dell'attività economica. Ne consegue che la complessità e la rilevanza delle scritture contabili cresce con il crescere della struttura organizzativa di riferimento: dove la struttura organizzativa è minima, come nella piccola impresa, la tenuta della contabilità può presentare scarsa utilità ⁽¹⁰⁾, mentre in imprese dalle forme organizzative complesse, quali le società, le scritture contabili sono un presupposto indispensabile di funzionamento, perché costituiscono il riferimento obbligato per la redazione del bilancio e per il controllo interno sulla gestione ⁽¹¹⁾.

⁽⁷⁾ Per il rapporto tra standardizzazione del linguaggio (intesa come “*uso di simboli aventi alto grado di attitudine ad esprimere i significati che si vogliono intendere*”) ed efficienza dell'informazione contabile, A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 285.

⁽⁸⁾ Enfatizza l'importanza della documentazione d'impresa come memoria – oggettiva e anonima – delle attività aziendali, N. IRTI, *La memoria dell'impresa (dai quadernacci di Francesco Datini ai nastri magnetici)*, in “Scritti in onore di Aldo Bozzi”, Padova, 1992, 250. L'autore, in particolare, rileva come la documentazione d'impresa assolve, in generale, a tre funzioni fondamentali: l'interesse dell'imprenditore a ricordare, l'interesse dell'imprenditore a rendere conoscibile, l'interesse dei soggetti esterni a conoscere i fatti dell'impresa. I tre “interessi” sottesi alla documentazione d'impresa coincidono con gli interessi sottesi alla contabilità, come si tenterà di evidenziare nel corso del capitolo. Di bilancio come “*memoria artificiale dell'impresa*” parla anche A. MATA CENA, *Introduzione allo studio del bilancio di esercizio*, Bologna, 1979, 10-11.

⁽⁹⁾ Lo studio del processo di derivazione delle annotazioni contabili dai documenti giustificativi è oggetto della scienze ragionieristiche: al riguardo, si veda C. CARAMIELLO, *Ragioneria generale e applicata*, Milano, 1996 (ed. a cura di A. MUSAIO), 101 ss.

⁽¹⁰⁾ E infatti i piccoli imprenditori sono esonerati dall'obbligo civilistico di tenuta delle scritture contabili: cfr. articolo 2214, comma 3, cod. civ. Per E. BOCCHINI (*Manuale*, cit., 42), l'esclusione deriva dal fatto che, nella sistematica codicistica, la contabilità è funzionale al ricorso al credito, che si presume marginale in categorie quali i piccoli imprenditori e gli imprenditori agricoli. Cfr. anche ID., *La tenuta della contabilità in agricoltura e la Direttiva CEE sul finanziamento delle aziende agricole*, in Foro it., 1977, V, c 225 ss. Riconduce la tenuta delle scritture contabili alla “*difesa dell'economia creditizia*” anche M. GHIDINI, *Lineamenti di diritto dell'impresa*, Milano, 1961, 96.

⁽¹¹⁾ Per il rilievo della valenza strutturale della contabilità, si veda A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 267-8; G. FERRI, *Scritture contabili*, in Enc. Dir., vol. XLI, Milano, 1968, 819; E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., *passim*.

Si noti, in ogni caso, che i “libri sociali” (libro dei soci, libro delle obbligazioni, libro delle adunanze e delle deliberazioni delle assemblee, etc.), pur essendo obbligatori per le società ai sensi dell'articolo 2421 cod. civ., non sono libri “contabili”. Nel medesimo senso, A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 227; E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 47 e 83; G. E. COLOMBO, *I libri sociali*, in G. E. COLOMBO e G. B. PORTALE (a cura di), “Trattato delle società per azioni”, vol VII, Torino 1998, 5.

Oltre ad essere una necessità strutturale per l'impresa, le scritture sono giuridicamente obbligatorie in virtù di diverse disposizioni normative civili e tributarie, che ne disciplinano, in linea di principio, il contenuto e le modalità di tenuta e conservazione. Tanto la normativa civile, quanto quella tributaria, prescrivono e disciplinano anche la conservazione dei documenti, non di tipo contabile, che giustificano le annotazioni contabili (fatture, corrispondenza: cfr. articolo 2220 cod. civ. e articolo 22, comma 3, del D.P.R. n. 600/1973).

Le diverse disposizioni normative che disciplinano la contabilità riflettono i diversi obiettivi ai quali sono finalizzate le scritture contabili ⁽¹²⁾.

La normativa civile prescrive l'obbligo contabile allo scopo di documentare le operazioni dell'impresa e di rendere possibile la ricostruzione, in ogni momento, dei fatti di gestione che hanno determinato i risultati economici conseguiti e della consistenza patrimoniale. Nell'ordinamento civile, pertanto, la contabilità è essenzialmente destinata a tutelare gli interessi dell'impresa e dei terzi che hanno rapporti con essa.

In base all'analisi della normativa civile, si possono assegnare alla tenuta della contabilità un duplice ordine di funzioni (corrispondenti alle due macrocategorie di utenti delle scritture), basate sulla finalità comune di rendere ricostruibile a posteriori l'attività dell'impresa.

La funzione o rilevanza "interna" della contabilità è quella di fornire all'imprenditore uno strumento di controllo sulla propria azienda e sull'operato dei collaboratori. La funzione o rilevanza "esterna", invece, è quella di consentire ai terzi che entrano in contatto con l'impresa di disporre di dati significativi e presumibilmente attendibili per valutarne la solidità, le caratteristiche economico-patrimoniali e finanziarie, la solvibilità ⁽¹³⁾.

La rilevanza tributaria delle scritture contabili costituisce una delle più importanti applicazioni della generale rilevanza esterna della contabilità ⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Per un generale inquadramento delle problematiche civili e fiscali poste dalle scritture contabili, con riferimento agli autori che si sono occupati dei singoli temi, può essere utile il lavoro di C. COCCHI, *Le scritture contabili: bibliografia ragionata*, in Dir. Prat. trib., 1989, I, 1180 ss.

⁽¹³⁾ G. FERRI (*Diritto commerciale*, IX ed., Torino, 1993, 79) ritiene che la funzione principale della contabilità è, in ogni caso, quella interna: la contabilità assume una rilevanza esterna "solo di riflesso". Privilegiano la funzione interna della contabilità anche T. ASCARELLI, *Corso di diritto commerciale. Introduzione e teoria dell'impresa*, Milano, 1962, 288; F. FERRARA, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1987, VII ed., 104 ss. Viceversa, nel senso che la funzione esterna sarebbe quella preminente (anche in base alla *Relazione al Re* del Codice e alla normativa fallimentare): G. FANELLI, *Introduzione alla teoria giuridica dell'impresa*, Milano, 1950, 128; A. DE GREGORIO, *Corso di diritto commerciale*, Roma-Napoli, 1973, VII ed., 122; F. GALGANO, *L'imprenditore*, Bologna, 1986, 155.

⁽¹⁴⁾ Il paragrafo analizza la funzione e la disciplina delle scritture contabili con esclusivo riferimento all'impresa. Si deve comunque tener presente che, ai fini tributari, tra i soggetti obbligati alla tenuta della contabilità sono compresi, oltre ai piccoli imprenditori, anche i professionisti. I professionisti, in particolare, non sono obbligati alla tenuta della contabilità civile (e, in particolare, alla tenuta del libro giornale e degli inventari), ma solo alla tenuta delle scritture contabili che si sono definite come "fiscali" (e cioè, quelle che sono istituite e disciplinate dalle leggi fiscali). Per questa categoria di soggetti, la tenuta di scritture contabili è imposta dalla disciplina dell'accertamento tributario (articolo 13 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, primo comma, lett. e) ed f). Le scritture da tenere sono indicate dall'articolo 19 dello stesso D.P.R. n. 600. I professionisti sono obbligati anche a tenere i registri previsti dalla normativa IVA.

Conformemente alla diversità di funzioni delle norme tributarie, inoltre, è possibile effettuare una ulteriore distinzione e riconoscere alla contabilità una valenza sostanziale e una procedimentale.

La contabilità assume, ai fini fiscali, un valore sostanziale, in quanto la presenza di scritture contabili consente, nell'ambito delle imposte sui redditi, di adottare regole specifiche per la determinazione del reddito dei soggetti esercenti attività d'impresa e, in particolare, di far sì che il reddito imponibile si basi tendenzialmente sul risultato civilistico desumibile dalle medesime scritture (cd. "principio di derivazione" del reddito fiscale dall'utile civilistico, articolo 83 del TUIR)⁽¹⁵⁾.

Per il diritto tributario, tuttavia, la contabilità assume anche un valore procedimentale, in quanto i soggetti fiscalmente obbligati alla tenuta delle scritture contabili soggiacciono a specifiche procedure d'accertamento, incentrate sulla verifica dell'attendibilità, regolarità e completezza della contabilità⁽¹⁶⁾. Ne consegue che anche la normativa fiscale prescrive determinati obblighi contabili, a volte coincidenti con quelli imposti dalla normativa civile, a volte distinti ed ulteriori⁽¹⁷⁾.

Le diverse funzioni delle scritture contabili si riflettono nelle diverse funzioni del bilancio di esercizio⁽¹⁸⁾, che è il documento che sintetizza, in forma contabile, i dati delle altre registrazioni contabili, allo scopo di evidenziare sia la situazione strutturale e complessiva del patrimonio aziendale al termine dell'esercizio, sia l'utile conseguito o la perdita sofferta⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Per alcune riflessioni sulla valenza "sostanziale" delle scritture contabili nella materia tributaria, cfr. F. TESAURO, *Conseguenze sostanziali delle irregolarità contabili*, in *Rass. mens. Imp.*, 1987, 951 ss.

⁽¹⁶⁾ La corretta tenuta e conservazione di una contabilità ordinaria, infatti, impone all'amministrazione di attenersi ai dati contabili, che possono essere superati solo in base ai dati raccolti nel corso di verifiche, ispezioni e controlli; l'uso di presunzioni semplici è consentito, ma solo a condizione che queste siano gravi, precise e concordanti. Il principio vale sia ai fini delle imposte dirette (articolo 39 del D.P.R. 600/1973), sia ai fini dell'IVA (articoli 54 e 55 D.P.R. 633/1972). La possibilità di prescindere in tutto in parte dalle risultanze di bilancio e dalle scritture contabili e di procedere ad accertamento induttivo extra-contabile, invece, deriva da un comportamento del contribuente, che omette di tenere le scritture contabili obbligatorie, omette di presentare la dichiarazione dei redditi oppure tiene una contabilità che, in base ad una valutazione complessiva del numero e della qualità delle irregolarità commesse, va dichiarata inattendibile (articolo 39, comma 2, D.P.R. 600/1973).

⁽¹⁷⁾ Va ricordato che, accanto alle scritture contabili prescritte dalle norme civili, ne esistono alcune la cui tenuta è imposta unicamente da norme tributarie, come ad esempio i registri IVA (cfr. articolo 14, D.P.R. 600/73 e articolo 22 D.P.R. 633/72).

⁽¹⁸⁾ Esaltano, invece, la pluralità di funzioni del bilancio E. SIMONETTO, *I bilanci*, Padova, 1967, 48 ss.; V. PANUCCIO, *La natura giuridica delle registrazioni contabili*, Napoli, 1964, 184 ss. Parzialmente diversa, invece, è la tesi di P. CAPALDO (*Reddito, capitale e bilancio di esercizio*, Milano, 1998, 414-415), secondo il quale il bilancio non ha un fine puntualmente definito e circoscritto – non ha, dunque, una o più funzioni legislativamente predeterminate – ma si presenta come un "contenitore di dati". Spetta ai suoi utilizzatori, pertanto, "trasformare, di volta in volta, questa potenzialità in effettiva capacità informativa".

⁽¹⁹⁾ A. AMADUZZI, *L'azienda*, cit., 699. L'affermazione di una duplice rilevanza – reddituale e patrimoniale – dei dati di bilancio è il cuore della cd. "teoria dualistica" del bilancio. Per il rilievo che, in sostanza, le funzioni civilistiche di bilancio coincidono con quelle tributarie, G. FALSITTA, *Il problema delle interrelazioni tra normativa di diritto commerciale e di diritto tributario nella disciplina del "conto profitti e perdite" delle società per azioni*, in *Impr., Amb. e P.A.*, 1977, I, 238 ss. E' da notare che il Codice civile utilizza il termine bilancio in maniera

Il bilancio di esercizio delle società per azioni, in particolare, è un documento complesso che, ai sensi dell'articolo 2423 del Codice civile, è costituito “*dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa*” ed è corredato da una relazione degli amministratori sulla gestione (articolo 2428 cod. civ.)⁽²⁰⁾. In alcuni momenti particolari della vita societaria è prevista la formazione, oltre che del bilancio di esercizio, di bilanci “straordinari”⁽²¹⁾. I gruppi di società, inoltre, sono obbligati a redigere un bilancio consolidato, che contiene i dati aggregati relativi alla situazione economica, patrimoniale e finanziaria del gruppo inteso come unità economica⁽²²⁾. Alcune categorie di società, invece, redigono bilanci “speciali” di settore⁽²³⁾.

La redazione del bilancio deve rispettare le medesime esigenze di stabilità, continuità e standardizzazione che caratterizzano, in generale, la predisposizione della contabilità. Il rispetto delle esigenze di standardizzazione, in particolare, si traduce nell'uso di una serie predeterminata di “principi contabili”.

I principi contabili, infatti, non sono altro che degli “*standard*” per la formazione del bilancio d'esercizio e per la sua verifica da parte di professionisti

impropria quando, nell'articolo 2217, intende in realtà quello che nella ragioneria è uno dei prospetti che compongono il bilancio, lo stato patrimoniale: per una spiegazione di questa differenza in chiave storica, come portato dell'originaria funzione liquidatoria del bilancio, E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 167 ss.

⁽²⁰⁾ Ai sensi del quale “*Il bilancio deve essere corredato da una relazione degli amministratori contenente un'analisi fedele, equilibrata ed esauriente della situazione della società e dell'andamento e del risultato della gestione, nel suo complesso e nei vari settori in cui essa ha operato, anche attraverso imprese controllate, con particolare riguardo ai costi, ai ricavi e agli investimenti, nonché una descrizione dei principali rischi e incertezze cui la società è esposta*”. La relazione sulla gestione non rientra nella nozione di “conti annuali” le cui componenti (stato patrimoniale, conto dei profitti e della perdite e allegato) formano, in base all'articolo 2, n. 1, della direttiva CEE 25 luglio 1978, n. 78/660 (cd. IV Direttiva), “un tutto inscindibile”. Al principio di unità di bilancio, tuttavia, si affianca anche quello di “topicità”, nel senso che le informazioni devono necessariamente trovare posto nello schema che le prevede, e non altrove: in tema, S. FORTUNATO, *Approccio legalistico e principi contabili in tema di struttura e valutazioni di bilancio*, in *Giur. comm.*, 1992, 453 ss.

⁽²¹⁾ Si tratta, ad esempio, dei bilanci che la normativa codicistica richiede in caso di operazioni straordinarie quali fusione, liquidazione, trasformazione. Per la nozione di bilanci straordinari e le differenze di questi ultimi rispetto al bilancio di esercizio, si vedano M. CARATTOZZOLO, *I bilanci straordinari delle società commerciali*, Milano, 1996; G. B. PORTALE, *I bilanci straordinari delle società per azioni. Appunti*, in *Riv. Soc.*, 1978, 305 ss.

⁽²²⁾ La redazione del bilancio consolidato è stata introdotta in Italia dal Capo III del decreto legislativo 9 aprile 1991, n. 127, con il quale è stata data attuazione alla direttiva CEE 13 giugno 1983, n. 83/349 (cd. VII Direttiva). La funzione principale del bilancio consolidato è quello di fornire un'informazione significativa sulla situazione del gruppo alla capogruppo, e soprattutto ai suoi azionisti di maggioranza. Sul bilancio consolidato, si veda, per tutti, M. CARATTOZZOLO, *Il bilancio consolidato di gruppo: profili economici e giuridici*, Milano, 1994. Sottolinea la grande novità che rappresentò, nel diritto contabile italiano, l'introduzione del bilancio consolidato: S. FORTUNATO, *Bilancio e contabilità d'impresa in Europa*, Bari, 1993, 209.

⁽²³⁾ La categorie di imprese che redigono il bilancio secondo regole “speciali” sono, sostanzialmente, banche, assicurazioni, società quotate. In questo paragrafo, e nel prosieguo della trattazione, si farà riferimento alla disciplina generale del bilancio di esercizio prevista per le società di capitali, salvo diversa indicazione. Per la permanenza delle regole speciali previste per banche e assicurazioni anche dopo il d.lgs. 127/1991, G. E. COLOMBO, *Il bilancio d'esercizio*, in G. E. COLOMBO e G. B. PORTALE (dir. da), “Trattato”, cit., 26.

indipendenti, attraverso l'attività di revisione e certificazione ⁽²⁴⁾. La revisione e la verifica del bilancio in base ai principi contabili generalmente utilizzati in un determinato Paese, infatti, sono le attività mediante le quali si attesta l'affidabilità del bilancio ⁽²⁵⁾.

È evidente che la funzione aziendale dei principi contabili, che è quella di indirizzare la redazione del bilancio, è indipendente dalla loro veste giuridica – *recte*, dal procedimento, normativo o non, attraverso il quale sono formati.

2.2. – LE FUNZIONI DEL BILANCIO NELL'EVOLUZIONE NORMATIVA, GIURIDICA E DOTTRINARIA

Tanto premesso in via generale, occorre evidenziare che le tesi elaborate dalla dottrina aziendale e da quella giuridica in ordine alle funzioni del bilancio d'esercizio hanno subito nel corso degli anni una progressiva evoluzione.

In un primo momento, infatti, si riteneva, non senza una certa ingenuità, che il bilancio e le scritture contabili fossero lo specchio della "*vera e totale situazione*" dell'impresa ⁽²⁶⁾.

A questa concezione, prevalente fino alla fine del secolo scorso, gli aziendalisti sostituirono in seguito il principio secondo cui "*il fine ... in vista del quale un bilancio viene redatto, è quello che unicamente ed intieramente attribuisce un significato alle valutazioni che ne costituiscono l'attivo e il passivo*" ⁽²⁷⁾. La dottrina italiana, così facendo, si allineava alle posizioni della dottrina estera, che si andava convincendo di come, in definitiva, l'esistenza di una verità

⁽²⁴⁾ P. BASTIA, *I principi contabili*, Bologna, 1995, 15. M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 910. Per maggiori approfondimenti sulla nozione di principi contabili, si vedano i paragrafi successivi.

⁽²⁵⁾ La funzione di revisione e il rapporto tra questa e i principi contabili non sono mutati con l'inserimento nel Codice civile, ad opera della riforma del diritto societario attuata con d.lgs. 6/2003, dell'articolo 2409-ter, che disciplina le "funzioni di controllo contabile". Per un primo commento a questa norma, si veda M. MAGGIOLINO, *Articolo 2409-ter. Funzioni di controllo contabile*, in F. GHEZZI (a cura di) "Collegio sindacale e Controllo contabile", Milano, 2005, 393 ss.

È opportuno ricordare, peraltro, che a volte la revisione contabile attesta l'affidabilità del bilancio anche a determinati fini fiscali, soprattutto con riferimento a soggetti non residenti, per i quali l'impossibilità di verifiche dirette acuisce il problema dell'attendibilità della contabilità: si pensi, ad esempio, alla certificazione del bilancio richiesta ai fini dell'adesione al regime del consolidato fiscale mondiale (articolo 133 TUIR), o la "attestazione" richiesta dall'articolo 1, comma 3, del d.m. 7 agosto 2006, n. 268, decreto attuativo dell'articolo 168 del TUIR (disposizioni in materia di imprese estere collegate).

⁽²⁶⁾ G. ROSSI, *Delle attinenze logismografiche*, in "Studi sulle teorie carboniane", Reggio Emilia, 1878, 232.

⁽²⁷⁾ M. PANTALEONI, *Alcune osservazioni sulle attribuzioni di valori in assenza di formazione dei prezzi di mercato*, in *Giornale degli Economisti*, 1904, 205 ss. Nel medesimo senso P. ONIDA, *Il bilancio di esercizio nelle imprese e la sua "standardizzazione" e "certificazione"*, in *Riv. Dott. comm.*, 1974, 219, il quale rileva che il bilancio sia ormai concepito "*come risposta a determinate domande*" e, di conseguenza, l'elaborazione dei principi contabili – intesi come criteri di valutazione – non possa che intendersi come studio del "*logico adattamento delle risposte alle domande*".

assoluta di bilancio fosse pura illusione, in quanto il bilancio è, per sua stessa natura, l'espressione di un'opinione⁽²⁸⁾.

Ne derivava, da un lato, la possibilità di predisporre bilanci diversi secondo lo scopo perseguito: il bilancio utile a conoscere il valore di liquidazione del patrimonio aziendale, pertanto, avrebbe dovuto essere redatto con criteri diversi rispetto al bilancio elaborato in occasione della cessione di un'azienda e a quello di esercizio, finalizzato a misurare il valore dell'azienda in funzionamento ed il reddito prodotto in una determinata frazione di tempo⁽²⁹⁾.

Fino alla fine degli anni '60, tuttavia, l'adesione alla teoria della verità "relativa" del bilancio legittimava anche la pratica delle "politiche di bilancio" e, cioè, la manipolazione dei dati di bilancio in funzione dei risultati di volta in volta perseguiti. Si riteneva, infatti, che spettasse agli amministratori trovare il "compromesso politico"⁽³⁰⁾ di volta in volta maggiormente idoneo a contemperare i diversi fini del bilancio. Si ammetteva, per questa via, finanche la possibilità di mantenere "riserve occulte"⁽³¹⁾.

L'utilizzo di vere e proprie "politiche di bilancio"⁽³²⁾ era implicitamente avallato anche dalla giurisprudenza dell'epoca, che considerava non impugnabile

⁽²⁸⁾ Per l'affermazione di questo principio nella dottrina anglosassone, si veda R. B. KESTER, *Accounting theory and practice*, New York, 1923. G. FERRI (*Manuale*, cit., 415) collega il concetto di verità del bilancio a quello di "correttezza", prendendo come punto di partenza la nozione anglosassone di "true and fair view", dove le esigenze di corrispondenza dei dati al vero (*true*) sono indissolubilmente connesse alle valutazioni discrezionali del redattore e, dunque ad elementi soggettivi qualificabili in termini di correttezza (*fair*). Già dalla fine dell'Ottocento, in realtà, il "dogma" della assoluta verità del bilancio era stato oggetto di critiche da parte della dottrina tedesca: cfr. V. NEUKAMP, *Das Dogma von der "bilanzwahrheit"*, in *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht*, 1899, 450. Sul tema, M. VENUTI, *Il bilancio di esercizio fino agli IAS/IFRS*, Milano, 2006, 2.

P. CAPALDO (*Reddito*, cit., 435) rileva correttamente che "considerate le caratteristiche e la complessa natura del bilancio d'esercizio, è chiaro che un qualunque giudizio intorno alla sua attendibilità non può essere costruito sul paradigma di una sua conformità al vero, di una sua prossimità al vero". Ne consegue che, per evitare il rischio di cadere in un circolo vizioso, l'attendibilità del bilancio va individuata in base al fine cui il bilancio medesimo tende e ha, pertanto, valore puramente convenzionale. Nel medesimo senso anche P. G. JAEGER, *La clausola generale e la filosofia del progetto di legge*, in A. JORIO (a cura di), *Il progetto italiano di attuazione della IV Direttiva CEE*, Milano, 1988, 120 (con riferimento al significato dell'espressione "veritiera" nell'ambito della clausola generale di bilancio della "rappresentazione veritiera e corretta).

⁽²⁹⁾ M. PANTALEONI, *Alcune osservazioni*, cit. 311; A. AMADUZZI, *Conflitto ed equilibrio di interessi nel bilancio dell'impresa*, Bari, 1949, 12 ss.; N. ROSSI, *Il bilancio nel sistema operante dell'impresa*, Milano, 1957, 31 ss. La redazione di una pluralità di bilanci a seconda dei fini perseguiti, tuttavia, resta una possibilità e non un obbligo: sul punto, M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 38.

⁽³⁰⁾ In questo senso, N. ROSSI, *Il bilancio nel sistema operante delle imprese*, Milano, 1957, 274.

⁽³¹⁾ Il dibattito sulla liceità delle riserve occulte ha tenuto impegnata a lungo la dottrina giuridica e contabile. Per una sintetica ricostruzione delle tesi proposte, nonché per indicazioni bibliografiche, si rinvia a M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 87 ss.

⁽³²⁾ Per una breve ricognizione tipologica e funzionale delle politiche di bilancio, anche in relazione alla variabile fiscale, si può vedere P. ONIDA, *Natura e limiti della politica di bilancio*, in *Riv. Dott. comm.*, 1974, 895 ss.

G. TOMASIN (*I principi contabili in Italia*, in *Riv. Dott. comm.*, 1982, 1 ss.) riconduce la prassi che ammetteva la manipolazione i dati di bilancio, diffusa in Italia fino alla fine degli anni '70, a tre ordini di motivazioni: motivi di carattere fiscale, che consigliavano di deprimere l'utile di

la delibera di approvazione del bilancio contenente valutazioni, in adesione al principio per cui, salvo il caso di frode alla legge, la deliberazione dell'assemblea dovesse essere sovrana ⁽³³⁾.

Negli anni successivi, tuttavia, la dottrina cominciò a mettere in dubbio la bontà di questa impostazione sulla base di una più attenta valutazione della funzione del bilancio ⁽³⁴⁾. Si cominciò a riconoscere, infatti, che la legge aveva attribuito al bilancio una funzione di imparziale informazione di tutti gli interessati (soci, creditori, partecipanti agli utili, potenziali creditori, risparmiatori in quanto eventuali acquirenti delle azioni) sulla composizione quantitativa e qualitativa e sul valore del patrimonio sociale, sull'entità degli utili ovvero delle perdite prodottesi nel corso dell'esercizio, sull'integrità del capitale.

La ricostruzione della funzione del bilancio in chiave spiccatamente garantista non poteva non avere forti conseguenze sul piano delle fonti: l'attribuzione al bilancio di una forte valenza "esterna" implicava, infatti, la natura imperativa delle norme che lo disciplinavano, perché poste non solo nell'interesse esclusivo dei soci. Questi ultimi, dunque, non potevano essere i soli legittimati a consentire la deroga alle norme di legge, ma anche nell'interesse dei terzi. Poiché, inoltre, è la maggioranza dei soci che approva il bilancio, il sindacato sulla validità delle delibere poteva essere inteso anche uno strumento per garantire la tutela degli interessi dei soci di minoranza ⁽³⁵⁾.

La conseguenza di questa nuova impostazione era la possibilità per il giudice di ritenere *contra legem* un bilancio indipendentemente dall'intento fraudolento dei suoi redattori o dalla consapevolezza della sua illegalità o della lesione di specifici diritti di soci ovvero di terzi: di tal guisa, la delibera di approvazione del bilancio diventava una delibera avente oggetto illecito e perciò

bilancio per evitare sanguinose rettifiche (le aliquote legali erano all'epoca estremamente elevate); la diffusa concezione del reddito come reddito consumabile, che portava a rettificare le poste di bilancio per far emergere degli importi agevolmente distribuibili; motivi di carattere economico, in base ai quali si riteneva preferibile per l'impresa calcolare una sorta di reddito medio, per evitare eccessivi sbalzi nella quantificazione dell'utile di esercizio. Rilevano come la prassi delle politiche di bilancio sia incompatibile con la certificazione dei bilanci, V. CODA e G. FRATTINI, *Valutazioni di bilancio*, III ed., Venezia, 1986, 175.

⁽³³⁾ C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, II, Milano, 1923, 303. Per alcuni autori, peraltro, nella giurisprudenza dell'epoca la sussistenza di frode si identificava semplicemente con "la redazione di bilanci pregiudizievoli dei diritti di alcuni soggetti": cfr. P. BALZARINI, *Introduzione*, in P. BALZARINI, O. CAGNASSO, M. IRRERA, L. QUATTROCCHIO (a cura di), "Le società di capitali. Il bilancio d'esercizio e il bilancio consolidato", Torino, 2002, 17. Tra le molte sentenze che sostengono la tesi dell'insindacabilità delle valutazioni di bilancio e, allo stesso tempo, della natura meramente formale del controllo giudiziario di legittimità delle delibere assembleari, si vedano: Cass., sentenza 25 maggio 1949, n. 1346, in *Dir. fall.*, 1949, II, 170; Cass., sentenza 19 maggio 1949, n. 1253, *ivi*, 177; Cass., sentenza 21 giugno 1961, n. 1468.

Le pronunce di nullità della giurisprudenza, peraltro, si basavano sulla legge 4 giugno 1931, n. 660, che all'articolo 2 prevedeva il reato di fraudolenta esposizione di fatti falsi nei bilanci e nelle altre comunicazioni sociali.

⁽³⁴⁾ M. FOSCHINI, *Il diritto dell'azionista all'informazione*, Milano, 1959, 113; E. SIMONETTO, *Dividendi e acconto dividendo nelle società per azioni*, Padova, 1963, 81; G. E. COLOMBO, *Il bilancio*, cit.

⁽³⁵⁾ Cfr. E. BOCCHINI, *Rapporto*, cit., 16-17.

nulla. Questa posizione è stata accolta dalla giurisprudenza ⁽³⁶⁾, dove è oggi l'orientamento prevalente.

La tesi della funzione informativa del bilancio traeva spunto, nella legislazione precedente al 1991, dalla lettera dell'articolo 2423 cod. civ. (che, nel vecchio testo, prevedeva: "*dal bilancio devono risultare la situazione patrimoniale e l'utile o la perdita*"), che veniva letta alla luce della considerazione per cui il bilancio è l'unico strumento che svolge la funzione di rendiconto della gestione effettuata dagli amministratori nell'arco dell'esercizio. Di conseguenza, non si poteva ritenere che i redattori avessero la facoltà di compiere sottovalutazioni e sopravvalutazioni per politiche di bilancio.

Queste considerazioni vennero rafforzate dalla introduzione nel 1974 della revisione e certificazione obbligatoria del bilancio per alcune categorie di società.

La riforma del 1991 ha ulteriormente accentuato la funzione di obiettiva informazione del bilancio e la natura imperativa delle norme che ne presiedono la redazione.

I segnali dell'accentuata funzione informativa del bilancio si ritrovavano in una serie di disposizioni del Codice civile, quali il comma 2 dell'articolo 2423, dove si asserisce che il bilancio deve essere redatto con chiarezza e rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale finanziaria ed il risultato economico della società; l'articolo 2423-*bis*, nel quale erano stati codificati alcuni principi di redazione del bilancio, quali la prudenza, l'obbligo di indicare soltanto gli utili realizzati alla data di chiusura dell'esercizio, l'obbligo di tener conto dei rischi e degli oneri di competenza dell'esercizio anche se conosciuti successivamente alla sua chiusura; nella riformulazione dei criteri di valutazione contenuti dall'articolo 2426.

Su queste norme, in particolare, la dottrina ha basato il ritorno ad una interpretazione del bilancio come documento che riflette la situazione "oggettiva" dell'azienda i cui dati, pertanto, costituiscono uno specchio fedele della situazione dell'impresa e possono essere utilizzati anche per fondare l'applicazione di numerose norme civili e tributarie ⁽³⁷⁾. I dati di bilancio, infatti, sono il termine di riferimento obbligato per determinare le somme da accantonare a riserva legale, per individuare l'utile oggetto di eventuale distribuzione, per quantificare le partecipazioni agli utili di soggetti quali amministratori, fondatori, promotori, dipendenti, per determinare l'eventuale perdita del capitale e l'obbligo di rispettare gli adempimenti di cui agli articoli 2446 e 2447 cod. civ. ⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ *Leading case* di questo orientamento è una sentenza del Tribunale di Milano 23 dicembre 1968, relativa alla società Standa, in Foro it., 1969, I, 1355, nonché in Banca Borsa, Tit. cred., 1969, II, 279, con nota di A. WEILLER; in Riv. Dir. comm., 1970, II, 193, con nota di B. LIBONATI. Dopo la sentenza del Tribunale di Milano, la tesi si è diffusa nella giurisprudenza di merito fino ad essere confermata da quella di legittimità: cfr. Cass., sentenza 23 gennaio 1978, n. 297. Per ulteriori riferimenti alla giurisprudenza, si veda P. BALZARINI, *Introduzione*, cit., 6-7 (nota n. 15); E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 174 ss.

⁽³⁷⁾ Per G. E. COLOMBO (*Il bilancio*, cit., 51) "*la tesi dell'utilizzabilità del bilancio per politiche di gestione è ormai formalmente condannata dalla legge, e che la finalità di oggettiva informazione è ormai espressa con la più pregnante e stringente fra le formulazioni ipotizzabili*".

⁽³⁸⁾ La funzione di informazione insita nel documento contabile è altresì considerata dalla Cassazione strumentale per un consapevole esercizio del diritto di voto in assemblea da parte del socio: "*il progetto di bilancio è il principale mezzo di informazione dal quale il socio può rilevare le notizie sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale della società e nella disciplina del*

A differenza che nel passato, tuttavia, l'esaltazione della funzione "oggettiva" del bilancio è un portato della sua innegabile funzione "esterna" – intesa sia in senso informativo, sia in senso garantista – e non della convinzione che sia possibile quantificare e rappresentare in maniera esatta e univoca la situazione dell'impresa. L'oggettività del bilancio, in sostanza, è funzione dei fini che, di volta, gli sono assegnati dal legislatore ed è strettamente correlata alla tesi che riconosce natura imperativa alle norme che lo disciplinano.

Nell'ordinamento giuridico italiano, dunque, il bilancio è un documento contabile polifunzionale, di indubbio rilievo giuridico, la cui redazione deve conformarsi a "clausole generali" previste da norme giuridiche. D'altra parte, la natura tecnico-contabile del documento spiega perché regole puntuali di redazione del bilancio siano tradizionalmente contenute in "standard" tecnici, privi di valore giuridico.

Come si cercherà di spiegare nel prosieguo della trattazione, il sistema dei principi contabili IAS/IFRS non rinnega le tradizionali funzioni del bilancio, ma le inserisce in un quadro diverso, mutando i relativi rapporti di forza: con l'avvento dei principi contabili internazionali, infatti, la funzione di garanzia perde la centralità che le era propria a favore della funzione di imparziale informazione nei confronti degli investitori e del mercato⁽³⁹⁾.

Dal punto di vista della normativa italiana di bilancio, questa diversa impostazione si riflette nelle modifiche alla disciplina codicistica effettuate in attuazione della Direttiva cd. "fair value"⁽⁴⁰⁾.

2.3. – EFFICACIA E RILEVANZA NEI DIVERSI SETTORI DELL'ORDINAMENTO

Così ricostruita sommariamente la funzione delle scritture contabili e del bilancio, è opportuno, ai fini della nostra indagine, specificare quale sia l'efficacia riconosciuta a questi documenti dalle leggi civili e tributarie. Si è visto come, in linea di principio, alle scritture contabili non si possa negare un qualche valore giuridico, se non altro a causa dell'esistenza di numerose norme che le disciplinano. Si è visto, inoltre, che il rilievo giuridico del bilancio è mutato nel tempo, secondo la concezione prevalente in ordine alla sua funzione.

Occorre, tuttavia, approfondire la natura e l'estensione di quello che si è definito, in via di prima approssimazione, "rilievo giuridico" della contabilità.

procedimento di formazione del bilancio delle società di capitali uno dei beni tutelati è il diritto del socio all'esatta informazione al fine dell'esercizio consapevole del diritto di voto nell'assemblea fissata per l'approvazione del bilancio stesso" (Cass., sentenza 11 maggio 1998, n. 4734, in Società, 1998, 1291).

⁽³⁹⁾ Sulle funzioni e sui destinatari del bilancio nel sistema pre-IAS/IFRS, cfr. A. BENEDETTINI, *Il bilancio di esercizio*, Padova, 1999, 49 ss.; P. CAPALDO, *Qualche riflessione sull'informazione esterna d'impresa*, in Riv. Dott. comm., 1975, 841 ss.; M. CARATTOZZOLO, *Il bilancio di esercizio*, Milano, 1998, 41 ss.; A. PACIELLO, *La clausola generale della precisione*, Milano, 1988, 4 ss.; E. SIMONETTO, *I bilanci*, Padova, 1967, 43 ss.; E. VIGANÒ, *L'impresa e il bilancio europeo*, Padova, 1990, 58 ss. Sulla diversa prospettiva conseguente all'introduzione degli IAS/IFRS, M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 920-921.

⁽⁴⁰⁾ Direttiva del Consiglio n. 65/2001. Sul punto, vedi Capitolo IV, paragrafi 1 e 3.

A differenza del bilancio ⁽⁴¹⁾, le scritture contabili sono, in linea di principio, destinate a rimanere all'interno dell'impresa, non essendo di regola soggette a forme di controllo esterno né di pubblicità.

Nelle leggi civili, penali e tributarie si rinvengono tuttavia numerose ipotesi in cui le scritture contabili assumono un'efficacia giuridica e, quindi, una valenza esterna. Al riguardo, occorre precisare che, sebbene le norme analizzate in questo paragrafo si riferiscano specificamente alle scritture contabili e non al bilancio, si deve ritenere che quest'ultimo, in assenza di deroghe specifiche, vi sia ricompreso, quale *species* del *genus* scritture contabili.

In via di prima approssimazione, si può rilevare come dalla funzione genericamente informativa della contabilità discenda un'efficacia *lato sensu* probatoria, rafforzata anche dalle caratteristiche di sinteticità, standardizzazione, sistematicità e continuità proprie della contabilità regolarmente tenuta.

La rilevanza esterna delle scritture contabili, in particolare, può essere verificata su tre piani: processuale, fallimentare e tributario ⁽⁴²⁾.

Sul piano processuale, le scritture contabili assumono efficacia come mezzi di prova in senso tecnico. Tale efficacia peraltro varia a seconda dell'ipotesi considerata. In base alla qualità delle parti coinvolte nel processo, in particolare, si possono distinguere tre ipotesi.

Nel caso di una lite tra un imprenditore ed un privato ⁽⁴³⁾, le annotazioni contabili delle imprese soggette a registrazione (quelle di cui all'articolo 2195 cod. civ.) fanno prova contro l'imprenditore, anche se irregolarmente tenute, ma "*chi vuol trarne vantaggio non può scinderne il contenuto*" (articolo 2709 cod. civ.). La generale efficacia probatoria che le scritture hanno contro l'imprenditore si basa sulla regola d'esperienza secondo la quale non si predispone una documentazione a sé sfavorevole se il fatto documentato non si è effettivamente verificato.

Nel caso di una lite tra imprenditori, ciascun imprenditore può usare le proprie risultanze contabili anche come mezzo di prova a proprio favore, a condizione che si tratti di libri numerati ⁽⁴⁴⁾ nelle forme di legge, che i libri siano tenuti in maniera regolare e che si tratti di provare rapporti inerenti all'esercizio dell'impresa (articolo 2710 cod. civ.). Il rispetto delle disposizioni che assicurano

⁽⁴¹⁾ Per il quale, com'è noto, vige il principio della pubblicità sin dal Codice di commercio del 1882: cfr. articolo 180 cod. comm.

⁽⁴²⁾ Anche nel trasferimento di azienda è attribuita particolare efficacia esterna alle scritture contabili, in quanto esse delimitano la sfera di responsabilità dell'acquirente per i debiti inerenti all'esercizio dell'azienda trasferita: ai sensi del Codice civile (articolo 2560, comma 2), nel caso di trasferimento di un'azienda commerciale, anche l'acquirente risponde dei suddetti debiti, "*se essi risultano dai libri contabili obbligatori*".

⁽⁴³⁾ Da intendersi come colui che non svolge attività d'impresa, incluse, pertanto, le pubbliche amministrazioni.

⁽⁴⁴⁾ L'articolo 2710 cod. civ. fa testuale riferimento al fatto che i libri siano "*bollati e vidimati*" nelle forme di legge. Tuttavia, a seguito dell'abrogazione degli obblighi di bollatura e vidimazione disposta dall'articolo 8 della legge 18 ottobre 2001, n. 383, ai fini probatori sembra sufficiente la sola numerazione progressiva delle pagine richiesta dall'attuale testo dell'articolo 2214 cod. civ.

la regolarità della tenuta si configura sostanzialmente come un “onere” di cui l'imprenditore è gravato al fine di potersi avvalere della propria contabilità⁽⁴⁵⁾.

La normativa processuale, inoltre, consente all'imprenditore di ottenere un decreto ingiuntivo per i crediti relativi a somministrazioni di merci o denaro, sulla base di estratti autentici delle scritture contabili regolarmente tenute, ed anche nei confronti di soggetti non imprenditori (articolo 634 c.p.c.)⁽⁴⁶⁾. Tuttavia, nel caso in cui il debitore proponga opposizione, l'imprenditore dovrà fornire la prova del suo credito con mezzi diversi dalle proprie registrazioni.

Le scritture contabili godono di speciale valenza probatoria anche ai fini dell'emissione di una “ordinanza-ingiunzione” ex articolo 186-ter c.p.c.: gli estratti autentici delle scritture contabili, infatti, costituiscono prova scritta idonea all'emissione, da parte del giudice, di un'ordinanza-ingiunzione di pagamento o di consegna⁽⁴⁷⁾.

È opportuno segnalare che la rilevanza probatoria delle scritture contabili costituisce una deroga ai principi generali in materia di prove, che negano efficacia probatoria ai documenti predisposti da una delle parti in causa⁽⁴⁸⁾. La coerenza del sistema è, in qualche misura, salvaguardata dal fatto che, nel caso in cui le scritture contabili siano utilizzate in giudizio a fini probatori, la controparte è sempre ammessa a fornire la prova contraria a quanto in esse risultante. Dal punto di vista processuale, ad esempio, chi vanta un credito nei confronti dell'imprenditore non dovrà accollarsi l'onere di dimostrare le proprie pretese (conformemente a quanto disposto in via generale dall'articolo 2697 cod. civ.), ma gli sarà sufficiente chiedere l'esibizione delle scritture contabili del suo

⁽⁴⁵⁾ In entrambe le ipotesi a) e b), tuttavia, la controparte è ammessa a provare liberamente (con qualsiasi mezzo di prova), che le risultanze delle scritture contabili non corrispondono al vero. L'espressione onere va qui intesa in senso atecnico. La dottrina commerciale si è interrogata a lungo sulla possibilità di qualificare la tenuta della contabilità come un obbligo o un onere per l'imprenditore persona fisica. Nonostante la mancanza di una sanzione generale per la mancata tenuta della contabilità, tuttavia, l'indubbio rilievo esterno della contabilità esclude la configurabilità della tenuta della contabilità come onere in senso tecnico: la questione è ben impostata da A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 252. Giungono alla medesima soluzione V. PANUCCIO, *La natura*, cit., 48 ss.; G. FERRI, *Delle imprese*, cit., 121; E. BOCCHINI, *Manuale*, 54-55. La ricostruzione della contabilità in chiave di obbligo è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza: cfr. Cass., 8 aprile 1977, n. 1359.

⁽⁴⁶⁾ Costituisce un'ipotesi particolare quella disciplinata dall'abrogato articolo 102 della “legge bancaria” (legge 7 marzo 1938, n. 141), ora sostanzialmente trasfuso nell'articolo 50 del T.U.B. (Testo Unico Bancario, decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385), ai sensi del quale “*la Banca d'Italia e le banche possono chiedere il decreto d'ingiunzione previsto dall'articolo 633 del codice di procedura civile anche in base all'estratto conto, certificato conforme alle scritture contabili da uno dei dirigenti della banca interessata, il quale deve altresì dichiarare che il credito è vero e liquido*”.

⁽⁴⁷⁾ La norma è stata oggetto di una pronuncia della Corte Costituzionale, che ne ha escluso l'illegittimità per violazione dei principi in materia di onere della prova, con riferimento anche al principio di uguaglianza (C. Cost., sentenza n. 180 del 10 giugno 2004).

⁽⁴⁸⁾ In questo senso, espressamente, G. FERRI, *Diritto*, cit., 81, il quale precisa che il principio si giustifica anche per la circostanza che l'efficacia probatoria delle scritture a favore dell'imprenditore non è automatica, ma è rimessa all'apprezzamento del giudice: le scritture contabili, infatti, “*non fanno prova, ma possono far prova*”.

debitore, dalle quali risulti la registrazione del corrispondente debito: si ha, infatti, una mera inversione dell'onere della prova⁽⁴⁹⁾.

Con riferimento alla normativa fallimentare, le scritture contabili assumono rilevanza esterna sotto diversi profili.

In primo luogo, i dati contenuti nelle scritture contabili costituiscono il presupposto indispensabile per il proficuo svolgimento delle procedure concorsuali, in quanto consentono di ricostruire con completezza l'attività dell'impresa e la sua situazione patrimoniale⁽⁵⁰⁾.

Emblematico, in tal senso, è l'obbligo, imposto all'imprenditore che intende chiedere l'apertura della procedura per ottenere la dichiarazione di fallimento, di depositare le scritture contabili presso la cancelleria del tribunale⁽⁵¹⁾.

Nel caso in cui la procedura concorsuale sia avviata su richiesta di un creditore, questi può chiedere al giudice l'esibizione delle scritture a fini probatori, secondo la disciplina generale. In ogni caso, il deposito delle scritture contabili è ordinato dalla sentenza che dichiara il fallimento (articolo 16 l. fall.).

La legge fallimentare prevede anche una serie di sanzioni penali in caso di inadempimento agli obblighi di regolare tenuta, conservazione e deposito delle scritture contabili⁽⁵²⁾.

Dal punto di vista tributario infine, la tenuta delle scritture contabili incide essenzialmente sulle modalità di determinazione dell'imposta dovuta dall'imprenditore e, di conseguenza, sulle modalità attraverso le quali l'Amministrazione finanziaria è legittimata a procedere ad accertamento nei confronti dello stesso⁽⁵³⁾.

⁽⁴⁹⁾ Le modalità attraverso le quali è possibile acquisire le scritture contabili al giudizio sono due: esibizione e comunicazione. L'esibizione può aversi su istanza di parte (attore o convenuto) o su iniziativa del giudice; è in ogni caso disposta dal giudice e si attua normalmente attraverso la produzione in giudizio di estratti notarili delle scritture contabili (articolo 212 c.p.c.). La comunicazione, invece, si ha solo su istanza di parte; è disposta dal giudice e si attua permettendo alla parte richiedente di prendere direttamente visione della totalità delle scritture contabili e della documentazione di supporto dell'imprenditore controparte. L'ordine di comunicazione della totalità delle scritture contabili è ammesso in via eccezionale, nelle sole ipotesi tassativamente individuate dall'articolo 2711 cod. civ. (controversie relative allo scioglimento di società, alla comunione dei beni e alla successione *mortis causa*).

⁽⁵⁰⁾ A. NIGRO, *Le scritture contabili*, cit., 246.

⁽⁵¹⁾ In tal caso, l'imprenditore è obbligato a depositare le proprie scritture contabili e fiscali obbligatorie relative ai tre esercizi precedenti, ovvero dall'inizio dell'impresa se questa ha avuto minore durata (articolo 14 R.D. 16 marzo 1942, n. 267, cd. "legge fallimentare", come modificato dal d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5).

⁽⁵²⁾ La pena per il mancato adempimento dell'obbligo di deposito delle scritture gravante sul fallito è prevista dall'articolo 220 della legge fallimentare. Quando l'imprenditore fallito non ha tenuto, nei tre anni antecedenti alla dichiarazione di fallimento, i libri e le altre scritture contabili prescritti dalla legge o li ha tenuti in maniera irregolare o incompleta, può essere indagato per il reato di bancarotta semplice (articolo 217 l. fall.). La pena prevista è la reclusione da sei mesi a due anni. Si ha bancarotta fraudolenta (articolo 216 l. fall.), invece, quando l'imprenditore fallito ha sottratto, distrutto o falsificato, in tutto o in parte, con lo scopo di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto o di recare pregiudizio ai creditori, i libri o le altre scritture contabili, o li ha tenuti in guisa da non poter rendere possibile la ricostruzione del patrimonio o del movimento degli affari. In tal caso è punito con la reclusione da tre a dieci anni.

⁽⁵³⁾ Sulla rilevanza "interna" ed "esterna" delle scritture contabili nel diritto tributario, vedi E. NUZZO, *Libri di commercio e scritture contabili delle imprese (Diritto tributario)*, in Riv. Dir. trib., I, 1991, 779-780 ed in Dig. Disc. Priv., Sez. comm., Torino, 1993, 37 ss.

Le risultanze delle scritture contabili consentono, in primo luogo, la verifica della congruità di quanto esposto in dichiarazione. In caso di omessa tenuta delle scritture contabili o di irregolarità tali da minarne l'attendibilità complessiva, il soggetto perde il diritto ad essere tassato in base alle risultanze contabili ed il reddito viene determinato dall'ufficio fiscale in base al c.d. "accertamento induttivo", o extracontabile, di natura presuntiva (articolo 39 del D.P.R. n. 600 del 1973) ⁽⁵⁴⁾.

Inoltre, l'occultamento o la distruzione delle scritture contabili effettuati consapevolmente con l'intento di evadere le imposte dovute costituisce reato (articolo 10 del d.lgs. n. 74 del 2000).

2.4. – *TENUTA E CONSERVAZIONE*

Sebbene l'espressione sia spesso utilizzata come un'endiadi, tenuta e conservazione delle scritture contabili sono due operazioni distinte, oggetto di specifiche disposizioni normative.

Il termine "tenuta" è riferito all'annotazione, sotto forma di registrazioni contabili, dei fatti rilevanti per la vita dell'impresa nei relativi registri. Solo una volta che si sia provveduto a "tenere" la contabilità, sarà possibile preoccuparsi della sua conservazione, e quindi delle modalità, dei supporti e del lasso di tempo che la legge ritiene idonei a garantire la permanenza nel tempo e la proficua utilizzazione della documentazione contabile predisposta. È evidente, in ogni caso, che le due operazioni, seppur distinte, sono logicamente complementari.

La normativa civile impone all'imprenditore commerciale non piccolo la tenuta di determinati libri contabili. Ai sensi dell'articolo 2214 del Codice civile, in particolare, i libri contabili "obbligatori" sono il libro giornale (registro in cui sono annotate, in ordine cronologico ed in maniera analitica, tutte le operazioni effettuate dall'impresa giorno per giorno), il libro degli inventari (che indica le attività e le passività dell'impresa, con il relativo bilancio) e "*le altre scritture contabili che siano richieste dalla natura e dalle dimensioni dell'impresa*" ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵⁴⁾ Va tenuto presente che i principi menzionati nel testo hanno subito vistose deroghe a causa dei cd. "studi di settore", utilizzati dagli uffici per la determinazione dei ricavi degli imprenditori (che abbiano ricavi non superiori a cinque milioni di euro circa). Si tratta, come noto, degli accertamenti effettuati ai sensi dell'articolo 10 della legge 8 maggio 1998, n. 146 e basati sugli studi di cui all'articolo 62-*sexies* del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427. Nel caso di contribuenti rientranti nelle soglie di applicazione degli studi di settore, le risultanze contabili non assumono rilievo ai fini dell'accertamento e l'Amministrazione è legittimata a determinare il reddito sulla base delle caratteristiche strutturali dell'impresa. Le imprese che sono obbligate o facoltizzate ad utilizzare i principi contabili internazionali per la redazione del bilancio, tuttavia, rientrano comunque nell'ambito di applicazione della disciplina ordinaria.

⁽⁵⁵⁾ Articolo 2214 cod. civ., comma 2. Nonostante la terminologia utilizzata dal legislatore ("libri obbligatori"; "deve tenere"), il sistema appare flessibile, perché può essere adattato in base alle effettive esigenze dell'impresa e agli eventuali sviluppi della legislazione speciale.

Si ribadisce che le società per azioni devono tenere, oltre ai libri contabili di cui all'articolo 2214 cod. civ., anche i libri "sociali" prescritti dall'articolo 2421 cod. civ.: questi ultimi, tuttavia, non si configurano come scritture contabili, in quanto non si sostanziano in "conti", ovvero in annotazioni simbolico-matematiche. Cfr. G. E. COLOMBO, *I libri sociali*, cit., 5.

Mentre l'articolo 2214 pone l'obbligo di tenuta delle scritture contabili ed elenca i libri obbligatori, le modalità ed i termini per la tenuta delle scritture contabili sono disciplinati dagli articoli 2215-2220 cod. civ.

Secondo le disposizioni del Codice civile, in particolare, libri e registri devono essere numerati progressivamente in ogni pagina, ai sensi dell'articolo 2215 cod. civ. ("formalità estrinseca", vale a dire relativa ai registri dove vengono effettuate le annotazioni contabili), ⁽⁵⁶⁾ e tenuti secondo le norme di un'ordinata contabilità, senza spazi in bianco, senza interlinee, senza trasporti in margine, senza abrasioni ed in modo tale che, nel caso in cui sia necessaria qualche cancellazione, le parole cancellate siano leggibili, come prescrive l'articolo 2219 del Codice civile ("formalità intrinseca", vale a dire relative al metodo, al contenuto e alle modalità di registrazione delle scritture contabili) ⁽⁵⁷⁾.

La previsione di determinate modalità formali di tenuta delle scritture contabili è sostanzialmente finalizzata a garantire la non alterabilità successiva delle registrazioni contabili, e comunque la possibilità di individuare le eventuali modifiche effettuate.

Non è prevista, invece, l'adozione di un determinato metodo di tenuta della contabilità – quale ad esempio, il metodo della "partita doppia" – anche se alcuni autori ⁽⁵⁸⁾ ritengono che il riferimento, contenuto nell'articolo 2219 cod. civ., alle norme di "un'ordinata contabilità" implichi l'adozione di un determinato metodo contabile e la rappresentazione di un nucleo essenziale di dati.

L'inosservanza delle formalità, estrinseche ed intrinseche, rende la contabilità irregolare.

L'inosservanza delle formalità estrinseche, in particolare, rende la contabilità nel suo complesso giuridicamente inesistente. Le conseguenze dell'inosservanza delle formalità intrinseche, invece, sono diverse a seconda che la mancanza riguardi l'intero libro o la singola registrazione: nel primo caso, il

⁽⁵⁶⁾ La legge 18 ottobre 2001, n. 383, ha notevolmente semplificato le modalità estrinseche di tenuta delle scritture contabili: i libri obbligatori non sono più soggetti né a vidimazione, né a bollatura iniziale da parte dell'ufficio del registro delle imprese o di un notaio. Tali formalità sono necessarie solo nel caso in cui siano richieste da leggi speciali per particolari categorie di imprese. *"Qualora sia previsto l'obbligo della bollatura o della vidimazione, [i libri obbligatori] devono essere bollati in ogni foglio dall'ufficio del registro delle imprese o da un notaio secondo le disposizioni delle leggi speciali"* (articolo 2215 cod. civ.). L'Amministrazione finanziaria è intervenuta più volte in materia (cfr. risoluzione n. 85/E del 12 marzo 2002, e circolare n. 64/E dello stesso anno) chiarendo che, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 383/2001, non è più necessaria la numerazione preventiva delle pagine dei singoli registri, ma è sufficiente che tale numerazione sia effettuata durante la fase di stampa.

⁽⁵⁷⁾ E' discusso se l'articolo 2219 cod. civ. riguardi esclusivamente le modalità formali di tenuta della contabilità (come sembrerebbe dal riferimento testuale ad interlinea, cancellature, etc.) o se il rinvio alle *"norme di un'ordinata contabilità"* abbia il significato di un rinvio sostanziale ai principi contabili. Il punto sarà discusso *infra*, al paragrafo 4. La formula "ordinata contabilità" deriva, con tutta evidenza, dalla corrispondente precisione dell'articolo 38 del BGB tedesco (*Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung*). Sul significato di questa espressione nell'ambito dell'ordinamento tedesco, si vedano H. W. KRUSE, *Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung: Rechtssnatur und Bestimmung* Colonia, 1970, e U. LEFFSON, *Die Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung*, Düsseldorf, 1980.

⁽⁵⁸⁾ Cfr., ad esempio, E. BOCCHINI, *Manuale*, cit. 57.

libro dovrà considerarsi inesistente nel suo complesso, nel secondo caso invece la singola scrittura sarà priva di efficacia ⁽⁵⁹⁾.

Da un punto di vista civilistico, rientra tra le formalità estrinseche anche l'assolvimento dell'imposta di bollo cui sono soggetti i libri contabili obbligatori ai sensi del Codice civile (libro giornale e libro degli inventari) ⁽⁶⁰⁾.

Tutte le disposizioni di cui si è detto sono formulate nel presupposto che le scritture contabili siano tenute utilizzando registri cartacei. Le stesse disposizioni, tuttavia, sono applicabili anche qualora, come avviene normalmente oggi, le scritture siano tenute con modalità informatiche, e stampate a fine esercizio ⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. A. NIGRO, *Libri e scritture contabili. Diritto commerciale*, in Enc. Giur., 1989, 3; Cass., sentenza 21 giugno 1984, n. 3664. Con riferimento all'individuazione delle circostanze che rendono la contabilità "irregolare", rilevanti soprattutto ai fini fallimentari, giurisprudenza e dottrina non seguono un orientamento univoco. La Cassazione, in particolare, (cfr. Cass. pen., sentenza 27 aprile 1978; Cass. pen., sentenza 17 giugno 1983; Cass. pen., sentenza 9 luglio 1981) sembra avallare un'applicazione rigorosa del concetto di regolarità – che presuppone, dunque, il rispetto puntuale delle prescrizioni di carattere formale. In passato, tuttavia, nella dottrina e nella giurisprudenza di merito si era diffuso un orientamento più liberale, volto ad escludere che la contabilità potesse definirsi irregolare quando, nonostante il mancato rispetto di alcune formalità di legge, fosse comunque possibile ricostruire la situazione reddituale e patrimoniale dell'impresa: per la dottrina, si vedano, in tal senso: P. PAJARDI, *Manuale di diritto fallimentare*, Milano, 1983, 711; G. RACUGNO, *Regolare contabilità e amministrazione controllata*, in Riv. Dir. comm., 1973, II, 240 ss. In giurisprudenza, si vedano, in tal senso, Trib. Milano, sentenza 14 giugno 1974, in Riv. Dott. comm., 1974, 846 ss.; Trib. Torino, sentenza 30 gennaio 1986, in Fall., 1986, 1008.

⁽⁶⁰⁾ L'imposta di bollo si applica a tutti i libri obbligatori ai sensi del Codice civile, mentre, per espressa previsione dell'articolo 22, comma 1, del D.P.R. 600/1973, ne sono esenti le scritture contabili la cui tenuta è imposta dalle sole leggi tributarie.

Si noti che l'imposta di bollo continua ad essere dovuta anche se questi registri non sono più soggetti a "bollatura": il presupposto dell'imposta, infatti, non è l'assolvimento della formalità della bollatura, ma la tenuta dei libri obbligatori ai sensi del Codice civile in sé considerata (articolo 16, nota 32, della Tariffa dell'imposta di bollo). In ogni caso, il mancato assolvimento dell'imposta di bollo non pregiudica la possibilità di avvalersi delle scritture contabili in sede giudiziaria o amministrativa: giudici e funzionari, infatti, non possono rifiutarsi di ricevere o assumere a base dei loro provvedimenti i documenti, gli atti e i registri non in regola con il bollo. Questi documenti, atti o registri devono tuttavia essere inviati, a cura dell'ufficio che li ha ricevuti, al competente ufficio del registro, per la loro regolarizzazione (articolo 19 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642).

⁽⁶¹⁾ Come ammesso espressamente dall'articolo 7, comma 4-ter, del D.L. n. 357 del 1994, conv. in legge 8 agosto 1994, n. 489. Con lo stesso decreto è stata pure introdotta la possibilità di conservare la contabilità "sotto forma di registrazioni su supporti di immagini" (ad esempio, microfilm) (articolo 7-bis, comma 4, del D.L. n. 357/1994). Sulla base di questa disciplina, gli imprenditori tengono le scritture con modalità informatiche, le stampano a fine esercizio (nel termine di presentazione della dichiarazione dei redditi) e poi le conservano su carta.

In passato, il Ministero delle Finanze aveva negato la possibilità di ricorso a sistemi alternativi a quello cartaceo per la conservazione delle scritture: si riteneva, infatti, che, mancando la normativa di riferimento non fosse possibile "l'utilizzo di supporti alternativi a quelli cartacei per la conservazione delle scritture contabili e degli altri documenti previsti dalle norme fiscali" (cfr. risoluzioni n. 95/E del 30 aprile 1997; n. 135/E del 7 settembre 1998; n. 202/E del 4 dicembre 2001). La disciplina fiscale sulla tenuta e conservazione della contabilità con modalità informatiche è stata, da ultimo, adottata con decreto ministeriale 23 gennaio 2004 (cfr. anche la circolare dell'Agenzia delle Entrate 6 dicembre 2006, n. 36). Pertanto, sia per la tenuta, sia per la conservazione della contabilità, la più recente normativa permette alle imprese di adottare modalità informatiche (evitando la conservazione delle scritture stampate su carta).

Al contrario delle modalità di tenuta, le modalità di conservazione delle scritture stampate (o tenute) su carta non sono espressamente regolate (d'altra parte, non si vede la ragione di richiedere che i libri siano conservati allineati su uno scaffale anziché impilati in uno scatolone). Le norme del Codice civile si limitano a stabilire il termine di conservazione delle scritture. Ai sensi dell'articolo 2220 cod. civ., infatti, “*le scritture devono essere conservate per dieci anni dalla data dell'ultima registrazione*”⁽⁶²⁾. Il termine decennale di conservazione delle scritture contabili decorre dalla data dell'ultima registrazione.

L'obbligo di conservazione decennale permane anche nell'ipotesi di cessazione dell'impresa per liquidazione della società (articolo 2312 cod. civ.)⁽⁶³⁾.

In ogni caso, l'efficacia probatoria delle scritture contabili permane anche dopo la scadenza del termine decennale di conservazione: l'imprenditore che dimostri di aver conservato le proprie scritture oltre tale termine, infatti, potrà continuare ad avvalersene in giudizio⁽⁶⁴⁾.

È bene altresì ricordare che, per l'imprenditore individuale, tanto l'obbligo di tenuta, quanto quello di conservazione delle scritture contabili, non sono assistiti da alcuna specifica sanzione che ne garantisca il rispetto. L'inadempimento dell'obbligo di tenuta delle scritture contabili, tuttavia, genera conseguenze negative di non poco rilievo (si pensi alle ipotesi di responsabilità penale in materia fallimentare sopra ricordate)⁽⁶⁵⁾.

Diversa è la situazione dal punto di vista fiscale, dove l'omessa tenuta e l'omessa conservazione della contabilità rilevano di per sé come fattispecie che determinano l'applicabilità di apposite sanzioni amministrative tributarie (articolo 9 del d.lgs. n. 471/1997)⁽⁶⁶⁾.

⁽⁶²⁾ Si ricorda che, oltre alle scritture contabili vere e proprie, la norma citata sottopone all'obbligo di conservazione anche le fatture, le lettere e i telegrammi ricevuti e le copie di quelli spediti, i cd. “documenti ausiliari” (comma 2). È discusso se l'obbligo di conservazione riguardi i soli libri obbligatori, cioè i libri espressamente disciplinati dal Codice civile, o anche tutte le scritture contabili che l'imprenditore abbia deciso di tenere. Un'interpretazione estensiva della norma appare preferibile in base alla considerazione che il termine decennale di cui all'articolo 2220 cod. civ. coincide con il termine di prescrizione ordinaria dei diritti (articolo 2946 cod. civ.) ed appare pertanto connesso all'efficacia probatoria delle scritture contabili: la conservazione decennale di tutte le scritture contabili è infatti un obbligo posto in primo luogo nell'interesse dell'imprenditore, che si trova così in condizione di avvalersi della documentazione predisposta (A. NIGRO, *Libri e scritture contabili*, cit., 3; *contra* G. FERRI, *Scritture contabili*, cit., 144).

⁽⁶³⁾ E' invece discusso a chi debbano andare le scritture contabili in caso di cessione dell'azienda, se all'alienante o all'acquirente. La seconda soluzione è quella che riscuote maggiori consensi in dottrina: E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 80.

⁽⁶⁴⁾ G. FERRI, *Scritture contabili*, cit., 144; E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 80.

⁽⁶⁵⁾ La mancanza di una sanzione specifica per l'inadempimento degli obblighi contabili è coerente con il rilievo per cui la funzione preminente della contabilità è quella interna di tipo organizzativo (FERRI, *Manuale*, cit., 79) e, di conseguenza, con il principio di flessibilità nella scelta dei libri contabili da tenere oltre a quelli obbligatori secondo le norme civili o fiscali. Va altresì rilevato che l'obbligo di tenuta delle scritture, e l'eventuale responsabilità connessa, vanno riferiti sempre all'imprenditore, indipendentemente da chi sia il soggetto che materialmente effettua le annotazioni. In senso conforme, anche E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 49-50; A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 225.

⁽⁶⁶⁾ Sul rilievo che hanno le scritture contabili in sede di verifica fiscale, vedi la circolare del Ministero delle finanze n. 7/1496 del 30 aprile 1977. Per un inquadramento generale del

Significativamente diverso, inoltre, è il caso del bilancio: la previsione del reato di false comunicazioni sociali (cd. “falso in bilancio”, articolo 2621 cod. civ.) si spiega, storicamente, con la funzione intrinsecamente di garanzia del bilancio societario, che, oltre a svolgere una funzione di resoconto – al pari del bilancio dell’imprenditore individuale – svolge un’ineliminabile funzione di “rendiconto” dell’attività di gestione degli amministratori nei confronti dei soci ⁽⁶⁷⁾.

2.5. – NATURA GIURIDICA

In passato, la questione della natura giuridica delle scritture contabili è stata a lungo dibattuta in dottrina, soprattutto in relazione alle conseguenze che le diverse qualificazioni avevano sull’efficacia probatoria delle medesime ⁽⁶⁸⁾.

La dottrina, in particolare, ha distinto il valore giuridico del documento (i libri contabili) da quello del contenuto (le registrazioni contabili) ⁽⁶⁹⁾.

Con riferimento al documento, la questione riguardava, in particolare, la possibilità di attribuire alla contabilità la natura di scrittura privata. In caso affermativo, le scritture contabili sarebbero state soggette al regime previsto dagli articoli 2702 ss. del Codice civile e 214 ss. del Codice di procedura civile, nonché alle limitazioni di prova previste dagli articoli 2722 ss. cod. civ.

Sebbene questa tesi sia stata autorevolmente sostenuta in passato ⁽⁷⁰⁾, la dottrina pressoché unanime ⁽⁷¹⁾ è concorde oggi nel ritenere che la mancanza di sottoscrizione ⁽⁷²⁾ rende impossibile ricondurre le scritture contabili al *genus* delle scritture private ⁽⁷³⁾.

problema, si veda E. NUZZO, *Procedure di accertamento dei redditi determinati in base a scritture contabili*, in *Rass. trib.*, 1986, I, 186 ss.

⁽⁶⁷⁾ La differenza tra funzione di resoconto del bilancio dell’imprenditore individuale e quella di rendiconto del bilancio delle società era sottolineata già da G. MINERVINI, *Le scritture contabili tra diritto e ragioneria*, in *Riv. Soc.*, 1956, 386 ss.

⁽⁶⁸⁾ Il tema costituisce il cuore dell’opera di V. PANUCCIO, *La natura*, cit. In argomento, diffusamente, anche: A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 254. Per una ricostruzione del dibattito, di veda D. IANNELLI, *L’impresa*, Torino, 1987, 474 e L. QUATTROCCHIO, *Libri e scritture contabili*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., vol. XIV, Appendice, Torino, 1997, 523 ss. La popolarità del tema tra la dottrina deriva probabilmente dal calibro degli autori che hanno dato origine al dibattito (Ascarelli, Carnelutti, Biondi e Messineo, per citare alcuni tra quelli che si sono maggiormente appassionati alla questione).

⁽⁶⁹⁾ A. NIGRO, *Le scritture*, cit., ivi.

⁽⁷⁰⁾ A. CANDIAN, *Documentazione e documento (teoria generale)*, in *Enc. Dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 586 ss.

⁽⁷¹⁾ A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 255; V. PANUCCIO, *La natura*, cit., 111; G. RACUGNO, *L’ordinamento*, cit., 86. La ferma esclusione delle scritture contabili dalla categoria delle scritture private si deve a T. ASCARELLI, *Registrazione nei libri di commercio e confessione*, in *Dir. proc. civ.*, 1930, I, 341 ss. ID., *Registrazione e dichiarazione*, in *Riv. Dir. proc. civ.*, 1931, I, 342 ss. Per un inquadramento generale della categoria delle scritture private, si rinvia al classico testo di G. LASERRA, *La scrittura privata*, Napoli, 1959, 198 ss.

⁽⁷²⁾ L’obbligo di sottoscrizione, infatti, è previsto solo per il bilancio delle società e per l’inventario dell’imprenditore commerciale: cfr. articolo 2217, comma 3, cod. civ.

⁽⁷³⁾ Diverso è il caso della qualificazione delle scritture contabili ai fini penali, dove vigono principi del tutto diversi da quelli civilistici: per la possibilità di ritenere che, ai soli fini penali, le scritture contabili siano da considerarsi scritture private, come tali soggette alla disciplina del falso: V. PANUCCIO, *La natura*, cit., 4.

Con riferimento al contenuto dei documenti contabili (il “documentato”), il problema riguarda la possibilità di attribuire alle registrazioni contabili valore confessorio ⁽⁷⁴⁾. La tesi, in particolare, si basava sulla valorizzazione dell’efficacia probatoria delle scritture.

La dottrina, tuttavia, ha da tempo respinto questa ricostruzione, sulla base del rilievo che la natura delle scritture va analizzata in relazione alla loro funzione tipica, che risponde all’interesse primario dell’imprenditore, e non in relazione all’uso in sede giudiziale è meramente eventuale ⁽⁷⁵⁾. Mentre la confessione è spontanea e recettizia, inoltre, le registrazioni contabili sono obbligatorie (nei limiti sopra evidenziati) e non hanno natura recettizia ⁽⁷⁶⁾.

Le scritture, inoltre, non sono negozi giuridici, in quanto non possono in alcun modo modificare la realtà giuridica. Le scritture contabili, infatti, sono “documenti di secondo grado” ⁽⁷⁷⁾, la cui validità poggia, in ultima analisi, sulla corrispondenza del loro contenuto con i dati desumibili dai documenti giustificativi (le cd. “pezze” di appoggio, i mastrini, le fatture).

Dal punto di vista processuale, inoltre, l’imprenditore è sempre ammesso a fornire la prova contraria in relazione al contenuto delle scritture, mentre la disciplina della confessione preclude che l’autore possa contestare il contenuto della dichiarazione *contra se* ⁽⁷⁸⁾. Ne consegue che è sempre possibile rettificare qualunque divergenza tra fatto e dichiarato, a prescindere dalla causa dell’errore ⁽⁷⁹⁾.

Le scritture contabili, dunque, sono essenzialmente dichiarazioni di scienza non recettizie ⁽⁸⁰⁾.

La tesi è stata pienamente accolta dalla giurisprudenza ⁽⁸¹⁾, che ha qualificato le scritture come “dichiarazioni di verità”, in quanto la loro natura giuridica va ricostruita nel senso di un’affermazione di corrispondenza tra registrazione contabile e documentazione giustificativa.

⁽⁷⁴⁾ La tesi è stata sostenuta in passato dalla dottrina formatasi nella vigenza del Codice di commercio. Per la natura di confessione scritta stragiudiziale, si veda, in particolare, C. VIVANTE, *Trattato di diritto commerciale*, vol. IV, Milano, 1928, 93; V. MESSINEO, *Valore giuridico delle “poste” di bilancio delle società per azioni e delle registrazioni nei libri sociali*, in Foro it., 1938, I, 1427. Per la tesi che attribuiva alle scritture contabili addirittura il valore di confessione giudiziale, P. BIONDI, *Confessione e libri di commercio*, in Riv. Dir. proc. civ., 1931, I, 134 ss.

⁽⁷⁵⁾ A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 256-257.

⁽⁷⁶⁾ La valenza esterna delle scritture, infatti, non può in alcun modo intendersi nel senso di una loro recettizietà, così come non può esserlo la pubblicità del bilancio. Cfr. F. FERRARA jr. e F. CORSI, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 2001, 105. Sostanzialmente conforme, tanto da attribuire alle scritture, al limite, la qualifica di “autoricettizietà”, E. SIMONETTO, *Recensione a Panuccio, La natura giuridica delle registrazioni contabili*, in Riv. Dir. civ., 1967, I, 104.

⁽⁷⁷⁾ G. MINERVINI, *Le scritture*, cit., 387.

⁽⁷⁸⁾ In senso sostanzialmente conforme si è espressa la Corte di Cassazione: cfr. sentenza 16 aprile 1953, n. 1011.

⁽⁷⁹⁾ V. PANUCCIO, *La natura*, cit., 143.

⁽⁸⁰⁾ E. SIMONETTO, *I bilanci*, Padova, 1967, 25. Nel medesimo senso, T. ASCARELLI, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 1962, 291; V. PANUCCIO, *La natura*, cit., 27.

⁽⁸¹⁾ Corte di Cassazione, sez. civ., sentenza 17 dicembre 1997, n. 12768.

3. – IL SISTEMA CONTABILE NAZIONALE

Il sistema contabile di origine nazionale – e, comunque, il sistema contabile applicabile in Italia prima dell'adozione degli IAS/IFRS – è di natura mista, in quanto è formato da atti giuridici aventi valore normativo (leggi, Direttive comunitarie) e da principi contabili, che, da un punto di vista formale, non possono considerarsi fonti del diritto in senso tecnico ⁽⁸²⁾.

L'esistenza di questa dicotomia è evidente nella disciplina del bilancio di esercizio. Con l'espressione “principi di bilancio”, infatti, è possibile indicare due diverse categorie di atti giuridici ⁽⁸³⁾: da un lato, infatti, ci sono i “principi generali” del bilancio e, cioè, i criteri da seguire per la forma espositiva delle voci e per le valutazioni. Nel nostro sistema, questi principi sono contenuti in norme giuridiche, che hanno normalmente carattere inderogabile.

“Principi di bilancio”, tuttavia, sono anche i principi contabili e, cioè, le buone regole della ragioneria sulla formazione dei bilanci. Nel nostro sistema, queste regole non sono tradizionalmente recepite in fonti normative e, dunque, non assumono carattere giuridicamente vincolante.

Il diverso rilievo dei principi di bilancio e dei principi contabili propriamente detti si rispecchia nella concezione gerarchica (o “piramidale”) della disciplina del bilancio diffusa tanto nella dottrina aziendalistica, quanto in quella commerciale. Secondo questa teoria, le regole che presiedono alla redazione del bilancio possono essere inquadrare in una “piramide”, a seconda del valore giuridico posseduto: al vertice della piramide si troverebbe la cd. “clausola generale” ⁽⁸⁴⁾, che, nel sistema del Codice civile e delle Direttive contabili, si identifica con la rappresentazione veritiera e corretta dei fatti di gestione. Al secondo livello, si troverebbero i principi giuridici di bilancio “ausiliari”, direttamente collegati alla clausola generale; al terzo, le norme giuridiche che disciplinano analiticamente alcuni aspetti della redazione del bilancio. All'ultimo gradino della piramide, infine, ci sarebbero i principi contabili propriamente detti ⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸²⁾ Cfr. il successivo paragrafo 4. Impropria appare, invece, la distinzione tra fonti “dirette” (leggi statali e regolamenti) e fonti “indirette” (decisioni della giurisprudenza, circolari ministeriali, raccomandazioni della CONSOB, regole tecniche di una ordinata contabilità e i corretti principi contabili della buona ragioneria), proposta da E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 6. cfr. anche P. BALZARINI, *Introduzione*, cit., 10.

⁽⁸³⁾ Sostanzialmente nel medesimo senso è anche M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 911.

⁽⁸⁴⁾ P. G. JAEGER (*Il bilancio di esercizio delle società per azioni*, Milano, 1980, 11) ricorda che l'espressione è stata coniata da E. BOCCHINI (*Evoluzione legislativa e giurisprudenza della disciplina di bilancio*, in “Il bilancio di esercizio. Problemi attuali”, Milano, 1978, 3), anche se il primo a sostenere la tesi dell'esistenza di una gerarchia tra i principi di bilancio è stato G. E. COLOMBO (*Il bilancio*, cit., 221-235).

⁽⁸⁵⁾ Per una chiara esposizione della concezione piramidale del bilancio, nonché del ruolo da attribuire ai principi contabili, si veda S. BRANCIARI, *Il bilancio d'esercizio fra clausole generali, norme specifiche e principi contabili: un'interpretazione alternativa*, in Riv. Dott. comm., 1992, 419 ss. Per questo autore, peraltro, le norme di bilancio non integrano la clausola generale e i principi di bilancio, ma li “traducono” in precetti puntuali: la precisazione appare, da un lato, condivisibile e, dall'altro, superflua. La precisazione è condivisibile perché, come già evidenziato nel Capitolo I, le norme in senso stretto si caratterizzano per la loro capacità di porre regole puntuali, ciascuna delle quali può rappresentare una o più applicazioni di un principio. I principi, infatti, si caratterizzano per una estensione di contenuto normativo tale da rendere

All'interno del sistema contabile italiano, inoltre, particolare rilievo assumono anche alcuni provvedimenti atipici, quali le raccomandazioni della CONSOB in materia di principi contabili⁽⁸⁶⁾, che appaiono riconducibili alla categoria della prassi⁽⁸⁷⁾. Anche questi provvedimenti, dunque, non hanno valore giuridico esterno, ma il limitato valore di indirizzo analizzato nel Capitolo I (par. 4.1).

Preme rilevare sin da ora che l'assetto del sistema contabile italiano deriva dalle scelte politiche effettuate dal legislatore italiano: come ampiamente ricordato nel Capitolo Primo, l'adesione, ormai generalizzata, alle teorie positivistiche postula il riconoscimento della natura relativa del concetto di fonte e, a valle, l'assoluta discrezionalità nella scelta degli atti o fatti che rientrano nel campo della normazione⁽⁸⁸⁾.

In ogni caso, il rilievo dei principi contabili all'interno del sistema contabile italiano è indubbio: l'enucleazione e l'accettazione di principi contabili tecnicamente idonei, infatti, sono fondamentali per raggiungere l'obiettivo della corretta informazione di bilancio, che rappresenta, come giustamente rilevato in dottrina, "il punto centrale, a livello mondiale, della scienza aziendalistica del XX secolo"⁽⁸⁹⁾.

3.1. – LA DISCIPLINA GIURIDICA DEL BILANCIO: DAL CODICE CIVILE ALLE DIRETTIVE CONTABILI

Lo studio dell'evoluzione della normativa sul bilancio nell'ordinamento italiano è poco agevole, a causa della scarsità delle informazioni in materia⁽⁹⁰⁾.

impossibile una piena coincidenza tra l'espressione testuale e l'ambito applicativo. Dire che le norme di bilancio "traducono" i principi di bilancio, dunque, equivale a dire che ci sono norme di principio e norme puntuali, e le seconde "traducono" (esplicano, concretizzano) le prime. Ma allora la precisazione è superflua, in quanto si risolve nella distinzione tra norme e principi, comune a tutto il diritto e non solo alla disciplina del bilancio.

⁽⁸⁶⁾ Sono i provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 162, comma 2, lett. c), del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (cd. Testo Unico della Finanza, TUF). La disposizione, in particolare, ricalca quella precedentemente contenuta nell'articolo 10, comma 2, lett. c), del D.P.R. 31 marzo 1975, n. 136 e prevede che la CONSOB "può raccomandare principi e criteri da adottare per la revisione contabile, richiedendo preventivamente il parere del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e del Consiglio nazionale dei ragionieri".

⁽⁸⁷⁾ Sottolinea la natura amministrativa della CONSOB e del potere di "raccomandare" l'adozione di principi e criteri contabili (con il corollario che la CONSOB non potrebbe in alcun modo disporre "l'adozione di principi contabili in contrasto o in sostituzione di quelli persiti a livello normativo") M. CERA, *La CONSOB*, ed. agg., Milano, 1986, 111.

⁽⁸⁸⁾ V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in Enc. Dir., XVII, 930 ss. F. MODUGNO, *Norma (teoria generale)*, in Enc. Dir., vol. XXVIII, Milano, 354 ss.

⁽⁸⁹⁾ G. TOMASIN, *I principi contabili: natura ed importanza per una corretta informazione contabile e per la soluzione di problemi giuridici, civilistici e tributari*, in "La determinazione del reddito nelle imprese del nostro tempo alla luce del pensiero di Gino Zappa", Padova, 1992.

⁽⁹⁰⁾ P. G. JAEGER, *Il bilancio*, cit., 1; P. BALZARINI, *Introduzione*, cit., 3 ss. Per una ricostruzione, in prospettiva storica, dell'evoluzione della nozione e della rilevanza giuridica del bilancio, si vedano, oltre agli autori citati nel precedente paragrafo 2.2.: A. CECCHERELLI, *Il linguaggio dei bilanci*, VIII ed., Firenze, 1972, 27 ss.; R. POLI, *Il bilancio di esercizio. Evoluzione e prospettive nell'economia dei paesi industrialmente progrediti*, Milano, 1971, 13 ss.

Il legislatore e la dottrina giuridica italiani, infatti, non hanno mai mostrato un particolare interesse per il bilancio: il disinteresse della dottrina giuridica, in particolare, sottintendeva l'opinione comune che la contabilità fosse appannaggio esclusivo di contabili e ragionieri, un sapere tecnico che poco aveva in comune con il fenomeno normativo ⁽⁹¹⁾.

Non sorprende, quindi, che il Codice di commercio del 1882 condensasse la disciplina del bilancio in un'unica disposizione, l'articolo 176, che ne identificava funzione e contenuto. Nella sistematica del Codice di commercio, in particolare, il bilancio era essenzialmente destinato a "*dimostrare con evidenza e verità gli utili conseguiti e le perdite sofferte*" e ad indicare distintamente il "*capitale sociale realmente esistente*" e la "*somma dei versamenti effettuati e di quelli in ritardo*" ⁽⁹²⁾.

La disciplina del Codice di commercio, tuttavia, pur nella sua genericità, rappresenta un punto di svolta: da un punto di vista strutturale, il bilancio si stacca dall'inventario e, da un punto di vista funzionale, ne viene riconosciuto il rilievo anche sul piano reddituale (secondo la cd. "concezione autonomistica e dualistica" del bilancio) ⁽⁹³⁾.

La rilevanza normativa della contabilità cambia con l'approvazione del Codice civile del 1942, che, come ricordato al paragrafo 2.4., introduce, per gli imprenditori commerciali, un obbligo espresso di tenuta e conservazione delle scritture contabili. Anche nel Codice del 1942, tuttavia, la disciplina del bilancio era meramente embrionale e rimaneva usualmente ai margini dell'attenzione del giurista ⁽⁹⁴⁾.

Il legislatore del 1942, infatti, lasciò la disciplina del bilancio sostanzialmente invariata, limitandosi ad aggiungere la previsione di un contenuto minimo dello stato patrimoniale, alcune regole e criteri di valutazione molto generali.

⁽⁹¹⁾ L'atteggiamento noncurante dei giuristi nei confronti del bilancio e della contabilità in genere è ricordato da E. SIMONETTO, *Recenti orientamenti in materia di bilancio di esercizio*, in "Studi in memoria di Domenico Pettiti", vol. III, Milano, 1973, 1548-1549. Al riguardo, si veda anche P. BALZARINI (*Introduzione*, cit., 3), che osserva: "*il riconoscimento dell'importanza del bilancio nell'ambito del diritto societario tardò ad arrivare: anzi, possiamo dire che tutt'oggi, nonostante le notevoli evoluzioni avvenute nella legislazione e negli orientamenti della dottrina, i giuristi non hanno ancora colto appieno la rilevanza del documento contabile, spesso considerato come un oggetto misterioso dal quale sia opportuno stare lontani*".

⁽⁹²⁾ E. BOCCHINI (*Rapporto sul diritto dei bilanci e delle imprese*, Milano, 1987, 14) riconduce la mancanza di regole sul contenuto minimo del bilancio o sulle valutazioni, da un lato, all'ispirazione liberista del legislatore del Codice di commercio – che lo portava ad affidarsi al senso di responsabilità di amministratori e sindaci sulla "giusta valutazione" – e, dall'altro, alla relativa novità del fenomeno delle società anonime, sulla cui contabilità nemmeno le scienze ragionieristiche disponevano di risultati certi e condivisi. Coerentemente, la giurisprudenza italiana rifiutava l'ammissibilità di un controllo sui bilanci. Cfr. paragrafo 2.2.

⁽⁹³⁾ E. BOCCHINI, *Manuale*, cit. 170. In realtà, nella dottrina italiana si diffuse presto la convinzione della preminenza della funzione reddituale del bilancio rispetto a quella patrimoniale, secondo la massima per cui: "*è il valore del reddito che determina quello del bilancio*". Cfr. G. ZAPPA, *La determinazione del reddito nelle imprese commerciali*, Roma, 1920-1929, 24; ID., *Il reddito d'impresa*, II ed., Milano, 1937, 95.

⁽⁹⁴⁾ Salvo poche, significative eccezioni: si pensi ai lavori di A. DE GREGORIO, *I bilanci delle società anonime*, Milano, 1938 e G. E. COLOMBO, *Il bilancio di esercizio delle società per azioni*, Padova, 1965.

La separatezza di contabilità e diritto era probabilmente avallata anche dalle dottrine costituzionalistiche ricordate nel Capitolo precedente ⁽⁹⁵⁾, che escludevano le norme tecniche dal dominio delle norme giuridiche.

Il superamento di questa impostazione si comincia ad avvertire già con la legge 7 giugno 1974, n. 216 ⁽⁹⁶⁾, che, oltre ad istituire la Commissione Nazionale per le Società e per la Borsa (CONSOB) e a rifondare la disciplina delle società quotate, interviene in materia di bilanci. La legge 216, in particolare, introduce nel Codice civile gli articoli 2425-*bis* e 2429-*bis* – che disciplinano, rispettivamente, forma e contenuto del conto profitti e perdite e della relazione degli amministratori – e amplia il contenuto dell'articolo 2424 cod. civ. in tema di stato patrimoniale. Successivamente, con la legge 19 marzo 1983, n. 172 (cd. Visentini-*bis*), il legislatore torna nuovamente ad occuparsi di bilanci, valorizzandone la funzione informativa anche tramite l'introduzione della possibilità di derogare ai criteri legali di valutazione, quando ciò comprometta l'idoneità del bilancio a fornire un "quadro fedele" della situazione patrimoniale e finanziaria della società, nonché del risultato economico ⁽⁹⁷⁾.

Allo stesso tempo, matura la consapevolezza che la funzione del bilancio non può essere ridotta a mera garanzia per i soci e per i creditori: la contabilità aziendale, infatti, assume sempre di più la funzione essenziale di veicolo di informazione nei confronti degli investitori e dei mercati ⁽⁹⁸⁾. Il bilancio, peraltro, è fonte di un'informazione "minima", che, dovendo valere per tutti i soggetti potenzialmente interessati, non può che essere neutrale ⁽⁹⁹⁾.

Solo con l'attuazione delle Direttive contabili, tuttavia, si può dire che la normativa italiana in tema di bilancio assume veste organica e la tradizionale indifferenza dell'ordinamento giuridico italiano alla contabilità subisce una

⁽⁹⁵⁾ Cfr. Capitolo I, par. 4.2.

⁽⁹⁶⁾ Si tratta della legge di conversione del decreto-legge 8 aprile 1974, n. 95, recante disposizioni relative al mercato mobiliare ed al trattamento fiscale dei titoli azionari. La legge è il prodotto di una lunga serie di studi e progetti, sviluppatasi nell'arco di un ventennio: la storia della cd. "mini-riforma" delle società per azioni è sintetizzata da M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 96. È opportuno ricordare che la disciplina del Codice del 1942 aveva già subito delle modifiche, sia pur marginali, per opera del D.P.R. 29 dicembre 1969, n. 1127.

⁽⁹⁷⁾ Si ricorderà che la versione italiana della Direttiva, in realtà, usa l'espressione "quadro fedele" per tradurre l'espressione inglese "*true and fair view*", che è il concetto cardine della disciplina della IV Direttiva. Le motivazioni del passaggio dall'espressione "quadro fedele" utilizzata dalla Direttiva e dalla Visentini-*bis* all'espressione "rappresentazione veritiera e corretta" sono ben sintetizzate da P. G. JAEGER, *La clausola*, cit., 117-119. La ragione determinante, in particolare, è stata la confusione derivante dall'articolo 9 della Visentini-*bis*, che permetteva di derogare alle disposizioni puntuali in tema di bilancio, qualora la deroga fosse necessaria affinché il bilancio rappresentasse un "quadro fedele" della situazione aziendale. Questa possibilità, infatti, era stata interpretata come concessione agli amministratori del potere discrezionale di scegliere e applicare o no le norme codicistiche in tema di bilancio.

⁽⁹⁸⁾ Allo stesso tempo, nella dottrina economica si diffonde l'uso del termine "*stakeholder*" per identificare "ogni gruppo o individuo che può influenzare il raggiungimento degli obiettivi dell'impresa o ne è influenzato" (cfr. R. F. FREEMAN, *Strategic management*, Mansfield, 1984, 24. La molteplicità e l'eterogeneità delle categorie di soggetti interessati al bilancio è centrale per la comprensione dei principi contabili IAS/IFRS e della loro diversità rispetto al sistema contabile prevalente).

⁽⁹⁹⁾ cfr. E. VIGANÒ, *L'informazione esterna d'impresa*, in Riv. Dott. comm., 1973, 576. M. CATTANEO, *Il sistema informativo bilancio-relazione degli amministratori dopo la legge 7 giugno 1974, n. 216*, in Riv. Soc., 1977, 354.

battuta d'arresto: la natura indubbiamente normativa delle Direttive impone infatti all'attenzione dei giuristi materie, che fino a poco prima erano considerate poco nobili e, comunque, appannaggio esclusivo dei tecnici contabili. Allo stesso tempo, la giuridicizzazione della contabilità pone nuove sfide in termini di ricostruzione del sistema e dei rapporti tra contabilità, regole tecniche e norme giuridiche.

Il recepimento delle Direttive contabili, in particolare, si ha con il d.lgs. 9 aprile 1991, n. 127 (attuativo della legge delega 26 marzo 1990, n. 69) ⁽¹⁰⁰⁾.

Le modifiche apportate dal legislatore alla disciplina del bilancio di esercizio con la riforma del 1991 sono significative e riguardano principalmente la struttura dei documenti contabili, il contenuto della relazione degli amministratori (che viene scissa in due documenti, la relazione sulla gestione e la nota integrativa) e la disciplina delle regole di valutazione.

La riforma del 1991 consente un netto miglioramento della qualità dell'informazione desumibile dal bilancio di esercizio per i soci e per i terzi interessati alle vicende della società per azioni, conformemente alle esigenze del mercato e all'evoluzione del ruolo svolto dall'impresa nell'attuale contesto economico e giuridico.

La rinnovata consapevolezza della essenziale funzione informativa e di garanzia svolta dal bilancio all'esterno della società è anche alla base del mutato atteggiamento della giurisprudenza nei confronti della contabilità aziendale ⁽¹⁰¹⁾.

Con le Direttive contabili, dunque, si realizza il primo mutamento strutturale e qualitativo delle "fonti" della disciplina del bilancio. La volontà di consentire l'elaborazione di un bilancio che assolva la sua funzione strutturale all'interno dell'impresa e dell'organizzazione societaria (e che sia, dunque, strumento di

⁽¹⁰⁰⁾ La disciplina del decreto legislativo n. 127 del 1991, peraltro, è stata successivamente oggetto di numerose modifiche. Nel sistema pre-IAS, il *corpus* delle Direttive contabili comprende la direttiva CEE 25 luglio 1978, n. 78/660, relativa ai conti annuali delle imprese industriali e mercantili che hanno la forma giuridica di società di capitali (successivamente modificata dalle Direttive n. 90/604 e 90/605 dell'8 novembre 1990), la direttiva CEE 13 giugno 1983, n. 83/349, relativa ai conti consolidati (note, rispettivamente, come la IV e la VII Direttiva), nonché la cd. "VIII direttiva" (Direttiva 84/253/CEE), sull'abilitazione delle persone incaricate al controllo dei conti annuali, non recepita con il d.lgs. 127/1991. Vi erano poi le Direttive specificamente applicabili alle imprese bancarie e assicurative e, cioè, la direttiva CEE n. 86/635 dell'8 dicembre 1986, relativa al bilancio di esercizio e al bilancio consolidato delle banche e degli altri intermediari finanziari, e la direttiva CEE n. 91/674 del 19 dicembre 1991, relativa al bilancio di esercizio e al bilancio consolidato delle imprese di assicurazione.

È utile ricordare, inoltre, che il recepimento della IV Direttiva avvenne, in Italia, con estremo ritardo rispetto al termine fissato dal legislatore comunitario: l'articolo 55 della Direttiva (che è stata adottata il 25 luglio 1978 e notificata agli Stati membri il successivo 31 luglio) prevedeva, infatti, che i termini per l'attuazione relativi a quasi tutte le disposizioni, scadessero, per l'Italia, nel 1982.

Per una breve ricostruzione del processo di attuazione della IV Direttiva, e per riferimenti bibliografici sul punto, si veda M. LACCHINI, *Modelli teorico-contabili e principi di redazione del bilancio*, Torino, 1994, 2.

⁽¹⁰¹⁾ La svolta viene comunemente ravvisata nella citata sentenza "Standa" del Tribunale di Milano (sentenza del 23 dicembre 1968), in cui viene affermato per la prima volta che: "*la normativa che regola la redazione del bilancio d'esercizio ... non è volta in via immediata e diretta ad evitare pregiudizi patrimoniali ai soci o ai terzi*"; "*l'oggetto principale ed immediato di quelle norme va intravisto nell'informazione cui sono tenuti amministratori e sindaci non solo nell'interesse dei soci e dei terzi ma anche nell'interesse della società medesima*".

misurazione del reddito distribuibile e dei diritti individuali correlati), ma soprattutto di rendere una tale ricostruzione intelligibile da parte di tutti i potenziali destinatari e verificabile da parte dei professionisti della revisione, determina, all'interno degli Stati UE, un processo di normativizzazione delle regole elaborate dalla tecnica e dalla scienza contabile. L'aumento del grado di legificazione delle norme contabili, d'altro canto, riduce lo spazio lasciato alla discrezionalità dei redattori del bilancio e rende più omogenei e comparabili i bilanci delle società.

Al riguardo, è opportuno ricordare brevemente il contesto nel quale hanno avuto origine le Direttive contabili.

L'armonizzazione contabile rientra tra le politiche intraprese dall'Unione europea per raggiungere l'obiettivo di un mercato unico, caratterizzato dalla libera circolazione di merci, persone, imprese e capitali tra i Paesi membri.

Nell'ottica del mercato unico, l'uniformità dei bilanci è uno dei fattori che possono facilitare il processo d'internazionalizzazione delle imprese europee. La difformità dei criteri contabili adottati nella redazione dei bilanci delle imprese europee determina, infatti, la scarsa comparabilità di questi bilanci e, conseguentemente, crea notevoli difficoltà agli operatori economici imprese che intendono operare e reperire capitali in più di un Paese europeo ⁽¹⁰²⁾.

Si capisce, pertanto, come l'obiettivo ultimo delle disposizioni comunitarie fosse quello di migliorare e uniformare, quanto più possibile, le informazioni presenti nei bilanci delle imprese UE, sulla base di principi contabili di generale accettazione. Per Commissione e Consiglio, infatti, la trasparenza e la qualità delle informazioni presenti nei bilanci non costituivano solo una garanzia nei confronti dei soci e dei terzi, ma rappresentavano il presupposto essenziale del miglioramento quali-quantitativo del mercato finanziario europeo. Lo sviluppo di un mercato finanziario efficiente e concorrenziale non poteva, infatti, prescindere da un'informazione chiara, veritiera, comparabile e corretta nei confronti di tutti i soggetti. I bilanci, in particolare, dovevano fornire informazioni sulla base delle quali i soci o i terzi fossero in grado di comprendere chiaramente le condizioni d'equilibrio di ogni azienda, anche se operante in un Paese diverso ⁽¹⁰³⁾.

Tra le Direttive contabili, la IV Direttiva CEE è indubbiamente quella che assume maggiore rilievo ai fini della presente analisi. La Direttiva, infatti, disciplina la struttura e il contenuto dei conti annuali (stato patrimoniale, conto

⁽¹⁰²⁾ Come si avrà modo di approfondire nel Capitolo IV, in particolare, nell'ambito del diritto commerciale uno dei fattori che maggiormente ostacolano la libera circolazione dei capitali e, in generale, la creazione di un mercato finanziario europeo efficiente e concorrenziale è l'utilizzo di principi contabili differenti. Il rilievo dei principi contabili è evidente, ad esempio, nel caso delle società che sono quotate (o intendono quotarsi) nelle Borse europee: fino all'adozione degli IAS/IFRS, infatti, ciascuna Borsa europea richiedeva alla società la rielaborazione del proprio bilancio sulla base dei principi contabili generalmente accettati nel proprio Paese, con la conseguenza, paradossale, di redigere tanti bilanci quanti erano i mercati in cui ci si voleva quotare. È appena il caso di ricordare che la redazione e l'elaborazione di diverse serie di conti comporta, per l'impresa, un notevole aggravio di costi, creando contemporaneamente confusione tra i soci e i terzi.

⁽¹⁰³⁾ Nel preambolo della IV Direttiva si chiarisce, infatti, che lo scopo del provvedimento è stabilire *“condizioni giuridiche equivalenti minime quanto all'estensione delle informazioni finanziarie che devono essere fornite al pubblico da parte di società concorrenti”*.

economico e nota integrativa), il contenuto della relazione sulla gestione, i criteri di valutazione nonché il regime di pubblicità cui è assoggettato il bilancio (¹⁰⁴).

La disciplina contenuta nella IV Direttiva è, per molti aspetti, una disciplina flessibile, che non ha determinato – né voleva farlo – la completa armonizzazione dei bilanci delle società europee.

La Direttiva, infatti, ha lasciato agli Stati membri la possibilità di esercitare una serie di opzioni, sia formali (perché non idonee a distorcere il contenuto informativo del bilancio), sia sostanziali (in quanto riguardanti il cuore della disciplina contabile e, cioè, i criteri di valutazione) (¹⁰⁵). Per contro, il vero grande merito della IV Direttiva è stato quello di “codificare” alcuni postulati di bilancio, che, fino a quel momento, pur essendo stati elaborati da tempo dalla dottrina contabile internazionale, non erano stati recepiti in molti degli ordinamenti giuridici dei Paesi europei (o lo erano stati solo parzialmente) (¹⁰⁶). Allo stesso tempo, la IV Direttiva, tramite una disciplina rigida delle informazioni supplementari da inserire nella nota integrativa (prevista come obbligatoria), garantiva, entro certi limiti, il raggiungimento dell’obiettivo della comparabilità tra i bilanci delle imprese europee.

Dalla breve rassegna effettuata, emerge che il processo di giuridicizzazione degli strumenti e dei concetti elaborati dalle scienze aziendalistiche si è progressivamente intensificato con il passare del tempo, soprattutto grazie agli impulsi provenienti dalla legislazione comunitaria (¹⁰⁷): il recepimento

(¹⁰⁴) Per un’introduzione generale alla IV Direttiva, si vedano A. JORIO (a cura di), *Il progetto italiano di attuazione della IV Direttiva CEE*, Milano, 1988; M. SORDINI, *Il bilancio di esercizio delle imprese secondo la IV Direttiva CEE*, Milano, 1983. Tra le opere di taglio specificamente economico-aziendale, si ricordano: AA.VV., *La contabilità delle imprese e la IV Direttiva CEE*, Milano, 1980; A. CACIAGLI ALVISI, *Una interpretazione economico-aziendale delle disposizioni comunitarie in tema di conti annuali*, Bologna, 1981; C. CARAMIELLO, *Note sui conti annuali delle società commerciali secondo il contenuto della Quarta Direttiva CEE*, in Riv. Dott. Comm., 1979; L. COSSAR, *Il rendiconto generale d’esercizio delle imprese societarie. Analisi del contenuto formale e sostanziale secondo la IV Direttiva CEE*, Trieste, 1979; F. DEZZANI, *Il bilancio di esercizio e la IV Direttiva CEE*, in Riv. Dott. comm., 1979; N. DI CAGNO, *Il bilancio di esercizio delle società di capitali secondo la Quarta Direttiva CEE*, Bari, 1979; G. NANULA, *Il bilancio di esercizio delle società in attuazione della Quarta Direttiva della CEE*, Milano, 1981; S. SARCONI, *Il bilancio annuale delle società e la Quarta Direttiva CEE*, Bari, 1983.

(¹⁰⁵) Per farsi un’idea delle differenze anche sostanziali nel recepimento della IV Direttiva da parte degli Stati membri, si può consultare il lavoro di P. ANDREI e A. M. FELLEGGARA, *Analisi comparativa dei criteri di recepimento della IV Direttiva CEE in Italia, Francia e Spagna*, Milano, 1993.

(¹⁰⁶) FONDAZIONE LUCA PACIOLI; cit., 5. Tra questi postulati o principi generali vale la pena ricordare il quadro fedele e corretto (*true and fair view*), la continuità operativa (*going concern*), la competenza economica, la costanza di struttura del bilancio e dei principi di valutazione negli esercizi, il divieto di compensazione tra le singole voci del bilancio, la presenza di informazioni omogenee e quindi comparative.

(¹⁰⁷) Si pensi ai profili che riguardano l’organizzazione interna dell’impresa societaria (la cd. *governance*), i sistemi di controllo interno, che sono stati disciplinati compiutamente solo a seguito della riforma del diritto societario attuata con decreto legislativo n. 6 del 2003). Sottolinea l’influenza comunitaria sul processo di giuridicizzazione delle scienze aziendali P. MONTALENTI, *Diritto commerciale, diritto tributario, scienze aziendali: categorie disciplinari a confronto in epoca di riforme*, in R. RINALDI (a cura di), “Il reddito d’impresa tra norma di bilancio e principi contabili”, Milano, 2004, 117-118. Sulla questione si tornerà anche *infra*, nel Capitolo V.

nell'ordinamento comunitario (“*endorsement*”) di principi contabili internazionali di origine privatistica attraverso strumenti comunitari di rango normativo, quali Regolamenti e Direttive, si inserisce in questo processo e non rappresenta dunque, perlomeno in una prospettiva storica, un'anomalia.

3.2. – LA NATURA DELLE NORME CODICISTICHE SUL BILANCIO: IL SUPERAMENTO DELLA TEORIA DELLE “NORME TECNICHE”

L'evoluzione positiva della disciplina di bilancio ha influenzato anche la ricostruzione teorica della natura delle norme sul bilancio. Fermo restando che le disposizioni del Codice civile e delle leggi speciali in materia di bilancio hanno indubbiamente forza e valore di legge, la dottrina civile, infatti, si è interrogata a lungo sulla natura “imperativa” o “dispositiva” di queste norme (¹⁰⁸).

Attualmente, la giurisprudenza e la dottrina prevalenti attribuiscono alle norme civili che disciplinano il bilancio di esercizio la natura di norme imperative, anche se a contenuto prevalentemente “tecnico-economico-contabile” (¹⁰⁹). La natura imperativa delle norme di bilancio deriva dalla natura degli interessi tutelati: la disciplina di bilancio, infatti, non soddisfa esclusivamente gli interessi del socio, ma è posta “*nell'interesse di una serie indefinita di soggetti (anche) “terzi” rispetto alla società*” (¹¹⁰).

Il problema della corretta qualificazione delle norme in materia di bilancio (come norme disponibili o imperative) è, a ben vedere, alla base della riflessione della giurisprudenza sulle funzioni del bilancio: una volta riconosciuta la funzione “esterna” e garantista del bilancio, infatti, è giocoforza concludere che le norme che ne disciplinano struttura e composizione abbiano natura “imperativa” e siano, pertanto, inderogabili (¹¹¹).

La qualificazione del bilancio quale rendiconto della gestione degli amministratori nei confronti dei soci esclude, in particolare, che la disciplina di

(¹⁰⁸) Le norme imperative, infatti, appartengono al *genus* delle norme inderogabili e sono quelle che pongono limiti al contenuto dell'atto privato per motivi di interesse generale (limiti esterni, se disciplinano le ipotesi di nullità dell'atto e, dunque, in negativo, le sue condizioni di validità; limiti interni, e disciplinano il contenuto minimo di determinate pattuizioni, vincolante per i privati).

Al *genus* delle norme derogabili, invece, appartengono le norme dispositive e quelle suppletive.

Le norme dispositive sono quelle poste esclusivamente nell'interesse dei privati e vigono, pertanto, nei limiti in cui i medesimi non dettino regole difformi. Le norme suppletive, invece, sono quelle che si applicano solo nel caso in cui i privati non abbiano regolato un determinato aspetto di un'operazione economica e hanno, pertanto, funzione integrativa. È bene sottolineare che, in ogni caso, sia le norme inderogabili, sia quelle derogabili hanno forza vincolante – nella misura prevista per la fonte cui da cui promanano. Quello che cambia è solo il meccanismo applicativo: mentre le norme inderogabili si applicano a prescindere dalla volontà delle parti, le norme derogabili si applicano solo se le parti non abbiano manifestato una volontà difforme. In questo senso, F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 1996, 15-17.

(¹⁰⁹) E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 159.

(¹¹⁰) G. E. COLOMBO, *Il bilancio d'esercizio*, in G. E. COLOMBO e G. B. PORTALE, “Trattato”, cit., 65. Nel medesimo senso, anche S. FORTUNATO, *Il diritto contabile e l'impresa*, in “Diritto commerciale”, Bologna, 1993, 658.

(¹¹¹) Come riconosce pressoché unanimemente la giurisprudenza, a partire del già ricordato caso “Standa” del 1968.

bilancio soddisfi unicamente l'interesse individuale del socio; al contrario, la disciplina di bilancio concorre al buon funzionamento dell'istituto societario, perché *"la funzione informativa dei bilanci si inquadra in quel sistema di reciproci controlli che costituisce, nelle società di capitali, garanzia di buona amministrazione"* ⁽¹¹²⁾.

In passato, tuttavia, la natura imperativa delle norme che disciplinano il bilancio era stata contestata.

Parte della dottrina riteneva che le regole contenute negli articoli 2424 e 2425 cod. civ. non fossero norme giuridiche, ma *"criteri tratti dalla tecnica contabile aziendale, anche se obbligatori, e che conservano quindi la loro natura di criteri tecnici, anche quando siano stati scelti ed imposti dal legislatore"* ⁽¹¹³⁾. Da queste considerazioni si deduceva che le disposizioni codicistiche in materia di bilancio non potevano essere considerate norme imperative, in quanto *"si tratta di criteri che riguardano la formazione di un documento contabile, quale è appunto il bilancio, e rispetto a un documento contabile è assurdo parlare [...] di principi di ordine pubblico e di nullità"*. Il bilancio, peraltro, andava considerato *"atto degli amministratori"* ⁽¹¹⁴⁾.

La tesi non può essere condivisa, per i motivi che abbiamo già abbondantemente esaminato nel Capitolo I (al paragrafo 4.2.). Da un lato, infatti, il valore giuridico di una regola deriva dalla fonte da cui questa promana: se si tratta di una fonte giuridica – quale è indubbiamente il caso degli articoli 2423 ss. del Codice civile – la regola ha forza e valore di norma giuridica, a prescindere dal suo contenuto o dalla sua origine ⁽¹¹⁵⁾. Il giudizio di imperatività, inoltre, va parametrato alla norma, non certo ai criteri o giudizi tecnici cui questa fa eventualmente rinvio. È noto, infatti, che l'imperatività è funzione dell'interesse tutelato dalla norma, non del suo contenuto ⁽¹¹⁶⁾.

A seguito della riforma del 1991, peraltro, è stata superata anche la disputa, di origine giurisprudenziale, in ordine al diverso valore del principio di

⁽¹¹²⁾ GRIPPO, *Bilancio non chiaro e nullità di deliberazioni assembleari*, in Riv. Soc., 1972, 581.

⁽¹¹³⁾ G. FERRI, *In tema di verità, di chiarezza e di precisione del bilancio di esercizio*, in Riv. Dir. comm., 1971, II, 247.

⁽¹¹⁴⁾ G. FERRI, *In tema di verità*, cit., 258-259. Per il medesimo autore, la tesi era avvalorata dal fatto che, da un lato, per le società svolgenti particolari attività, si applicava al bilancio non la disciplina codicistica, ma quella contenuta in leggi speciali; dall'altro, lo stesso articolo 2425 cod. civ. consentiva, in tema di valutazioni delle poste del bilancio, di adottare criteri diversi. Occorre ricordare, Ferri, peraltro distingueva il valore del principio di verità, al quale era possibile attribuire natura imperativa, dal valore dei principi di chiarezza e precisione, che rappresentavano la parte positiva del bilancio. Nel medesimo senso, si veda anche R. CAVALLO BORGIA, *L'impugnativa del bilancio certificato dalla società di revisione*, Milano, 1981, 31.

⁽¹¹⁵⁾ Così, sostanzialmente, in risposta alla tesi di Ferri, anche E. SIMONETTO, *Recenti orientamenti*, cit., 1552-1553.

⁽¹¹⁶⁾ F. GAZZONI, *Manuale*, loc. cit. La norma, infatti, può benissimo avere origine tecnica ed essere imperativa e, viceversa, avere origine giuridica ed essere dispositiva: in senso conforme, G. E. COLOMBO, *Il bilancio*, cit., 68; ID., *L'impugnativa del bilancio certificato*, in Riv. soc., 1982, 839. E. SIMONETTO, *Recenti orientamenti in materia di bilancio d'esercizio*, in Riv. soc., 1972, 282; P. G. JAEGER, *Il bilancio*, cit., 4; S. FORTUNATO, *La certificazione del bilancio*, Napoli, 1985, 248.

chiarezza rispetto a quello di verità del bilancio. Alcuni giudici di legittimità⁽¹¹⁷⁾, infatti, avevano sostenuto che la validità della deliberazione di approvazione del bilancio di esercizio dipendesse dalla precisione del risultato e non dalla chiarezza della sua esposizione (a meno che il documento contabile fosse oscuro a tal punto da impedire la materiale individuazione del risultato dell'esercizio). La chiarezza, in sostanza, doveva considerarsi principio strumentale a quello di verità e, di conseguenza, la delibera di approvazione del bilancio non chiaro era semplicemente annullabile, e non nulla. La distinzione, a ben vedere, rifletteva l'idea per cui la chiarezza appartenesse più al dominio della tecnica che a quello del diritto. Nonostante il principio fosse contenuto in norme giuridiche, infatti, la chiarezza era vista come esigenza prettamente ragionieristica, mentre ai fini giuridici quello che era essenziale era la corrispondenza dei dati contabili alla "reale" situazione economica e patrimoniale dell'impresa.

Questa tesi, tuttavia, oltre ad essere stata oggetto di ampia contestazione, è divenuta chiaramente insostenibile a seguito delle modifiche apportate, in sede di attuazione della IV Direttiva, all'articolo 2423 cod. civ. In tale occasione, infatti, si è chiarito che il principio di chiarezza ha piena autonomia⁽¹¹⁸⁾. Il principio della pari-ordinazione dei postulati generali di bilancio è stato quindi riconosciuto anche dalle Sezioni Unite della Suprema Corte⁽¹¹⁹⁾.

3.3. – I CORRETTI PRINCIPI CONTABILI: DALLA COMMISSIONE PARITETICA DOTTORI COMMERCIALISTI - RAGIONIERI ALL'OIC

È affermazione comune in dottrina che la necessità di disporre di un *corpus* di principi contabili qualificati ai quali fare riferimento per la redazione dei bilanci delle società nasce con l'introduzione, nel nostro ordinamento, della revisione obbligatoria dei bilanci delle società di esercizio, disciplinata, in attuazione della IV Direttiva CEE, dalla legge 7 giugno 1974, n. 216.

La previsione della certificazione obbligatoria, infatti, impone l'individuazione delle regole ragionieristiche idonee a costituire il parametro da utilizzare per verificare la correttezza formale di un bilancio.

Gli *standard* contabili, in particolare, devono assicurare gli obiettivi della neutralità (intesa come significatività dei dati per tutte le categorie di fruitori potenziali) e della chiarezza dell'informazione di bilancio⁽¹²⁰⁾, uniformando le regole sulla rilevazione e classificazione delle operazioni aziendali, sulla

⁽¹¹⁷⁾ Cfr., ad esempio, Cass., sentenza 28 luglio 1977, n. 3373; Cass., sentenza 23 gennaio 1978, n. 297; Cass., sentenza 9 febbraio 1979, n. 906. In dottrina, la tesi era stata sostenuta da B. LIBONATI, *In tema di invalidità della delibera di approvazione del bilancio*, in Riv. Dir. comm., 1970, II, 193; ID., *Bilancio delle società*, in Nss. Dig. it., App., Torino, 1980, 813; G. FERRI, *Omissione di poste nell'attivo e invalidità della delibera di approvazione del bilancio*, in Riv. Dir. comm., 1978, II, 137; P. FERRO-LUZZI, *La conformità delle deliberazioni assembleari alla legge e all'atto costitutivo*, Milano, 1976, 90; ID., *Vizi del bilancio e vizi delle delibere di approvazione*, in Giur. comm., 1982, I, 809.

⁽¹¹⁸⁾ In dottrina, si vedano, per tutti, G. E. COLOMBO, *Il bilancio*, cit., 74; A. JORIO, *Il principio di chiarezza*, in A. JORIO (a cura di), "Il progetto italiano", cit., 85.

⁽¹¹⁹⁾ Cass., sez. un., sentenza 21 febbraio 2000, n. 27.

⁽¹²⁰⁾ M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 109. Sull'illusorietà dell'applicazione de concetto di neutralità alle valutazioni di bilancio, cfr, però. P. ONIDA, *Il bilancio di esercizio nelle imprese e la sua "standardizzazione" e "certificazione"*, in Riv. Dott. comm., 1974, 218-219.

rappresentazione dei valori in bilancio, sulla determinazione dei principi di valutazione da utilizzare nelle diverse ipotesi.

I principi che disciplinano la rilevazione e la classificazione delle operazioni aziendali svolgono la funzione essenziale di individuare il momento in cui occorre contabilizzare le diverse operazioni di gestione e i criteri da utilizzare per accorparle in classi omogenee.

I principi che disciplinano la rappresentazione dei valori in bilancio servono essenzialmente a delineare la struttura del bilancio, attraverso l'individuazione degli schemi che lo compongono e delle voci di questi ultimi.

La predeterminazione dei principi di valutazione, invece, è essenziale per limitare la discrezionalità degli amministratori e rappresentare i risultati della gestione reddituale e patrimoniale attraverso valori numerici il più possibile uniformi e, dunque, significativi ⁽¹²¹⁾.

Occorre rilevare, infine, che l'uso degli *standard* contabili è idoneo ad assolvere le funzioni di chiarezza, trasparenza, neutralità e comparabilità sopra ricordate solo se è ripetuto e costante nel tempo. Ne deriva l'opportunità di prevedere dei principi contabili che disciplinino la continuità delle valutazioni e le modalità di passaggio da un *corpus* di *standard* ad un altro (quella che in caso di successione tra diverse discipline giuridiche è la "normativa transitoria").

L'individuazione degli *standard* contabili è relativamente semplice nei Paesi anglosassoni, che sono i Paesi dai quali proviene l'istituto della revisione.

In ciascuno di questi Paesi, infatti, è possibile individuare un *corpus* di principi contabili "generalmente accettati" dotati di particolare autorevolezza e diffusione.

Occorre evidenziare sin da ora che il concetto di "generale accettazione" non equivale ad applicazione generale, uniforme e costante di un determinato *corpus* di principi, sulla falsariga dell'*usus* inteso quale elemento costitutivo della consuetudine. La "generale accettazione" va intesa, piuttosto, come riconoscimento autorevole della validità e della correttezza di una determinata prassi contabile da parte di soggetti "qualificati" e, cioè, da associazioni rappresentative delle professioni contabili o da studiosi della materia ⁽¹²²⁾. In

⁽¹²¹⁾ L'importanza della predeterminazione dei criteri di valutazione è riconosciuta, *inter alios*, da F. DEZZANI, *La neutralità del bilancio d'esercizio oggetto della certificazione e principi contabili generalmente accettati*, in "Bilancio di esercizio e amministrazione delle imprese. Studi in onore di Pietro Onida", Milano, 1981, 162. Sulla natura delle valutazioni contabili, e sulla differenza tra misurazioni e valutazioni (nel senso che le prime sarebbero determinazioni, in un certo momento, della quantità di moneta equivalente ad una attività, mentre le seconde sarebbero giudizi di preferenza condizionati), si veda R. J. CHAMBERS, *Misurazioni, stime e valutazioni nelle decisioni finanziarie*, in Riv. Dott. comm., 1973, 1001 ss. (con *Replica* di P. ONIDA, *ivi*, 1023 ss.)

⁽¹²²⁾ In questo senso, L. POTITO, L. POTITO, *I «principi contabili generalmente accettati»*, in "La certificazione professionale dei bilanci", Napoli, 1973, 166 e 178. Si tratta del cd. "*substantial authoritative support*" o "*authoritative recognition*", che, a ben vedere, appare come una sottospecie dell'istituto anglosassone del "*peer review*". In entrambi i casi, infatti, il concetto di fondo è che, in un determinato settore tecnico, il giudizio di idoneità o di merito di un'opera o di un prodotto non può che essere espresso dalla "comunità dei pari", che sono i soli a possedere le conoscenze tecniche e pratiche necessarie per esprimere la valutazione (principio dell'autoriflessività valutativa della scienza). Per un'introduzione generale all'origine, sulla diffusione e sui limiti dell'istituto del "*peer review*", vedi A. CERRONI, *La peer review*:

alcuni casi, il riconoscimento è espressamente demandato ad un ente particolarmente autorevole e competente ad esprimere un giudizio di valore su una determinata prassi: questi enti assumono la qualifica di “*standard setter*”⁽¹²³⁾.

In Italia, tuttavia, le disposizioni in materia di bilancio non fanno riferimento a principi contabili “generalmente accettati”, bensì, a principi contabili “corretti”. Il parametro venne individuato dall’articolo 4 del DPR n. 136 del 1975, regolamento attuativo della citata legge 216/1974⁽¹²⁴⁾.

La differente denominazione prescelta dal legislatore nazionale non può essere sottovalutata. In dottrina⁽¹²⁵⁾, infatti, si è correttamente rilevato che le due ipotesi divergono: i principi “corretti”, infatti, non sono necessariamente quelli applicati dalla maggior parte degli utenti e avallati dagli organismi di categoria, ma sono, invece, quelli che meglio soddisfano i principi giuridici “di bilancio” contenuti in norme imperative (si pensi al principio di rappresentazione veritiera e corretta di cui all’articolo 2423 cod. civ.).

Dal punto di vista delle fonti, tuttavia, in un sistema, quale quello italiano, basato sul principio di tendenziale tipicità delle fonti del diritto, la scelta tra principi contabili “generalmente accettati” e principi contabili “corretti”, non può che essere neutrale⁽¹²⁶⁾: in linea di principio, infatti, il legislatore può scegliere fra l’una e l’altra espressione, senza che nessuna delle due possa considerarsi intrinsecamente preferibile o maggiormente aderente alle caratteristiche del sistema.

comunicazione e autovalutazione della scienza, in R. VIALE e A. CERRONI (a cura di), “Valutare la scienza”, Catanzaro, 2003, 333 ss.

⁽¹²³⁾ Si pensi al ruolo svolto, negli Stati Uniti, dal FASB (*Financial Accounting Standards Board*) o dalla SEC (*Securities Exchange Commission*, ente analogo alla nostra CONSOB): su questi enti e, in generale, sugli US GAAP si tornerà in seguito (paragrafo 5 del Capitolo IV).

⁽¹²⁴⁾ Il riferimento ai corretti principi contabili è stato successivamente cancellato dal d.lgs. 127/1991. Non sembra, tuttavia, che questa modifica incida sul problema dell’individuazione dei principi contabili, che sono in ogni caso presupposti dalle norme civili: la correttezza dei principi contabili, infatti, condiziona la correttezza della rappresentazione fornita dal bilancio e, pertanto, continua ad essere implicitamente richiesta dall’articolo 2423, comma 2, cod. civ. In senso sostanzialmente conforme, cfr. S. FORTUNATO, *Approccio legalistico e principi contabili in tema di strutture e valutazioni di bilancio*, in *Giur. Comm.*, 1992, I, 465, per il quale, testualmente, “*il richiamo ai principi contabili non può cancellarsi con un colpo di spugna*”.

⁽¹²⁵⁾ M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 912. G. TROINA, *Bilancio di esercizio. Obiettivi e revisioni*, Torino, 1989, 150. *Contra*, V. MARASCO, *Delibera CONSOB sui principi contabili e di revisione: come si è originata e dove porta*, in *Riv. Dott. comm.*, 1982, 389.

⁽¹²⁶⁾ Si dissente, pertanto, dalla tesi di M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 912-913, che, pur partendo dalle medesime premesse ricordate nel testo (e, in particolare, dalla differenza qualitativa tra principi generalmente accettati e principi corretti) perviene a conclusioni parzialmente diverse in ordine al valore giuridico dei principi contabili. Non si condivide, in particolare, l’affermazione per cui l’inosservanza dei corretti principi contabili determina le medesime conseguenze dell’inosservanza della norma giuridica: in effetti, le conseguenze sfavorevoli derivano dalla mancata applicazione della norma che prescrive la correttezza della contabilità, non dalla mancata applicazione dei principi, che non possono ritenersi “giuridicizzati” dalle norme in materia di bilancio. I principi contabili “corretti”, infatti, non sono norme tecniche, nel senso da noi fatto proprio nel Capitolo I, par. 4.2., ma regole tecniche prive, in sé considerate, di valore giuridico. La norma giuridica – questa sì tecnica – resta esclusivamente quella che ne possiede la veste formale (legge, decreto legislativo, etc.). Il punto è sviluppato nel successivo paragrafo 4, al quale si rinvia per maggiori approfondimenti.

In ogni caso, all'epoca dell'introduzione della revisione dei bilanci, in Italia non esisteva un *corpus* di principi contabili che, per diffusione ed autorevolezza, potessero ritenersi "corretti" nel senso richiesto dalle norme sulla certificazione.

Per questi motivi, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti istituì nel 1975 una Commissione *ad hoc*, con l'incarico di studiare i problemi connessi all'introduzione in Italia della obbligatorietà della revisione contabile e della certificazione dei bilanci. Nello stesso anno il gruppo di lavoro venne diviso in due commissioni: la Commissione "principi di revisione" e la Commissione "principi contabili".

Poco dopo, maturò la consapevolezza che, per il proficuo svolgimento dell'attività di certificazione dei bilanci, era necessario elaborare, oltre a principi contabili sufficientemente accettabili, delle procedure contabili specifiche. A partire, quindi, dalla seconda metà degli anni '70, la cd. "Commissione per la Statuizione dei principi contabili" ha iniziato a redigere appositi documenti che si proponevano di affrontare le problematiche di bilancio con taglio essenzialmente pratico e operativo, integrando la notevole genericità delle norme presenti nel Codice civile.

Successivamente la partecipazione alla Commissione è stata allargata anche a rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Ragionieri e, di conseguenza, il gruppo di studio ha preso il nome di Commissione Paritetica per la Statuizione dei Principi Contabili.

L'importanza dei documenti redatti dalla Commissione paritetica è stata anche riconosciuta dalla CONSOB che, nella sua funzione di raccomandare l'adozione di principi e criteri per il controllo contabile delle società e per la certificazione dei bilanci, nel 1982 identificò in tali documenti l'elaborazione più avanzata di principi contabili in Italia e ritenne che i principi della Commissione paritetica dovessero essere considerati un punto di riferimento sia per le società quotate, sia per le società di revisione, rispettivamente, riguardo la redazione e la certificazione dei bilanci delle imprese mercantili ed industriali (¹²⁷).

(¹²⁷) *Parere e raccomandazione in materia di principi contabili*, delibera n. 1079 dell'8 aprile 1982. La delibera CONSOB del 1982 è importante anche perché è il primo documento ufficiale nel quale si menzionano i principi contabili internazionali redatti dallo IASC. In tale sede, infatti, la CONSOB prese atto dell'esistenza di principi contabili internazionalmente riconosciuti e ammise la possibilità di utilizzarli quali base di riferimento, quando non in contrasto con l'ordinamento vigente, e qualora quelli italiani fossero mancanti o incompleti. Con specifico riferimento alla formazione degli *standard* contabili, inoltre, la CONSOB, rifacendosi alle esperienze estere, rilevò che "i principi contabili sono principi in continua evoluzione e aggiornamento, alla cui formulazione, per la loro generale accettazione, collaborano sia la dottrina, sia la giurisprudenza, sia gli organismi rappresentativi delle imprese e delle professioni". Per una ricostruzione del contesto in cui è maturata la decisione della CONSOB di indicare ufficialmente i principi contabili da utilizzare per la certificazione e la revisione dei bilanci, V. MARASCO, *Delibera CONSOB*, cit., 383 ss.

La CONSOB si è occupata nuovamente di principi contabili nella comunicazione 1° dicembre 1999, n. DAC/99088450, con la quale ha raccomandato alle società di revisione l'adozione dei principi contabili adottati dall'IFAC (*International Federation of Accountants*, organizzazione che rappresenta la professione contabile a livello mondiale) e per confermare che il giudizio sui bilanci espresso ai sensi dell'articolo 156 del TUF (che ha sostituito l'analogo giudizio precedentemente previsto dal D.P.,R. 136/1975) doveva avvenire in base ai principi contabili italiani e a quelli adottati dallo IASC. Poiché, tuttavia, gli IAS non erano stati ancora formalmente recepiti nell'ordinamento comunitario e, dunque, in quello italiano, la CONSOB precisava che dei

Nel corso della sua attività, la Commissione per la statuizione dei principi contabili dei Consigli Nazionali dei Dottori commercialisti e dei Ragionieri ha emanato 31 principi contabili ed un documento interpretativo del principio contabile n. 12 sulla classificazione nel conto economico dei costi e dei ricavi secondo corretti principi contabili.

La prima serie di undici principi (dal n. 1 al n. 10, compreso il n. 2 *bis*) è stata interamente sostituita, dal 1993 al 2001, dalla seconda serie (dal n. 11 al n. 30) per adeguare i principi italiani, da un lato alle disposizioni del d.lgs. 127/91 che ha attuato la IV e la VII direttiva CEE e, dall'altro, ai principi contabili internazionali redatti dallo IASC.

Da un punto di vista procedurale, la pubblicazione di un principio contabile presupponeva che i documenti predisposti dalla Commissione fossero stati ratificati dai rispettivi Consigli Nazionali e portati a conoscenza delle imprese (anche attraverso la pubblicazione su importanti quotidiani finanziari). Prima della ratifica dei Consigli e dell'approvazione definitiva da parte della Commissione, inoltre, i principi venivano inviati per eventuali osservazioni alle principali università italiane, alle più qualificate associazioni di imprenditori (Assonime, ABI, ANIA), alla Banca d'Italia, all'ISVAP, nonché alla CONSOB ⁽¹²⁸⁾.

principi contabili internazionali si poteva tener conto “unicamente nei limiti in cui risultano compatibili con le norme vigenti”. Il riferimento alle norme vigenti – e non ai principi contabili – lascia intendere che nel sistema pre-IAS la CONSOB attribuiva lo stesso valore ai principi contabili nazionali e a quelli internazionali, ma subordinava entrambi alle norme giuridiche in materia di bilancio.

⁽¹²⁸⁾ Sulle modalità di funzionamento della Commissione paritetica, si veda M. C. ZAPPALÀ, *Il lavoro della Commissione per la statuizione dei principi contabili del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti*, in Riv. Dott. comm., 1982, 18 ss.; C. MEZZABOTTA e D. TRAVELLA, *Il processo di formazione dei principi contabili in alcuni Paesi europei – Italia*, in A. PROVASOLI e A. VIGANÒ, “Processi di formazione dei principi contabili in alcuni Paesi europei”, Napoli, 1995, 44 ss.

Nello specifico, le diverse fasi di cui è composto il processo di elaborazione dei principi contabili possono essere così sintetizzate. In una prima fase, la Commissione individua i temi che possono costituire l'oggetto dei documenti da predisporre. Vengono quindi formati gruppi di lavoro *ad hoc*, composti da membri della Commissione e, se del caso, da soggetti esterni; questi gruppi elaborano, in prima battuta, un elenco dei problemi posti dal tema considerato e dei principi sui quali dovrà basarsi il documento. Questi “elenchi” vengono esaminati dalla Commissione in seduta plenaria; se approvati, costituiscono la base per l'elaborazione della “bozza” del nuovo principio contabile. Le bozze, dopo una prima e provvisoria approvazione da parte della Commissione, vengono inviate per osservazioni e commenti a tutti gli Istituti o Dipartimenti di Ragioneria ed Economia Aziendale delle università italiane, alle maggiori associazioni di categoria degli imprenditori (CONFIDUSTRIA, Assonime, ABI), alla società di gestione della Borsa Italiana ed ai direttori amministrativi delle maggiori società italiane, nonché al consulente legale della Commissione, per l'individuazione dell'esistenza di eventuali problemi di carattere giuridico. Il termine concesso per inviare osservazioni è, di norma, non inferiore a quattro mesi. Le bozze, inoltre, sono discusse informalmente con qualificati rappresentanti della CONSOB. Una volta scaduto il termine, il Gruppo di lavoro esamina i commenti e le osservazioni ricevuti e predisponde la bozza definitiva del principio contabile, che è quindi sottoposta al *plenum* della Commissione per l'approvazione. Il documento approvato dalla Commissione viene, infine, sottoposto ai Consigli Nazionali dei Dottori e dei Ragionieri commercialisti per la ratifica. La data di pubblicazione del principio contabile, riportata nel documento, è quella del mese in cui avviene l'ultima delle ratifiche. Di norma, i documenti si applicano ai bilanci la cui formazione è successiva di alcuni mesi a quella di pubblicazione dei nuovi principi. In alcuni casi, tuttavia, i documenti indicano essi stessi il termine a partire dal quale diventano applicabili, soprattutto nel

Occorre precisare, al riguardo, che i principi contabili emanati dalla Commissione sono pienamente applicabili ai bilanci delle sole imprese mercantili, industriali e di servizi. Per i bilanci degli enti creditizi e finanziari, i principi elaborati dalle professioni contabili si affiancano alle direttive della Banca d'Italia e dell'ISVAP (queste ultime, tuttavia, nella generalità dei casi, fanno riferimento ai "principi contabili italiani", oltre che a quelli internazionali). Per quanto riguarda le società quotate (e le loro controllate), inoltre, la CONSOB può, ove lo ritenga necessario, fornire precisazioni ed interpretazioni a quanto disposto dai principi italiani ed internazionali.

Queste brevi considerazioni lasciano intendere perché, come già ricordato, la Commissione delle professioni contabili non potesse essere considerata un vero e proprio *standard setter* dotato di autorevolezza e di ampia rappresentatività. Questa conclusione è rafforzata dall'esistenza, accanto ai principi contabili della Commissione paritetica, di altri *corpus* di principi, elaborati da diversi organismi di settore: emblematico, in questo senso, è il "compendio" di principi contabili dell'Assonime (¹²⁹).

Nel 2001, tuttavia, la Commissione paritetica è stata affiancata da un nuovo organismo contabile, più vicino, per funzione e struttura, agli *standard setter* presenti nei maggiori Paesi europei.

La svolta è stata determinata dalla decisione dell'Unione europea di rilanciare e accelerare il processo di armonizzazione contabile, che ha portato, nel medesimo anno, all'approvazione della proposta di regolamento del 13 febbraio, poi divenuta il Regolamento CE n. 1606/2002, e della direttiva n. 65/2001 (modificativa della IV e VII Direttive CEE). Con questi strumenti normativi, in particolare, si è dato avvio alla seconda fase dell'armonizzazione contabile europea e, di conseguenza, al recepimento, all'interno del diritto comunitario, della concezione di bilancio desumibile dai principi contabili internazionali IAS/IFRS.

Il radicale cambio di prospettiva imposto dall'adozione degli IAS/IFRS, infatti, ha spinto molti Stati europei a dotarsi di *standard setter* (¹³⁰) in grado di partecipare in maniera costruttiva al processo di elaborazione e recepimento dei principi contabili internazionali. D'altro lato, agli *standard setter* nazionali spetta il compito di adeguare progressivamente i principi contabili nazionali alla filosofia di fondo degli IAS/IFRS, facilitando il processo di transizione al nuovo sistema. L'eccessiva distanza tra i principi contabili nazionali e quelli internazionali, infatti, nuoce al sistema, in quanto non consente la confrontabilità dei bilanci, impedisce la trasparenza e, in definitiva, ostacola la crescita dimensionale delle imprese (¹³¹).

caso in cui, per la complessità o la novità della materia trattata, si ritiene che gli operatori abbiano bisogno di un termine più lungo per studiare e applicare il principio.

(¹²⁹) ASSONIME, *Compendio di principi contabili*, in Riv. soc., 1982, 601 ss.

(¹³⁰) Per una panoramica delle modalità funzionali e organizzative dei principali *standard setter* europei, si veda la rassegna pubblicata dal FEE (*Fédération des Experts comptables Européens*), *Accounting standard setting in Europe*, Bruxelles, 25 dicembre 2000, consultabile all'indirizzo <http://www.fee.be/fileupload/upload/Accounting%20Standard%20Setting%20in%20Europe2012005171552.pdf>.

(¹³¹) M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 403.

Come già evidenziato, fino al 2001 nel nostro Paese non esisteva un vero e proprio “*standard setter*” contabile, ma solo una commissione composta da rappresentanti della professione contabile, i cui principi non erano dotati, per opinione comune, di un’autorevolezza tale da assumere il carattere di “generale accettazione”.

La partecipazione al processo comunitario di elaborazione dei nuovi principi, peraltro, imponeva di creare un organismo che fosse espressione di tutti i soggetti interessati alla materia dei bilanci, incluse le imprese e gli organismi di vigilanza, e potesse presentarsi al livello comunitario con posizioni unitarie.

Queste esigenze hanno portato alla costituzione, nel settembre 2001, dell’OIC (Organismo Italiano di Contabilità) ⁽¹³²⁾. All’OIC sono affidati essenzialmente compiti di supporto all’applicazione dei principi contabili internazionali in Italia (tanto nei confronti del legislatore, quanto, a monte, in stretto contatto con l’EFRAG) e di elaborazione di principi contabili per le società non tenute all’applicazione degli IAS/IFRS ⁽¹³³⁾.

La composizione dell’OIC rispecchia la volontà di costituire un organismo dove possano essere rappresentate – e, possibilmente, composte – le esigenze di tutte le categorie di soggetti interessati dalla corretta elaborazione dei bilanci ⁽¹³⁴⁾.

⁽¹³²⁾ Per una ricostruzione delle vicende e delle ragioni che hanno portato alla costituzione dell’OIC, cfr. M. VENUTI, *I principi contabili in Italia*, in Cont., Fin., Contr., 2001, 969.

⁽¹³³⁾ In base allo Statuto, in particolare, all’OIC sono affidati i seguenti compiti:

- aggiornamento dei principi contabili per la redazione dei bilanci delle società non quotate per le quali non sia prevista l’applicazione dei principi contabili internazionali (attività da svolgere in stretto coordinamento con gli altri *standard setter* europei e, comunque, in conformità alle linee essenziali dei principi IAS/IFRS);
- predisposizione dei principi contabili per la redazione dei preventivi e rendiconti di enti e pubbliche amministrazioni, nazionali e locali e delle aziende *non profit*;
- prestazione di attività di supporto e collaborazione agli organismi preposti alla elaborazione dei principi internazionali attraverso la redazione di guide e note tecniche di commento ai documenti elaborati in sede europea, nonché attraverso la segnalazione di eventuali incompatibilità tra la normativa nazionale, le Direttive europee ed i principi contabili internazionali in corso di elaborazione ovvero mediante il riporto in ambito comunitario di istanze raccolte a livello locale;
- svolgimento di un ruolo di impulso nei confronti del legislatore nazionale allo scopo di favorire, attraverso l’emanazione di provvedimenti legislativi in materia contabile, il rapido adeguamento alla normativa europea ed ai principi contabili internazionali;
- promozione della cultura contabile comunitaria in Italia, anche ricorrendo a convegni, seminari e dibattiti, e assicurando una equilibrata partecipazione delle parti pubbliche e private interessate alla materia dei bilanci e della contabilità.

È opportuno rilevare che il 19 febbraio 2008, il Collegio dei Fondatori dell’OIC ha approvato il nuovo Statuto dell’ente; le modifiche, tuttavia, riguardano essenzialmente aspetti organizzativi e non incidono sull’identificazione dei compiti della Fondazione.

⁽¹³⁴⁾ L’OIC, infatti, è composto da rappresentanti:

- delle professioni contabili e dei soggetti ai quali è affidato il controllo legale dei conti (Consigli Nazionali Dottori e dei Ragionieri commercialisti – ora Consiglio nazionale unificato dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili – Assirevi);
- delle associazioni che rappresentano il mondo imprenditoriale in qualità di elaboratori di bilanci – cd. “*preparer*” (Abi, Andaf, Ania, Assilea, Assonime, Confapi, Confcommercio e Confindustria);
- degli analisti finanziari, degli investitori specializzati, della Borsa, in qualità di fruitori dei bilanci – cd. “*users*” (Aiaf, Assogestioni, Centrale dei Bilanci Spa);

La struttura organizzativa dell'OIC è modellata su quella dello IASB e dell'EFRAG, che sarà descritta nel Capitolo successivo. In questa sede, è sufficiente ricordare che, da un punto di visto giuridico, l'ente ha natura di fondazione di diritto privato ⁽¹³⁵⁾.

-
- delle autorità di vigilanza e controllo (Consob, Isvap, Banca d'Italia) e dei Ministeri della Giustizia e dell'Economia, in qualità di enti regolatori – cd. “*regulators*” e “*authorities*”;
 - della Borsa Italiana Spa;
 - del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (in quanto tra i compiti dell'OIC è prevista anche la elaborazione dei principi contabili delle amministrazioni pubbliche).

⁽¹³⁵⁾ Gli organi dell'OIC sono indicati dall'articolo 7 dello Statuto e comprendono il Collegio dei Fondatori, il Consiglio di Amministrazione, il Comitato esecutivo, il Comitato tecnico-scientifico, il Collegio dei revisori dei conti.

Il Collegio dei Fondatori è formato dagli organismi membri (ad esclusione delle “*authority*”), che contribuiscono al patrimonio della Fondazione, e sovrintende alle attività istituzionali della fondazione; nomina il Consiglio di Amministrazione ed i componenti del Collegio dei revisori dei conti.

Il Consiglio di Amministrazione si compone di quindici membri che rimangono in carica cinque anni e sono rieleggibili; svolge prevalentemente una funzione generale di controllo sull'attività dell'OIC attraverso l'approvazione del preventivo e del consuntivo della fondazione e la nomina del Comitato esecutivo.

Il Comitato esecutivo è formato da nove membri di comprovata esperienza e professionalità nella materia contabile. Il Comitato è l'organo deputato allo svolgimento dell'attività gestoria della fondazione in particolare per quanto attiene l'approvazione dei principi contabili e la proposizione al Consiglio d'Amministrazione delle linee di indirizzo dell'OIC. Inoltre il Comitato esecutivo nomina il Comitato tecnico-scientifico ed approva programma di lavoro che quest'ultimo è tenuto a presentare.

Il Comitato tecnico-scientifico è composto da otto membri dotati di elevata qualificazione e conoscenza nella materia contabile nazionale ed internazionale e svolge prevalentemente attività di carattere tecnico avvalendosi di uno *staff* di supporto. È questo l'organo che elabora i principi contabili e collabora attivamente ed in maniera costruttiva con lo IASB e con l'EFRAG nel processo di formazione dei principi contabili internazionali e della loro omologazione rispetto alle Direttive comunitarie. I membri del Comitato tecnico-scientifico, come quelli del Comitato esecutivo, durano in carica cinque anni e sono rieleggibili.

In entrambi i Comitati, allo scopo di salvaguardare la continuità nello svolgimento dei lavori, all'atto della prima nomina una parte dei componenti viene nominata per tre anni, un'altra parte per quattro anni ed un'altra parte ancora per cinque anni.

Ai lavori del Comitato tecnico-scientifico e del Comitato esecutivo, inoltre, partecipano, in qualità di osservatori, i rappresentanti delle “*authority*” (Banca d'Italia, ISVAP, CONSOB, Ministeri della Giustizia e dell'Economia). Alle “*authority*” competenti, in ogni caso, il Comitato esecutivo richiede formalmente un parere prima di approvare il principio contabile. In caso di parere positivo, il principio viene approvato con la maggioranza dei due terzi dei membri del Comitato; al contrario, qualora le “*authority*” esprimano parere negativo, il Comitato può rinviare il documento al Comitato tecnico-scientifico per la riformulazione, oppure approvarlo comunque. In questa ultima circostanza, tuttavia, il documento può essere approvato solo con il voto favorevole di almeno sette membri e, in ogni caso, il parere negativo deve essere pubblicato congiuntamente al principio contabile approvato.

Il Collegio dei revisori dei conti, infine, è nominato dal Collegio dei Fondatori ed è composto da tre membri effettivi e due supplenti, che durano in carica tre anni e possono essere riconfermati. Il Collegio svolge prevalentemente le funzioni previste dall'articolo 2403 del Codice civile per il collegio sindacale delle società per azioni.

All'interno dell'OIC è prevista anche la figura del Segretario Generale, che svolge funzioni di gestione e tesoreria ed è nominato dal Comitato esecutivo.

L'OIC ha approvato, ad oggi, quattro principi contabili ⁽¹³⁶⁾ e ha modificato molti dei principi contabili precedentemente adottati dalla Commissione congiunta, adattandoli alle novità della riforma del diritto societario ⁽¹³⁷⁾.

4. – VALORE GIURIDICO DEI PRINCIPI CONTABILI NAZIONALI

4.1. – LE PRINCIPALI TESI ELABORATE DALLA DOTTRINA

La rilevanza giuridica dei principi contabili generalmente accettati, nonché il rapporto tra gli stessi e la disciplina del bilancio ⁽¹³⁸⁾, costituisce oggetto di un dibattito tuttora aperto.

Come ricordato nel paragrafo precedente, nella normativa civile pre-*IAS/IFRS* i principi contabili non sono menzionati direttamente, ma sono in qualche misura “presupposti” perlomeno da due disposizioni: l'articolo 2219 cod. civ., che richiede che le scritture contabili siano tenute secondo le “*norme di una ordinata contabilità*” e, secondo alcuni, l'articolo 2423, comma 2, che contiene la clausola della “*rappresentazione veritiera e corretta*”.

In mancanza di un chiaro riconoscimento normativo, i principi contabili sono stati qualificati, di volta in volta, come consuetudini od usi normativi, come mere interpretazioni della legge, come regole tecniche richiamate da norme giuridiche a contenuto indeterminato.

In ogni caso, data l'origine indubbiamente extra-normativa dei principi e l'assenza di un recepimento pieno del loro contenuto da parte dell'ordinamento giuridico, l'analisi in ordine alla natura giuridica dei principi contabili si risolve nell'analisi delle norme vigenti che, in qualche modo, ne presuppongono o richiamano l'applicazione, e mira a verificare se queste norme contengano un vero e proprio rinvio sostanziale ai principi contabili, idoneo a giuridicizzarne il contenuto.

⁽¹³⁶⁾ Più una “Appendice di aggiornamento” al principio OIC 1. Nel mese di gennaio 2008, inoltre, è stata pubblicata la versione in bozza (per commenti) del principio contabile OIC 5, relativo ai bilanci di liquidazione. Gli altri principi OIC riguardano, in particolare: OIC 1 - *I principali effetti della riforma del diritto societario sulla redazione del bilancio d'esercizio*; OIC 2 - *Patrimoni e finanziamenti destinati ad uno specifico affare*; OIC 3 - *Le informazioni sugli strumenti finanziari da includere nella nota integrativa e nella relazione sulla gestione* (articoli 2427-bis e 2428, comma 2, n. 6-bis cod. civ.); OIC 4 - *Fusione e scissione*.

⁽¹³⁷⁾ La numerazione e la denominazione originaria di questi principi, tuttavia, è stata mantenuta per non ingenerare confusione. L'OIC ha anche pubblicato alcune “Guide operative” relative alla transizione e all'applicazione dei principi *IAS/IFRS*, nonché una “Rassegna sistematica” delle principali differenze tra principi *IAS/IFRS* e principi contabili nazionali. Tutti i documenti pubblicati dall'OIC possono essere liberamente consultati al sito <http://80.207.146.178/Pages/Public/Documents.aspx>.

⁽¹³⁸⁾ Come ricordato nella nota n. 82, in dottrina c'è chi distingue le fonti del diritto contabile in “fonti dirette” (e, cioè, disposizioni di tipo normativo), e “fonti indirette” (giurisprudenza civile, penale e tributaria; provvedimenti della CONSOB; circolari e risoluzioni ministeriali, soprattutto in materia tributaria; principi contabili nazionali ed internazionali): cfr. E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 6. La distinzione è ripresa anche da P. BALZARINI, *Il bilancio*, cit., 10; G. RACUGNO, *L'ordinamento*, cit., 5-6. Non si può non ribadire come la categoria delle fonti indirette non può che avere valore descrittivo e non certo ricostruttivo; in ogni caso, questa distinzione appare foriera di ambiguità e confusione.

La tesi dei principi contabili come usi normativi risale, nelle sue linee essenziali, al dibattito sollevato in dottrina dall'articolo 4 del D.P.R. 31 marzo 1975, n. 136, sulla revisione contabile obbligatoria delle società quotate, che imponeva alla società di revisione di indicare nella propria relazione se i fatti di gestione erano stati rilevati secondo “*corretti principi contabili*”.

Il problema della rilevanza giuridica dei principi contabili è divenuto particolarmente pressante allorché la CONSOB, nello stabilire le modalità di redazione della relazione di certificazione, ha chiesto ai revisori contabili di verificare la conformità del bilancio ai principi contabili, senza menzionare la conformità alle disposizioni di rango legislativo⁽¹³⁹⁾. L'applicazione formalistica che i revisori tendevano a dare a questa direttiva incideva pesantemente sul contenuto delle relazioni di certificazione, che arrivavano a censurare qualsiasi scostamento dai principi contabili, anche se effettuato nel pieno rispetto delle norme codicistiche⁽¹⁴⁰⁾.

Non stupisce, dunque, che in dottrina si sia tentato di risolvere il problema attribuendo ai principi contabili la natura di usi normativi, dotati, ai sensi dell'articolo 8 delle Preleggi, di valore integrativo rispetto alle norme di rango primario e secondario⁽¹⁴¹⁾. La riconduzione dei principi contabili al *genus* degli usi normativi, inoltre, consentiva di affermare l'applicabilità ai principi contabili del principio “*iura novit curia*” e la deducibilità della violazione dei principi contabili in sede di ricorso di cassazione per violazione di legge⁽¹⁴²⁾.

Come già ricordato nel Capitolo I, tuttavia, gli usi normativi ai quali l'articolo 8 attribuisce valore di fonte terziaria sono solo quelli espressamente richiamati dalla legge e qualificati come tali⁽¹⁴³⁾. Determinante, al riguardo, appare il rilievo per cui il riferimento a concetti che sottendono giudizi di valore (correttezza, ordine contabile) è estraneo alla nozione di uso, che si risolve in un dato oggettivo (ripetizione uniforme e costante di un comportamento)⁽¹⁴⁴⁾.

D'altra parte, l'indubbia esistenza di una regolamentazione giuridica della materia del bilancio esclude che i principi contabili possano rilevare quali usi normativi *praeter legem*.

⁽¹³⁹⁾ Comunicazione 24 marzo 1983, n. 83/03583 (successivamente modificata ed integrata dalla comunicazione 23 febbraio 1987, n. 87/2794).

⁽¹⁴⁰⁾ M. BUSSOLETTI, *Principi e criteri di valutazione nel bilancio*, in ID. (a cura di), “La nuova disciplina dei bilanci di società”, Torino, 1993, 87. L'autore rileva testualmente che con questa affermazione la CONSOB induceva i revisori contabili a preoccuparsi di verificare “*il rispetto dei principi contabili prima ancora che il rispetto della legge*”. *Contra*, B. LIBONATI, *La revisione volontaria: effetti*, in *Giur. comm.*, 1979, I, 643.

La preminenza dei principi contabili sulle norme codicistiche, in caso di contrasto, è affermata in maniera netta da M. CARATTOZZOLO, *Il bilancio di esercizio negli aspetti contabili e civilistici*, Roma, 1992, 52. Per l'autore, infatti, il legislatore, tramite la deroga prevista dall'articolo 2423, comma 4, cod. civ., avrebbe riconosciuto ai principi contabili una sorta di “*preminenza [...] sulle norme di legge ordinariamente applicabili, perché è alla stregua dei primi e non delle seconde che si giudica l'idoneità o la non idoneità di un certo criterio a fornire il quadro fedele*”.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. R. CLARIZIA, *L'attività di revisione e certificazione: aspetti giuridici*, Milano, 1978, 82 ss.; G. TOMASIN, *I Principi*, cit., 8.

⁽¹⁴²⁾ M. BUSSOLETTI, *La nuova disciplina*, cit., 87; ID., *Le società di revisione*, Milano, 1985, 99 ss. Cfr. anche E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 10.

⁽¹⁴³⁾ Cfr. Capitolo I, par. 2.4.

⁽¹⁴⁴⁾ E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 12. Cfr. anche Capitolo I, par.

Con l'abrogazione del richiamo ai corretti principi contabili contenuta nel citato articolo 4 ⁽¹⁴⁵⁾, in ogni caso, la tesi secondo cui i principi contabili sarebbero usi normativi *ex* articolo 8 delle Preleggi perde il suo appiglio normativo e cade in disuso. La dottrina più accorta, peraltro, l'aveva rifiutata già da tempo, riconoscendo che ai principi contabili in sé considerati non si può attribuire altra natura se non quella di norme – *rectius*, regole – tecniche e, comunque, extra-giuridiche ⁽¹⁴⁶⁾.

Una volta escluso che i principi contabili italiani, in sé considerati, abbiano natura di norme giuridiche – seppure *sub specie* di usi normativi – la dottrina ha tentato altre vie per affermarne la valenza giuridica.

Con specifico riferimento all'articolo 2219 cod. civ., è discusso se il richiamo ivi contenuto riguardi esclusivamente le modalità formali di tenuta della contabilità (come sembrerebbe dal riferimento testuale ad interlinea, cancellature, *etc.*) o se l'espressione “*norme di un'ordinata contabilità*” vada intesa in senso più ampio, comprensivo dei principi “sostanziali” che disciplinano la predisposizione della contabilità e del bilancio ⁽¹⁴⁷⁾.

Con specifico riferimento al bilancio, tuttavia, l'accoglimento della prima tesi è precluso dall'esistenza di una norma che fa riferimento alla rappresentazione contabile “veritiera e corretta”. Al concetto di correttezza contabile, infatti, a differenza di quello di ordine contabile, è difficile attribuire valenza meramente formale ⁽¹⁴⁸⁾.

⁽¹⁴⁵⁾ Come si è già ricordato, la disposizione è stata abrogata dal decreto legislativo 127/1991.

⁽¹⁴⁶⁾ Interpretano la disciplina codicistica come rinvio alle regole della contabilità: G. E. COLOMBO, *Reddito di esercizio, principi contabili e norme giuridiche*, in “La determinazione del reddito delle imprese del nostro tempo alla luce del pensiero di Gino Zappa”, Padova, 1982, 198 ss.; E. BOCCHINI, *Il bilancio*, cit., 124; S. FORTUNATO, *La certificazione*, cit., 177 ss. Per la distinzione tra norme e regole tecniche, si rinvia al Capitolo I, par. 4.2.

⁽¹⁴⁷⁾ Si è osservato, infatti, che la disposizione si riferisce testualmente alle sole scritture contabili e non al bilancio di esercizio. L'esclusione del bilancio dal campo di applicazione dell'articolo 2219 cod. civ., peraltro, sarebbe suffragata anche dall'articolo 2217 cod. civ., nel quale si stabilisce che “*nelle valutazioni di bilancio l'imprenditore deve attenersi ai criteri stabiliti per i bilanci delle società per azioni, in quanto applicabili*” (G. E. COLOMBO, *Il bilancio di esercizio. Strutture e valutazioni*, Milano, 1987, 145; ID., *Reddito di esercizio*, cit., 203).

L'interpretazione prevalente, tuttavia, è quella che assegna all'articolo 2219 cod. civ. valenza generale, in base al rilievo – del tutto condivisibile – che il bilancio rientra sicuramente nel *genus* delle scritture contabili e che la previsione di criteri contabili *ad hoc* per le valutazioni di bilancio non esclude l'applicazione delle regole contabili generali: cfr. A. NIGRO, *Le scritture*, cit., 231 ss.; E. BOCCHINI, *Manuale*, cit. 9-10; M. CARATOZZOLO, *Principi contabili e bilanci straordinari*, in *Impresa*, 1984, 862; S. FORTUNATO, *La certificazione del bilancio. Profili giuridici*, Napoli, 1985, 196; G. TOMASIN, *I principi contabili in Italia*, in *Riv. Dott. comm.*, 1982, 1 ss.

⁽¹⁴⁸⁾ S. FORTUNATO (*Bilancio e contabilità*, cit. 205) precisa che, in ogni caso, alla correttezza non può darsi valore meramente soggettivo, alla stregua della buona fede; si tratta, infatti, di un requisito oggettivo, che attiene alla “rappresentazione”, all'atto-bilancio e non al comportamento dei redattori di quest'ultimo.

In dottrina, si distingue ulteriormente tra correttezza contabile in senso “tecnico” e correttezza in senso giuridico. La correttezza in senso tecnico, che va intesa come corrispondenza del bilancio ai principi contabili, determina una “presunzione semplice” di correttezza in senso giuridico (P. SFAMENI, *Le fonti della disciplina del bilancio delle società*, in L. A. BIANCHI, (a cura di), *La disciplina giuridica del bilancio di esercizio*, Milano, 2001, 22). La correttezza in

Il riconoscimento di un qualche rilievo “sostanziale” ai principi contabili, tuttavia, non è risolutivo ai fini della qualificazione dei medesimi. Al riguardo, occorre verificare se le espressioni contenute nel Codice civile vadano interpretate come rinvio sostanziale ai principi contabili (¹⁴⁹) o come norme “elastiche” a fattispecie indeterminata (¹⁵⁰). La distinzione non è di poco conto.

Interpretando i richiami contenuti negli articoli 2219 e 2423 come rinvii materiali in senso tecnico, infatti, occorrerebbe riconoscere ai principi contabili natura di vere e proprie norme giuridiche: come ricordato nel Capitolo I, infatti, il rinvio materiale o recettizio fa sì che l’ordinamento recepisca, giuridicizzandolo, il contenuto di una fonte formalmente estranea all’ordinamento (e che, a differenza che nel rinvio mobile, resta tale).

Anche la diffusione di questa teoria ha un’origine storica e si deve, con tutta probabilità, alla scarsa disciplina del Codice del 1942, che spinge la dottrina e la giurisprudenza a ricostruire le norme codicistiche in materia di contabilità quali norme di “rinvio”, sostanzialmente in bianco, alle norme tecniche (¹⁵¹).

Interpretando le disposizioni codicistiche come norme a fattispecie indeterminata, invece, i principi contabili nazionali assolverebbero ad una duplice funzione: avrebbero, infatti, natura sia integrativa, sia interpretativa delle norme giuridiche in materia di bilancio. In ogni caso, i principi contabili non andrebbero considerati norme giuridiche in senso proprio e varrebbero nei limiti in cui sono compatibili con le norme in materia di contabilità e bilancio. Di conseguenza, l’approvazione e la pubblicazione dei principi contabili per opera di organismi tecnici, seppure autorevoli, non è di per sé sufficiente a garantirne la correttezza: il redattore del bilancio, ed eventualmente il giudice, non sono esonerati dall’obbligo di verificare la conformità dei principi contabili alla luce delle norme giuridiche vigenti (¹⁵²).

È questa l’interpretazione oggi prevalente in dottrina (¹⁵³).

senso giuridico, infatti, si realizza quando il principio contabile corrisponde a quello giuridico: R. RORDORF, *La deroga obbligatoria delle norme relative al bilancio*, in *Le società*, 1987, 257.

(¹⁴⁹) Di rinvio parla, ad esempio, M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 911; P. BALZARINI, *La natura giuridica dei principi contabili in alcuni Paesi europei: Italia, Francia, Regno Unito, Germania*, in A. PROVASOLI e A. VIGANÒ, “Processi”, cit., 19-20.

(¹⁵⁰) E. BOCCHINI, *Manuale*, cit., 11 ss. G. TOMASIN, *I principi contabili: natura ed importanza*, cit.

(¹⁵¹) G. FERRI, *Delle imprese*, cit.

(¹⁵²) Sottolinea come la “clausola generale di bilancio” consista, in definitiva, nell’attribuzione ai giudici – e non alla prassi, intesa come espressione delle categorie contabili – di un potere “politico” di scelta e concretizzazione del contenuto della regola C. ANGELICI, *Principi di redazione del bilancio. Premessa*, in M. BUSSOLETTI (a cura di), “La nuova disciplina dei bilanci di società” Torino, 1993, 28-29.

(¹⁵³) Cfr., da ultimo, G. SCOGNAMIGLIO, *L’adozione*, cit.

Non si può fare a meno di rilevare, in ogni caso, una certa imprecisione di fondo nella dottrina, che continua ad utilizzare promiscuamente i termini di “richiamo” e “rinvio”, sebbene il contesto renda chiaro che il rinvio non è inteso in senso tecnico. Emblematico di questa confusione è A. GIORNETTI, *I principi*, cit., 19 secondo il quale: “*i principi contabili vengono recepiti integralmente come «regole dell’arte» proprie di altri ordinamenti sociali, per effetto del rinvio che la norma giuridica compie ogni qualvolta richiami i principi di un’ordinata contabilità o la rappresentazione chiara, veritiera e corretta o espressamente «principi contabili» riconosciuti in ambito nazionale ed internazionale*”. Sulla distinzione tra richiamo e rinvio, si veda, ad esempio, F. MOSCONI e C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale (Parte generale)*, IV, ed., Torino, 2007, 208.

Al riguardo, si può precisare che i principi contabili svolgerebbero una funzione integrativa, in tutte quelle ipotesi in cui le norme di legge risultano insufficienti a definire la disciplina concreta della fattispecie (es. determinazione dei criteri di valutazione delle attività e passività in valuta, definizione del criterio da adottare nei casi “eccezionali” in cui è obbligatorio operare la deroga generale di cui all’articolo 2423, comma 4, del cod. civ.). La Cassazione, peraltro, ha espressamente ammesso che la violazione delle regole tecniche può essere dedotta come motivo di ricorso per cassazione, qualora il contenuto della regola tecnica sia oggetto di un richiamo da parte di norme giuridiche ⁽¹⁵⁴⁾.

I principi contabili, d’altra parte, svolgerebbero una funzione interpretativa delle norme di legge in tutti i casi in cui queste, utilizzando criteri “indeterminati”, conterrebbero un rinvio implicito alle regole tecniche idonee a dar loro il significato di volta in volta più appropriato ⁽¹⁵⁵⁾.

Parte della dottrina, inoltre, ritiene che, con la disciplina attuativa della IV direttiva CEE, il problema abbia assunto nuova veste: dopo la riforma del 1991, infatti, alcuni principi contabili sono stati parzialmente codificati ⁽¹⁵⁶⁾ e, di conseguenza, si è ridimensionata la facoltà per il redattore del bilancio di trovare in fonti estranee al diritto la disciplina del documento contabile che deve redigere.

In questa ottica, si comprende anche l’eliminazione del riferimento esplicito ai corretti principi contabili contenuto nell’articolo 4 del DPR 135/75. La modifica, in particolare, avrebbe lo scopo di eliminare un riferimento che era divenuto superfluo: la previsione espressa e generalizzata dell’obbligo di “corretta” rappresentazione della situazione societaria, inserita nel Codice civile dalla medesima riforma, costituisce già di per sé un rinvio implicito ai corretti principi contabili ⁽¹⁵⁷⁾.

Una certa confusione traspare anche in E. BOCCHINI (*Manuale*, cit., 14), che rileva come l’interpretazione delle clausole generali di bilancio in chiave di rinvio in bianco ai principi contabili vada esclusa in base alla considerazione che non si tratta di vere e proprie clausole a contenuto indeterminato, quali le nozioni di “equità” o “buona fede”, ma di norme che fanno riferimento a regole tecniche predeterminate o comunque individuabili e che, in ogni caso, possono essere utilizzate solo se conformi alle norme giuridiche che disciplinano il bilancio, peraltro già piuttosto dettagliate e numerose.

⁽¹⁵⁴⁾ Cass., sentenza 15 dicembre 1972, n. 3616, in Foro it., 1973, I, 1474, che si riferiva, tuttavia, a regole tecniche appartenenti al campo della scienza medica.

⁽¹⁵⁵⁾ I principi contabili interverrebbero, in particolare, sia per chiarire il corretto significato delle norme (es. il significato di “costi direttamente imputabili al prodotto” articolo 2426, n. 1, cod. civ.), sia per definire le procedure di calcolo di alcuni principi posti dalla legge (es. determinazione del valore dei lavori in corso su ordinazione sulla base dei corrispettivi contrattuali maturati con ragionevole certezza). Cfr. G. VERNA, *I principi contabili: norme tecniche d’integrazione e interpretazione della legge*, in Giur. comm., 2000, I, 147.

⁽¹⁵⁶⁾ Così, testualmente, P. BALZARINI, *Introduzione*, cit., 12.

⁽¹⁵⁷⁾ La tesi ha ricevuto anche l’avallo del Consiglio di Stato, la cui Sezione VI, nella sentenza del 28 aprile 1998, n. 572 (pubblicata in Giur. It., 1998, 2178), ha statuito che “il riferimento ai «corretti principi contabili» di cui all’art. 4 d.P.R. 31 marzo 1975 n. 136, anche a seguito della sua eliminazione testuale avvenuta ai sensi dell’art. 23 d.lgs. 9 aprile 1991 n. 127, deve considerarsi implicito anche nella vigente normativa. Infatti, il sistema di regole tecniche cui detti principi si sostanziano svolge una funzione integrativa delle norme di legge in tema di formazione del bilancio d’esercizio, il quale deve essere redatto in modo da fornire con chiarezza la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, nonché del risultato economico dell’impresa”.

A questa clausola, peraltro, la dottrina maggioritaria tende ad attribuire efficacia sovraordinata rispetto alle altre clausole di bilancio ⁽¹⁵⁸⁾: al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 2423, comma 3, prevede l'obbligo sia di fornire informazioni complementari "*quando le disposizioni di legge non sono sufficienti a dare una rappresentazione veritiera e corretta*", sia di disapplicare (articolo 2423, 4° comma) le disposizioni di legge, nei casi eccezionali in cui siano incompatibili con una rappresentazione veritiera e corretta della situazione reddituale, patrimoniale e finanziaria dell'impresa.

Seguendo questa impostazione, una corretta applicazione della disciplina giuridica in materia di bilancio non può prescindere dall'applicazione dei principi contabili, se non altro al fine di consentire il confronto tra il bilancio costruito in base alle norme codicistiche, quello costruito in base ai principi contabili e la rappresentazione veritiera e corretta.

In realtà, la riforma del 1991 non fa che confermare le ricostruzioni precedenti della dottrina: al riguardo, significativa è la precisazione contenuta nella Relazione ministeriale al d.lgs. 127, in cui si nota che con l'obbligo di corretta rappresentazione dei fatti di gestione "*si è operato un implicito rinvio ai principi contabili ... e se ne è così chiarito il ruolo di criterio tecnico meramente interpretativo-integrativo delle norme di legge che disciplinano la formazione e il contenuto dei documenti contabili*". Anche la CONSOB sembra condividere questa ricostruzione del sistema ⁽¹⁵⁹⁾.

La discussione sul ruolo dei principi contabili ha ricevuto nuova linfa al momento dell'emanazione della riforma delle società quotate di cui al d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, il cui articolo 117, comma 2, conferisce al Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, su proposta della CONSOB, formulata d'intesa con la Banca d'Italia e l'ISVAP, il compito di individuare "*tra i principi contabili riconosciuti in ambito internazionale e compatibili con quelli delle direttive emanate in materia dall'Unione Europea quelli sulla base dei quali gli emittenti strumenti finanziari quotati sia in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione sia in mercati di paesi extracomunitari possono, in deroga alle vigenti disposizioni in materia, redigere il bilancio consolidato, sempre che i suddetti principi siano accettati nei mercati di paesi extracomunitari*" ⁽¹⁶⁰⁾.

⁽¹⁵⁸⁾ P. SFAMENI, *Le fonti*, cit., 14 ss.

⁽¹⁵⁹⁾ Con la comunicazione 1° marzo 1994, n. 94001751, infatti, la CONSOB ha osservato che "*la nuova disciplina del bilancio di esercizio e del bilancio consolidato che deriva, come noto, dal processo di riempimento nell'ordinamento giuridico interno delle norme contabili emanate dalla Comunità Economica Europea, presuppone in via naturale un sub-sistema di regole tecniche (principi contabili) che interpretano e integrano le norme di legge al fine di fornire con chiarezza la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale nonché del risultato economico dell'impresa. Ciò premesso, la Commissione, onde consentire un ordinato e omogeneo svolgimento dell'attività di revisione, intende proseguire lungo la linea tracciata dalla delibera n. 1079 dell'8 aprile 1982, ed indica, quale punto di riferimento, i principi contabili fin qui emanati dal Consiglio nazionale dei Dottori commercialisti dal Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali, dei quali si potrà tener conto nei limiti in cui risultano compatibili con le norme vigenti*".

⁽¹⁶⁰⁾ Per un esame più approfondito del contenuto dell'articolo 117 del TUF, si possono vedere i commenti di P. PISCITELLO, *Commento sub articolo 117*, in G. CAMPOBASSO (a cura di), "D.Lgs. 24 febbraio 1998 n. 58. Commentario al testo unico della Finanza", vol. 2, Torino, 2002, 966 ss.; R. ROTA, *Commento sub articolo 117*, in C. RABITTI BEDOGNI (a cura di), "Il Testo Unico della intermediazione finanziaria. Commentario al D.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58",

Questa disposizione riserva alle società, italiane ed estere, emittenti strumenti finanziari quotati sia in mercati regolamentati italiani o dell'Unione Europea sia in mercati extracomunitari (i cd. “*global player*”), la possibilità di applicare i principi contabili riconosciuti in sede internazionale per la redazione del bilancio consolidato, purché soddisfino determinate condizioni: carattere internazionale, compatibilità con le Direttive UE, accettazione sui mercati di quotazione al di fuori della Unione Europea ⁽¹⁶¹⁾.

La disposizione menzionata è stata introdotta con lo scopo di ammodernare ed armonizzare l'informazione contabile dei gruppi di società operanti a livello internazionale. Si è obiettato, tuttavia, che la previsione, per le sole società quotate, di applicare i principi contabili internazionali, potesse condurre ad una potenziale disparità di trattamento tra società quotate e altre società, anche non quotate, che possono trovarsi nella stessa condizione di doversi presentare sul mercato internazionale con una informazione contabile omogenea e comparabile. Per questo motivo, la legge 3 ottobre 2001, n. 366, (legge delega per la riforma del diritto societario italiano), conteneva un principio diretto a stabilire “*le condizioni in presenza delle quali le società, in considerazione della loro vocazione internazionale e del carattere finanziario, possono utilizzare per il bilancio consolidato principi contabili riconosciuti internazionalmente*” ⁽¹⁶²⁾.

Il recepimento, da parte del legislatore comunitario, dei principi IAS/IFRS, tuttavia, ha di fatto “scavalcato” e reso inoperanti i tentativi di giuridicizzazione dei principi contabili internazionali prefigurati dal legislatore nazionale.

4.2. – RICOSTRUZIONE DELL’ASSETTO DEL SISTEMA E NOTE CRITICHE

All’esito di questa breve panoramica sui componenti del sistema contabile nazionale e sulla loro evoluzione storica, è possibile tentare una ricostruzione della nozione di “principio contabile”.

I principi contabili, peraltro, possono essere analizzati sotto due punti di vista: un punto di vista formale, che riguarda essenzialmente la loro qualificazione giuridica e, dunque, la posizione all’interno del sistema delle fonti; e un punto di vista sostanziale, che attiene, invece, alla loro struttura e funzione tipica all’interno del sistema contabile.

Dal punto di vista che abbiamo definito sostanziale (oppure, in senso traslato, “ontologico”), i principi contabili sono regole e convenzioni ragionieristiche, volte ad individuare la composizione del bilancio (gli schemi e le voci), nonché i criteri e i metodi di classificazione e valutazione delle singole operazioni aziendali.

Al riguardo, è necessaria un’ulteriore precisazione. Abbiamo visto che la contabilità è un “linguaggio”: la contabilità, anzi, è *il* linguaggio dell’azienda

Milano, 1998, 631 ss.; G. GIORDANO, *Commento sub articolo 117*, in G. ALPA e F. CAPRIGLIONE (a cura di), “Commentario al TU delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria”, tomo II, Padova, 1998, 1089 ss.

⁽¹⁶¹⁾ Per alcune condivisibili note critiche sulla disposizione del TUF in commento, si veda S. FORTUNATO, *Armonizzazione contabile fra sovranità nazionale e globalizzazione*, in Riv. Soc., 1999, 343 ss.

⁽¹⁶²⁾ Su cui, *amplius*, Capitolo IV, par. 3.

(¹⁶³). Come tutti i linguaggi, la contabilità ha le sue regole. Alcune regole sono più stringenti, altre lo sono meno. I principi contabili si distinguono dalle altre regole e tecniche ragionieristiche per alcune differenze strutturali e, soprattutto, applicative.

Per gli aziendalisti, in particolare, il termine “principio” va inteso come sinonimo di “*legge o regola generale adottata o professata come guida all’azione; una base di condotta od un fondamento all’azione pratica*” (¹⁶⁴). Ne consegue che “*i principi della contabilità non stabiliscono esattamente come si debba rilevare ciascun singolo evento della vita aziendale*”, ma forniscono una “*guida*” all’azione pratica (¹⁶⁵).

Nonostante possa sembrare “dissacrante”, non si può fare a meno di rilevare che questa definizione presenta una notevole similarità con la definizione di “principi fondamentali” accolta dalla migliore dottrina costituzionale. Colpisce, in particolare, la notevole affinità tra le modalità applicative dei principi “fondamentali” e quelle dei principi contabili: in entrambi i casi, a ben vedere, i principi si caratterizzano perché non dettano regole puntuali, ma forniscono dei “*criteri per prendere posizione*” (¹⁶⁶). I principi contabili, dunque, in un certo senso, si differenziano dalle regole contabili perché la loro applicazione non è valutabile in termini di “*aut ... aut*”: infatti, mentre l’applicazione (¹⁶⁷) della regola che richiede che le operazioni aziendali siano espresse in termini monetari o di quella che richiede l’uso della partita doppia è valutabile in termini rigidamente alternativi (o si usa la partita doppia, o non la si usa), l’aderenza ai principi contabili non lo è (in una medesima azienda, ad esempio, le rimanenze attive d’esercizio potrebbero valutarsi in funzione di valori determinati secondo il metodo LIFO per alcuni inventari, e secondo il metodo FIFO per altri) (¹⁶⁸).

Più precisamente, i principi contabili sono un corpus di regole tendenzialmente completo, che comprende, pertanto, sia regole puntuali, sia regole “di principio”.

(¹⁶³) R. N. ANTHONY, *Principi*, cit., 20 (cfr. paragrafo 1).

(¹⁶⁴) È questa la definizione fornita dall’AICPA con riferimento al significato del termine “*principles*” nel contesto della locuzione *accounting principles* e riportata da R. N. ANTHONY, *Principi*, cit., 21.

(¹⁶⁵) Nella dottrina aziendalistica, tuttavia, non è mancato chi ha contestato l’uso del termine “principi” in quanto vago e impreciso, preferendo, sulla scia della dottrina americana, quello di *standard*. Il termine “principi”, infatti, comunicherebbe un’idea di universalità che mal si concilierebbe con la visione della ragioneria come strumento al continuo servizio dell’uomo. Il termine “*standard*”, invece, sarebbe più efficiente, in quanto comunicherebbe la nozione di “punto di riferimento”, “modello di confronto”. L. POTITO, *I «principi contabili generalmente accettati»*, cit., 128.

(¹⁶⁶) G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 149 (cfr. Capitolo I, paragrafo 1.5).

(¹⁶⁷) Si noti che la valutazione in termini alternativi ha ad oggetto l’applicazione della regola, non la sua *precettività*, che attiene al diverso profilo della natura e dell’efficacia della medesima (profilo che abbiamo definito “formale”).

(¹⁶⁸) L’esempio si ritrova già nell’elenco “ufficiale” dei principi contabili generalmente accettati negli Stati Uniti (P. GRADY, *Inventory of generally accepted accounting principles for business enterprises*, New York, 1965, 32). Come rilevato da P. ONIDA (*Il bilancio*, cit., 224), peraltro, “*I «principi contabili generalmente accettati», secondo la pratica nord-americana, non costituiscono, in realtà, regole rigide dalle quali non possa deviare, bensì norme o «guide» di generico orientamento, elasticamente adattabili alle varie condizioni operative delle aziende e ai mutamenti che queste condizioni possono presentare*”.

All'esperto contabile, dunque, come all'interprete della Costituzione, va riconosciuta in molti casi una dose ineliminabile di discrezionalità nella scelta della soluzione da adottare nel caso concreto, discrezionalità che viene esercitata attraverso un'operazione di individuazione-specificazione della regola generale e, se del caso, attraverso un "bilanciamento" tra principi contrastanti ⁽¹⁶⁹⁾.

Attenzione: il parallelo tra principi contabili e principi costituzionali va inteso in modo assolutamente atecnico e descrittivo – forse meglio sarebbe dire "suggestivo" – non certo ricostruttivo.

Accostando i principi contabili ai principi costituzionali, in particolare, non si vuole affermarne l'intrinseca normatività; la "suggerione" riguarda le modalità applicative dei principi, non certo la loro natura giuridica. Come si è più volte ricordato, questa dipende esclusivamente dalla qualificazione formale della norma – *recte*, dalla sua riconducibilità ad una fonte abilitata a produrre diritto in un determinato ordinamento ⁽¹⁷⁰⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Frutto di bilanciamento, in particolare, appare l'applicazione della clausola di salvaguardia della rappresentazione veritiera e corretta prevista dall'articolo 2423, comma 4, cod. civ. L'affermazione, peraltro, non contrasta con l'obbligatorietà della deroga, enfatizzata dalla dottrina maggioritaria: anche il bilanciamento, infatti, attiene a norme sicuramente obbligatorie (C. Cost., sentenza n. 1 del 1956). La tesi, inoltre, è rafforzata anche dalla giurisprudenza che esclude che il ricorso alla deroga possa dipendere da una scelta discrezionale degli amministratori (Tribunale di Milano, sentenza 16 luglio 2003, in *Le Società*, 2004, 627 ss.): il bilanciamento, infatti, che è una comparazione tra norme, non può che essere effettuato dal giudice; per gli operatori, d'altro canto, l'applicazione del risultato del bilanciamento tra norme non può che essere obbligatoria.

Sull'obbligatorietà della deroga, con riferimento anche alla corrispondente previsione della IV Direttiva, M. VENUTI, *Le deroghe di bilancio alla luce della riforma societaria (I parte)*, in *Le società*, 2005, 1379.

Suggestiva, al riguardo, è anche la comparazione con i principi contabili internazionali: il *Framework* degli IAS/IFRS (su cui vedi il Capitolo IV), nell'individuare le caratteristiche fondamentali del bilancio IAS/IFRS afferma espressamente che "nella pratica un bilanciamento, o trade-off, tra caratteristiche qualitative è spesso necessario. Generalmente si deve mirare a ottenere un appropriato equilibrio tra le varie caratteristiche al fine di soddisfare le finalità del bilancio.. L'importanza relativa che le caratteristiche assumono caso per caso è oggetto di un giudizio professionale" (paragrafo 46).

Sulla deroga prevista dall'articolo 2423, comma 4, cod. civ. come eccezione nel senso di "devianza" rispetto alla norma e non di rarità, S. BRANCIARI, *Il bilancio*, cit., 428 ss. *Contra*, però, Tribunale di Pinerolo, sentenza 1° marzo 1999, in *Impresa*, 2001, 1431; G. FIORI, *Il principio della «rappresentazione veritiera e corretta» nella redazione del bilancio di esercizio*, Milano, 1999, 112. Occorre rilevare, peraltro, che, dal punto di vista giuridico-ricostruttivo, la disputa in ordine alla "frequenza" e al numero dei casi in cui è possibile applicare la citata deroga appare del tutto irrilevante. Sul piano sistematico, infatti, non conta tanto "quante volte" si debba derogare in concreto alla regola generale (l'eccezionalità della deroga), quanto perchè lo si debba fare (la *ratio* della previsione), né si può ritenere che la risposta alla seconda domanda dipenda dalla risposta fornita alla prima: al contrario, è la ricostruzione della *ratio* che influisce sul modo e sulla frequenza di applicazione della norma.

Sull'obbligatorietà della deroga come conseguenza necessaria della corrispondente previsione della IV Direttiva, M. VENUTI, *Le deroghe di bilancio alla luce della riforma societaria (I parte)*, in *Le società*, 2005, 1379. Al medesimo contributo si rinvia, inoltre, anche per alcune considerazioni in ordine al campo di applicazione oggettivo della deroga (individuazione dei principi di bilancio concretamente derogabili).

⁽¹⁷⁰⁾ Come ricordato nel Capitolo I, infatti, secondo la dottrina che oggi appare assolutamente maggioritaria, il contenuto di una regola è del tutto ininfluenza ai fini della qualificazione della medesima come norma giuridica.

L'individuazione della natura giuridica dei principi contabili riguarda, dunque, il secondo profilo della nostra analisi, quello formale.

Al riguardo, è necessario ribadire che, mentre l'individuazione della natura sostanziale dei principi contabili è valida, in linea di massima, a prescindere dal contesto considerato, la qualificazione giuridica è intrinsecamente relativa e storicamente determinata: i principi contabili sono e restano regole ragionieristiche⁽¹⁷¹⁾, a prescindere dalla veste giuridica che assumono secondo il momento storico, ma possono avere o no valore di norme giuridiche, a seconda delle scelte contingenti del legislatore.

Tanto premesso in linea di principio, dalla breve rassegna svolta nei paragrafi precedenti emerge che i principi contabili nazionali non possono essere considerati fonti del diritto.

In assenza di una norma di rinvio in senso tecnico, infatti, i principi contabili restano regole ragionieristiche, seppure dotate di indubbio rilievo giuridico. L'interprete, dunque, deve normalmente utilizzare i principi contabili quali regole tecniche idonee, di volta in volta, a concretizzare i principi – questa volta giuridici – contenuti nelle clausole generali di bilancio. L'applicazione dei principi, tuttavia, non è mai immediata, ma presuppone un giudizio di compatibilità con le norme giuridiche.

Anche nel caso in cui, in virtù dell'espressa previsione dell'articolo 2423, comma 4, i principi contabili possono essere applicati, in casi eccezionali, in deroga alle norme di legge, le regole tecniche non vengono giuridicizzate: è pur sempre la legge che fornisce il parametro (la rappresentazione veritiera e corretta) che consente la propria disapplicazione. Poco importa, su un piano di teoria generale, se il significato di questo parametro è concretamente “riempito” dai principi contabili: la questione è di natura interpretativa e si risolve, a ben vedere, nella prevalenza dell'interpretazione logico-sistematica su quella letterale (che, come ricordato nel Capitolo I, è oggi pacificamente ammessa). Consentire che si possa derogare alle singole previsioni legislative qualora lo imponga la necessaria aderenza alla “rappresentazione veritiera e corretta”, infatti, non equivale a dire che i principi contabili prevalgono sulle norme giuridiche, bensì che la necessità di rispettare la *ratio* del sistema prevale sulla necessità di una pedissequa applicazione delle norme. Ancora una volta, in sostanza, i principi – quelli giuridici – prevalgono sulle norme.

Un corollario di questa impostazione è il ruolo fondamentale svolto dal giudice nell'identificazione e nell'applicazione dei “corretti” principi contabili: è al giudice, in definitiva, che spetta *statuire* se e in che misura determinate regole tecniche sono idonee a soddisfare i requisiti posti dalla legge. In questo senso, è possibile ritenere che il diritto contabile italiano sia, in larga misura, un diritto “giurisprudenziale”⁽¹⁷²⁾.

Altro corollario è quello per cui, in definitiva, nel sistema contabile italiano non è possibile – perlomeno, non lo era – individuare un organismo, diverso dalla magistratura, che abbia il potere di “*statuire*” i corretti principi contabili: i vari

⁽¹⁷¹⁾ Anche i principi contabili internazionali, in sé considerati, rispondono a questa definizione: lo IAS 8, infatti, precisa che “*i principi contabili sono i principi, concetti di base, convenzioni, regole e prassi applicati dall'impresa nella preparazione e nella presentazione del bilancio*”.

⁽¹⁷²⁾ S: FORTUNATO, *Approccio legislativo*, cit., 454.

organismi tecnico-contabili possono solo elaborare, suggerire, proporre principi contabili, ma non certo imporli da un punto di vista giuridico ⁽¹⁷³⁾.

Ragionando ancora una volta in termini di fonti del diritto – anche se in maniera probabilmente traslata – i principi contabili di origine nazionale hanno, al più, valore di *soft law*, ma non certo di *hard law* ⁽¹⁷⁴⁾.

5. – I SISTEMI CONTABILI DEI PRINCIPALI STATI DELLA UE: CENNI

Nella dottrina aziendalistica che si è occupata dei sistemi contabili di altri ordinamenti, è comune il rilievo per cui la divisione tra “famiglie” di sistemi contabili segue quella tra “famiglie” di sistemi giuridici e coincide, in linea di principio, con la distinzione tra *civil law* e *common law* ⁽¹⁷⁵⁾.

Nei sistemi di *common law*, infatti, il ruolo dei principi contabili sarebbe esaltato, da un lato, dal carattere estremamente lasco delle norme giuridiche in materia di contabilità e, dall’altro, dalle caratteristiche proprie di questi ordinamenti, in cui la consuetudine ha mantenuto un ruolo piuttosto importante. Non sorprende, pertanto, che tanto la revisione contabile, quanto il concetto di principi contabili “generalmente accettati” siano nati in questi ordinamenti ⁽¹⁷⁶⁾.

Nel Regno Unito, in particolare, da una situazione originaria di sostanziale mancanza di regole e di incertezza in merito all’individuazione dei principi contabili, si è passati, nel corso degli anni ’80, ad una attenta regolamentazione

⁽¹⁷³⁾ Come, del resto, afferma espressamente S. FORTUNATO, *Approccio legislativo*, cit., 466. Per l’autore, infatti, “nessun organismo può arrogarsi il potere di statuire i principi contabili, che, in quanto regole ricollegabili allo «stato della tecnica» sono al più suscettibili di essere rilevati e raccolti, senza che tali raccolte possano spirare a farsi oracolo esclusivo e definitivo dei principi contabili medesimi. La stessa raccolta promossa dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti è certo utile punto di riferimento per l’individuazione dei principi contabili, che tuttavia vivono solo nelle consolidate e autorevoli elaborazioni della scienza ragionieristica [...] i principi contabili stanno alle raccolte come le «regole dell’arte» stanno alle «norme tecniche»: le prime hanno un’origine diffusa e non formalizzata; le seconde un’origine puntuale e formalistica”. L’autore, peraltro, ritiene che questo assetto sia fondamentalmente condivisibile: “nessuno nega l’utilità di un processo di normalizzazione, ma il problema sta nel valore giuridico che a tale processo si intende dare. I principi contabili sono espressione di una costante opera di aggiornamento dello stato dell’arte e guai a chi pretenda di cristallizzarla in maniera definitiva” (S. FORTUNATO, *ivi*, 467).

⁽¹⁷⁴⁾ Per maggiori informazioni sull’origine e sul significato giuridico di questi concetti, si rinvia all’analisi svolta nel Capitolo I, par. 4.1.

⁽¹⁷⁵⁾ In questo senso, ad esempio, M. POZZOLI, *I principi contabili*, in G. BRUNI (a cura di), “Revisione aziendale”, Torino, 2004, 131; G. TOMASIN, *I principi*, cit.; S. AZZALI, *Il sistema delle informazioni di bilancio delle aziende di produzione*, Milano, 1996, 11 ss. in generale, sull’origine e sulla natura dei principi contabili nei principali Stati europei, si vedano S. FORTUNATO, *Bilanci*, cit.; B. CAMPEDELLI, *Ragioneria internazionale*, Torino, 1994; A. PROVASOLI e A. VIGANÒ, *Processi*, cit.; A. FRADEANI, *La globalizzazione*, cit., 12.

Una classificazione più raffinata, ma che, pur basandosi su fattori socio-ambientali più che giuridici, giunge sostanzialmente alle medesime conclusioni è fornita da C. NOBES, *A judgemental classification of financial reporting practices*, in *Journal of Bus. Finance and Acc.*, 1983, 8.

⁽¹⁷⁶⁾ In realtà, entrambi gli istituti nascono negli Stati Uniti: cfr. M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 910.

della materia. Il processo di standardizzazione dei principi contabili inglesi deve molto alla istituzione di un organismo rappresentativo delle categorie interessate alla redazione del bilancio (l'ASB, *Accounting Standards Board*) – cui è stato affidato il ruolo formale di *standard setter* – e al riconoscimento, per via legislativa, del valore legale dei principi contabili elaborati da tale organismo (¹⁷⁷).

Con l'attuazione delle Direttive contabili, tuttavia, si è avviato un processo di normativizzazione dei principi contabili che ha cambiato il tradizionale rilievo dei principi contabili di origine professionale (¹⁷⁸). Attualmente, il sistema non si discosta molto da quello italiano, con l'attribuzione al giudice del potere di sindacare, in ultima analisi, la conformità dei principi contabili (FRS, *Financial Reporting Standards*) elaborati dall'ASB (*Accounting Standards Board*).

Nei sistemi di *civil law*, invece, l'esistenza di un quadro giuridico piuttosto definito e la tradizionale diffidenza nei confronti delle fonti non legislative – *recte*, di origine non statale – ha storicamente determinato una scarsa rilevanza dei principi contabili sul piano strettamente giuridico (¹⁷⁹).

Di particolare interesse, per la similarità delle tradizioni giuridiche rispetto a quelle italiane e per la vicinanza politica e geografica, sono le esperienze maturate in Francia e Germania.

È noto che in Francia si è sviluppata, a partire dagli anni '70, una ampia riflessione sulla disciplina di bilancio, imperniata sulla necessità di pervenire ad una codificazione del diritto contabile, inteso come specifica branca del diritto,

(¹⁷⁷) Per opera del *Companies Act* del 1989, che richiede espressamente agli amministratori delle grandi società di indicare, in calce al bilancio, se sono stati rispettati i principi contabili e giustificare specificamente le eventuali ragioni che hanno consigliato deroghe. Per una panoramica sull'evoluzione e sul funzionamento del sistema contabile inglese, B. KHANNA e L. POZZA, *Regno Unito*, in A. PROVASOLI e A. VIGANÒ, "Processi", cit., 116 ss. Rileva come le norme del *Companies Act* non contengano un vero e proprio riconoscimento giuridico dei principi contabili T. ONESTI, "Fattori ambientali" e comportamenti contabili, Torino, 1995, 54-56.

(¹⁷⁸) Come rilevato dalla stessa dottrina inglese: si veda, per tutti, J. F. BIRD, *Auditors' liability and the legal status of accounting standards*, in *Journal of Business Law*, 1986, 383 ss.

(¹⁷⁹) Particolarmente interessante, per il parallelo tra impostazione contabile e modello di tassazione societaria adottato, è la descrizione delle caratteristiche fondamentali dei sistemi contabili "legalistici" di *civil law* tratteggiata da B. CARSBURG, *The role and future plans of the International Accounting Standards Committee*, in *Quaderni di Finanza CONSOB*, n. 31/1998, 22: "There are countries where business finance is provided more by loans than by equity capital, where accounting rules are dominated by taxation considerations and where legal systems customarily incorporate codes with detailed rules for matters such as accounting. The effect of the taxation systems can be particularly pervasive. Often, the taxation systems effectively offer tax breaks for business by allowing a generous measurement of expenses and modest measurements of revenues, but on condition that these measurements are used for general reporting purposes. Companies have strong incentives to take advantage of these taxation concessions because real cash is involved. But the penalty is a lack of full transparency for arm's length equity investors in the businesses. In these countries, in the past, major providers of finance have been close to the companies in which they have invested, with private contractual arrangements to deal with the provision of information and perhaps involvement in management. The lack of transparency in the general accounts has not mattered so much. However, modern business pressures are changing this. The size of the capital needs the wish to hedge finance-raising with operations or perhaps just a general wish to diversify have created reasons for companies to raise their capital in different countries according to different customs. Major countries in this category include France, Germany and Japan".

caratterizzato da principi e fonti peculiari ⁽¹⁸⁰⁾. La riflessione sul diritto contabile è venuta a maturazione nel corso degli anni '80, anche grazie alla spinta derivante dall'attuazione della IV Direttiva. In tale occasione, infatti, è stata emanata una legge generale in materia contabile, qualificata dalla COB (*Commission des Opérations de Bourse*, la commissione francese di vigilanza sulla Borsa) "codice" dei principi contabili. L'uso del termine "codice", tuttavia, è probabilmente improprio: la codificazione della normativa contabile francese, infatti, è meramente parziale, in quanto non copre i principi contabili di origine tributaria e, di conseguenza, la contabilità delle imprese cd. "civili" che, analogamente a quanto avviene in Italia per professionisti e piccoli imprenditori, tengono unicamente la contabilità fiscale ⁽¹⁸¹⁾.

Nel processo di armonizzazione e giuridicizzazione del sistema contabile francese, inoltre, un passo importante è stato l'adozione, sotto la forma giuridica di decreto ministeriale, del cd. "*plan comptable général*", contenente i principi contabili elaborati dal *Conseil National de la Comptabilité* (CNC). Il *Conseil* è un organismo pubblico consultivo e di coordinamento in materia contabile posto sotto l'autorità del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il rilievo giuridico dei principi contabili recepiti nel *plan* è confermata dalla previsione di sanzioni anche penali per la loro inosservanza.

Con riferimento alla Germania, infine, occorre evidenziare che il sistema contabile tedesco si è sviluppato tradizionalmente come sistema a forte base legale, anche a causa dell'adozione di un modello di "dipendenza rovesciata" tra bilancio civile e fiscale e, di conseguenza, della necessità di basare le determinazioni fiscali su regole certe e aventi valore giuridico.

Come abbiamo già avuto modo di ricordare nei paragrafi precedenti ⁽¹⁸²⁾, peraltro, il principio fondamentale del sistema contabile tedesco è la nozione di *Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung*, che, con tutta probabilità, è anche la matrice della nozione italiana di "corretti principi contabili".

Nel sistema tedesco, tuttavia, manca storicamente un organismo cui sia assegnata – in maniera esclusiva o quantomeno preferenziale – l'elaborazione dei principi contabili. La concreta specificazione della nozione di "corretti principi contabili" è affidata, infatti, all'opera del giudice: sono le corti civili e tributarie che individuano, a partire dall'osservazione della prassi, i principi da ritenersi "corretti" a seconda della specifica impresa considerata (cd. teoria della determinazione induttiva dei corretti principi contabili) ⁽¹⁸³⁾. Ne deriva, che,

⁽¹⁸⁰⁾ S. FORTUNATO, *Bilancio e contabilità*, cit., 37. per un'introduzione generale al sistema contabile francese, si veda P. ANDREI, *Sistemi contabili e informativa di bilancio in Francia*, Milano, 2000; P. BALZARINI, *La natura giuridica*, cit., 27-29. Nella dottrina francese, fondamentale resta il testo di A. VIANDIER e C. DE LAUZAINGHEIN, *Droit comptable*, Parigi, 1993.

⁽¹⁸¹⁾ A. VIANDIER, *La loi d'harmonisation et le droit des sociétés*, in *Rev. Soc.*, 1984, 1 ss. Un vera e propria sistematizzazione e codificazione del diritto contabile, invece, si ha in Belgio: sul punto, S. FORTUNATO, *Bilancio*, cit., 37.

⁽¹⁸²⁾ Cfr. par. 4.2., nota 57.

⁽¹⁸³⁾ Ulteriori riferimenti, anche bibliografici, si possono trovare in P. BALZARINI, *La natura*, cit., 31-33.

secondo alcuni, i principi contabili tedeschi vanno configurati come veri e propri “usi commerciali”⁽¹⁸⁴⁾.

Anche in questo caso, tuttavia, con l’attuazione delle Direttive contabili e la giuridicizzazione di alcuni principi di bilancio, il rilievo della determinazione induttiva dei principi contabili da parte del giudice è sostanzialmente diminuito⁽¹⁸⁵⁾.

Anche da una ricognizione dei sistemi contabili europei breve e superficiale come quella appena svolta emerge che l’attuazione delle Direttive contabili ha rappresentato per tutti gli Stati membri un momento di svolta e di radicale cambiamento delle tradizioni contabili.

Il processo di elaborazione delle Direttive contabili, d’altra parte, ha richiesto un notevole sforzo in termini di ricerca di un compromesso che potesse portare ad una formale convergenza dei due macrosistemi contabili vigenti in Europa, e facenti capo ai macrosistemi giuridici di *common* e *civil law*⁽¹⁸⁶⁾.

Nonostante gli sforzi fatti, tuttavia, è opinione comune in dottrina che, a causa della diversità del contesto giuridico e, in generale, dei “fattori ambientali” socio-economici di partenza, la “normalizzazione” dei principi contabili abbia seguito modelli diversi nei diversi Stati membri⁽¹⁸⁷⁾. Nell’ottica del completamento del mercato unico, pertanto, la via dell’armonizzazione coatta, appariva, in un certo senso, obbligata.

⁽¹⁸⁴⁾ per una sintetica ricostruzione del dibattito sviluppatosi in Germania in ordine alla natura giuridica dei corretti principi contabili, si vedano M. LIVATINO e N. PECCHIARI, *Germania*, in A. PROVASOLI e A. VIGANÒ, “Processi”, cit., 163 ss.

⁽¹⁸⁵⁾ Sul punto, si veda E. PERRONE, *Il «sistema tedesco» dei principi contabili e la IV Direttiva*, Padova, 1990.

⁽¹⁸⁶⁾ M. LACCHINI, *Modelli*, cit., 5. S. AZZALI, *Il sistema*, cit., 41.

⁽¹⁸⁷⁾ S. FORTUNATO, *Bilancio*, cit., 156; S. AZZALI, *Il sistema*, cit., 34. Per un’analisi comprata delle principali divergenze esistenti tra la redazione del bilancio in Francia, Germania, Regno Unito e Italia, S. CORBELLÀ, *Il processo di armonizzazione contabile nell’U.E.*, in G. SAVIO (a cura di), “Dalla Comunità Economica Europea verso l’Unione Europea: problemi e prospettive per il futuro”, vol. 4, Padova, 1998, 81 ss.

IL SISTEMA IAS/IFRS: ORIGINE, STRUTTURA E RAPPORTI CON IL DIRITTO COMUNITARIO

SOMMARIO: 1. Dalle “Direttive contabili” agli IAS/IFRS. – 1.1. L'evoluzione della politica europea di armonizzazione contabile. – 1.2. Il problema del recepimento degli IAS/IFRS: le opzioni possibili e la scelta della Commissione. – 2. Struttura organizzativa del sistema IAS/IFRS e procedimento di *endorsement*. – 2.1. La struttura organizzativa. – 2.2. I soggetti coinvolti nel procedimento comunitario di recepimento. – 2.3. Il Regolamento CE n. 1606/2002 e il procedimento di *endorsement*. – 2.4. L’*“enforcement”*. – 3. Il percorso italiano di avvicinamento al sistema IAS/IFRS: la riforma del diritto societario. – 4. Il quadro delle fonti: il sistema IAS/IFRS come sistema flessibile e multilivello. – 4.1. I Regolamenti omologativi dei principi contabili. – 4.2. La modernizzazione delle Direttive contabili tramite l’adeguamento ai principi IAS/IFRS. – 4.3. La legislazione nazionale di recepimento, attuazione e coordinamento. – 4.4. Il recepimento degli IAS/IFRS nella prassi delle Autorità di vigilanza. – 5. Struttura dei principi contabili IAS/IFRS e valore delle parti che li compongono. – 6. Cenni comparatistici: gli US GAAP.

1. – DALLE DIRETTIVE CONTABILI AGLI IAS/IFRS

Lo sviluppo della concorrenza, la globalizzazione, la crescita e l’integrazione dei mercati dei capitali richiedono un’informazione contabile comparabile e basata su alti *standard* qualitativi: un’informazione contabile che rafforzi, anziché ostacolare, l’efficienza globale del mercato.

L’adozione di *standard* vincolanti per la redazione dei bilanci delle imprese europee – e, in particolare, di quelle quotate – è dunque un passo necessario per realizzare la piena integrazione dei mercati finanziari dei singoli Stati membri dell’Unione.

La IV e la VII Direttiva CEE hanno contribuito ad armonizzare l’informazione contabile di base delle società per azioni, determinando un generale miglioramento della qualità delle norme contabili europee e, grazie alla maggiore comparabilità dei conti delle imprese, hanno agevolato l’attività delle imprese transfrontaliere.

Le Direttive contabili, tuttavia, non sono riuscite a raggiungere l’obiettivo della piena confrontabilità dei bilanci delle società europee, ma hanno ottenuto una mera “equivalenza formale” delle normative contabili nazionali ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ S. FORTUNATO, *Armonizzazione contabile fra sovranità nazionale e globalizzazione*, in Riv. Soc., 1999, 329.

Da un lato, la mancanza di una armonizzazione piena è una conseguenza dello strumento scelto: come ricordato nel Capitolo II, infatti, le Direttive sono atti normativi intrinsecamente di principio, suscettibili di applicazione differenziata negli Stati membri. Non stupisce, pertanto, che le Direttive contabili ammettessero, in una serie di casi, soluzioni alternative, o trattamenti contabili opzionali, né che non affrontassero tutti gli aspetti della disciplina contabile di bilancio. L'uso di un gran numero di nozioni generali e di principi, inoltre, ampliava i margini interpretativi dei singoli Stati membri e riduceva, quindi, il grado di convergenza delle normative contabili nazionali ⁽²⁾.

Da un punto di vista storico-politico, peraltro, la scelta di uno strumento di principio, quale quella della Direttiva, va sicuramente apprezzata: la presenza di un notevole numero di opzioni contabili, infatti, ha agevolato l'approvazione delle Direttive e il loro recepimento nei diversi Paesi europei, permettendo di superare le resistenze opposte dai medesimi Stati membri alla politica di armonizzazione contabile perseguita dalle istituzioni comunitarie. Basta pensare ai lunghi tempi di cui c'è stato bisogno per recepire le Direttive contabili (l'Italia, ad esempio, ha recepito la IV direttiva dopo tredici anni dalla scadenza del termine) per rendersi conto delle difficoltà sollevate dal tentativo di imporre agli Stati membri di rinunciare – seppur parzialmente – alle proprie consolidate tradizioni contabili e convergere verso un modello unitario ⁽³⁾.

La lentezza del procedimento di piena attuazione dei principi posti dalle Direttive è stata anche la causa del loro rapido invecchiamento: mentre gli Stati membri si sforzavano di conformare la propria legislazione e la prassi contabile alle indicazioni comunitarie, il contesto socio-economico è cambiato, rendendo le Direttive del tutto inadeguate a raggiungere gli obiettivi di agevolazione degli scambi intracomunitari ai quali erano preposte.

I cambiamenti più radicali, in particolare, hanno riguardato i mercati finanziari. Nel corso degli anni '90, infatti, i mercati mobiliari internazionali, così come quelli europei, hanno attraversato un periodo di profondi cambiamenti dovuti soprattutto al crescente utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e alla globalizzazione delle economie, che hanno reso possibile raggiungere elevati

⁽²⁾ Di una vera e propria “babele contabile” parla, con riferimento alla persistenza di notevoli differenze tanto nelle terminologie contabili nazionali, quanto nelle interpretazioni della normativa comune comunitaria, B. CARLSBERG, *The role and future plans of the International Accounting Standards Committee*, in Quaderni di Finanza CONSOB, n. 31/1998, 20. L'accento sulla necessità di un linguaggio contabile comune derivante dalla crescente globalizzazione è posto anche da S. ADAMO, *Problemi di armonizzazione dell'informazione contabile*, Milano, 2001, 45.

⁽³⁾ La vischiosità delle tradizioni nazionali di bilancio emerge con evidenza dai numerosi studi che, nel corso degli anni '90, hanno tentato di misurare l'effettivo grado di convergenza delle normative e delle prassi contabili europee: cfr., tra i lavori in lingua inglese, FEE, *Comparative Study on Conceptual Accounting Frameworks in Europe*, maggio 1997; FEE, *The role, position and liability of the statutory auditor in the EU*, gennaio 1996; J. A. LAINEZ e S. CALLAO, *The effect of Accounting Diversity on International Financial Analysis: Empirical Evidence*, in the *Int'l Journal of Accounting*, vol. 35, n. 1, 2000, 65 ss.; D. ORDELHEIDE e A. SEMLER, *Transnational Accounting, A Reference Matrix*, Macmillan Press (UK), 1995. Tra i lavori in lingua italiana, si segnalano: CONSIGLIO NAZIONALE dei RAGIONIERI, *L'armonizzazione dell'informativa finanziaria nell'euromercato dei capitali*, Milano, 2000; T. ONESTI, *“Fattori ambientali” e comportamenti contabili*, Torino, 1995, 426 ss.; G. RUSCONI, *Il bilancio in Europa*, Milano, 1999.

livelli di mobilità dei capitali. Di conseguenza, i mercati finanziari si sono progressivamente avvicinati ⁽⁴⁾.

L'evoluzione dello scenario finanziario internazionale ha accresciuto il numero delle società europee intenzionate a quotarsi in contesti extra-nazionali (i cd. *global player*) e, dunque, obbligate a diffondere informazioni di bilancio più confrontabili e complete di quelle che i bilanci preparati secondo le Direttive comunitarie, applicate in maniera così differenziata nei singoli Stati membri, erano in grado di offrire. Il problema diventava ancor più drammatico in caso di investimenti in mercati extraeuropei, a causa dell'obbligo, previsto da molti ordinamenti di effettuare la riconciliazione dei prospetti contabili con i principi contabili locali ⁽⁵⁾.

Anche all'interno della UE, peraltro, l'adozione di discipline attuative e di prassi nazionali molto particolareggiate e differenziate ha, di fatto, vanificato la possibilità di un riconoscimento reciproco dei prospetti contabili che ⁽⁶⁾ l'Unione si proponeva di conseguire, con l'inevitabile conseguenza, per le emittenti europee, di dover elaborare e presentare più fascicoli di documentazione contabile per potersi quotare in Stati membri diversi da quello di origine.

1.1. – L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA EUROPEA DI ARMONIZZAZIONE CONTABILE

È in questo contesto che le istituzioni comunitarie maturano la decisione di abbandonare la politica di graduale armonizzazione seguita sin dalla fine degli anni '60, a favore di una spinta decisa verso una vera e propria "standardizzazione" delle regole contabili ⁽⁷⁾ applicate dai *global player*, da attuarsi tramite l'adozione coatta di un unico *corpus* di principi contabili.

⁽⁴⁾ M. VENUTI, *Il bilancio di esercizio fino agli IAS/IFRS*, Milano, 2006, 348, al quale si rinvia anche per un'ampia esposizione della nascita e dell'evoluzione del "nuovo corso" della strategia contabile della UE a partire dagli anni '90. si ricordi, inoltre, che, in ambito europeo, il processo di integrazione dei mercati finanziari è stato rafforzato e accelerato anche dall'introduzione dell'euro.

La necessità di armonizzazione contabile, in realtà, non è un tema discusso solo nell'ambito della UE, ma, più in generale, al livello mondiale. Per una breve ricognizione dei benefici che deriverebbero da una marcata armonizzazione globale dei bilanci delle società quotate, si veda S. ADAMO, *Problemi*, cit., 45 ss., al quale si rinvia anche per maggiori indicazioni bibliografiche sul tema.

⁽⁵⁾ Di particolare rilievo, per le società europee, era l'obbligo di riconciliazione dei bilanci imposto dalla SEC (*Security Exchange Commission*, equivalente statunitense della CONSOB) a tutte le società che intendessero quotarsi negli Stati Uniti. Fino alla fine del 2007, infatti, la SEC richiedeva che i bilanci delle società quotate negli Stati Uniti venissero elaborati (nel caso di imprese non statunitensi, ri-elaborati) in conformità a principi contabili generalmente riconosciuti negli Stati Uniti (gli US GAAP: sul tema, si veda, *amplius*, il paragrafo 5). Per comprendere l'entità dei costi e delle disarmonie legate alla necessità di adeguamento contabile delle imprese cd. "multilisting" può essere interessante lo studio di A. ZURZOLO, *La globalizzazione dei mercati e l'armonizzazione delle regole contabili*, in Riv. Dott. comm., 1997, 824 ss., dove si commentano i risultati di una ricerca condotta sui bilanci consolidati del 1995 di società italiane quotate sui mercati statunitensi.

⁽⁶⁾ Il riconoscimento reciproco dei prospetti contabili era stato prefigurato dalla Direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, n. 89/666/CEE (cd. XI Direttiva), relativa alla pubblicità delle succursali create in uno Stato membro da taluni tipi di società soggette al diritto di un altro Stato.

⁽⁷⁾ Può essere utile ricordare che, in ambito comunitario, l'armonizzazione è il processo attraverso il quale vengono eliminate le differenze nelle legislazioni nazionali derivanti da singole

norme (B. CARUSO, *Armonizzazione dei diritti e delle legislazioni nella Comunità europea*, in Enc. Giur., II, Roma, 1993, 2). L'armonizzazione, pertanto, si distingue tanto dal "ravvicinamento" e dal "coordinamento" delle legislazioni, quanto dalla loro "unificazione".

Il ravvicinamento delle legislazioni, infatti, riguarderebbe l'eliminazione delle differenze derivanti da complessi di norme, e non da norme puntuali. Coerentemente, gli strumenti normativi previsti per le due ipotesi sarebbero diversi: solo Direttive nel caso del ravvicinamento (cfr. articolo 94 TCE), anche Regolamenti e decisioni nel caso dell'armonizzazione. Il coordinamento delle legislazioni, invece, appare legato maggiormente alla prassi della Commissione e a strumenti di *soft law*; l'unificazione presuppone l'adozione dell'obbligo di adottare un unico *corpus* di norme e avviene normalmente in caso di unificazione territoriale o di estensione della sovranità di uno Stato ad un territorio che precedentemente ne era escluso (per esempio, in caso di annessione di uno Stato). questi concetti sono stati analizzati nel Capitolo II, paragrafo 1, al quale si rinvia per maggiori approfondimenti.

La distinzione tra questi concetti è stata approfondita anche dalla dottrina tributaria, con specifico riferimento alla diversa natura dell'armonizzazione prevista per le imposte indirette (articolo 93 Trattato CE) e del ravvicinamento applicabile alle imposte dirette (articolo 94 Trattato CE). Sul tema, P. ADONNINO, *Armonizzazione fiscale nell'Unione europea*, in Enc. Dir., Agg., III, Milano, 1999, 276 ss.; P. RUSSO e R. CORDEIRO GUERRA, *L'armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in Rass. trib. I, 1990, 632; C. SACCHETTO, *L'armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in Dir. Prat. trib., I, 1989, 281. Sul ruolo del coordinamento nella materia fiscale, si veda, da ultimo, G. MELIS, *Coordinamento fiscale nella UE*, in Enc. Dir., Annali, vol. I, Milano, 2007, 394 ss.

Nella letteratura aziendalistica, tuttavia, il termine armonizzazione è inteso anche in un significato diverso da quello tecnico utilizzato in ambito comunitario, ed è normalmente analizzato in opposizione al concetto di standardizzazione contabile.

L'armonizzazione contabile, in particolare, è normalmente intesa come processo teso ad accrescere la compatibilità delle pratiche contabili attraverso la limitazione del grado di variabilità delle scelte contabili ammesse; la standardizzazione, viceversa, sarebbe un processo attraverso il quale vengono imposte regole predeterminate: C. W. NOBES e R. H. PARKER, *Comparative International Accounting*, IV ed., Hempstead 1995, 117. La standardizzazione, dunque, implica un livello di convergenza maggiore rispetto alla armonizzazione: in tal senso, anche B. CAMPEDELLI, *Ragioneria internazionale*, Torino, 1994, 32. Sul tema, vedi anche A. BELKAOUI, *International Accounting. Issues and Solutions*, Westport, Connecticut, 1986, 58; H. THEUNISSE, *Financial reporting in EC countries: theoretical versus practical harmonization*, in Eur. Acc. Rev., 1994 vol. 3, n. 1, 143. Sull'importanza anche terminologica della distinzione tra standardizzazione e armonizzazione, si vedano, in particolare, nella dottrina aziendalistica italiana, P. ONIDA, *Il bilancio d'esercizio nelle imprese, la sua «standardizzazione» e «certificazione»*, in Riv. Dott. comm., 1974, 197 ss.; P. E. CASSANDRO, *Sull'armonizzazione internazionale dell'informativa contabile*, in Riv. it. di Rag. ed Ec. Az., 1984, 382 ss. Per una distinzione tra standardizzazione e armonizzazione contabili, intese come processi, e modelli contabili (standardizzati o armonizzati), intesi come risultato, in un dato momento storico, di questi processi: S. ADAMO, *Problemi*, cit., 50-51. Nel medesimo senso, sostanzialmente, J. S. W. TAY e R. H. PARKER, *Measuring International Harmonisation and Standardization*, in Abacus, 1990, vol. 26, 1, 73 che precisano: "Armonia ed uniformità non sono .. dicotomici. La prima è un punto sul continuo tra i due stati della totale diversità e uniformità, escludendo questi stati limite". Tanto all'armonizzazione, quanto alla standardizzazione contabile si può pervenire *de facto*, come conseguenza di una convergenza spontanea delle diverse prassi contabili, o *de iure*, in virtù di una regolamentazione normativa più o meno stringente. Le diverse ricostruzioni della dottrina contabile relative al concetto di armonizzazione contabile e a quello di standardizzazione sono ricordate da A. GIORNETTI, *I principi IAS/IFRS in Italia*, Milano, 2005, 23-27.

Evidenzia la confusione esistente nel settore dell'armonizzazione contabile K. V. HULLE, *Harmonization of Accounting Standards in the EC: is it the beginning or is it the end?*, in Eur. Acc. Rev., 1993, vol. 2, n. 2, 390.

Sul ruolo degli IAS/IFRS nel processo di armonizzazione contabile europea, G. VERNA, *Le nuove frontiere dell'informazione contabile in Europa*, in Riv. Dott. comm., 2002, 421 ss.

La svolta viene annunciata nel novembre 1995, con la pubblicazione della comunicazione “*Armonizzazione contabile: una nuova strategia contabile nei confronti del processo di armonizzazione internazionale*”⁽⁸⁾, in cui la Commissione richiama l’attenzione sulla necessità, da un lato, di eliminare il divario esistente tra le informazioni finanziarie imposte dalla normativa comunitaria e le esigenze dei mercati internazionali dei capitali (e, dunque, di migliorare il valore informativo e la comparabilità dei dati di bilancio) e, dall’altro, di assicurare all’Europa la possibilità di contribuire adeguatamente al dibattito internazionale sull’armonizzazione contabile.

Accantonato il metodo dell’armonizzazione “a larghe maglie”, utilizzato nelle Direttive contabili degli anni ’70 e ’80, pertanto, la nuova strategia delle istituzioni comunitarie mira ad assicurare che le società europee possano operare sia sui mercati europei, sia su quelli internazionali, sulla base di unico insieme di principi d’informativa contabile.

La nuova impostazione richiedeva, con tutta evidenza, che la Commissione individuasse o elaborasse le regole ragionieristiche maggiormente idonee a costituire il nuovo linguaggio contabile delle società europee.

L’ipotesi di elaborazione “autonoma” di un *corpus* comunitario di principi contabili, tuttavia, era irrealistica, oltre che doppiamente inefficiente. Da un lato, infatti, la creazione di una serie completa e coerente di principi contabili avrebbe richiesto molto tempo e cospicui investimenti, a causa della necessità di acquisire il parere di – o, comunque, consultare – tecnici contabili di elevata professionalità. Dall’altra, il lavoro sarebbe risultato sostanzialmente inutile, in quanto non avrebbe fatto altro che introdurre un ulteriore elemento di diversità e disarmonia all’interno dei mercati finanziari⁽⁹⁾.

La soluzione più razionale, pertanto, era quella di individuare, tra i principi contabili più diffusi, quelli maggiormente idonei a realizzare gli obiettivi del mercato unico.

Il lavoro di selezione della Commissione era indubbiamente facilitato dall’esistenza di almeno due *corpus* di principi contabili dotati di ampio riconoscimento e diffusione tra le società europee: i principi elaborati dallo IASC e quelli americani, gli US GAAP⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ COM (1995) 508 del 14 novembre 1995.

⁽⁹⁾ Come adombrato nella comunicazione 508/1995, al par. 4.6. Evidenza come sulla decisione della Commissione abbia pesato anche l’opinione della comunità economico-finanziaria A. FRADEANI, *La globalizzazione*, cit., 24.

⁽¹⁰⁾ Nella Comunicazione COM (2000) 359 *final* del 13 giugno 2000, in particolare, la Commissione riporta i risultati di alcuni studi, secondo i quali nel 1998 circa 210 società UE avevano pubblicato i propri bilanci sulla base degli IAS mentre 235 avevano preparato i bilanci in conformità agli US GAAP (su questi ultimi ci si soffermerà *infra*, nel paragrafo 5).

La Commissione tentò, in un primo momento, di avviare un negoziato con gli Stati Uniti per pervenire al mutuo riconoscimento dei bilanci; il progetto, tuttavia, si arenò subito a causa dello scarso interesse mostrato dagli Stati Uniti (Comunicazione 508/95, par. 4.3).

Al livello internazionale, peraltro, si erano già registrati dei tentativi di armonizzazione contabile da parte di altre organizzazioni internazionali, quali le Nazioni Unite, l’OCSE e il WTO (come ricordò la medesima Commissione nella Comunicazione, 508/95, al paragrafo 2.9). Nessuno di questi tentativi, tuttavia, aveva prodotto “*risultati che hanno buone probabilità di essere riconosciuti dai mercati internazionali dei capitali entro un orizzonte temporale adeguato all’urgenza del problema*” (paragrafo 4.4). Sulle proposte formulate da OCSE e ONU in materia di armonizzazione nel corso degli anni ’70 – contestualmente, dunque, alla creazione dello IASC – si

Sia i principi IAS, sia gli US GAAP, peraltro, anche se profondamente diversi tra loro nelle soluzioni contabili prescelte per le diverse ipotesi, si basano sulla stessa scelta di fondo in ordine alla finalità essenziale da attribuire al bilancio di esercizio e, cioè, sulla preminenza della funzione di informazione nei confronti degli investitori di mercato. Tanto gli IAS quanto gli US GAAP, infatti, sono orientati alla tutela degli investitori, piuttosto che a quella delle altre categorie di *stakeholder*.

La scelta venne effettuata con la già ricordata comunicazione n. 508/95/CEE, dove la Commissione individuò i principi elaborati dallo IAS come punto di riferimento dell'auspicata convergenza dei sistemi contabili nazionali.

La scelta dei principi IAS fu motivata non solo dell'elevato livello qualitativo di questi principi, ma anche dalle difficoltà che sarebbero derivate dall'applicazione dei principi americani nel contesto europeo. Gli IAS, infatti, si basano su una visione dei bilanci tendenzialmente internazionale e de-contestualizzata, mentre gli US GAAP riflettono, in larga parte, le peculiarità del mercato americano. L'applicazione degli US GAAP, peraltro, richiede, a causa della struttura stessa dei principi, particolarmente dettagliati e numerosi, l'esistenza di una autorità vigilante che, al pari della SEC, sia dotata di forti poteri regolatori e sanzionatori ⁽¹¹⁾. Sul piano politico, infine, sarebbero potute sorgere difficoltà a causa della adozione di principi sulla cui elaborazione la UE – e, di conseguenza, i suoi Membri – non avevano alcuna influenza.

Da un punto di vista operativo, nella Comunicazione del 1995 la Commissione manifestò la propria intenzione di “spalleggiare” i principi dello IASC medesimo ⁽¹²⁾, e si impegnò ad avviare un confronto con lo IASC, al fine di verificare la compatibilità degli IAS con il diritto comunitario. L'ipotesi della modifica della normativa contabile comunitaria (e, in specie, della IV e VII Direttiva) veniva presentata come residuale e, comunque, non probabile. La Commissione, infatti, non faceva mistero della riluttanza degli Stati ad eliminare le opzioni presenti nelle Direttive ⁽¹³⁾.

veda J. A. BURGGRAFF, *L'IASC: una risposta all'esigenza di armonizzazione contabile a livello mondiale*, in Riv. Dott. comm., 1982, 31-32.

⁽¹¹⁾ Cfr. Comunicazione del 13 giugno 2000, par. 1.5.

⁽¹²⁾ Nella versione inglese, infatti, la Commissione esprime letteralmente la propria intenzione di appoggiare gli IAS con il “peso” (politico, s'intende) dell'Unione: “*The approach proposed in the present communication consists of putting the Union's weight behind the international harmonisation process which is already well under way in the International Accounting Standards Committee (IASC)*”. Meno evocativa – e, forse, anche leggermente imprecisa – la versione italiana, nella quale si afferma che “*La linea proposta nella presente comunicazione è che l'Unione contribuisca attivamente al processo internazionale di armonizzazione già da tempo in atto in sede di International Accounting Standards Committee (IASC), finalizzato a definire una serie di norme contabili accettabili per i mercati finanziari di tutto il mondo*” (cfr. par. 1.4).

⁽¹³⁾ Cfr. paragrafi 4.5 e 5.3. della Comunicazione 508/95. È interessante, ai nostri fini, come, già nella Comunicazione del 1995, la Commissione avesse affermato che il lavoro di armonizzazione contabile avrebbe riguardato in via prioritaria i bilanci consolidati, in quanto “*Un'impostazione generale che comprenda anche i conti di società singole rischia di dare origine a più controversie, dato che in molti Stati membri i bilanci sono direttamente connessi alle dichiarazioni fiscali. Concentrare l'attenzione sulle società che redigono conti consolidati si giustifica anche per il fatto che sono queste che si trovano più direttamente alle prese con i problemi descritti sopra*” (par. 5.6).

Successivamente alla pubblicazione della Comunicazione del 1995, pertanto, la Commissione avviò un esame approfondito dei principi IAS, al fine di verificarne l'effettività conformità con l'*acquis communautaire* in materia contabile⁽¹⁴⁾. La conseguenza di questo studio fu l'emanazione, nel 1998, di una Comunicazione "interpretativa"⁽¹⁵⁾ avente ad oggetto alcuni articoli della IV e della VII Direttiva, nella quale si evidenziavano i punti di contatto tra alcune scelte di fondo dei principi IAS e delle Direttive contabili.

Nel frattempo, la Commissione aveva svolto, conformemente a quanto prefigurato nella Comunicazione del 1995, anche un'attività di promozione dei principi IAS tra gli Stati membri e le società europee: è a questa attività di "*moral suasion*" che si devono i primi riconoscimenti dei principi IAS da parte delle legislazioni nazionali di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia⁽¹⁶⁾.

A seguito delle analisi svolte e della continua evoluzione dei mercati, la Commissione decise di avviare la vera e propria standardizzazione dei bilanci delle società europee quotate e, dunque, maggiormente sensibili ad un'azione di armonizzazione contabile. Con una serie di Comunicazioni pubblicate tra il 1998 e il 1999⁽¹⁷⁾, pertanto, la Commissione ribadì l'importanza dell'armonizzazione contabile e la propria volontà di proseguire la strategia prefigurata con la Comunicazione del 1995, mettendo a punto un vero e proprio "piano di azione" nel settore dei servizi finanziari.

La strategia della Commissione ha ottenuto ufficialmente l'avallo del Consiglio Europeo in occasione dell'incontro di Lisbona del marzo 2000⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Lo studio venne affidato ad un'apposita *task force* costituita nell'ambito del cd. "Comitato di Contatto", istituito ai sensi dell'articolo 52 della IV Direttiva proprio per agevolare un'applicazione armonizzata e riconducibile al *genus* dei "*comitology committee*" analizzati nel Capitolo II, paragrafo 7. La Commissione, inoltre, si è avvalsa dei lavori svolti dal *forum* contabile, organismo consultivo costituito nel 1990 allo scopo di approfondire alcune delle questioni contabili più controverse attraverso la predisposizione di appositi documenti finalizzati ad agevolare la discussione e, ove possibile, a raccogliere consensi su soluzioni tecniche adeguate.

⁽¹⁵⁾ Comunicazione del 20 gennaio 1998, n. 98/c 16/04.

⁽¹⁶⁾ È a questa attività della Commissione che si deve, infatti, la previsione dell'articolo 117, comma 2, del TUF – già ricordato nel Capitolo III, paragrafo 4.1., cui si rinvia per i riferimenti bibliografici sul punto – secondo cui: "*Il Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, individua con regolamento tra i principi contabili riconosciuti in ambito internazionale e compatibili con quelli delle direttive emanate in materia dall'Unione europea quelli sulla base dei quali gli emittenti strumenti finanziari quotati sia in mercati regolamentati italiani o di altri paesi dell'Unione sia in mercati di paesi extracomunitari possono, in deroga alle vigenti disposizioni in materia, redigere il bilancio consolidato, sempre che i suddetti principi siano accettati nei mercati di paesi extracomunitari*". Non si può fare a meno di rilevare come il richiamo contenuto nella disposizione sia equivoco e possa essere chiarito solo con riferimento alle iniziative comunitarie ricordate nel testo (S. FORTUNATO, *Armonizzazione*, cit., 345). In ogni caso, il decreto ivi previsto non è stato mai emanato; a seguito del d.lgs. n. 38/2005 (su cui vedi *infra*, paragrafo 3.3), peraltro, la disposizione è da ritenersi implicitamente abrogata. In tal senso, M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 351-352; G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

⁽¹⁷⁾ Si tratta della comunicazione COM (1998) 625 del 28 ottobre 1998, dal titolo *Servizi finanziari: elaborazione di un quadro d'azione*; COM (1999) 232 dell'11 maggio 1999, *Servizi finanziari – Messa in atto del quadro di azione*, nonché SEC (1998) 552 def. del 31 marzo 1998, *Il capitale di rischio: una soluzione per la creazione di posti di lavoro nell'Unione europea*.

⁽¹⁸⁾ Il Consiglio Europeo straordinario del 23 e 24 marzo 2000 è noto per aver approvato la cd. "strategia di Lisbona", volta a "rilanciare" il processo di completamento del mercato unico,

Nell'approvare la strategia proposta dalla Commissione, in particolare, il Consiglio Europeo sottolineò l'importanza del settore dei servizi finanziari come motore della crescita e della occupazione europea, e ribadì che i presupposti fondamentali per la creazione di unico mercato finanziario in Europa sono la trasparenza, la comparabilità e l'attendibilità dei bilanci predisposti dalle società europee. Il Consiglio, inoltre, indicò il 2005 come data entro cui completare la piena integrazione dei servizi finanziari, giustificando la brevità del termine con la notevole importanza assunta dalle tecnologie informatiche, grazie alle quali i potenziali investitori hanno la possibilità di accedere, elaborare e confrontare, in tempo reale, i dati finanziari delle diverse imprese.

È su questa base che nel 2000 la Commissione ha ufficialmente avviato il processo di realizzazione della convergenza contabile prefigurata nella Comunicazione del 1995 e riaffermata nel Piano d'azione nel 1998: con la Comunicazione del 13 giugno ⁽¹⁹⁾, in particolare, la Commissione ha confermato la propria volontà di pervenire in tempi rapidi ad una completa armonizzazione dei conti annuali delle società quotate europee, utilizzando, a tal fine, i principi contabili elaborati dall'allora IASC (ora IASB).

L'investitura ufficiale degli IAS da parte della Commissione europea si è accompagnata ad un analogo riconoscimento da parte di altri autorevoli organismi internazionali. Nel medesimo anno, infatti, sia l'organismo di rappresentanza delle autorità di controllo dei mercati finanziari dei principali Paesi del mondo, lo IOSCO (*International Organization of Securities Commissions*) ⁽²⁰⁾, sia l'organizzazione internazionale degli organismi di vigilanza delle banche, il

stabilendo l'ambizioso obiettivo di rendere la UE, entro il 2010, "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva del mondo".

Il Consiglio europeo straordinario di Lisbona, in particolare, nacque dalla volontà di imprimere un nuovo slancio alle politiche comunitarie, in un momento in cui, da un lato, la congiuntura economica sembrava molto promettente per gli Stati membri dell'Unione europea e, dall'altro, era maturato un sufficiente consenso sulla necessità di adottare provvedimenti a lungo termine ma ambiziosi per raggiungere l'obiettivo del mercato unico. In tale occasione, il Consiglio europeo prese atto del fatto che la globalizzazione dell'economia costringe l'Europa ad essere all'avanguardia di tutti i settori nei quali è forte l'intensificarsi della concorrenza e cercò di formulare orientamenti in grado di cogliere le opportunità offerte dalla nuova economia, allo scopo, fra l'altro, di sradicare il "flagello sociale" della disoccupazione. Grazie alla già ricordata situazione economica favorevole, infatti, nel 2000 l'obiettivo della piena occupazione sembrava raggiungibile. Poco dopo il lancio della strategia di Lisbona, peraltro, gli obiettivi proposti si rivelarono decisamente irraggiungibili anche a causa del rallentamento dell'economia e delle difficoltà strutturali degli Stati membri. Dopo un periodo di sostanziale accantonamento della strategia di Lisbona, nel 2005 la Commissione ha varato un ampio programma di "rilancio" della medesima: si veda, al riguardo, la comunicazione del 2 maggio 2005 COM (2005) 24 def., dal titolo *Lavoriamo insieme per la crescita e l'occupazione. Un nuovo slancio per la strategia di Lisbona*. Sulla natura e sulle funzioni del Consiglio europeo, si veda il Capitolo II, paragrafo 1, spec. nota 10.

⁽¹⁹⁾ Comunicazione COM (2000) 359 *final*. La Comunicazione è stata approvata dal Consiglio ECOFIN il 17 luglio 2000.

⁽²⁰⁾ Nato nel 1974 con il nome di *Interamerican Conference of Securities Agencies and Similar Organizations*, lo IOSCO ha assunto la sua attuale configurazione di federazione delle autorità di vigilanza dei mercati azionari nel 1983. Attualmente, allo IOSCO aderisce la maggior parte degli organismi di vigilanza del mondo. L'organizzazione opera con l'obiettivo di promuovere l'integrazione dei mercati azionari, un'alta qualità degli *standard* di regolamentazione e una maggiore cooperazione contro le frodi.

Comitato di Basilea ⁽²¹⁾, hanno formalmente avallato l'uso degli IAS nella redazione dei bilanci delle società quotate e delle banche.

Lo IOSCO, in particolare, con la risoluzione del 16 maggio 2000, ha raccomandato ai propri membri (e, dunque, agli organi di vigilanza delle Borse Valori dei principali Paesi del mondo) di permettere agli emittenti multinazionali di utilizzare gli IAS per la redazione dei loro conti ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Il Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria è un'organizzazione internazionale istituita dai governatori delle Banche centrali dei dieci Paesi più industrializzati (G10) alla fine del 1974, ed opera sotto il patrocinio della Banca per i Regolamenti Internazionali (*Bank for International Settlements: BIS*). Il suo scopo è quello di promuovere la cooperazione fra banche centrali ed altre agenzie equivalenti allo scopo di perseguire la stabilità monetaria e finanziaria. Al momento, in particolare, il Comitato si propone di rafforzare la sicurezza e l'affidabilità del sistema finanziario, stabilire degli *standard* minimi in materia di vigilanza prudenziale, diffondere e promuovere delle migliori pratiche bancarie e di vigilanza, promuovere la cooperazione internazionale in materia di vigilanza prudenziale.

I membri attuali del Comitato provengono da Belgio, Canada, Francia, Germania, Italia, Giappone, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti. Il Comitato coordina la ripartizione delle responsabilità di vigilanza fra le autorità nazionali, per attuare la supervisione delle attività bancarie a livello mondiale.

Il Comitato non ha capacità regolamentare autonoma (anche se i Paesi che vi aderiscono sono implicitamente vincolati agli accordi raggiunti e quelli che non aderiscono si adeguano a quello che di fatto diventa uno *standard* regolamentare), ma opera mediante strumenti di *soft law*, quali linee guida, *standard*, raccomandazioni e accordi (si pensi, ad esempio, agli Accordi di Basilea). Sul *soft law*, in genere, si veda il Capitolo I, paragrafo 4.1.

Per maggiori approfondimenti sui compiti e sui lavori del Comitato di Basilea, si rinvia a I. BORRELLO, *L'organizzazione sovranazionale ed internazionale della vigilanza sul credito*, in Riv., trim. Dir. pubbl., 1999, 423 ss.; P. POGGIAGHI, W. VANDALI, C. MEGLIO (a cura di), *Basilea 2, IAS e nuovo diritto societario: L'impatto sulle banche e sul rapporto banca-impresa*, Roma, 2007.

⁽²²⁾ IOSCO, Working Group n. 1, *Report of Technical Committee* del 16 giugno 2000. L'approvazione degli IAS da parte dello IOSCO, in realtà, si accompagnava alla richiesta di poter applicare una serie di trattamenti contabili suppletivi: questa richiesta impedisce di parlare di un vero e proprio recepimento degli IAS da parte dello IOSCO.

Al riguardo, è opportuno ricordare che il *Technical Committee* dello IOSCO ha approvato esclusivamente i principi ritenuti fondamentali per facilitare i collocamenti di capitale transfrontalieri e l'ingresso in Borsa di imprese multinazionali (i cd. "*core principles*"). In conseguenza di questo "*endorsement*", le autorità di controllo delle borse valori dei Paesi aderenti alla IOSCO si sono impegnate a permettere la quotazione sui mercati finanziari dei loro Paesi alle società che presentano bilanci consolidati redatti secondo i principi "base" (*core*) recepiti, anziché secondo i principi contabili nazionali o del Paese ospite, senza richiedere alcun prospetto di conciliazione. Al fine di evitare l'insorgere di eventuali incompatibilità fra gli IAS ed i principi nazionali, tuttavia, in relazione a specifiche voci di bilancio, è stato permesso alle autorità di controllo nazionali di fornire interpretazioni aggiuntive, ma limitatamente ai casi in cui lo IAS preveda un trattamento preferenziale ed uno alternativo, ovvero qualora lo IAS si presenti ambiguo su particolari aspetti. In questo caso, infatti, lo IOSCO ritiene che spetti all'organo di vigilanza nazionale stabilire il trattamento consentito, ovvero chiarire quale interpretazione vada adottata. Ne deriva che gli organi di vigilanza potrebbero obbligare le società che si vogliono quotare nel proprio Paese a redigere un prospetto di riconciliazione, da inserire in un documento di bilancio (ad esempio, la nota integrativa in Italia), che evidenzii il diverso risultato che si sarebbe conseguito se fosse stato applicato il principio nazionale. In ambito europeo, tuttavia, questa ipotesi è da escludere a seguito della sostanziale comunitarizzazione dell'intero *corpus* degli IAS/IFRS.

Sul punto, si veda anche il documento IOSCO, *IASC Standards – Assessment Report, Report of the Technical Committee of the International Organization of Securities Commission*, maggio 2000, nonché la relativa risoluzione del PRESIDENTS' COMMITTEE, *Resolution*

Il Comitato di Basilea, per contro, ha pubblicato nell'aprile del 2000 un rapporto ⁽²³⁾ in cui esprimeva il proprio sostegno ai principi internazionali dello IASC aventi un impatto significativo sugli enti creditizi.

La decisione del Consiglio Europeo, pertanto, si inquadra in una tendenza globale di crescente apprezzamento dei principi contabili IAS, che ha coinvolto, da ultimo, anche l'ente deputato all'elaborazione degli US GAAP, il FASB: nel settembre del 2002, infatti, lo IASB e il FASB hanno concluso un protocollo d'intesa con cui si sono impegnati a promuovere la convergenza delle rispettive norme contabili ⁽²⁴⁾.

Di indubbio rilievo, al riguardo, è il risultato raggiunto a fine 2007 dalla cooperazione tra IASC e FASB: il 15 novembre 2007, infatti, la SEC ha finalmente deciso di rimuovere l'obbligo di riconciliare i bilanci preparati dalle società europee secondo gli IAS/IFRS con gli US GAAP ⁽²⁵⁾. In tale occasione, la SEC ha sottolineato come la fine dell'obbligo di riconciliazione non vada intesa come la fine della cooperazione tra IASB e FASB, ma solo come un passo verso la creazione di un unico *corpus* di principi contabili di elevata qualità, globalmente applicati. Il processo di convergenza tra US GAAP e IFRS, pertanto, continua.

concerning the use of IASC standards for the purpose of facilitating multinational securities offerings and cross-border listings, Madrid, 2000.

Occorre sottolineare, da ultimo, che, sebbene faccia parte dello IOSCO, la SEC ha continuato ad imporre l'applicazione degli US GAAP alle società che intendevano quotarsi nelle Borse valori degli Stati Uniti anche dopo l'*endorsement* dei *core principles*, fino alla fine del 2007 (cfr. *infra* nel testo).

⁽²³⁾ Liberamente consultabile nel sito del BIS, alla seguente pagina *web*: <http://www.bis.org/publ/bcbs70.pdf?noframes=1>

⁽²⁴⁾ IASB-FASB, *The Norwalk Agreement – Memorandum of Understanding*, Connecticut, 18 settembre 2002. La decisione di concludere un accordo con lo IASC è in larga misura collegata alle tensioni e alle critiche subite dal FASB in occasione dello scoppio della bolla speculativa delle cd. "*dot.com*" e alla contestuale emersione dei primi grandi scandali finanziari riguardanti importante società americane (si pensi al caso ENRON).

Con il successivo *Memorandum of Understanding* del 27 febbraio 2006 (dal titolo "*A Roadmap for Convergence between IFRSs and US GAAP – 2006-2008*"), inoltre, IASB e FASB avevano concordato le tappe e i termini del processo di convergenza dei due sistemi, indicando il 2008 come termine entro il quale le divergenze sostanziali tra i due sistemi avrebbero dovuto essere eliminate. I due organismi contabili, peraltro, hanno dichiarato che l'obiettivo del processo di convergenza non è quello di raggiungere la piena uniformità ("standardizzazione") dei due sistemi contabili, ma solo una sostanziale similarità, anche per non allungare troppo i tempi previsti; IASB e FASB, inoltre, si sono impegnati a sviluppare congiuntamente un nuovo principio contabile "comune", qualora dovesse emergere la necessità di modificare in maniera significativa sia un principio IAS/IFRS, sia un US GAAP aventi ad oggetto il medesimo comportamento contabile.

⁽²⁵⁾ La decisione della SEC segue, in ordine di tempo, le analoghe decisioni delle *authority* di Paesi quali l'Australia, Hong Kong e il Sud Africa. Canada, India e Corea hanno annunciato che l'uso degli IAS/IFRS nella preparazione dei bilanci sarà accettato a partire dal 2011. Nel medesimo anno, si dovrebbe raggiungere la convergenza tra IAS/IFRS e principi contabili giapponesi. In Brasile le società quotate dovranno utilizzare gli IAS/IFRS dal 2010. Si vedano, al riguardo, le informazioni fornite dalla rivista dello IASB e della Fondazione IASC, *Insight*, Q4, 2007.

1.2. – IL PROBLEMA DEL RECEPIMENTO DEGLI IAS/IFRS: LE OPZIONI POSSIBILI E LA SCELTA DELLA COMMISSIONE

Una volta formalizzata la decisione di utilizzare gli IAS/IFRS come base di partenza per l'armonizzazione dei bilanci delle società europee, la Commissione ha dovuto risolvere il problema del modo con cui recepire i principi contabili all'interno del sistema comunitario.

Gli IAS/IFRS, infatti, provengono formalmente da un organismo privato, che non è in alcun modo collegato con le istituzioni comunitarie: era necessario, quindi, individuare un procedimento attraverso cui “comunitarizzare” i principi.

Da un punto di vista teorico, in particolare, per raggiungere questo risultato erano possibili più opzioni: il recepimento integrale dei lavori dello IASB, tramite l'approvazione di un Regolamento o di una Direttiva che contenesse una norma di “rinvio mobile” ai principi da questo prodotti; il recepimento integrale dei principi, tramite una norma contenente un rinvio materiale al contenuto dei medesimi; oppure, una soluzione ibrida, che permettesse di volta in volta l'effettuazione di un vaglio di compatibilità tra il diritto comunitario – e, in particolare, tra i principi contenuti nelle Direttive contabili – e il singolo principio IAS/IFRS.

Ciascuna delle tre soluzioni presenta, com'è intuibile, vantaggi e svantaggi.

Nel caso del rinvio mobile, in particolare, la Commissione avrebbe perso la possibilità di controllare, di volta in volta l'operato dello IASB ⁽²⁶⁾; il recepimento incondizionato dei lavori svolti da un ente privato, del tutto avulso dal circuito politico-rappresentativo, avrebbe inoltre inasprito le ricorrenti critiche al “*deficit democratico*” che vengono tradizionalmente mosse al processo legislativo comunitario ⁽²⁷⁾. La soluzione, per contro, dava adito ad un sistema flessibile e capace di adeguarsi rapidamente alle mutevoli esigenze dei mercati finanziari internazionali.

Il principale difetto del rinvio materiale, invece, era l'inevitabile cristallizzazione del sistema ⁽²⁸⁾ e il conseguente rischio di ingessare gli operatori per tempi piuttosto lunghi in principi “fuori mercato”, data la necessità di predisporre e approvare un nuovo atto normativo ogniqualvolta si rendesse necessario recepire le eventuali modifiche apportate ai principi contabili per venire incontro alle mutate esigenze dei mercati e degli operatori ⁽²⁹⁾.

La Commissione, pertanto, optò per una soluzione ibrida, che combina un rinvio materiale contenuto nella legislazione comunitaria con una procedura semplificata di recepimento normativo e di aggiornamento dei principi recepiti,

⁽²⁶⁾ Sul rinvio mobile come rinvio alla fonte e non alla norma, si veda il Capitolo I, paragrafo 1.5.

⁽²⁷⁾ Il tema è stato già esaminato nel Capitolo II, cui si rinvia per approfondimenti.

⁽²⁸⁾ Sul rinvio materiale come rinvio “statico” a norme, anziché a fonti, si veda il Capitolo I, paragrafo 1.6.

⁽²⁹⁾ Già nella Comunicazione COM (1999) 232 dell'11 maggio 1999, *Servizi finanziari - Messa in atto del quadro di azione per i servizi finanziari: piano d'azione*, si afferma (sezione IV) che la UE deve cercare delle soluzioni di armonizzazione contabile caratterizzate da una certa flessibilità, di modo che non siano rese immediatamente obsolete dal ritmo di cambiamento dei mercati e che questo obiettivo “è pregiudicato dalla lunghezza dei tempi necessari per la formale adozione di soluzioni legislative”. Il concetto viene ribadito anche nella Comunicazione del 13 giugno 2000, cit.

possibile grazie alla creazione di organi *ad hoc* cui viene delegato, dopo il primo recepimento, il compito di monitorare l'evoluzione dei mercati e della prassi contabile e di effettuare il vaglio di compatibilità necessario per recepire le nuove soluzioni all'interno dell'ordinamento comunitario.

Le modalità di funzionamento di questo processo sono già adombrate nella Comunicazione del 2000 con la quale la Commissione aveva confermato la volontà di recepire i principi IAS. Il processo si configura come un vero e proprio processo di omologazione (*Endorsement Mechanism*), attraverso il quale i principi internazionali dello IASC vengono dotati del riconoscimento giuridico necessario per la loro applicazione nel contesto europeo⁽³⁰⁾.

Da un punto di vista operativo, la strategia prefigurata dalla Commissione nella Comunicazione del 2000 si compone di due livelli: da un lato, la piena standardizzazione contabile dei bilanci consolidati delle società quotate, estensibile, su opzione dei singoli Stati membri, ad altri ambiti societari o ad altri bilanci⁽³¹⁾; dall'altro, la revisione parziale delle Direttive contabili al fine di renderle conformi alle nuove regole. Di conseguenza, nel medesimo anno la Commissione elaborò due proposte normative da sottoporre al Consiglio: una proposta di Regolamento (il futuro Regolamento n. 1606 del 2002, cd. "Regolamento IAS"), volto a introdurre l'obbligo per le società quotate UE di redigere i bilanci consolidati attraverso l'utilizzo degli IAS, e una proposta di Direttiva (la futura Direttiva CEE n. 65/2001, cd. "Direttiva *fair value*"), volta a modificare la IV e la VII Direttiva per adeguarle alla filosofia del sistema contabile dello IASC.

Con la presentazione di queste due proposte normative, si conclude la fase preliminare e propositiva del "progetto IAS" della Commissione e inizia la vera e propria fase attuativa.

2. – LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL SISTEMA IAS/IFRS E IL PROCEDIMENTO DI *ENDORSEMENT*

Prima di approfondire la composizione e il contenuto del sistema delle fonti – comunitarie e nazionali – che disciplinano il sistema IAS/IFRS, occorre ricostruirne la struttura organizzativa e il funzionamento.

In via preliminare, si può osservare che il sistema IAS/IFRS costituisce un modello di elaborazione di *standard* contabili molto avanzato, come dimostra

⁽³⁰⁾ Vengono "adottati", per utilizzare il termine presente nella versione italiana del Regolamento 1606/2002: cfr. articoli 1 e 3.

⁽³¹⁾ Con riferimento al campo di applicazione delle nuove regole contabili, la Commissione propose di estendere l'uso obbligatorio degli IAS a tutte le società UE quotate in mercati regolamentati (il cui numero venne stimato pari a circa 6.700), limitandone al contempo l'applicazione, almeno in una prima fase, ai soli bilanci consolidati. Conformemente alle indicazioni fornite dal Consiglio Europeo di Lisbona, si indicò, come *dies a quo* per la redazione obbligatoria dei bilanci consolidati attraverso l'utilizzo dei principi dallo IASC, l'esercizio 2005. Si prefigurava, inoltre, la possibilità di lasciare agli Stati membri scelta in ordine alla opportunità di estendere tale obbligo anche alle società non quotate, anticipando così il completo recepimento degli IAS che veniva implicitamente indicato come obiettivo finale della Commissione.

l'influenza che ha avuto nelle riforme che hanno interessato, negli ultimi vent'anni, gli *standard setter* di molti Paesi del mondo ⁽³²⁾.

2.1. – LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

L'*International Accounting Standard Committee* (IASC) nasce nel 1973, per volontà delle organizzazioni contabili di nove Paesi, riunite nell'IFAC (*International Federation of Accountants*) ⁽³³⁾.

Nello specifico, lo IASC fu costituito con lo scopo di migliorare e armonizzare l'informazione contabile delle imprese al livello internazionale ⁽³⁴⁾. A tal fine, lo IASC si impegnava a formulare e pubblicare principi contabili che potessero essere utilizzati per la predisposizione di bilanci da sottoporre a certificazione, nonché a promuoverne l'accettazione e l'osservanza a livello mondiale.

L'attività dello IASC si può suddividere in tre fasi ⁽³⁵⁾.

Durante la prima fase, che va dalla data di costituzione del *Committee* sino alla fine degli anni '80, l'attività dello IASC riguarda essenzialmente problemi specifici e si sviluppa su impulso delle grandi società internazionali di revisione. Durante questi anni, lo IASC elabora una trentina di principi contabili, tendenzialmente generici, caratterizzati dalla presenza di numerose opzioni multiple (cd. "*allowed alternative treatment*") e da un basso livello di *disclosure* ⁽³⁶⁾, che finiscono per essere utilizzati principalmente come modello di riferimento dai Paesi in via di sviluppo ⁽³⁷⁾.

⁽³²⁾ Si pensi all'OIC, che, come già accennato nel Capitolo precedente, è stato costruito sulla falsariga dello IASB, ma anche al FASB, che, pur essendo storicamente il primo degli *standard setter* propriamente detti, ha seguito, nella sua più recente riorganizzazione, il modello IASC/IASB (cfr. *infra*, paragrafo 5).

⁽³³⁾ I Paesi inizialmente rappresentati erano Inghilterra, Irlanda, Germania occidentale, Francia, Canada, Stati Uniti, Messico, Giappone e Australia. I membri dell'IFAC sono progressivamente aumentati fino a coprire, attualmente, la grande maggioranza degli organismi contabili dei Paesi sviluppati. L'Italia ha aderito nel 1980.

Occorre rilevare, tuttavia, che lo Statuto dello IASC (cd. *Constitution*) è stato emanato solo nel 1982, in seguito alla revisione dell'accordo originario tra i membri fondatori.

⁽³⁴⁾ J. A. BURGGRAAFF, *L'IASC*, cit., 29. B. CAMPEDELLI (*Ragioneria*, cit., 40) rileva come nel corso del tempo lo IASC abbia progressivamente modificato i propri intenti, al di là dei compiti formalmente assegnatigli e riportati nel "*Preface to Statements of International Accounting Standards*", approvato nel 1982 e pubblicato in IASC, *International Accounting Standards* (I.A.S.s), n. 1-31, Londra, 1991. In tema, si veda D. AMODEO, *Alcune considerazioni sugli standards generalmente accettati*, in "Studi in onore di P. Onida", Milano, 1981.

⁽³⁵⁾ S. AZZALI, *L'International Accounting Standards Board e i principi contabili internazionali*, in S. AZZALI (a cura di), "Il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali", Milano, 2002, 20 ss.

⁽³⁶⁾ A. GIORNETTI, *I principi*, cit., 8.

⁽³⁷⁾ Sulla diffusione iniziale dei principi IAS, si veda M. BROMWICH e A. G. HOPWOOD, *Accounting standard setting. An international perspective*, Londra, 1983; R. IDDAMAGOLDA, *Global harmonization of financial accounting practices*, Londra, 1986. Per una valutazione critica degli *standard* elaborati dallo IASC nel corso degli anni '80, basata anche sul marcato appiattimento dei principi contabili "internazionali" sui principi contabili statunitensi e inglesi, A. FRADEANI, *La globalizzazione della comunicazione economico-finanziaria*, Milano, 2005, 22 (nonché bibliografia citata alla nota 50).

Nel corso della seconda fase, invece (1989-1999), lo IASC sviluppa una riflessione più generale in ordine alla natura e alla funzione della armonizzazione contabile. Segni tangibili del mutato ruolo dello IASC sono la pubblicazione del *Conceptual Framework* ⁽³⁸⁾, documento nel quale si tenta di enucleare il filo conduttore e gli assunti fondamentali su cui si basa l'elaborazione degli IAS, e il lancio del cd. "progetto comparabilità" ⁽³⁹⁾, volto ad accrescere le possibilità di scelta discrezionale del redattore del bilancio e, dunque, il livello di accettazione dei principi contabili internazionali. Successivamente, grazie alla pressione esercitata tanto dallo IOSCO ⁽⁴⁰⁾, quanto dal FASB, lo IASC ha riveduto molti dei principi emanati, rendendoli più stringenti e maggiormente adatti alle esigenze dei mercati evoluti. Nasce così la distinzione tra principi che ammettono un solo trattamento contabile (*Required Treatment*) e principi che ammettono più trattamenti contabili; nell'ambito di questi ultimi, tuttavia, viene fatto lo sforzo di indicare qual è il trattamento contabile "preferito" (*Benchmark Treatment*) e quelli meramente consentiti (*Allowed Alternative Treatment*). Nel 1997, inoltre, inizia ad operare lo *Standing Interpretation Committee* (SIC), che elabora le interpretazioni e le chiarificazioni ufficiali dei principi IAS.

Nel corso degli anni '90, peraltro, periodo di generale fermento e di riflessione nell'ambito dei mercati finanziari, lo IASC ha deciso di riorganizzare la propria struttura, fino ad allora dipendente in via pressoché esclusiva dalla professione contabile, al fine di potenziare le garanzie di neutralità e autonomia nell'elaborazione dei principi contabili. Se i principi contabili internazionali volevano realmente ambire a presentarsi come neutrali, infatti, era necessario organizzare una nuova struttura che non coinvolgesse solo la professione contabile internazionale, ma anche rappresentanti del mondo accademico, investitori e analisti finanziari, revisori e rappresentanti del mondo imprenditoriale ⁽⁴¹⁾.

Per effetto della riorganizzazione, avviata nel 1997 e completata nel 2001, è stata creata una struttura più articolata, che comprende più organi: la Fondazione IASC, lo IASB (*International Accounting Standards Board*, che sostituisce, dal punto di vista operativo, il precedente "Committee"), il SAC (*Standard Advisory Council*) e l'IFRIC (*International Financial Reporting Interpretations Committee*), che sostituisce il vecchio SIC (*Standing Interpretation Committee*) ⁽⁴²⁾.

⁽³⁸⁾ La natura e la funzione del *Framework* all'interno del sistema IAS/IFRS è approfondita nel successivo Capitolo V.

⁽³⁹⁾ Cfr. *Statement of Intent - Comparability of Financial Statements*, 1990.

⁽⁴⁰⁾ Nel 1994, infatti, lo IOSCO esaminò i principi contabili fino a quel momento elaborati dallo IASC, al fine di verificarne l'utilizzabilità per le offerte pubbliche internazionali; l'esistenza di troppi *allowed alternative treatment*, tuttavia, nonché altri problemi strutturali, impedirono allo IOSCO di raccomandare l'adozione degli IAS ai propri membri fino al 2000, quando, al termine di un lungo confronto con lo IASC, il *Technical Committee* dello IOSCO riuscì ad approvare i "core principles" ricordati nel precedente paragrafo 1.1.

⁽⁴¹⁾ Il progetto di modifica dello IASC venne reso noto con la pubblicazione, nel dicembre 1998, di un documento intitolato *The SWP Paper*.

⁽⁴²⁾ La "costituzione" dello *IASC Foundation* (approvata dai membri dello IASC il 24 maggio 2000 e modificata dai *Trustee* il 5 Marzo e l'8 luglio 2002, il 21 giugno 2005 e il 31 ottobre 2007) è pubblicata sul sito istituzionale della Fondazione, dove può essere liberamente consultata: <http://www.iasb.org/NR/rdonlyres/1904AEEE-3554-49C6-BD96->

Di conseguenza, anche l'acronimo utilizzato per indicare i principi contabili internazionali è cambiato, passando da IAS (*International Accounting Standards*) a IFRS (*International Financial Reporting Standards*).

La riorganizzazione dello IASC ha dato il via alla terza fase di attività, tuttora in corso, caratterizzata da un'accentuata indipendenza della struttura, da una marcata attività di promozione degli IAS/IFRS all'esterno e, soprattutto, da una stretta cooperazione con la UE, a seguito della decisione di quest'ultima di recepire nell'ordinamento comunitario i principi contabili IAS/IFRS.

In seguito alla riorganizzazione del 2001, la struttura del sistema IASC può essere descritta come segue.

Lo *IASC Foundation* è un ente *non profit* costituito il 31 marzo 2001 secondo le leggi statunitensi e avente sede legale negli Stati Uniti (Connecticut). La gestione della fondazione è affidata a dei Garanti (*Trustee*), ai quali spetta anche il compito di reperire i fondi necessari per il funzionamento della intera struttura e di nominare i membri degli organi che la compongono.

Il *Board of Trustees* è attualmente composto da ventidue membri nominati da un apposito *Nominating Committee*, che, a sua volta, è costituito da rappresentanti dei Paesi aderenti provenienti dalle varie categorie di soggetti interessati alla predisposizione dei bilanci (esponenti delle professioni contabili, del mondo bancario, finanziario ed imprenditoriale) con specifico riguardo al Paese di provenienza, al fine un'equa distribuzione geografica del Consiglio⁽⁴³⁾. I *Trustee*, che rimangono in carica un triennio, rinnovabile una sola volta, nominano il *Board*, lo *Standing Advisory Council* e l'IFRIC; approvano il *budget* ed il rendiconto annuale dello IASB. I *Trustee*, inoltre, approvano la strategia da seguire e le eventuali modifiche allo Statuto della fondazione IASC. Il ruolo svolto da questi soggetti, pertanto, è essenzialmente organizzativo e rappresentativo ed è paragonabile, per alcuni profili, a quello degli amministratori di una società⁽⁴⁴⁾.

Lo IASB è l'organo tecnico del sistema, cui spetta il compito di elaborare i principi contabili (o, se del caso, di affidare l'elaborazione di appositi documenti di ricerca a *standard setter* nazionali o a organismi specializzati) e gli altri documenti tecnici (*exposure draft*, *position paper*, etc.). Lo IASB ha sede a Londra e si compone di quattordici membri, attualmente provenienti da nove Paesi⁽⁴⁵⁾, che durano in carica cinque anni e sono rinnovabili una sola volta. Per l'approvazione dei principi contabili è sufficiente il consenso di otto membri.

Da un punto di vista procedimentale, l'elaborazione e l'approvazione di un nuovo principio contabile internazionale (nonché di una revisione ad un principio

[A4611A6964BE/0/IASCFoundationConstitution2.pdf](#) . Di recente, tuttavia (novembre 2007), ne sono state proposte ulteriori modifiche.

⁽⁴³⁾ La provenienza geografica e professionale dei membri del *Trustee* è schematizzata in M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 413. Tra i *Trustee*, in particolare, gli esponenti europei sono otto, incluso un italiano (gli esponenti nordamericani, per contro, sono sei, di cui quattro statunitensi).

⁽⁴⁴⁾ M. POZZOLI, *I principi contabili*, in G. BRUNI (a cura di), "Revisione aziendale", Torino, 2004, 137.

⁽⁴⁵⁾ Si tratta di Stati Uniti, Canada, Francia, Germania, Inghilterra, Svezia, Giappone, Sud Africa e Australia. È netta, dunque, la prevalenza di membri provenienti da aree giuridiche di *common law* e, comunque, soggette all'influenza anglosassone. È da osservare che, a differenza dei *Trustee*, nella nomina del *Board* non è necessario rispettare un'equa distribuzione geografica, in quanto la funzione tecnica del *Board* prevale su quella di rappresentanza.

già emanato) seguono un *iter* predeterminato (*due process*) suddiviso in sei fasi, che dovrebbe garantire la massima trasparenza e il più ampio coinvolgimento dei soggetti interessati ⁽⁴⁶⁾.

Nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, il *Board* è assistito dal SAC, che formula proposte e pareri in ordine alla priorità degli argomenti da affrontare, e dall'IFRIC, che redige le bozze dei documenti interpretativi dei singoli principi contabili (le bozze diventano definitive solo con l'approvazione da parte del *Board*).

Il SAC è formato da quaranta membri (di cui due italiani) e rappresenta ad oggi il più importante punto di incontro tra il Board e le realtà ad esso esterne ⁽⁴⁷⁾. Ai lavori del SAC partecipano anche, in qualità di osservatori, la Commissione Europea, la SEC e il *Financial Agency Service* giapponese. Tra i membri effettivi del SAC, inoltre, sette sono rappresentanti di organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, IFAC, IOSCO, Comitato di Basilea, Associazione internazionale di vigilanza assicurativa, Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo).

L'IFRIC, invece, è composto da dodici membri con diritto di voto e da un presidente senza diritto di voto. Alle riunioni dell'IFRIC, inoltre, partecipano come osservatori rappresentanti dello IOSCO, della UE e due componenti del *Board*. Le deliberazioni sono assunte con un *quorum* di presenza di nove componenti con diritto di voto, a condizione che non più di tre componenti votino contro ⁽⁴⁸⁾.

Oltre a questi organismi interni permanenti, che sono previsti dal *Constitution* della Fondazione IASC, esistono altri gruppi di lavoro temporanei, composti da esperti di specifiche materie. Da un punto di vista tecnico e logistico, infine, i lavori dell'organizzazione sono resi possibili dall'esistenza di un Segretariato tecnico permanente.

Le riunioni degli organi del sistema IAS/IFRS sono normalmente pubbliche, a meno che non riguardino questioni organizzative che non hanno impatto sui soggetti esterni.

⁽⁴⁶⁾ Le fasi del *due process* sono: formazione dell'agenda degli argomenti da trattare, in base ai criteri della significatività ed utilità delle informazioni per gli utilizzatori dei bilanci; pianificazione del progetto (che comprende la valutazione in ordine all'opportunità di coinvolgere nell'elaborazione del principio altri organismi o *standard setter*); sviluppo e pubblicazione di un "*discussion paper*" (documento di discussione contenente una esposizione dei problemi da affrontare e delle possibili soluzioni proposte dallo IASB); sviluppo e pubblicazione di un "*exposure draft*" (bozza per commenti); sviluppo e pubblicazione di un principio IFRS (che è approvato con il voto favorevole di almeno nove membri del *Board*); attività successive alla pubblicazione dell'IFRS (studi di fattibilità, commenti, attività di supporto agli *standard setter* nell'applicazione del nuovo principio).

La procedura è descritta nello *IASC Constitution* e in IASC FOUNDATION, *Due Process Handbook for the International Accounting Standards Board*, approvato dai *Trustee* nel marzo 2006 (<http://www.iasb.org/NR/rdonlyres/7D97095E-96FD-4F1F-B7F2-366527CB4FA7/0/DueProcessHandbook.pdf>). Sul tema, cfr. anche M. CARATTOZZOLO, *Principi contabili internazionali (diritto commerciale e diritto tributario)*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, 914-915.

⁽⁴⁷⁾ M. POZZOLI, *I principi*, cit., 138.

⁽⁴⁸⁾ A partire dal gennaio 2007, anche la procedura di elaborazione degli IFRIC è regolata da una serie di regole predeterminate approvate dai *Trustee* e raccolte nell' *IFRIC Due Process Handbook*.

Ad oggi sono stati pubblicati quarantuno IAS (alcuni, tuttavia, sono stati successivamente ritirati e sostituiti con corrispondenti IFRS), otto IFRS ⁽⁴⁹⁾ ed oltre trenta documenti interpretativi.

Ai principi contabili approvati dallo IASC e dallo IASB, si deve aggiungere il “*Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements*”, che, pur non essendo un vero e proprio principio contabile, costituisce un punto di riferimento imprescindibile per la comprensione del sistema IAS/IFRS ⁽⁵⁰⁾.

Ogni anno, lo IASB pubblica la raccolta ufficiale dei principi e delle interpretazioni vigenti, che formano insieme il *corpus* dei principi contabili internazionali IAS/IFRS ⁽⁵¹⁾; la Prefazione a questa pubblicazione riassume, in maniera sintetica e aggiornata, gli obiettivi dello IASB e quali sono, nelle sue intenzioni, il ruolo e la portata dei principi contabili internazionali.

2.2. – I SOGGETTI COINVOLTI NEL PROCEDIMENTO COMUNITARIO DI RECEPIMENTO

La decisione di recepire il contenuto degli IAS/IFRS solo previo vaglio di compatibilità con il diritto comunitario ha reso necessaria l’individuazione sia degli organismi e degli organi comunitari ai quali affidare questo compito, sia di quelli ai quali attribuire la supervisione delle procedure di recepimento.

Ne è derivata la creazione di un sistema composito, cui partecipano sia organi spiccatamente comunitari, sia organismi formalmente privati ⁽⁵²⁾.

Tra gli organismi in qualche modo “comunitari”, occorre ricordare il Comitato di Regolamentazione Contabile (*Accounting Regulatory Committee*, ARC), composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione. L’ARC sostituisce, di fatto, il *Contact*

⁽⁴⁹⁾ I principi contabili attualmente vigenti sono: IFRS 1 (*First-time Adoption of International Financial Reporting Standards*); IFRS 2 (*Share-based Payment*); IFRS 3 (*Business Combinations*); IFRS 4 (*Insurance Contracts*); IFRS 5 (*Non-current Assets Held for Sale and Discontinued Operations*); IFRS 6 (*Exploration for and evaluation of Mineral Resources*); IFRS 7 (*Financial Instruments: Disclosures*); IFRS 8 (*Operating Segments*); IAS 1 (*Presentation of Financial Statements*); IAS 2 (*Inventories*); IAS 7 (*Cash Flow Statements*); IAS 8 (*Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors*); IAS 10 (*Events After the Balance Sheet Date*); IAS 11 (*Construction Contracts*); IAS 12 (*Income Taxes*); IAS 16 (*Property, Plant and Equipment*); IAS 17 (*Leases*); IAS 18 (*Revenue*); IAS 19 (*Employee Benefits*); IAS 20 (*Accounting for Government Grants and Disclosure of Government Assistance*); IAS 21 (*The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates*); IAS 23 (*Borrowing Costs*); IAS 24 (*Related Party Disclosures*); IAS 26 (*Accounting and Reporting by Retirement Benefit Plans*); IAS 27 (*Consolidated and Separate Financial Statements*); IAS 28 (*Investments in Associates*); IAS 29 (*Financial Reporting in Hyperinflationary Economies*); IAS 31 (*Interests in Joint Ventures*); IAS 32 (*Financial Instruments: Presentation*); IAS 33 (*Earnings per Share*); IAS 34 (*Interim Financial Reporting*); IAS 36 (*Impairment of Assets*); IAS 37 (*Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*); IAS 38 (*Intangible Assets*); IAS 39 (*Financial Instruments: Recognition and Measurement*); IAS 40 (*Investment Property*); IAS 41 (*Agriculture*).

⁽⁵⁰⁾ La natura e la funzione del *Framework* all’interno del sistema IAS/IFRS è approfondita nel Capitolo V.

⁽⁵¹⁾ La versione originale di tutti i principi contabili è in lingua inglese. La Fondazione IASC, tuttavia, cura la preparazione di traduzioni ufficiali (*approved*) in più di quaranta lingue, tra cui l’italiano.

⁽⁵²⁾ Sul tema, in generale, A. ZURZOLO, *I tempi e i protagonisti dei principi contabili IAS/IFRS*, in Riv. Dott. comm., 2003, 469 ss.

Committee costituito nel 1978 ai sensi dell'articolo 52 della IV Direttiva per fornire alla UE il supporto tecnico necessario in maniera contabile.

Tra gli organismi "privati", invece, il ruolo maggiore spetta all'EFRAG (*European Financial Reporting Advisory Group*), che raccoglie i rappresentanti delle principali categorie economiche e professionali interessate alla elaborazione dei bilanci⁽⁵³⁾.

L'EFRAG è stato costituito nel giugno 2001⁽⁵⁴⁾ con l'obiettivo di contribuire in maniera attiva e propositiva, grazie alle proprie conoscenze specialistiche, al lavoro svolto dallo IASB⁽⁵⁵⁾, coadiuvare la Commissione nella modifica delle Direttive comunitarie che non siano conformi ai principi dello IASB e alle sue interpretazioni e fornire il necessario supporto tecnico per confermare o meno l'applicabilità dei principi IAS e delle relative interpretazioni (IFRIC). Il Gruppo è governato da un *Supervisory Board*, che provvede al reperimento dei fondi necessari al suo funzionamento e nomina i membri del *Technical Expert Group* (TEG), che è l'organo concretamente preposto a svolgere, in piena autonomia, l'attività tecnica di competenza dell'EFRAG.

Da un punto di vista giuridico, l'EFRAG è una fondazione (e, dunque, un ente non commerciale, al pari dello IASB), strutturato in modo da assicurare una equilibrata partecipazione delle categorie interessate alla materia del bilancio, al fine ultimo di garantire l'imparzialità e l'autonomia dei lavori svolti rispetto ai singoli enti fondatori (e finanziatori). L'EFRAG, peraltro, opera indipendentemente dalle organizzazioni europee che nei diversi Paesi dell'Unione si occupano di valutare l'impatto dei principi IAS/IFRS omologati sugli ordinamenti giuridici e sui principi contabili nazionali (in Italia, tale ruolo spetta all'OIC). La collaborazione tra l'EFRAG e gli *standard setter* nazionali, in ogni caso, è garantita da un accordo del 2005 che impegna tutte le parti aderenti ad operare congiuntamente per favorire l'apporto europeo alla elaborazione dei principi contabili⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Le organizzazioni europee che sostengono l'EFRAG sono: per le imprese, l'UNICE (*Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe*), l'EBF (*European Banking Federation*), l'ESBG (*European Savings Banks Group*), il GEBC (*European Association of Cooperative Banks*), il CEA (*European Assurance Committee*), l'UEAPME (*European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises*); per la professione contabile, la FEE (*European Federation of Accountants*) e l'EFAA (*European Federation of Accountants and Auditors for SMEs*); per gli utilizzatori del bilancio, il FESE (*Federation of European Securities Exchanges*) e l'EFFAS (*European Federation of Financial Analysts Societies*).

⁽⁵⁴⁾ La costituzione dell'EFRAG è prefigurata tanto nella Comunicazione del 13 giugno 2000, quanto nel decimo "considerando" del Regolamento 1606/2002.

⁽⁵⁵⁾ A tal fine, all'EFRAG sono stati assegnati i seguenti compiti: commentare i documenti di lavoro predisposti dallo IASB; identificare preliminarmente le potenziali incompatibilità dei principi IAS e delle relative interpretazioni, con le Direttive comunitarie; consultare gli *standard setter* europei in merito ai diversi principi IAS/IFRS, accorpando i diversi punti di vista e incoraggiando il raggiungimento di una posizione comune; incoraggiare lo IASB nell'affrontare le questioni contabili più strettamente legate al contesto europeo; orientare il lavoro degli *standard setter* europei sulla base del programma di lavoro predisposto dallo IASB.

⁽⁵⁶⁾ A partire dal giugno 2005, la collaborazione tra EFRAG e *standard setter* nazionali è confluita nel progetto PAAinE (*Proactive Accounting Activities in Europe*), finalizzato a stimolare, svolgere e dirigere attività proattive di sviluppo che incoraggino il dibattito europeo in materia contabile e accrescano, pertanto, il livello qualitativo del contributo europeo ai lavori dello IASB.

La natura privata dell'EFRAG impedisce che il suo lavoro di supporto e consulenza tecnica, che si sostanzia attraverso l'elaborazione di studi, proposte, pareri e commenti ai progetti, abbia valore vincolante per la Commissione. Nel marzo del 2006, tuttavia, il ruolo tecnico-consultivo svolto dall'EFRAG nel procedimento di omologazione dei principi contabili IAS/IFRS è stato formalizzato in un "accordo di lavoro" concluso con la Commissione europea ⁽⁵⁷⁾.

La Commissione, inoltre, per aumentare il livello di controllo sull'operato dell'EFRAG, ha deciso di istituire un gruppo di esperti contabili non governativi, con il compito di fornire alla Commissione medesima una consulenza in merito "al carattere equilibrato ed obiettivo dei pareri dell'EFRAG sull'omologazione degli IFRS e delle interpretazioni IFRIC" ⁽⁵⁸⁾.

Da un punto di vista operativo, l'EFRAG svolge un ruolo attivo sia nella fase di elaborazione dei principi contabili, sia in quella della loro adozione, sia in quella di successiva applicazione ⁽⁵⁹⁾.

L'EFRAG, in sostanza, rappresenta una variante dei "comitati di esperti" dei quali si avvalgono normalmente le istituzioni comunitarie a fini consultivi, sia per la preparazione di legislazione ad alto contenuto tecnico, sia per la sua successiva attuazione ⁽⁶⁰⁾.

2.3. – IL REGOLAMENTO CE N. 1606/2002 E IL PROCEDIMENTO DI ENDORSEMENT

Il Regolamento n. 1606/2002 disciplina l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo "minimo" degli IAS da parte delle società europee, le tappe e la tempistica del passaggio al nuovo sistema e, soprattutto, il procedimento di omologazione dei principi contabili ⁽⁶¹⁾.

Come evidenziato nella comunicazione della Commissione europea n. 359/2000, che è alla base della proposta poi approvata come Regolamento 1606/2002, la scelta dello strumento del Regolamento è giustificata dall'assoluta necessità di evitare i problemi cui il recepimento delle Direttive aveva dato luogo e cioè, l'esistenza di numerose varianti nazionali, i ritardi nel recepimento e le diverse interpretazioni che le norme comunitarie avevano ricevuto a livello nazionale ⁽⁶²⁾.

Il Regolamento n. 1606/2002 prevede, in particolare, l'obbligo per le società quotate UE di presentare i loro bilanci consolidati in base ai principi dello IASC, al più tardi dal 2005; il medesimo obbligo vale anche per le società che si

⁽⁵⁷⁾ *Working Arrangement between European Commission and EFRAG*, Bruxelles, 23 marzo 2006, consultabile al seguente indirizzo web: <http://www.efrag.org/images/Efrag/EFrag-EC%20Working%20Arrangement.pdf>.

⁽⁵⁸⁾ Decisione 14 luglio 2006, n. 2006/505/CE.

⁽⁵⁹⁾ I compiti dell'EFRAG sono descritti nel rapporto *Expert level of the endorsement mechanism – the establishment of the "European financial reporting advisory group" (EFRAG)* del 31 marzo 2001.

⁽⁶⁰⁾ Sul punto, si rinvia al Capitolo II, paragrafo 7.

⁽⁶¹⁾ Il Regolamento è stato approvato il 19 luglio 2002 e pubblicato nella GUCE L 243 dell'11 settembre 2002.

⁽⁶²⁾ G. SCOGNAMIGLIO (*L'adozione*, cit., par. 3.1.) rileva condivisibilmente come le parole del Regolamento lascino trasparire una certa "delusione" nei confronti dei risultati raggiunti attraverso le Direttive contabili.

preparano a chiedere l'ammissione alla negoziazione dei loro titoli ⁽⁶³⁾. Il Regolamento, inoltre, lascia agli Stati membri la possibilità di consentire o imporre l'applicazione degli IAS sia alle società quotate nei loro bilanci d'esercizio, sia alle società non quotate, nonché alle società attive in settori particolarmente importanti come quello bancario o assicurativo, indipendentemente dal fatto che siano quotate o meno.

Oltre ad individuare l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo degli IAS/IFRS, il Regolamento 1606/2002 ne disciplina il recepimento ("adozione", cfr. articolo 3) nel diritto comunitario.

L'idea di fondo è che l'applicazione degli IAS/IFRS all'interno dell'Unione non consegue automaticamente all'approvazione dei principi da parte dello IASB, ma è subordinata al formale recepimento di tali principi da parte della Comunità Europea. Viene previsto, a tal fine, un particolare meccanismo di omologazione che, pur non avendo la finalità di riformulare o sostituire gli IAS/IFRS approvati dal *Board*, serve a valutarne, di volta in volta, la compatibilità con le Direttive.

Il procedimento, comunemente indicato come "*endorsement*" dei principi contabili, si basa su un vaglio di compatibilità effettuato a due livelli: il primo livello viene affidato ad un organismo di tipo normativo, l'ARC (Comitato di Regolamentazione Contabile), che, come si è ricordato nel paragrafo precedente, è composto dai rappresentanti dei vari Stati membri ed è presieduto da un rappresentante della Commissione europea. L'ARC, che ha il compito di garantire la piena trasparenza e responsabilità nei confronti del Consiglio e del Parlamento europeo, è pienamente ascrivibile al *genus* dei comitati della "comitologia" istituiti in base all'articolo 202 del Trattato CE ⁽⁶⁴⁾ per affiancare la Commissione nell'attuazione del diritto comunitario derivato.

Il secondo livello di *endorsement*, invece, è affidato ad un organismo tecnico avente natura privatistica, l'EFRAG. L'EFRAG, in particolare, valuta la compatibilità dei principi IAS/IFRS con le disposizioni comunitarie in tema di bilancio (IV e VII Direttiva) e, conseguentemente, riferisce alla Commissione il risultato di questa valutazione. Da un punto di vista formale, i pareri dell'EFRAG non sono vincolanti per la Commissione ⁽⁶⁵⁾. In pratica, tuttavia, la coincidenza dei pareri dell'EFRAG e quelli della Commissione – *recte*, dell'ARC – è assicurata dai continui e reciproci contatti che i due organismi instaurano durante l'intera procedura e che, insieme ad intuibili considerazioni di carattere politico, rendono molto improbabile che eventuali disaccordi vengano formalizzati nel parere definitivo, anziché essere composti in via informale.

⁽⁶³⁾ Per le società i cui titoli negoziati in uno dei mercati regolamentati dell'Unione europea sono esclusivamente titoli di debito, o che hanno titoli quotati in un Paese terzo nel quale sono obbligate a redigere il bilancio consolidato secondo altri principi contabili aventi un riconoscimento internazionale, l'obbligo di redigere il bilancio consolidato in base ai principi IAS/IFRS omologati dalla Commissione poteva essere posticipato – su opzione del singolo Stato membro – all'esercizio che inizia a partire dal 1° gennaio 2007. Come si vedrà nel successivo paragrafo 4.3., l'Italia non ha esercitato questa opzione.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. Capitolo II, par. 7.

⁽⁶⁵⁾ Sul ruolo dell'EFRAG nel procedimento di *endorsement*, si veda U. MARINELLI, *Ruolo e compiti dell'EFRAG. Financial Reporting Advisory Group*, in Riv. Dott. comm., 2003, 487 ss.

Anche il Parlamento europeo è coinvolto nella procedura di *endorsement*, sebbene il suo ruolo si risolva nella mera facoltà di emettere pareri sul corretto esercizio dei poteri da parte degli organi coinvolti.

L'ARC, dunque, una volta acquisito il parere tecnico dell'EFRAG – obbligatorio, ma non vincolante – e quello del Parlamento europeo, relativo alla regolarità formale del procedimento, approva o respinge, a maggioranza qualificata⁽⁶⁶⁾, l'omologazione del principio contabile.

La Commissione non può apportare modifiche o aggiunte alla versione del principio contabile approvata dall'ARC, ma può decidere, in base al parere emesso dai propri servizi legali, di “stralciarne” delle parti (cd. “*carve out*”)⁽⁶⁷⁾.

A seguito della decisione della Commissione, il principio è omologato e viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea sotto forma di Regolamento. Per maggiore precisione, il principio contabile è contenuto in un allegato al testo del documento (un po' come avviene per il decreto legge convertito, che è formalmente allegato alla legge di conversione). Ciascun principio omologato è tradotto e pubblicato in tutte le lingue ufficiali della Comunità.

Il medesimo procedimento di omologazione può avere ad oggetto tanto i principi contabili IAS/IFRS, quanto le loro interpretazioni (SIC/IFRIC), o le successive modifiche approvate dallo IASB ed aventi ad oggetto principi già omologati⁽⁶⁸⁾.

Il Regolamento IAS/IFRS stabilisce anche, in via generale, i parametri in base ai quali va svolto il giudizio di omologazione.

L'articolo 3, paragrafo 2, infatti, stabilisce che i singoli principi internazionali possono essere recepiti nel diritto comunitario solo se non contrastano con “il principio del quadro fedele” (rappresentazione veritiera e corretta) che fonda il sistema introdotto dalla IV e dalla VII Direttiva, rispondono all'interesse pubblico europeo e soddisfano i criteri di comprensibilità, pertinenza, affidabilità⁽⁶⁹⁾ e comparabilità per l'adozione di decisioni economiche e la

⁽⁶⁶⁾ La maggioranza qualificata necessaria per l'approvazione dell'omologazione dei principi contabili è calcolata secondo il criterio della “doppia maggioranza” ricordato nel Capitolo II, par. 1, spec. nota 10.

⁽⁶⁷⁾ È quello che è successo nel caso dell'omologazione dello IAS 39, che, come noto, è avvenuta previo “*carve out*” (stralcio) delle regole relative all'opzione per la contabilizzazione generalizzata degli strumenti finanziari al *fair value* e delle disposizioni relative ad alcune operazioni di copertura. Come noto, tuttavia, la discrepanza tra IAS 39 e IAS 39 omologato si è annullata a seguito della decisione del *Board* di rivedere il principio contabile secondo le indicazioni della Commissione, sostituendo l'obbligo di contabilizzazione generalizzata degli strumenti finanziari al *fair value* con una mera facoltà (cd. “*fair value option*”). Questa modifica ha consentito alla Commissione di omologare anche le parti dello IAS 39 che erano state inizialmente stralciate.

Significativa è anche la vicenda dell'IFRIC 3, relativo alla contabilizzazione delle emissioni inquinanti: in questo caso, infatti, il parere marcatamente negativo dell'EFRAG ha indotto lo IASB a ritirare l'interpretazione poco dopo averla approvata.

⁽⁶⁸⁾ Come prevede l'articolo 2 del Regolamento IAS/IFRS. Sul tema, *amplius*, M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 418-420.

⁽⁶⁹⁾ Rileva M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 360, che la traduzione italiana del Regolamento è imprecisa: i termini tecnico-contabili italiani che corrispondono ai termini tecnici inglesi “*relevance*” e “*reliability*”, infatti, sono “rilevanza” e “attendibilità”, e non “pertinenza” e “affidabilità”.

valutazione dell'idoneità della gestione. Le tre condizioni devono verificarsi congiuntamente, ma la corrispondenza tra i singoli principi contabili e la clausola generale della rappresentazione veritiera e corretta, cui va riconosciuto valore preminente rispetto agli altri principi, va verificata nel complesso, e non con riferimento a ogni singola norma delle Direttive. L'*endorsement*, pertanto, si basa su una verifica di "compatibilità allargata" tra principi contabili e Direttive comunitarie ⁽⁷⁰⁾.

Tanto premesso in ordine al funzionamento pratico del procedimento di *endorsement*, occorre svolgere alcune considerazioni in ordine al suo significato giuridico.

Come già anticipato, da un punto di vista formale, l'*endorsement* non è altro che una *species* delle procedure di comitatologia, previste dal Trattato CE come modalità ordinaria di attuazione di norme comunitarie ⁽⁷¹⁾.

Da un punto di vista giuridico-sostanziale, invece, l'*endorsement* è una procedura di omologazione, effettuata da un organo amministrativo (la Commissione) ⁽⁷²⁾, sulla base di una duplice valutazione, di legittimità e di opportunità ⁽⁷³⁾. È appena il caso di precisare, al riguardo, che l'omologazione avviene nella fase istruttoria del procedimento legislativo (parere di ARC ed EFRAG), e non in quella decisionale (approvazione del Regolamento da parte della Commissione).

In un'ottica strettamente tecnica, peraltro, non è possibile affermare che il Regolamento IAS contenga un "rinvio" ai principi contabili internazionali. Il Regolamento IAS, in particolare, non contiene né un rinvio formale, né un rinvio materiale ai principi approvati dallo IASB.

Come ricordato nel Capitolo I, infatti, il rinvio è un meccanismo di "integrazione" dell'ordinamento. Con il rinvio formale o mobile, in particolare, l'ordinamento prefigura la possibilità di una "eterointegrazione", abilitando una fonte formalmente appartenente ad un ordinamento esterno (giuridico o non) a produrre diritto anche al suo interno. Il rinvio "recettizio", d'altra parte, può

⁽⁷⁰⁾ M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., ivi. Il medesimo autore, peraltro, non manca di ricordare che, a seguito dell'approvazione delle Direttive di "modernizzazione" delle Direttive contabili (su cui, *infra*), le discrepanze tra principi e Direttive contabili si siano sensibilmente ridotte. Sul tema, *amplius*, A. GIUSSANI, *La compatibilità fra i principi contabili internazionali IAS/IFRS e quelli nazionali*, in Riv. Dott. comm., 2003, 539 ss.

⁽⁷¹⁾ Il medesimo Regolamento IAS, infatti, stabilisce, all'ottavo considerando, che le misure necessarie per l'applicazione della disciplina ivi contenuta sono adottate secondo la decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, che è lo strumento normativo che disciplina, in concreto, la procedura di comitatologia. Sul punto, si rinvia ancora una volta al Capitolo I, paragrafo 7.

⁽⁷²⁾ Si noti che omologazione è termine polisenso, che tollera unicamente una classificazione organizzativa, in base al soggetto che la effettua (autorità giudiziaria e amministrativa), ma non una classificazione funzionale, in base all'oggetto. A seconda dei casi, infatti, l'omologazione può rappresentare una procedura di approvazione, di accertamento di collaudazione, di certezza. All'omologazione intesa in funzione "approvativa", peraltro, va riconosciuta una preminenza di fatto, se non altro in conformità all'etimo del termine: cfr. F. TEDESCHINI, *Omologazione*, in Enc. Dir., vol. XXX, Milano, 1980, 86 ss.

⁽⁷³⁾ G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit., par. 2.2. La valutazione di legittimità, in particolare, riguarderebbe la conformità dei principi contabili al principio della rappresentazione veritiera e corretta e ai postulati fondamentali di bilancio, mentre quella di opportunità avrebbe ad oggetto il giudizio politico della corrispondenza dei principi all'interesse pubblico europeo.

determinare tanto una eterointegrazione, quanto una autointegrazione dell'ordinamento: l'istituto, infatti, persegue essenzialmente un obiettivo di economia legislativa. Con il rinvio materiale, infatti, non si fa altro che evitare la riscrittura integrale di una norma già esistente (sia all'interno, sia all'esterno nell'ordinamento) ⁽⁷⁴⁾.

2.4. – L' "ENFORCEMENT"

L'*enforcement* rappresenta il livello tecnico di implementazione dei principi contabili internazionali e consiste tanto nel monitoraggio della conformità tra l'informazione finanziaria elaborata dagli operatori e il quadro contabile di riferimento, quanto nell'adozione delle opportune misure correttive e sanzionatorie in caso di violazioni degli obblighi imposti dai principi contabili.

Come dimostrato dall'esperienza maturata con le Direttive contabili, l'esistenza di procedure di *enforcement* effettive è fondamentale per addivenire ad una reale armonizzazione contabile: l'adozione di regole in qualche misura comuni, infatti, non è sufficiente a raggiungere l'uniformità e la comparabilità dei bilanci, se alle regole non viene data anche uniforme applicazione. Ne consegue che il coordinamento dell'attività di supervisione sulla corretta applicazione delle regole contabili comuni è un elemento importante del processo di armonizzazione contabile avviato dalla Commissione ⁽⁷⁵⁾.

Si comprende, in quest'ottica, perché il CESR (*Committee of European Securities Regulators*), in qualità di organo consultivo della Commissione Europea, abbia ritenuto opportuno, all'indomani dell'entrata in vigore del Regolamento IAS, emanare due *standard* aventi ad oggetto l'*enforcement* delle nuove regole di informazione finanziaria ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷⁴⁾ Non si può accogliere, pertanto, la ricostruzione di M. CARATOZZOLO (*Principi*, cit., 941), secondo il quale con il meccanismo disciplinato dal Regolamento IAS "viene effettuato sia un rinvio recettizio ad un corpus già esistente di principi contabili e di interpretazioni, sia un rinvio formale ad una fonte, lo IASB, ed ai documenti (principi contabili ed interpretazioni) che esso produrrà in futuro (beninteso, se tali documenti saranno "omologati" col procedimento di cui si dirà ...)".

⁽⁷⁵⁾ Cfr. Regolamento 1606/2002, sedicesimo "considerando".

⁽⁷⁶⁾ Il primo *standard* (*Standard no. 1 on financial information. Enforcement of standards on financial information in Europe*) è stato pubblicato il 12 marzo 2003 (Ref.: CESR/03-073). Il documento enuclea ventuno principi generali che si basano sui seguenti concetti: l'*enforcement* delle regole di informazione finanziaria dovrebbe essere condotto a livello nazionale da autorità amministrative indipendenti individuate dai singoli Stati membri dell'Unione; l'autorità nazionale potrà delegare le funzioni di vigilanza ad un *Self Regulating Organization* a patto di conservare la responsabilità ultima per le stesse attività; la vigilanza dovrebbe essere effettuata dopo che i documenti sono stati pubblicati, anche se le Autorità sono incoraggiate a rilasciare, se richieste, proprie opinioni prima che gli emittenti approvino i documenti stessi; i documenti o gli emittenti da controllare sono individuati su base campionaria, fondamentalmente ispirata al rischio dei singoli emittenti.

Il secondo *standard*, invece, (*Standard no. 2 on financial information. Coordination of enforcement activities*) è stato pubblicato nell'aprile 2004 (Ref.: CESR / 03-317c) ed è dedicato al coordinamento delle attività di *enforcement* a livello europeo. In sintesi, il documento stabilisce essenzialmente che le decisioni attinenti la vigilanza debbano tenere conto, nei limiti del possibile, dei precedenti stabiliti, sia a livello nazionale, sia negli altri Paesi dell'Unione, e che le decisioni stesse debbano essere portate a conoscenza delle altre autorità europee entro un ragionevole lasso temporale. A tal fine, si è deciso di realizzare un *data-base* elettronico condiviso da tutte le

Gli “*enforcement standard*” del CESR, in particolare, si caratterizzano per l’enfasi posta sulla necessità che il controllo sulla corretta applicazione dei principi contabili internazionali avvenga in maniera coordinata al livello europeo e, che, dunque, le autorità di vigilanza nazionali avvino delle procedure di cooperazione intensiva.

3. – IL PERCORSO ITALIANO DI AVVICINAMENTO AL SISTEMA IAS/IFRS: LA RIFORMA DEL DIRITTO SOCIETARIO

Il processo comunitario di riforma della disciplina dei bilanci si è sviluppato in parallelo al processo italiano di riforma del diritto societario ⁽⁷⁷⁾.

Anche se i due processi hanno origine e significato diverso, il dibattito in corso al livello europeo in ordine al passaggio al sistema IAS/IFRS ha influenzato, in qualche misura, la riforma italiana: quest’ultima, infatti, interessava l’intera materia societaria, compresi i bilanci, e non poteva pertanto ignorare completamente quanto stava accadendo al livello comunitario.

In realtà, il recepimento delle tendenze comunitarie all’interno del progetto di riforma italiano è stato più di facciata che di sostanza: nonostante le numerose modifiche formali apportate alla disciplina codicistica dei bilanci, infatti, i principi di redazione di questi ultimi sono rimasti sostanzialmente invariati ⁽⁷⁸⁾.

Significativa, al riguardo, è la conferma del ruolo preminente svolto dal principio di prudenza nella redazione del bilancio di esercizio, senza tener conto del ridimensionamento che questo principio subisce all’interno del sistema IAS/IFRS ⁽⁷⁹⁾.

In tale contesto, si riduce anche l’effettiva portata della modifica apportata all’articolo 2423-*bis*, comma 1, punto 1, cod. civ., relativa alla possibilità di tener

autorità di controllo europee; nei casi in cui ciò sia possibile, le autorità di vigilanza devono confrontarsi prima che le decisioni più significative vengano assunte.

⁽⁷⁷⁾ La riforma del diritto societario, infatti, è stata prevista con la legge delega 3 ottobre 2001, n. 366, e attuata con il decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (nonché con i due decreti “correttivi” n. 37 e 310 del 2004). La letteratura in materia di riforma del diritto societario è sterminata. Per una breve panoramica delle problematiche sollevate dalla riforma sia sul piano giuridico, sia su quello tecnico contabile, si rinvia a N. ABRIANI e T. ONESTI (a cura di), *La riforma delle società di capitali. Aziendalisti e giuristi a confronto* (Atti del Convegno di Foggia, 12 e 13 giugno 2003), Milano, 2004. In generale, per un inquadramento del nuovo diritto societario risultante dalla riforma del 2003, M. RESCIGNO e A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Il nuovo diritto delle società di capitali e delle società cooperative*, Milano, 2004; M. BUSSOLETTI e M. DE BIASI, *Artt. 2423-2435*, in G. NICCOLINI e A. STAGNO D’ALCONTRES, (a cura di), “Commentario - Società di capitali”, Napoli, 2004, 984 ss.

⁽⁷⁸⁾ Come rilevato, ad esempio, da G. E. COLOMBO, *I principi in tema di redazione del bilancio*, in P. ABBADESSA e G. B. PORTALE (dir. da), “Il nuovo diritto delle società – *Liber amicorum Gian Franco Campobasso*”, vol. III, Milano, 2007, 155; T. ONESTI, *Le innovazioni della riforma in tema di bilanci. Introduzione alla nuova disciplina*, in N. ABRIANI e T. ONESTI (a cura di), “La riforma delle società di capitali. Aziendalisti e giuristi a confronto”, cit., 172.

⁽⁷⁹⁾ Di riforma “gattopardesca”, in quanto impernata su una ossessiva – e anacronistica – difesa del costo storico parla M. CARATTOZZOLO, *Le innovazioni della riforma in tema di bilanci: il punto di vista dell’aziendalista*, ivi, 183. Rileva la differenza di impostazione, senza peraltro soffermarvisi criticamente, anche G. E. COLOMBO, *I principi*, in P. ABBADESSA e G. B. PORTALE (dir. da), “Il nuovo diritto delle società”, cit, 156-157.

conto, nella valutazione delle voci, “della funzione economica dell’elemento dell’attivo o del passivo considerato”.

Per parte della dottrina, questa previsione avrebbe introdotto nell’ordinamento italiano il principio di “prevalenza della sostanza sulla forma” (*substance over form*), che costituisce uno dei principi caratterizzanti del sistema IAS/IFRS ⁽⁸⁰⁾.

Questa interpretazione, tuttavia, non può essere accolta. Nella sistematica della riforma italiana, infatti, la valutazione della funzione economica è comunque subordinata al principio di prudenza. La regola principale resta quella per cui la valutazione va effettuata secondo prudenza e, solo in via accessoria, è possibile “tener conto” della funzione economica dell’elemento considerato (senza, tuttavia, essere obbligati a trarne alcuna conseguenza) ⁽⁸¹⁾.

È quantomeno discutibile, inoltre, che il concetto di “funzione economica” rispecchi il significato del principio “*substance over form*”, che, peraltro, riguarda l’iscrizione e la cancellazione di una voce nel bilancio, ma non la sua valutazione ⁽⁸²⁾.

La novità di maggior rilievo introdotta dalla riforma italiana nella disciplina del bilancio, dunque, resta l’eliminazione della possibilità di effettuare rettifiche di valore e accantonamenti in applicazione di norme tributarie, conseguenza dell’abrogazione dell’articolo 2426, comma 2, cod. civ. ⁽⁸³⁾. Le implicazioni di questa scelta, nonché le conseguenze derivanti dall’operare congiunto del disinquinamento del bilancio e del principio di dipendenza del reddito fiscale dall’utile civilistico, tuttavia, esulano dall’oggetto del presente studio.

Occorre evidenziare, inoltre, che i decreti delegati di attuazione della riforma del diritto societario hanno tralasciato la previsione della legge delega, che richiedeva l’individuazione dei soggetti cui “consentire” la redazione del bilancio in base ai principi contabili internazionali ⁽⁸⁴⁾. È evidente che la

⁽⁸⁰⁾ In tema, si può vedere l’ottimo contributo di I. VACCA, *Gli IAS/IFRS e il principio di prevalenza della sostanza sulla forma: effetti sul bilancio e sul principio di derivazione nella determinazione del reddito d’impresa*, in Riv. Dir. trib., I, 2006, 757 ss. Sull’origine, nell’ambito della prassi contabile inglese, del principio della prevalenza della sostanza sulla forma, sul suo significato e sul rapporto con la “funzione economica” del nostro Codice civile nella versione vigente, si veda anche P. BALZARINI, *Artt. 2423 – 2423-bis*, in M. NOTARI e L. A. BIANCHI (a cura di) “Obbligazioni e bilancio”, Commentario alla riforma delle società” dir. da P. MARCHETTI, L. A. BIANCHI, F. GHEZZI e M. NOTARI, Milano, 2006, 382 ss.

⁽⁸¹⁾ Per M. CARATTOZZOLO (*Le innovazioni*, cit., 185), la modifica è una mera tautologia, che non dice nulla. Nel medesimo senso, anche G. E. COLOMBO, *Il bilancio nella riforma*, in “Il nuovo diritto delle società”, cit., 196.

⁽⁸²⁾ M. CARATTOZZOLO, *Le innovazioni*, cit., ivi.

⁽⁸³⁾ E, conseguentemente, del numero 14 dell’articolo 2427 cod. civ., che disciplinava l’informativa da inserire in nota integrativa in relazione alle interferenze fiscali esistenti in bilancio.

⁽⁸⁴⁾ L’articolo 6 della legge 3 ottobre 2001, n. 366, infatti, prevedeva che le nuove disposizioni dovessero rispondere ai seguenti criteri e principi direttivi:

- eliminazione delle interferenze prodotte nel bilancio dalla normativa fiscale sul reddito di impresa anche attraverso la modifica della relativa disciplina e stabilire le modalità con le quali, nel rispetto del principio di competenza, occorre tenere conto degli effetti della fiscalità differita;
- previsione di una regolamentazione delle poste del patrimonio netto che ne assicurino una chiara e precisa disciplina in ordine alla loro formazione e al loro utilizzo;

previsione, del 2001, è stata di fatto “scavalcata” dall’approvazione del Regolamento IAS, avvenuta prima dell’emanazione dei decreti delegati: ma proprio questa vicenda evidenzia la miopia del legislatore italiano, che, con tutta probabilità, aveva sottovalutato i tempi e la portata del processo di riforma comunitario.

In effetti, è probabile che il mancato riconoscimento degli IAS/IFRS da parte del legislatore italiano impegnato nella riforma del diritto societario sia dovuto alla volontà di non rimettere in discussione i risultati di una riflessione maturata in un lungo arco di tempo e, comunque, in un periodo in cui la decisione di rendere obbligatorio l’uso degli IAS/IFRS nei bilanci di alcune categorie di società non era prevedibile.

Al riguardo, tuttavia, non si può fare a meno di rilevare che la vicenda riflette, per molti aspetti, l’atteggiamento tipico dell’Italia nei confronti della normativa comunitaria: il recepimento degli IAS/IFRS in Italia si accompagna, infatti, ad un misto di sfiducia, scetticismo e disinteresse nella fase di studio, proposta ed elaborazione della nuova disciplina e, successivamente, a critiche e polemiche nella fase di attuazione – quelle stesse critiche e polemiche che non si è avuta la forza (o la lungimiranza) di svolgere in sede comunitaria e che risultano inutili e imbarazzanti una volta che le proposte comunitarie sono divenute decisioni vincolanti.

4. – IL QUADRO DELLE FONTI: IL SISTEMA IAS/IFRS COME SISTEMA FLESSIBILE E MULTILIVELLO

Non è difficile concordare sul fatto che, dal punto di vista della teoria delle fonti, il sistema IAS/IFRS presenta più di una peculiarità.

Non si tratta, con tutta evidenza, di un insieme di norme prodotte secondo le procedure “classiche”; le norme, infatti, hanno origine privatistica e, anche durante il procedimento di recepimento, la componente tecnica dell’omologazione ha un ruolo del tutto preponderante rispetto alla componente politica.

Le peculiarità della formazione o della struttura dei principi contabili, tuttavia, non si riflettono sulla loro efficacia giuridica o sull’atto destinato a

-
- previsione di una specifica disciplina in relazione al trattamento delle operazioni denominate in valuta, degli strumenti finanziari derivati, dei pronti contro termine, delle operazioni di locazione finanziaria e delle altre operazioni finanziarie;
 - individuazione delle condizioni in presenza delle quali le società, in considerazione della loro vocazione internazionale e del carattere finanziario, possono utilizzare per il bilancio consolidato principi contabili riconosciuti internazionalmente;
 - ampliamento delle ipotesi in cui è ammesso il ricorso ad uno schema abbreviato di bilancio e la redazione di un conto economico semplificato;
 - armonizzazione della disciplina fiscale sul reddito di impresa con le innovazioni introdotte dalla riforma e previsione di opportune disposizioni transitorie per il trattamento delle operazioni in corso alla data di entrata in vigore di tali innovazioni.

recepirla, se non marginalmente ⁽⁸⁵⁾. Gli IAS/IFRS, infatti, entrano integralmente nell'ordinamento comunitario come norme giuridiche di rango primario, contenute nell'atto normativo comunitario per eccellenza: il Regolamento ⁽⁸⁶⁾.

Al riguardo, poco importa che la procedura di formazione dei Regolamenti che recepiscono gli IAS/IFRS sia arricchita dalla partecipazione dei soggetti cui è affidato l'*endorsement*: a ben vedere, infatti, l'*endorsement* si colloca al di fuori della fase di formazione della normativa comunitaria regolata dai Trattati, in quanto costituisce una mera variante della procedura di comitatologia.

Da un punto di vista sostanziale, tuttavia, il sistema IAS/IFRS appare indubbiamente più ricco rispetto al tradizionale binomio normativa comunitaria – normativa nazionale di recepimento, attuazione, coordinamento. Si tratta, a ben vedere, di un sistema di fonti “flessibile” e “multilivello”.

Il sistema delle fonti è flessibile perché è imperniato sulla codificazione di un procedimento di omologazione che funziona da “trasformatore permanente” ⁽⁸⁷⁾ della prassi contabile internazionale in diritto comunitario. In realtà, l'accostamento con il recepimento automatico e, dunque, la permanenza va riferita alla tendenziale ripetibilità del meccanismo, non certo alla sua automaticità, che, come ricordato, è esclusa dalla normativa comunitaria.

Il sistema, d'altra parte, è flessibile ma non “aperto”: le fonti e le procedure di recepimento degli IAS/IFRS, infatti, sono rigidamente disciplinate e, quantomeno all'interno del Regolamento 1606/2002, non sembra esserci spazio per procedure alternative.

Il sistema delle fonti, invece, è multilivello perché si compone dell'interazione di diversi livelli di elaborazione, approvazione, revisione, interpretazione e applicazione delle fonti: un primo livello, tecnico ed extragiuridico; un secondo livello, comunitario; un terzo livello, normativo e nazionale; un quarto livello, applicativo, che si sviluppa tanto al livello nazionale (si pensi al ruolo interpretativo e propulsivo degli *standard setter* e delle *authority* nazionali), quanto a quello comunitario ⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁵⁾ La diffidenza dei giuristi nei confronti degli IAS/IFRS ricalca quella tradizionalmente mostrata nei confronti dei principi contabili nazionali: “*il giurista ... identifica nei principi contabili un corpo estraneo al diritto e, all'indifferenza che si nutre nei confronti di quel che non ci tange, si aggiunge spesso l'avversione verso un corpo di norme tecniche che si teme che siano contrabbandate come norme giuridiche*” (G. VERNA, *I principi contabili: norme tecniche d'integrazione e interpretazione della legge*, in *Giur. comm.*, 2000, I, 147).

⁽⁸⁶⁾ Il fatto che i Regolamenti omologativi siano Regolamenti della Commissione, e non del Consiglio, è del tutto ininfluenza: come più volte ribadito nel corso del Capitolo II, infatti, non è possibile ipotizzare alcuna gerarchia tra le fonti del diritto comunitario derivato. L'unica gerarchia possibile è quella tra norme contenute in Regolamenti “di base” e in Regolamenti “di attuazione” e, dunque, nel caso degli IAS/IFRS, tra le norme del Regolamento del Consiglio 1606/2002 e quelle dei Regolamenti omologativi. Il rapporto di subordinazione dei Regolamenti omologativi al Regolamento IAS, tuttavia, è interno al diritto comunitario e non influisce sulla primazia dei medesimi Regolamenti omologativi sulle norme interne.

⁽⁸⁷⁾ L'espressione è mutuata da una nota definizione del meccanismo di adattamento del diritto nazionale a quello internazionale previsto dall'articolo 10 cost. (la definizione fu utilizzata, per la prima volta, da T. PERASSI nel corso della seduta plenaria dell'Assemblea costituente Commissione per la Costituzione del 24 gennaio 1947). L'accostamento, peraltro, non vuole significare che le due fattispecie siano assimilabili dal punto di vista giuridico.

⁽⁸⁸⁾ L'esistenza di una pluralità di livelli di fonti e, dunque, di tutela, nell'ambito degli ordinamenti giuridici contemporanei è ormai affermazione diffusa in dottrina. Sul punto, in

Il sistema, peraltro, non è in conflitto con quello delle Direttive contabili, al quale si affianca. A parere della Commissione europea, in particolare, non v'è alcuna interazione diretta tra Direttive contabili e Regolamento IAS: problemi di compatibilità si possono porre solo con riferimento al rapporto tra Regolamento IAS e normativa nazionale di attuazione⁽⁸⁹⁾.

L'affermazione non stupisce, in quanto la compatibilità generale tra IAS/IFRS e Direttive contabili è assicurata, da un lato, dal monitoraggio e dall'ammodernamento delle Direttive contabili compiuto dalla UE e, dall'altro, dalla constatazione che il sistema IAS/IFRS si pone come speciale rispetto a quello delle Direttive contabili.

Tanto premesso in via generale, nei paragrafi che seguono verranno individuati e descritti brevemente gli atti normativi che, collocandosi all'interno del sistema prefigurato dal Regolamento 1606/2002, ma a valle del procedimento di *endorsement*, compongono il sistema legale delle fonti della contabilità IAS/IFRS.

4.1. – I REGOLAMENTI OMOLOGATIVI DEI PRINCIPI CONTABILI

La prima applicazione della procedura di *endorsement* si è conclusa con la pubblicazione del Regolamento n. 1725/2003 del 29 settembre 2003 (GUUE L 261 del 13 ottobre 2003). Con questo Regolamento sono stati adottati tutti gli IAS e le interpretazioni SIC in vigore al 14 settembre 2002, ad eccezione degli IAS 32 e 39 (con le relative interpretazioni). Il mancato recepimento, come noto, era dovuto all'acceso dibattito che, in quel periodo, interessava i due principi.

A questo primo Regolamento omologativo ne sono succeduti altri⁽⁹⁰⁾, in modo tale che l'intero *corpus* dei principi contabili approvati dallo IASB può

generale, F. BILANCIA, e E. DE MARCO, *La tutela multilivello del diritto*, Bologna, 2004. L. MOCCIA, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, Milano, 2005, 1019. Vedi anche A. PIZZORUSSO, *La problematica*, cit., 38.

⁽⁸⁹⁾ Comunicazione del novembre 2003, *Osservazioni riguardanti taluni articoli del regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002, relativo all'approvazione dei principi contabili internazionali, della quarta direttiva 78/660/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978, relativa ai conti annuali di taluni tipi di società e della settima direttiva 83/349/CEE del Consiglio del 13 giugno 1983, relativa ai conti consolidati.*

- ⁽⁹⁰⁾ Fino ad oggi, in particolare, sono stati pubblicati i seguenti Regolamenti omologativi:
- Regolamento della Commissione CE n. 707/2004 del 6 aprile 2004, relativo all'omologazione dell'IFRS 1, contenente regole in materia di prima adozione dei principi contabili internazionali. L'omologazione di questo principio, che abroga anche il SIC n. 8, è avvenuta in ritardo perché l'approvazione da parte dello IASB è intervenuta quando l'esame degli altri principi era già in fase avanzata;
 - Regolamento della Commissione CE n. 2086/2004 del 19 novembre 2004, relativo all'omologazione dello IAS 39, nella versione cd. "*carved out*";
 - Regolamento della Commissione CE n. 2236/2004 del 29 dicembre 2004, che recepisce gli IFRS 1, 3 4 e 5, gli IAS 1, 10, 12, 14, da 16 a 19, 22, 27, 28 e da 31 a 41 e le interpretazioni dello *Standard Interpretation Committee* (SIC) 9, 22, 28 e 32.
 - Regolamento della Commissione CE n. 2237/2004 del 29 dicembre 2004, che modifica il regolamento CE n. 1725/2003 per quanto riguarda lo IAS 32 e l'IFRIC 1;

sostanzialmente ritenersi recepito all'interno del diritto comunitario. Di norma, ogni nuovo Regolamento omologativo apporta delle modifiche anche a principi diversi da quelli cui si riferisce direttamente, per consentire il necessario coordinamento con le novità via via introdotte.

Non è oggetto di recepimento, invece, il *Framework* e, cioè, il quadro concettuale elaborato dallo IASB che contiene le scelte di fondo da questo effettuate in ordine alla funzione del bilancio e alle regole contabili applicate nei singoli principi. La Commissione, tuttavia, ne ha pubblicato la traduzione nelle varie lingue ufficiali della UE in allegato ad un proprio atto, in considerazione dell'importanza rivestita da questo documento nell'interpretazione dei principi contabili ⁽⁹¹⁾.

È appena il caso di precisare che, come già ricordato nel Capitolo II, ciascuno dei Regolamenti omologativi è direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri, a prescindere dal – ed eventualmente anche in deroga al – recepimento da parte del diritto interno dei medesimi Stati.

Di rilievo, inoltre, è anche il Regolamento CE n. 1787/2006 del 4 dicembre 2006 ⁽⁹²⁾, con quale la Commissione ha esteso l'obbligo di utilizzare gli IFRS

-
- Regolamento della Commissione CE n. 2238/2004 del 29 dicembre 2004, che modifica il Regolamento CE n. 1725/2003 per quanto riguarda l'IFRS 1, gli IAS da 1 a 10, da 12 a 17, da 19 a 24, da 27 a 38, 40 e 41 e i SIC da 1 a 7, da 11 a 14, da 18 a 27 e da 30 a 33;
 - Regolamento della Commissione CE n. 211/2005 del 4 febbraio 2005, che modifica il regolamento CE n. 1725/2003 per quanto riguarda gli IFRS 1 e 2 e i principi contabili internazionali IAS 12, 16, 19, 32, 33, 38 e 39;
 - Regolamento della Commissione CE n. 1073 del 7 luglio 2005, che adotta l'IFRS 2 (pagamenti basati su azioni) e modifica i principi correlati;
 - Regolamento della Commissione CE n. 1751 del 25 ottobre 2005, che modifica lo IAS 39 (strumenti finanziari) e il SIC 12 (consolidamento – società a destinazione specifica);
 - Regolamento della Commissione CE n. 1910, dell'8 novembre 2005, con cui si adottano gli IFRS 6 (risorse minerarie), 4 (*leasing*), 5 (diritti derivanti da interessenza in fondi per smantellamenti, ripristini e bonifiche ambientali) e si modifica lo IAS 19 in materia di benefici per i dipendenti;
 - Regolamento della Commissione CE n. 2106, del 21 dicembre 2005, che recepisce ulteriori modifiche allo IAS 39;
 - Regolamento della Commissione CE n. 108/2006, dell'11 gennaio 2006, che recepisce alcune modifiche agli IFRS 1, 4, 6 e 7, agli IAS 1, 14, 17, 32, 33 e 39, e all'IFRIC 6;
 - Regolamento della Commissione CE n. 708/2006, dell'8 maggio 2006, che modifica il principio contabile internazionale IAS 21 e la corrispondente interpretazione IFRIC;
 - Regolamento della Commissione CE n. 1329/2006, dell'8 settembre 2006, che recepisce le interpretazioni IFRIC 8 e 9;
 - Regolamento della Commissione CE n. 1347/2007, del 16 novembre 2007, che recepisce l'IFRS 8;
 - Regolamento della Commissione CE n. 1358/2007, del 21 novembre 2007, che recepisce ulteriori modifiche relative all'IFRS 1.

⁽⁹¹⁾ Il *Framework* è stato pubblicato dalla Commissione europea in allegato alla Comunicazione del novembre 2003, *Osservazioni*, cit. La mancata omologazione del *Framework* è ricondotta alla necessità di un suo aggiornamento da M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 368.

⁽⁹²⁾ Si veda anche la Decisione della Commissione del 4 dicembre 2006, n. 2006/891/CE, sull'uso da parte di emittenti di titoli di Paesi terzi di informazioni preparate conformemente a

omologati nell'Unione europea agli emittenti di Paesi terzi che presentano un'offerta pubblica di titoli nella UE e agli emittenti di Paesi terzi i cui titoli sono negoziati in un mercato regolamentato della UE, rispettivamente dal Regolamento sul prospetto⁽⁹³⁾ e dalla Direttiva sulla trasparenza⁽⁹⁴⁾.

A partire dal 2009, pertanto, questi emittenti dovranno preparare la propria informativa finanziaria conformemente agli IAS/IFRS o ai principi contabili nazionali di un Paese terzo riconosciuti "equivalenti" agli IAS/IFRS omologati⁽⁹⁵⁾. Al riguardo, la Commissione, conformemente ad una proposta avanzata dal CESR, ha riconosciuto che la condizione necessaria ai fini del riconoscimento dell'equivalenza dei GAAP di un Paese terzo è che "gli investitori dovrebbero essere in grado di prendere una decisione analoga indipendentemente dal fatto che il bilancio loro presentato sia redatto secondo gli IFRS o secondo i GAAP del Paese terzo"⁽⁹⁶⁾.

4.2. – LA MODERNIZZAZIONE DELLE DIRETTIVE CONTABILI TRAMITE L'ADEGUAMENTO AI PRINCIPI IAS/IFRS

L'opera di modernizzazione delle Direttive contabili mira a permettere a tutte le società europee, incluse quelle che non applicano i principi contabili internazionali, di disporre di un'informativa contabile al passo con i tempi e dotata delle caratteristiche di significatività e comparabilità richieste dai mercati. Si facilita, così, il passaggio dal regime contabile nazionale a quello IAS/IFRS, evitando che la crescita dimensionale delle imprese determini oneri impropri in termini di costi di adeguamento e revisione del sistema contabile. Si evita, inoltre, che imprese grandi e piccole siano soggette a regimi radicalmente diversi, rafforzando, così, la trasparenza e la concorrenza all'interno del mercato unico europeo.

Al pari del Regolamento IAS, l'avvio del processo di revisione e modernizzazione delle Direttive contabili va fatto formalmente risalire alla Comunicazione n. 359/2000. Sulla base di quanto affermato nella Comunicazione, infatti, la Commissione predispose e sottopose al Consiglio una bozza di Direttiva, che venne definitivamente approvata nel maggio 2001 come Direttiva CEE n. 65/2001⁽⁹⁷⁾. La Direttiva (cd. "fair value") costituisce, dunque, il primo

principi contabili riconosciuti internazionalmente (cd. decisione applicativa della Direttiva sulla trasparenza).

⁽⁹³⁾ Regolamento della Commissione CE n. 809/2004 del 29 aprile 2004, che dà esecuzione alla direttiva 2003/71/CEE del 4 novembre 2003, cd. "Direttiva sul prospetto".

⁽⁹⁴⁾ Direttiva 2004/109/CE del 15 dicembre 2004.

⁽⁹⁵⁾ La posticipazione dell'originario termine del 2007 è dovuta alla volontà di tener conto degli sforzi compiuti da alcuni Stati terzi per far convergere i propri principi contabili nazionali con gli IAS/IFRS. Cfr. COMMISSIONE CE, *Prima relazione al Comitato europeo dei valori mobiliari e al Parlamento Europeo sulla convergenza tra gli International Financial Reporting Standards (IFRS) e i Generally Accepted Accounting Principles (GAAP) nazionali di paesi terzi*, 6 luglio 2007, COM (2007) 405 def.

⁽⁹⁶⁾ COMMISSIONE CE, *Prima relazione*, cit., par. 2.

⁽⁹⁷⁾ Direttiva 27 settembre 2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica le Direttive 78/660/CEE, 83/349/CEE e 86/635/CEE per quanto riguarda le regole di valutazione per i conti annuali e consolidati di taluni tipi di società nonché di banche e di altre istituzioni finanziarie, cd. "Direttiva fair value".

atto genuinamente normativo emanato dalla UE (di *hard law*, per utilizzare la distinzione ricordata nel Capitolo precedente) in materia di IAS/IFRS.

Da un punto di vista sostanziale, la Direttiva 65/2001 opera una prima revisione delle Direttive contabili della CE per avvicinarle, da un lato, alla filosofia del sistema IAS/IFRS e, dall'altro, agli sviluppi dei mercati finanziari.

La Direttiva n. 65 del 2001, in realtà, interviene unicamente su un aspetto dell'informativa contabile e, cioè, sulla valutazione al *fair value* degli strumenti finanziari e sulla relativa informativa.

L'uso del *fair value* in luogo del costo storico, peraltro, è, come emerso già dalla vicenda del *carve out* ricordata nel paragrafo precedente, un punto nodale del sistema IAS/IFRS e, comunque, di uno degli aspetti in cui le differenze tra i principi contabili internazionali e il sistema comunitario concepito alla fine degli anni '70 divergono in maniera più marcata.

Al fine di introdurre il *fair value* nel sistema delle Direttive contabili, la Direttiva n. 65/2001 ha modificato la disciplina previgente introducendo nella IV Direttiva la Sezione 7-bis⁽⁹⁸⁾, con la quale si prevede che, in deroga al criterio del costo, gli Stati membri possano consentire o imporre, a determinate condizioni, l'applicazione del principio del *fair value* (o "valore equo") nella valutazione sia di determinati strumenti finanziari primari (azioni e obbligazioni), sia di strumenti finanziari derivati quali *future*, *option*, *forward* e *swap*⁽⁹⁹⁾.

L'abbandono del costo storico in favore del *fair value*, con riguardo alla valutazione delle sole attività finanziarie correnti, appariva necessaria, non solo al fine di mantenere la necessaria coerenza tra le Direttive CEE e i principi contabili internazionali, ma anche per il fatto che, nell'attuale contesto offerto dai mercati finanziari, per l'impresa non è tanto importante la valutazione al costo di tali strumenti finanziari quanto piuttosto la disponibilità liquida che potrebbe essere ottenuta dalla loro negoziazione⁽¹⁰⁰⁾. Il termine fissato per il recepimento della Direttiva da parte degli Stati membri era il 1° gennaio 2004.

⁽⁹⁸⁾ Le modifiche, in realtà, riguardano anche la VII Direttiva sui conti consolidati e la Direttiva n. 89/117/CEE, relativa alle imprese bancarie e finanziarie. Resta fuori dal campo di applicazione del *fair value*, invece, la disciplina applicabile alle imprese di assicurazione (Direttiva 91/674/CEE).

⁽⁹⁹⁾ L'applicazione del nuovo principio è limitata però ai soli investimenti finanziari correnti, cioè a quelli detenuti a scopo di negoziazione o comunque disponibili per la vendita. Il valore equo o *fair value*, definito dallo IAS 32 come "il corrispettivo al quale un bene può essere scambiato, o una passività estinta, tra parti consapevoli e disponibili, in una transazione equa", è determinato sulla base del valore di mercato o, se non è possibile individuare un mercato affidabile, di regole particolari.

Da un punto di vista strettamente contabile, qualora un elemento patrimoniale sia valutato in bilancio al valore equo, l'eventuale variazione di tale valore deve essere riportata nel conto economico, contribuendo in tale modo alla determinazione del risultato d'esercizio dell'impresa; ciò costituisce un'evidente deroga al criterio della prudenza previsto nella IV Direttiva comunitaria. In ogni caso, la deroga al criterio del costo storico deve essere accompagnata da un'adeguata informativa in nota integrativa, che includa i procedimenti di determinazione del valore equo utilizzati in mancanza di un mercato attivo (e, cioè, affidabile), le variazioni delle riserve di patrimonio netto derivanti dalle oscillazioni del *fair value*, la natura, l'entità e le principali condizioni delle categorie di derivati. Nella relazione sulla gestione, inoltre, occorre indicare, se rilevanti, gli obiettivi e le politiche di gestione dei rischi connessi all'uso di strumenti finanziari e l'esposizione della società nei confronti di questi rischi.

⁽¹⁰⁰⁾ F. ROSCINI VITALI, *La valutazione al valore equo degli strumenti finanziari*, Riv. Ec. Aziendale, 4/2002, 5.

La seconda fase di modernizzazione delle Direttive contabili si ha con l'approvazione della Direttiva 2003/51/CE, che, a differenza della Direttiva *fair value*, ha portata più generale e interessa diversi aspetti del bilancio, per tutti i tipi di imprese ⁽¹⁰¹⁾.

Con questa direttiva, in particolare, si interviene sulle norme in materia di schemi di bilancio ⁽¹⁰²⁾, sui principi generali di bilancio (con l'aggiunta del principio della prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica delle operazioni aziendali), e su molti criteri di valutazione, iscrizione e presentazione dell'informativa di bilancio ⁽¹⁰³⁾.

4.3 – LA LEGISLAZIONE NAZIONALE DI RECEPIMENTO, ATTUAZIONE E COORDINAMENTO

Dalla ricostruzione effettuata, emerge che le modifiche al sistema contabile comunitario si sono sviluppate su due livelli: da un lato, infatti, la UE ha disposto, a beneficio di una cerchia ristretta di soggetti, il recepimento integrale dei principi contabili internazionali, per mezzo di Regolamenti (un Regolamento base del Consiglio e diversi Regolamenti attuativi, emanati in base alla procedura di comitatologia); dall'altro, ha effettuato una revisione globale del sistema contabile, affidando le modifiche rese necessarie dall'evoluzione dei mercati finanziari e del mercato unico, nonché dalla decisione di recepire gli IAS/IFRS, ad alcune Direttive.

Anche dal punto di vista nazionale, l'adeguamento della disciplina di bilancio al nuovo sistema comunitario si è sviluppato lungo due filoni: in una certa misura, questa differenziazione era inevitabile: la diversità degli strumenti normativi utilizzati dalla UE nell'ambito delle due aree di modifica si riflette, in via di principio, nell'estensione e nella importanza dello spazio di intervento lasciato agli Stati membri.

Nel nostro Paese, peraltro, l'obiettivo esistenza di due distinti filoni di armonizzazione contabile è stata amplificata dalle decisioni politiche prese in sede di attuazione della normativa comunitaria, che hanno determinato un'attuazione estensiva dei Regolamenti IAS/IFRS ⁽¹⁰⁴⁾ e un recepimento minimale delle nuove Direttive contabili. Questo atteggiamento “schizofrenico” del legislatore italiano

⁽¹⁰¹⁾ Le modifiche apportate dalla Direttiva 51/2003 alle Direttive contabili sono analizzate in dettaglio da M. CARATTOZZOLO, *Le modifiche alla IV e VII direttiva per consentire l'applicazione dei principi IAS*, in *Le società*, 2003, 143 ss.

⁽¹⁰²⁾ Il riferimento, seppure implicito, è agli schemi previsti dallo IAS 1 e, cioè, al prospetto della movimentazione delle poste del patrimonio netto e al rendiconto finanziario, aggiuntivi rispetto agli schemi richiesti dalle Direttive contabili (stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa).

⁽¹⁰³⁾ Tra le innovazioni apportate dalla Direttiva 51/2003, si ricordano: l'eliminazione della distinzione tra fondi rischi e fondi oneri; la possibilità di rivalutare sia le immobilizzazioni materiali che quelle immateriali; la possibilità di presentare lo stato patrimoniale secondo i principi contabili internazionali, in alternativa agli schemi fissati dalla normativa comunitaria; la possibilità di presentare un rendiconto delle prestazioni in alternativa agli schemi di conto economico; l'applicazione del *fair value* anche nella valutazione di poste diverse dagli strumenti finanziari; l'inserimento di maggiori informazioni nella relazione sulla gestione.

⁽¹⁰⁴⁾ L'ampio esercizio delle opzioni previste dal Regolamento è stato giustificato con la volontà di venire incontro alle esigenze espresse dai mercati e dal mondo delle imprese: cfr. M. VENUTI, *Il bilancio*, cit., 370; G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

nei confronti del processo di modernizzazione del diritto contabile intrapreso al livello europeo ha portato alla creazione di un netto divario tra il regime contabile delle società cd. “*IAS-compliant*” e quello delle società che non applicano la normativa IAS ⁽¹⁰⁵⁾. La generosa estensione dell’ambito di applicazione degli IAS/IFRS, peraltro, rende difficile individuare la *ratio* di una tale distinzione ⁽¹⁰⁶⁾.

La diversa misura di attuazione della normativa IAS/IFRS impone di analizzare in maniera distinta la normativa di attuazione e coordinamento connessa ai Regolamenti IAS dalla normativa di recepimento, attuazione e coordinamento necessaria alla pratica implementazione delle nuove Direttive contabili.

Per quanto riguarda l’attuazione del Regolamento IAS, occorre ricordare che, sebbene la disciplina sia – in linea di principio – direttamente applicabile negli Stati membri, l’articolo 5 del medesimo Regolamento lascia ai singoli Stati la facoltà di ampliare, entro determinati limiti, l’ambito di applicazione soggettivo degli IAS/IFRS ⁽¹⁰⁷⁾.

Il legislatore italiano ha ritenuto opportuno esercitare questa facoltà, e ha individuato le modalità da seguire nell’articolo 25 della legge comunitaria per il 2003 ⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ Paventa addirittura l’illegittimità costituzionale della scelta per violazione del principio di non discriminazione M. CARATTOZZOLO, *Effetti giuridici dell’applicazione dei principi contabili internazionali in Italia*, in *Società*, 2004, 311; lamenta, invece, l’incongruenza del “doppio regime” italiano con l’obiettivo perseguito dal legislatore con l’introduzione degli IAS/IFRS e, cioè, la maggiore comparabilità e confrontabilità dei bilanci delle imprese S. FORTUNATO, *La modernizzazione delle direttive contabili e i principi contabili internazionali (IAS/IFRS)*, in *Società*, 1006, 1070 ss.;

⁽¹⁰⁶⁾ La scelta del legislatore, inoltre, ha avuto importanti conseguenze in campo fiscale, dove la distinzione tra il regime civile delle società *IAS-compliant* e quello delle società soggette ai principi contabili nazionali ha creato notevoli incertezze e difficoltà applicative. Il tema, tuttavia, esula dell’oggetto del presente studio.

⁽¹⁰⁷⁾ Per l’affermazione della legittimità di Regolamenti contenenti delle misure la cui attuazione è rimessa ad una libera scelta degli Stati membri, dando luogo, di fatto, ad un’armonizzazione “a cerchi concentrici”, si rinvia al Capitolo II, paragrafo 2.2.

⁽¹⁰⁸⁾ Se ne riporta il testo: “Articolo 25. (*Opzioni previste dall’articolo 5 del regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 2002, relativo all’applicazione dei principi contabili internazionali*)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia, previo parere dei competenti organi parlamentari, ai sensi dell’articolo 1, comma 3, salva la facoltà prevista dall’articolo 1, comma 4, uno o più decreti legislativi per l’esercizio delle facoltà previste dall’articolo 5 del regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 2002, relativo all’applicazione dei principi contabili internazionali, nel rispetto dei principi e delle disposizioni comunitarie in materia, secondo i principi e criteri direttivi appresso indicati:

- a) obbligo di adottare i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio di esercizio delle società quotate, salvo quanto previsto alla lettera e);
- b) obbligo di adottare i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio di esercizio e consolidato delle società aventi strumenti finanziari diffusi presso il pubblico di cui all’articolo 116 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, salvo quanto previsto alla lettera e);
- c) obbligo di adottare i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio di esercizio e consolidato delle banche e degli intermediari finanziari sottoposti a vigilanza da parte della Banca d’Italia;

Con questa disposizione, in particolare, il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare le “eventuali” disposizioni fiscali di modifica della normativa fiscale in materia di reddito d'impresa necessarie al fine di armonizzarla con le innovazioni derivanti dall'applicazione dei principi contabili internazionali (articolo 25, comma 1, lett. g).

All'attuazione dell'articolo 25 della legge comunitaria per il 2003, il Governo ha provveduto con l'emanazione del d.lgs. n. 38 del 2005. Il decreto disciplina tanto le conseguenze civilistiche dell'adozione degli IAS/IFRS, quanto quelle fiscali (cfr. articoli 11, 12 e 13).

Con riferimento all'ambito di applicazione soggettivo della nuova disciplina, l'articolo 2 del d.lgs. n. 38/2005 individua i soggetti che sono in qualche modo interessati dalla disciplina IAS/IFRS.

Negli articoli successivi, i soggetti così individuati sono distinti in due categorie, a seconda che si tratti di soggetti per i quali l'uso degli IAS/IFRS costituisce oggetto di un obbligo o di una facoltà. In base ad una lettura *a contrario* della norma, si ritiene comunemente che, per i soggetti esclusi dall'ambito di applicazione del decreto 38, l'adozione degli IAS/IFRS costituisca oggetto di un divieto.

I soggetti obbligati ad utilizzare gli IAS/IFRS nel bilancio consolidato a partire dall'esercizio chiuso o in corso al 31 dicembre 2005 sono, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 38/2005, le società quotate (¹⁰⁹), le società aventi

-
- d) obbligo di adottare i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio consolidato delle società che esercitano le imprese incluse nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 173;
 - e) obbligo di adottare i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio di esercizio delle società che esercitano le imprese incluse nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 173, solo nel caso in cui sono quotate e non redigono il bilancio consolidato;
 - f) facoltà di adottare i principi contabili internazionali nella redazione del bilancio di esercizio o consolidato delle società che non ne hanno l'obbligo ai sensi delle lettere precedenti, diverse da quelle che esercitano le imprese incluse nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 173, e diverse da quelle che possono redigere il bilancio in forma abbreviata, ai sensi dell'articolo 2435-*bis* del Codice civile;
 - g) eventuale modifica della normativa fiscale in materia di reddito d'impresa al fine di armonizzarla con le innovazioni derivanti dall'applicazione dei principi contabili internazionali;
 - h) nell'ambito di applicazione soggettivo sopra individuato, coordinamento delle disposizioni vigenti in materia di bilancio con quelle derivanti dall'adozione dei principi contabili internazionali.

2. Dai principi e criteri di cui al comma 1 non devono derivare oneri o minori entrate per il bilancio dello Stato.

3. I poteri della Banca d'Italia di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 87, sono esercitati, per gli enti creditizi e finanziari di cui al comma 1, lettera c), nel rispetto dei principi contabili internazionali adottati secondo la procedura di cui all'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 luglio 2002”.

(¹⁰⁹) E, cioè, le società emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in mercati regolamentati di qualsiasi Stato membro dell'Unione europea, diverse dalle imprese di assicurazione.

strumenti finanziari diffusi tra il pubblico ⁽¹¹⁰⁾, le banche italiane e gli altri intermediari finanziari vigilati ⁽¹¹¹⁾, le imprese di assicurazione.

Vi sono poi alcuni soggetti che hanno la facoltà di redigere il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali a partire dall'esercizio chiuso o in corso al 31 dicembre 2005. Si tratta delle società controllate dai soggetti obbligati a redigere il consolidato secondo gli IAS/IFRS ⁽¹¹²⁾ e delle società che redigono il bilancio consolidato, a condizione che non rientrino tra quelle che possono redigere il bilancio in forma abbreviata ai sensi dell'articolo 2435-bis, cod. civ. ⁽¹¹³⁾. Per questi soggetti, la scelta di utilizzare gli IAS/IFRS è irrevocabile, salvo circostanze eccezionali ⁽¹¹⁴⁾: la previsione risponde ad intuibili esigenze di stabilità, certezza e continuità delle rilevazioni.

⁽¹¹⁰⁾ Per soggetti emittenti strumenti finanziari diffusi fra il pubblico in misura rilevante s'intende "gli emittenti italiani i quali contestualmente: a) abbiano azionisti diversi dai soci di controllo in numero superiore a 200 che detengano complessivamente una percentuale di capitale sociale almeno pari al 5%; b) non abbiano la possibilità di redigere il bilancio in forma abbreviata ai sensi dell'art. 2435-bis, comma 1 del Codice civile" (articolo 2-bis del Regolamento di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, concernente la disciplina degli emittenti, adottato dalla Consob con delibera n. 11971 del 14 maggio 1999).

⁽¹¹¹⁾ Sono le società finanziarie capogruppo dei gruppi bancari iscritte nell'albo di cui all'articolo 64 del TUB e, cioè, le società di intermediazione mobiliare (SIM), le società di gestione del risparmio (SGR), le società finanziarie iscritte nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del TUB, gli istituti di moneta elettronica (Imel).

Al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 1, comma 1, lettera e) e o), del d.lgs. n. 58/1998 (TUF) definisce le società di intermediazione mobiliare (SIM), come le imprese diverse dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti nell'elenco previsto dall'articolo 107 del Testo unico bancario, autorizzate a svolgere servizi di investimento e aventi sede legale e direzione generale in Italia; le società di gestione del risparmio (SGR), invece, sono società per azioni con sede legale e direzione generale in Italia autorizzate a prestare il servizio di gestione collettiva del risparmio.

L'art. 1 del d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (TUB), infine, definisce gli istituti di moneta elettronica come le imprese, diverse dalle banche, che emettono moneta elettronica. Per moneta elettronica si intende un valore monetario rappresentato da un credito nei confronti dell'emittente che sia memorizzato su un dispositivo elettronico, emesso previa ricezione di fondi di valore non inferiore al valore monetario emesso e accettato come mezzo di pagamento da soggetti diversi dall'emittente.

⁽¹¹²⁾ Si tratta delle società incluse nel bilancio consolidato redatto dalle società elencate nelle lettere a)-d) dell'articolo 2, diverse da quelle indicate alle medesime lettere a)-d), e diverse da quelle che possono redigere il bilancio in forma abbreviata ai sensi dell'articolo 2435-bis, cod. civ.

⁽¹¹³⁾ Le società che non abbiano emesso titoli negoziati in mercati regolamentati possono redigere il bilancio in forma abbreviata, quando nel primo esercizio o, successivamente, per due esercizi consecutivi, non abbiano superato due dei seguenti limiti:

- totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 3.650.000 euro;
- ricavi delle vendite e delle prestazioni: 7.300.000 euro;
- dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 50 unità.

Le società appartenenti a questa categoria (individuata dalla lettera f) dell'articolo 2 del d.lgs. 38/2005), pertanto, sono essenzialmente società di dimensioni medio-grandi che redigono il bilancio consolidato, ma che non sono quotate. La facoltà, per tali società, di redigere il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali a partire dall'esercizio chiuso o in corso al 31 dicembre 2005 si giustifica con la volontà di evitare di introdurre una disparità normativa a favore delle società non quotate rispetto a quelle quotate, con conseguente disincentivo alla quotazione.

⁽¹¹⁴⁾ Di tali circostanze eccezionali deve essere fornita adeguata informativa nella nota integrativa, unitamente all'indicazione degli effetti della modifica dei principi sulla situazione patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo. In ogni caso, il bilancio relativo all'esercizio

L'articolo 4 del decreto, invece, disciplina l'uso degli IAS/IFRS nei bilanci di esercizio di alcune categorie di società.

Anche in questo caso, vi sono soggetti obbligati a redigerlo secondo i principi contabili internazionali, a partire dall'esercizio chiuso o in corso al 31 dicembre 2006 (società quotate, società aventi strumenti finanziari diffusi tra il pubblico, banche e altri intermediari finanziari vigilati, imprese di assicurazione, solo se non sono quotate e non redigono il bilancio consolidato) (115) e soggetti per i quali l'uso dei principi IAS/IFRS, a partire dall'esercizio chiuso o in corso al 31 dicembre 2005, è una mera facoltà (società controllate dalle società obbligate, le società che redigono comunque il bilancio consolidato e che, d'altro canto, non possono redigere il bilancio in forma abbreviata ai sensi dell'articolo 2435-*bis* cod. civ.) (116). Anche per l'uso degli IAS/IFRS nel bilancio di esercizio, la scelta di utilizzare gli IAS/IFRS non è revocabile, salvo circostanze eccezionali.

Come anticipato, invece, con riferimento alle Direttive contabili, il recepimento da parte del legislatore italiano è stato più lento rispetto al recepimento delle opzioni previste dal Regolamento IAS e, per riconoscimento unanime della dottrina, poco soddisfacente (117).

La prima attuazione alla Direttiva CE n. 65/2001, in particolare, si è avuta con il decreto legislativo 30 dicembre 2003, n. 394. Il legislatore ha optato per l'introduzione del criterio del *fair value* nei bilanci delle società solo a fini informativi (cfr. l'articolo 2427-*bis* cod. civ.).

La prima attuazione della Direttiva 2003/51/CE, invece, si è avuta solo con il d.lgs. 2 febbraio 2007, n. 32. Il decreto, peraltro, ha provveduto a recepire la sola parte obbligatoria della Direttiva, intervenendo essenzialmente sulle disposizioni codicistiche relative alla relazione di gestione (articolo 2428 cod. civ.) e alla relazione del revisore (articolo 2409-*ter* cod. civ.) (118).

nel corso del quale è deliberata la revoca della scelta è redatto in conformità ai principi contabili internazionali.

Un esempio di "caso eccezionale" che consente la revoca dell'opzione IAS può essere quello di una società che esce da un gruppo in cui si applicano gli IAS/IFRS, per entrare in un altro che non li applica.

(115) Alle società quotate, alle società aventi strumenti finanziari diffusi tra il pubblico, alle banche e agli altri intermediari finanziari vigilati (soggetti di cui alle lettere a, b e c) dell'articolo 2) è stata data la facoltà di redigere il bilancio d'esercizio secondo i principi contabili internazionali a partire dall'esercizio chiuso o in corso al 31 dicembre 2005. Tale facoltà non è stata prevista per le imprese di assicurazione (soggetti di cui alla lettera d).

(116) Per le società diverse da quelle sopra elencate e diverse da quelle che possono redigere il bilancio in forma abbreviata è prevista la facoltà di redigere il bilancio d'esercizio secondo i principi IAS/IFRS a partire dall'esercizio individuato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministero della giustizia.

In questa categoria sono incluse la maggior parte delle imprese di piccole e medie dimensioni. Per questi soggetti il legislatore, pur riconoscendo la facoltà di redigere il bilancio d'esercizio secondo i principi contabili internazionali, ha preferito, per ragioni di prudenza, demandare ai Ministeri competenti la fissazione dell'esercizio a partire dal quale tale facoltà potrà essere esercitata.

(117) Di recepimento "minimale" parla, ad esempio, G. E. COLOMBO, *I principi*, in P. ABBADESSA e G. B. PORTALE (dir. da), "Il nuovo diritto delle società", cit., 181.

(118) Per un primo commento al provvedimento in esame, si può vedere C. SOTTORIVA, *L'attuazione della direttiva 2003/51/CE con il D. Lgs. n. 32/2007*, in *Società*, 2007, 657 ss. L'autore evidenzia che il contenuto del decreto si basa, in larga parte, sui pareri elaborati dall'OIC nel dicembre 2006.

Il recepimento delle nuove Direttive contabili, tuttavia, dovrebbe essere completato entro il 2009. La legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria 2007), infatti, prevede che il Governo provveda ad emanare, entro diciotto mesi, dei decreti con i quali recepire la parte facoltativa delle due Direttive, finora rimasta inattuata (¹¹⁹).

La medesima legge comunitaria, inoltre, estende l'adozione degli IAS/IFRS ai bilanci di esercizio delle assicurazioni, completando le disposizioni del decreto legislativo n. 38 del 2005.

Dal punto di vista contenutistico, la delega recepisce il contenuto delle Direttive innanzitutto con riferimento al numero e alla composizione degli schemi di bilancio. A tal fine, viene prevista l'adozione di due documenti aggiuntivi del bilancio: il prospetto delle variazioni delle voci di patrimonio netto e il rendiconto finanziario (per quest'ultimo, se sarà recepito il suggerimento dell'OIC, l'obbligo riguarderà solo le società di maggiori dimensioni), nonché l'adozione di uno schema di stato patrimoniale basato sulla distinzione tra voci di carattere "corrente" e voci di carattere "non corrente" (¹²⁰). Allo stesso tempo, si prevede una semplificazione del contenuto dello stato patrimoniale e del conto economico, compensata dalla richiesta di maggiore dettaglio nelle informazioni da fornire in nota integrativa.

Le novità più rilevanti, tuttavia, riguardano i criteri di valutazione: finalmente, infatti, si prefigura il completo recepimento della valutazione al *fair value* degli strumenti finanziari derivati, che, come evidenziato, è attualmente obbligatoria solo come informazione aggiuntiva da inserire in nota integrativa. La valutazione al *fair value*, invece, sarà opzionale per alcune attività finanziarie, immobilizzazioni e investimenti immobiliari.

4.4 – IL RECEPIMENTO DEGLI IAS/IFRS NELLA PRASSI DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA

Le autorità di vigilanza non hanno tardato a comprendere la portata delle novità introdotte dal Regolamento IAS e dal d.lgs. 38 del 2005, nonché le potenziali problematiche connesse alla loro applicazione.

Già al livello europeo, peraltro, sin dai primi annunci della Commissione, si è sviluppato un ampio dibattito in ordine al ruolo delle autorità di vigilanza nella

(¹¹⁹) La legge 25 febbraio 2008, n. 34, in realtà, delega il Governo a recepire anche altre due Direttive di interesse per la materia contabile.

La prima è la Direttiva CE n. 46/2006 (da recepire entro il 5 novembre 2008), che innalza di oltre il 20% i limiti che consentono di redigere il bilancio in forma abbreviata e quelli che esonerano dalla redazione del consolidato, prevedendo, allo stesso tempo, che questi parametri siano utilizzati anche per l'individuazione delle società medio-piccole e modifica il contenuto della nota integrativa con riferimento alle operazioni con parti correlate e ad alcune operazioni "fuori bilancio", che consistono in impegni e accordi non iscritti in bilancio.

La seconda è la Direttiva CE n. 43/2006 (da recepire entro il 29 giugno 2008), riguardante la revisione legale dei conti annuali e consolidati (la Direttiva, in particolare, introduce importanti novità in materia di responsabilità civile dei revisori e di controllo sull'attività di revisione).

(¹²⁰) La legge comunitaria specifica che per "corrente" si deve intendere tutto ciò che si estingue entro dodici mesi dalla data di riferimento del bilancio, oppure entro il normale ciclo operativo dell'impresa (il tempo che intercorre tra l'acquisizione di beni per il processo produttivo e la loro realizzazione in disponibilità liquide), se maggiore dei dodici mesi.

transizione al sistema IAS/IFRS, nonché alle iniziative utili per far sì che il passaggio avvenisse nella maniera meno onerosa e più efficace possibile.

Significative, ad esempio, sono le iniziative del CESR, che, si è ricordato nei paragrafi precedenti, è l'organismo di coordinamento cui aderiscono le Autorità di regolamentazione sui mercati finanziari europei, inclusa la CONSOB. Già nel mese di dicembre 2003, infatti, questo ente ha pubblicato una raccomandazione indirizzata alle Autorità di regolamentazione europee sulle modalità di transizione agli IAS/IFRS, con la quale si invitavano le società quotate a descrivere, in occasione della pubblicazione del bilancio 2003, i piani e il grado di realizzazione degli stessi nella fase di passaggio agli IAS/IFRS, nonché le principali differenze identificate tra il nuovo sistema e quello previgente.

Mostrandosi sensibile a queste istanze, la CONSOB, all'atto di modificare la normativa in materia di relazioni semestrali e di relazione trimestrale, ha previsto, oltre ad un nuovo regime ordinario in sintonia con il mutato assetto normativo, un regime transitorio idoneo a consentire un avvicinamento graduale delle imprese ai principi contabili internazionali. La disciplina ordinaria è contenuta negli attuali articoli 81 e 82 del Regolamento Emittenti ⁽¹²¹⁾, ove è previsto che le relazioni semestrali e quella trimestrale siano redatte in conformità ai principi contabili internazionali omologati secondo la procedura prevista dall'articolo 6 del Regolamento CE 1606/2002. La disciplina transitoria, contenuta negli articoli 81-*bis* e 82-*bis* del Regolamento Emittenti, riguarda le relazioni presentate nel corso dell'esercizio 2005.

Le autorità di vigilanza, peraltro, sono intervenute anche in attuazione dell'articolo 9 del d.lgs. n. 38 del 2005, che demandava loro la predisposizione degli schemi di bilancio necessari per la pratica attuazione della nuova normativa contabile.

La Banca d'Italia, in particolare, ha dato corso a questa previsione con la pubblicazione della Circolare 262 del 22 dicembre 2005, *Il bilancio bancario: schemi e regole di compilazione*.

Successivamente anche la CONSOB, con delibera 15519 del 27 luglio 2006, ha attuato la citata disposizione del d.lgs. 38/2005, modificando ulteriormente il Regolamento emittenti con riferimento al tema della scelta degli schemi di bilancio, del criterio di classificazione dei medesimi e sulle voci di bilancio. Il provvedimento è significativo in quanto abbandona l'ottica di rigida individuazione degli schemi di bilancio, tradizionalmente seguita a partire dal d.lgs. 127 del 1991, a favore di un approccio più flessibile ⁽¹²²⁾. Anche questo intervento della CONSOB, in realtà, si conforma alle indicazioni fornite dal CESR ⁽¹²³⁾.

⁽¹²¹⁾ Il Regolamento Emittenti, originariamente adottato con delibera n. 11971/99 del 14 maggio 1999, è stato modificato nel senso illustrato nel testo con la delibera n. 14990 del 14 aprile 2005.

⁽¹²²⁾ C. SOTTORIVA, *Le modifiche al Regolamento emittenti per l'adozione dei principi contabili internazionali*, in *Le Società*, 2007, 133.

⁽¹²³⁾ E, in particolare, alla Raccomandazione CESR del 10 febbraio 2005, *Raccomandazione per l'attuazione uniforme del Regolamento della Commissione Europea sui prospetti informativi*.

La legittimità dell'articolo 9 è discussa in dottrina (¹²⁴), in quanto l'attribuzione alle autorità di vigilanza italiana di un potere di individuare gli schemi di bilancio obbligatori per le società *IAS-compliant* sarebbe in contrasto con lo IFRS 1, che disciplina la medesima materia. Al riguardo, non si può che convenire che il potere di cui all'articolo 9 del d.lgs. n. 38 del 2005 può essere considerato legittimo solo nella misura in cui si mantenga entro i ristretti limiti dell'attuazione-integrazione e non si ponga in contrasto con la normativa comunitaria (e, cioè, con gli IAS omologati) (¹²⁵). In ogni caso, occorre evidenziare che non ci sembra si possa rinvenire spazio per un'attuazione da parte di norme nazionali ove la norma comunitaria lasci volutamente agli operatori la possibilità di scegliere, ma solo ove risulti effettivamente incompleta. Sul punto, tuttavia, si tornerà nel successivo Capitolo V.

5. – LA STRUTTURA DEI PRINCIPI CONTABILI IAS/IFRS E IL VALORE DELLE PARTI CHE LI COMPONGONO

Il perno del sistema contabile IAS/IFRS e, dunque, del sistema contabile comunitario, sono i singoli principi contabili.

È necessario, pertanto, che, oltre all'origine, alla funzione, e al valore giuridico, se ne analizzi anche la struttura.

Ciascun principio contabile approvato dallo IASB, infatti, è contenuto in un documento che ha una struttura tipica. I documenti approvati dallo IASB, in particolare, si compongono di un titolo e un numero che, congiuntamente, identificano il principio (es. *IAS 39 – Financial Instruments: Recognition and Measurement*); un indice dei paragrafi e degli allegati contenuti nel documento; un paragrafo denominato “*Objective*” (obiettivo), che illustra le finalità del documento e l'argomento cui le regole di rilevazione contabile ivi contenute si riferiscono; una sezione, denominate “*Scope*” (ambito di applicazione) che indica il campo di applicazione oggettivo del documento, inteso come elenco delle voci di bilancio interessate; una sezione, denominata “*Definitions*”, che fornisce le definizioni dei termini tecnici utilizzati nel documento; una sezione tecnico-precettiva, che indica sia le regole ritenute opportune per l'iscrizione e la cancellazione in bilancio di un determinato elemento patrimoniale o reddituale

(¹²⁴) M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 944; G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit., par. 5.6.

(¹²⁵) In base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, peraltro, gli Stati membri sono obbligati a dare attuazione alla normativa comunitaria, qualora questa si debba ritenere incompleta: la Corte, in particolare, ha specificato che, qualora il Regolamento non indichi, neppure implicitamente, se la normativa di attuazione eventualmente necessaria debba essere emanata dal legislatore comunitario o da quello nazionale, quest'ultimo è tenuto a provvedere in attuazione dell'obbligo di leale cooperazione previsto dell'articolo 10 del Trattato: così, ad esempio, la sentenza della Corte di Giustizia 17 dicembre 1970, causa 30/70, *Scheer* (cfr. Capitolo II, paragrafo 2.2.). Non è condivisibile, pertanto, la posizione di G. SCOGNAMIGLIO, (*L'adozione*, loc. cit.), per la quale le eventuali norme emanate dalle autorità di vigilanza in attuazione dell'articolo 9 del d.lgs. 38/2005 potrebbero essere giustificate, come norme attuative della disciplina comunitaria, “*soltanto nel caso che l'emissione di misure interne di attuazione fosse prevista e contemplata dal regolamento stesso*”.

(operazioni denominate, rispettivamente, “*recognition*” e “*derecognition*”), sia le regole che disciplinano la valutazione (*measurement*) del singolo elemento; una sezione sulle eventuali regole particolari o derogatorie per alcune ipotesi di contabilizzazione dell’elemento considerato; una sezione, denominata “*Disclosure*”, che indica le informazioni integrative da fornire nell’apposita nota in ordine al trattamento contabile proposto dallo IASB; una sezione finale, di carattere organizzatorio, che indica la disciplina transitoria, la data a partire dalla quale il nuovo principio contabile è applicabile, nonché gli eventuali principi contabili che vengono abrogati o superati dal documento (¹²⁶).

Oltre a queste parti “naturali”, il principio contabile può contenere anche delle parti accessorie. Una di queste è l’introduzione, posta tra l’indice e l’*Objective*, che viene inserita nei principi contabili che sostituiscono o modificano principi già approvati, e nella quale vengono spiegate le ragioni delle modifiche e una sintetica descrizione delle medesime.

Parte accessoria è anche l’eventuale “*Application Guidance*” (istruzioni applicative), posto in appendice, che contiene esempi numerici di applicazione del contenuto del principio, nonché, ove esistenti, le “*dissenting opinion*” dei membri del *Board* che hanno votato contro l’approvazione del principio medesimo. Spesso l’*Application Guidance* contiene anche una serie di paragrafi denominati “*Basis for Conclusions*”, nei quali vengono spiegate le ragioni che hanno determinato la scelta di un determinato trattamento contabile anziché di un altro (¹²⁷).

Come ricordato nei paragrafi precedenti, anche le interpretazioni ufficiali dei principi IAS/IFRS (gli IFRIC) sono normalmente omologate dalla Commissione europea e acquistano forza e valore di legge all’interno dell’Unione.

Da un punto di vista strutturale, i documenti IFRIC sono più snelli degli IFRS. Si compongono anch’essi di una serie di parti fisse, quali il nome del documento, costituito da un numero progressivo e da un titolo (ad es., *IFRIC 1 – Changes in Existing Decommissioning, Restoration and Similar Liabilities*); un elenco di “*references*” (indicazione dei principi contabili menzionati nel documento interpretativo); una “Premessa” (“*Background*”, nella quale vengono espone le difficoltà pratiche che hanno consigliato la preparazione del documento interpretativo e l’importanza del problema affrontato; l’ambito di applicazione oggettivo e, cioè, i casi coperti dalle interpretazioni fornite; lo “*issue*” e, cioè, il problema interpretativo affrontato e risolto nell’ambito del documento; l’interpretazione vera e propria, denominata “*consensus*”, che si attegga come soluzione del problema interpretativo descritto nell’*issue*; la data a partire dalla quale l’interpretazione è applicabile (*effective*) e la disciplina transitoria.

Anche gli IFRIC, infine, possono contenere delle appendici in cui è inserito un “*Application Guidance*”.

La struttura composita dei principi contabili IAS/IFRS si rispecchia, anche graficamente, nell’alternanza di sezioni aventi funzione diversa e di frasi aventi diversa formattazione, normale, in grassetto o corsiva.

¹²⁶ La struttura dei singoli principi contabili è descritta da M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 913-914.

¹²⁷ Si tratta, in un certo senso, della “motivazione” del documento: cfr. M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 916.

Da un punto di vista meramente formale, gli IAS/IFRS appaiono davvero come un “prontuario”, un manuale tecnico: e forse è proprio l’acuta discrepanza tra l’apparenza formale dei principi (il loro “*drafting*”) e l’apparenza formale di un tradizionale testo normativo (che si sostanzia, pressoché indefettibilmente, in un documento composto da articoli, a loro volta suddivisi in commi, periodi, lettere e numeri) ⁽¹²⁸⁾ che infastidisce e preoccupa i giuristi quando pensano alla forza e al valore normativo che va indubbiamente riconosciuto ai principi, in quanto norme comunitarie ⁽¹²⁹⁾.

L’indubbia complessità del testo dei principi contabili, nonché la loro formulazione spiccatamente discorsiva, anziché precettiva, spiegano i tentativi di distinguere, nell’ambito del contenuto formale di ciascun principio contabile, le parti che hanno effettivamente valore normativo da quelle che di questo valore devono considerarsi prive.

Il tentativo di distinguere le parti dei principi contabili a seconda della loro maggiore o minore cogenza viene effettuato, in realtà, già dalla prassi aziendale.

È dagli esperti contabili, infatti, che proviene la distinzione tra frasi in grassetto e parti non in grassetto, secondo la quale i principi contabili “propriamente detti” sarebbero quelli espressi nelle sole frasi in grassetto e non in quelle con formattazione normale ⁽¹³⁰⁾.

Nonostante le indubbe suggestioni, in termine di snellimento e semplificazione del lavoro dell’interprete, che provengono dalla tesi dei “grassetti”, non si può fare a meno di rilevarne l’assoluta mancanza di fondamento giuridico ⁽¹³¹⁾.

Come ricordato nel Capitolo I, infatti, il pensiero giuridico ha da tempo abbandonato l’idea della nozione di legge in senso “materiale”: l’idea, cioè, secondo cui il valore precettivo di un testo normativo possa in qualche misura dipendere dal suo contenuto o dalla sua formulazione (generale e astratta, anziché particolare e concreta) ⁽¹³²⁾. Nell’ambito dell’ordinamento italiano e, per quanto qui di rilievo, anche di quello comunitario, occorre riconoscere forza e valore giuridico a tutti i documenti provenienti da una fonte abilitata a produrre diritto nel medesimo ordinamento, a prescindere dalla analiticità o genericità del contenuto e, *a fortiori*, dalla sua veste grafica.

La nozione da noi accolta di fonte del diritto da un lato, e di norma tecnica dall’altro, impedisce che si possa attribuire a parti degli IAS/IFRS omologati dalla Commissione e recepiti da Regolamenti comunitari una valenza formale diversa

⁽¹²⁸⁾ La diversità formale tra IAS/IFRS e testi legislativi di tipo tradizionale, anche se irrilevante dal punto di vista degli effetti e del valore giuridico, lascia comunque disorientati: al riguardo, si potrebbero confrontare le caratteristiche formali del testo di un principio contabile IAS/IFRS con quelle dei testi legislativi, come individuate dalla Camera dei Deputati, Lettera circolare del Presidente del 20 aprile 2001, *Regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi*.

⁽¹²⁹⁾ Sull’efficacia delle norme comunitarie nell’ordinamento italiano, si veda il Capitolo II, paragrafi 6., 6.1. e 6.2.

⁽¹³⁰⁾ La distinzione, in particolare, è adottata all’interno dei principi contabili britannici: l’ICAEW (*Institute of Chartered Accountants of England and Wales*), peraltro, ne aveva proposto la formale adozione anche allo IASB.

⁽¹³¹⁾ Conforme, M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 945; G. SCOGNAMIGLIO, *L’adozione*, cit. La tesi è attualmente rigettata anche dal medesimo IASB nel *Preface*.

⁽¹³²⁾ Cfr. Capitolo I, par, 1, nota n. 21.

da quella propria dell'atto che li contiene. Gli IAS/IFRS, dunque, sono norme: tutti gli IAS/IFRS, l'introduzione, come le esemplificazioni, le parti direttamente precettive, come quelle puramente esemplificative.

Sebbene gli IAS/IFRS vengano recepiti in atti normativi comunitari, peraltro, le parti non precettive dei principi contabili non possono essere assimilate alla "motivazione" dei medesimi atti normativi (il "preambolo"), che in base alla giurisprudenza comunitaria, hanno valore meramente interpretativo⁽¹³³⁾. La motivazione dell'atto comunitario, infatti, è, a ben vedere, esterna all'atto medesimo, in quanto contiene l'indicazione della base giuridica e delle ragioni tecnico-politiche che ne hanno determinato l'adozione: negli IAS/IFRS omologati, invece, l'eventuale "motivazione" dei singoli principi contabili è recepita all'interno dell'atto comunitario e, come tale, è giuridicizzata.

Nessun maggior valore, pertanto, può essere attribuito al "grassetto", la cui presenza costruisce mero "accidente" del testo normativo, una particolarità stilistica del tutto assimilabile alla scelta di utilizzare un elenco i cui componenti sono individuati e separati da numeri anziché da lettere, o da semplici virgole.

Con specifico riferimento alla presentazione grafica dei principi contabili, tuttavia, è necessaria un'ulteriore precisazione.

È noto che, nel caso delle disposizioni normative "classiche", la suddivisione del testo in parti funzionalmente e graficamente distinte non è del tutto irrilevante. La dottrina, infatti, tende a distinguere tra titolo del provvedimento, articolato e "rubrica": solo l'articolato avrebbe valore propriamente normativo, mentre titoli e rubriche avrebbero una valenza meramente esplicativa, con effetti – peraltro limitati – unicamente sul piano dell'interpretazione della *ratio* del legislatore⁽¹³⁴⁾.

Anche in questo caso, non si vede come si potrebbe utilizzare una diversa impostazione per gli IAS/IFRS: titoli, numerazione e rubrica dei paragrafi di cui sono composti i singoli documenti omologati hanno il medesimo valore dei titoli, dei numeri e delle rubriche contenuti negli altri atti normativi.

Da un punto di vista sostanziale, invece, occorre rilevare che non tutte le parti di cui si compongono i principi contabili sono omologate dai Regolamenti della Commissione⁽¹³⁵⁾. Ci si può chiedere, pertanto, se sia lecito attribuire alle parti non omologate il medesimo valore giuridico delle parti omologate⁽¹³⁶⁾.

Al riguardo, in base alla teoria formale delle fonti da noi accolta, si deve concludere che solo le parti formalmente recepite in un atto normativo comunitario diventano norme giuridiche a tutti gli effetti; alle parti non recepite, per contro, non si può attribuire valore normativo.

Da questa affermazione, tuttavia, non discende la totale irrilevanza delle parti o dei principi non recepiti: queste ultime, infatti, possono rilevare ai fini interpretativi, come si vedrà nel successivo Capitolo V⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³³⁾ Cfr. Capitolo II, paragrafo 2.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. Capitolo I, paragrafo 1.5.

⁽¹³⁵⁾ I singoli Regolamenti omologativi recepiscono di norma il solo testo in senso stretto dei principi contabili e delle relative interpretazioni, ma non le motivazioni, le appendici e le guide applicative.

⁽¹³⁶⁾ M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 944.

⁽¹³⁷⁾ Sostanzialmente conforme ci sembra la posizione della Commissione europea, per la quale "[u]n principio contabile che non è stato ancora omologato dalla UE può essere utilizzato a

Affermando la natura normativa dell'intero principio contabile omologato, d'altra parte, non si intende nemmeno sostenere che ogni singola parola dei documenti recepiti dai Regolamenti comunitari abbia il medesimo valore normativo. Anche questa conclusione, infatti, sarebbe in contrasto con il sistema delle fonti del diritto così come ricostruito nei Capitoli I e II.

Per comprendere quest'ultima affermazione, è necessario recuperare la distinzione tra disposizione e norma, su cui si è insistito nell'ambito del Capitolo I: ogni singola parte di un atto normativo, di un testo approvato nel rispetto delle norme di produzione vigenti in un dato Paese, è disposizione, cioè è enunciato linguistico potenzialmente suscettibile di dar luogo a contenuto normativo; per contro, non c'è corrispondenza biunivoca tra norme e disposizioni. Affermare che tutte le parti dei documenti IAS/IFRS sono disposizioni giuridiche – di rango legislativo – non equivale, pertanto, ad affermare che ciascuna parte del documento abbia il medesimo valore normativo (o, ancor meglio, nomopoietico).

Il discorso sul valore normativo dei diversi periodi, elenchi, esempi, titoli che compongono il singolo principio contabile, in sostanza, non può avere ad oggetto il *testo* del documento, ma deve necessariamente condursi sul piano interpretativo.

Al riguardo, è necessaria un'ulteriore precisazione.

Come si è già avuto modo di affermare nel Capitolo III, i principi o *standard* contabili sono spesso, anche da un punto di vista tecnico-sostanziale, “principi” e, cioè, regole caratterizzate da modalità applicative più elastiche rispetto a quelle delle norme puntuali⁽¹³⁸⁾. Da un punto di vista linguistico, la differenza applicativa tra norme e principi si rispecchia nell'esistenza di un rapporto poco stringente tra disposizione e norma: i “principi”, infatti, sono norme “senza disposizione”, o norme “a disposizione plurima”⁽¹³⁹⁾. Ne consegue che, nella generalità dei casi, il principio si “estrae”, per processo induttivo, da una serie ampia di disposizioni, oppure dalla ricostruzione della logica immanente in un dato “sistema” di norme. Anche in questo caso, ci sembra che le conclusioni raggiunte dalla dottrina in ordine ai principi costituzionali e ai principi generali del diritto possano applicarsi ai principi contabili⁽¹⁴⁰⁾.

Nessuna difficoltà, infine, si ravvisa nell'ammettere, in linea di principio, la possibilità di distinguere all'interno delle norme espresse dagli IAS/IFRS

titolo orientativo, purché non sia incompatibile con gli IAS già omologati e soddisfi le condizioni fissate nello IAS 1, paragrafo 22” (e, cioè, sia ritenuto idoneo a fornire la migliore informativa dalla “direzione aziendale”, sulla base della propria diligenza professionale). Alle medesime condizioni, “*anche un principio contabile che è stato respinto dalla UE può essere utilizzato a titolo orientativo*”. In ogni caso, ove un principio non omologato configga con uno omologato, prevale quest'ultimo. Cfr. COMMISSIONE CE, *Comunicazione del novembre 2003*, cit., par. 2.1.3.

⁽¹³⁸⁾ La distinzione tra l'applicazione delle norme e quella dei principi, che, a differenza della prima, non è qualificabile in termini di “*aut, aut*” è ricalcata sulla teoria di G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 149.

⁽¹³⁹⁾ Si rinvia, al riguardo, alle considerazioni svolte nel capitolo I, par. 1.5. In questa sede, basti ricordare che la qualificazione dei principi come norme a disposizione eventuale o plurima sviluppa le suggestioni implicite nella nota definizione di E. Betti, secondo il quale i principi sarebbero caratterizzati da una “eccedenza di contenuto assiologico”: Cfr. E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971, 310 ss.

⁽¹⁴⁰⁾ Su questa tesi, peraltro, si tornerà anche in seguito, nei paragrafi del Capitolo V dedicati all'interpretazione degli IAS/IFRS.

omologati, le norme imperative da quelle dispositive. Non è seriamente contestabile, infatti, che gli IAS/IFRS siano, al pari dei principi contabili direttamente recepiti nel Codice civile, norme di diritto privato.

In concreto, tuttavia, la prevalenza degli interessi “esterni” e pubblicitici sottesi al sistema IAS/IFRS – derivazione comunitaria, funzionalizzazione alla tutela degli interessi del mercato e degli investitori – rendono difficile individuare, all’interno del sistema IAS/IFRS, norme dispositive ⁽¹⁴¹⁾.

La distinzione più corretta, dunque, è, come già ricordato con riferimento ai principi contabili nazionali, quella tra norme puntuali, suscettibili di applicazione univoca, e norme di principio, che richiedono all’interprete un’operazione di specificazione e scelta all’interno di più opzioni consentite (un po’ come avviene nel caso di norme la cui applicazione richiede l’esercizio di discrezionalità tecnica). Al riguardo, è appena il caso di rilevare che la disapplicazione della norma dispositiva in base alla volontà delle parti si distingue dalla scelta tra più opzioni consentite da una norma imperativa, che è comunque applicazione della norma.

6. – CENNI COMPARATIVI: GLI US GAAP

I “principi contabili generalmente accettati negli Stati Uniti”, o US GAAP ⁽¹⁴²⁾, costituiscono attualmente l’unico *corpus* di principi contabili che, per autorevolezza, diffusione e importanza economica è comparabile ai principi IAS/IFRS.

L’indubbio rilievo economico-finanziario degli US GAAP e la loro diffusione derivano dall’obbligo, tradizionalmente imposto alle società quotate – o che intendevano quotarsi – negli Stati Uniti, di utilizzarli per la redazione dei propri bilanci ⁽¹⁴³⁾.

Gli US GAAP, peraltro, sono i principi contabili che vantano la più lunga tradizione: come ricordato nel Capitolo III, infatti, la ricerca di *standard* contabili che possano favorire la comparabilità dei bilanci e, dunque, l’efficienza dei mercati finanziari, ha origine proprio negli Stati Uniti.

Il dibattito sulla necessità di elaborare principi contabili uniformi (nonché procedure di revisione dei bilanci affidate a soggetti altamente qualificati e terzi rispetto all’impresa) nasce, in particolare, intorno agli anni ’30: il crollo della Borsa di New York del 1929, infatti, determina una riflessione globale sui limiti del capitalismo e dei mercati finanziari, e la ricerca di metodi e correttivi idonei a “governare” i mercati ed evitare il ripetersi di crisi di ampia portata.

⁽¹⁴¹⁾ Per l’accoglimento della teoria che distingue norme civili imperative e dispositive in base alla natura (interna o esterna) dell’interesse protetto, cfr. Capitolo III, par. 3.2.

⁽¹⁴²⁾ La versione aggiornata degli US GAAP si può leggere in E. EPSTEIN, R. NACH e S. M. BRAGG, *Wiley Gaap 2002. Interpretation and Application of Generally Accepted Accounting Principles*, New York, 2007.

⁽¹⁴³⁾ Come già ricordato nel paragrafo 1.1., il 15 novembre 2007 la SEC ha finalmente rimosso, per le società che adottano gli IAS/IFRS, l’obbligo di riconciliazione dei bilanci con i principi statunitensi, che era precedentemente imposto a tutte le società straniere che intendevano raccogliere capitali sul mercato finanziario statunitense.

Con riferimento all'assetto dei mercati finanziari, una delle conseguenze più importanti della riflessione avviata all'indomani della crisi del 1929 è stata la nascita della *Securities and Exchange Commission* (SEC), la Commissione americana per i Titoli e la Borsa. La creazione della SEC rappresenta un momento fondamentale anche per la materia contabile, in quanto tra i compiti affidati al nuovo organismo, e volti sostanzialmente a garantire una forma di controllo sulle società quotate, fu inserito anche il compito di elaborare un insieme di principi che le società quotate avrebbero dovuto osservare nell'elaborazione e formazione dei bilanci (¹⁴⁴).

La SEC, tuttavia, rinunciò all'elaborazione diretta degli *standard* contabili e la delegò alle associazioni di professionisti contabili, i c.d. *Certified Public Accountants* (CPA), ritenendo che le associazioni di categoria, rinomate per la loro serietà e competenza, fossero i soggetti più adatti ad assolvere il compito. La SEC, allo stesso tempo, si riservò un compito di supervisione, indirizzo e controllo sull'operato delle associazioni di categoria.

Inizialmente (dal 1936 al 1959), la redazione dei principi contabili venne affidata ad un'apposita Commissione (*Committee on Accounting Procedure*) costituita in seno alla maggiore associazione di categoria statunitense delle professioni contabili, l'AIPCA (*American Institute of Certified Public Accountants*) (¹⁴⁵). In seguito, alla Commissione si sostituì un organismo dotato di maggiore indipendenza, l'*Accounting Principles Board* (1959-1973), affiancato, nella sua opera di elaborazione dei principi contabili, da una apposita Divisione Ricerca Contabile costituita dall'AICPA. Nonostante l'alto livello di competenza tecnica e rigore concettuale mostrato nella elaborazione dei principi contabili (¹⁴⁶), il meccanismo si rivelò macchinoso e poco efficace.

Il tentativo di migliorare il procedimento di elaborazione e il recepimento degli *standard* da parte degli operatori portò, nel 1973, allo scioglimento dell'APB e alla creazione del *Financial Accounting Board* (FASB).

A partire da tale data, il FASB opera congiuntamente con il *Financial Accounting Foundation* (FAF) e con il *Financial Accounting Standards Advisory Council* (FASAC).

Il FAF, organismo che rappresenta le organizzazioni finanziatrici (¹⁴⁷), nomina i membri del FASB e svolge un'attività di supervisione e di finanziamento delle attività svolte dal FASB stesso. Il *Financial Accounting Foundation* ricopre, pertanto, un ruolo di mediazione tra il FASB e le organizzazioni professionali,

(¹⁴⁴) Per una ricostruzione del ruolo della crisi del 1929 nello sviluppo della prassi e dei controlli contabili negli Stati Uniti, G. J. PREVITS e B. D. MERINO, *A history of Accounting in America*, New York, 1979. La SEC è stata costituita dal Congresso degli Stati Uniti d'America nel 1934 quale organismo pubblico indipendente, preposto alla attuazione e alla tutela del *Securities Act* del 1933 e del *Securities Exchange Act* del 1934, nonché di tutte le successive leggi federali in materia societaria e finanziaria. Per approfondimenti, si veda K. F. SKOUSEN, *An Introduction to the S.E.C.*, Cincinnati, 1987.

(¹⁴⁵) Di rilievo anche il ruolo consultivo e propulsivo svolto da altri enti ed associazioni e, in particolare dall'*American Accounting Association* (A.A.A.).

(¹⁴⁶) È all'APB, peraltro, che si deve l'adozione della denominazione di GAAP (*Generally Accepted Accounting Principles*).

(¹⁴⁷) Il FAF, in particolare, riunisce organizzazioni accademiche, professionali e di categoria, quali l'AAA, l'AICPA, il *Financial Analysts Federation*, il *Financial Executives Institute*, il *National Association of Accountants* e il *Securities Industry Association*.

accademiche e di categoria che ne finanziano l'attività; l'intermediazione di un ente *non profit* (una fondazione) tra gli enti finanziatori e il FASB è vista come un modo per garantire l'indipendenza operativa di quest'ultimo. Il FAF ha anche il compito di elaborare i documenti interpretativi degli US GAAP e di pubblicare le bozze dei principi contabili (*exposure draft*).

Il FASAC si presenta, invece, come un organismo consultivo, che fornisce supporto tecnico al FASB. Anche il FASAC è finanziato dal FAF, che ne elegge i membri. Nello specifico, il FASAC svolge attività di ricerca contabile, elabora pareri sui lavori del FASB e gli segnala le problematiche contabili di particolare rilevanza che non sono state ancora affrontate.

I compiti del FASB, invece, comprendono l'aggiornamento costante degli *standard* in base all'evoluzione dei comportamenti aziendali (e, più in generale, del contesto economico), la promozione della convergenza internazionale degli *standard* contabili, l'individuare delle questioni contabili non ancora affrontate.

In ogni caso, occorre evidenziare che i principi elaborati dal FASB prendono il nome di SFAS (*Statement of Financial Accounting Standards*) ed entrano a far parte degli US GAAP solo dopo essere stati approvati dalla SEC, che ha anche il diritto di modificarli o rigettarne l'applicazione. Solo successivamente all'approvazione del SEC, i principi contabili elaborati dal FASB possono essere qualificati GAAP (*Generally Accepted Accounting Principles*)⁽¹⁴⁸⁾.

I lavori del FASB non sono esenti da critiche; le più frequenti riguardano l'eccessiva proliferazione degli *standard* emessi (attualmente sono più di 150) e la loro analiticità, che costringe la rappresentazione dei fatti aziendali entro schemi rigidi e, pertanto, poco adatti ad accogliere l'evoluzione della realtà economico-aziendale⁽¹⁴⁹⁾.

Altro elemento comune di critica è la mancanza di un adeguato quadro concettuale, che contenga i principi fondamentali e i postulati di bilancio necessari per ricondurre ad unità i numerosi *standard* esistenti.

Il FASB, in realtà, si è sforzato di elaborare un quadro concettuale organico e coerente, il cd. *Conceptual Framework*⁽¹⁵⁰⁾, al fine di dare un fondamento non

⁽¹⁴⁸⁾ Per completezza, occorre ricordare che accanto al FASB opera anche il cd. GASB (*Governmental Accounting Standards Board*), competente ad elaborare i principi contabili diretti agli enti pubblici statali e locali. Come il FASB, anche il GASB fa capo al FAF.

Il sistema degli US GAAP, peraltro, comprende anche i documenti emanati da altri organismi contabili (ad esempio, dall'AICPA), che, pur avendo posizione subordinata rispetto ai documenti del FASB, concorrono o possono concorrere a determinare la prassi contabile statunitense. Sul punto, M. POZZOLI, *I principi*, cit., 141.

⁽¹⁴⁹⁾ B. CAMPEDELLI, *Ragioneria*, cit., 297.

⁽¹⁵⁰⁾ Il quadro teorico di riferimento o *Conceptual Framework* del FASB è costituito da una serie di documenti chiamati *Statements of Financial Accounting Concepts* (SFAC), elaborati dal 1978 al 1985. Il *Framework* del FASB assegna al bilancio la finalità principale di fornire una rappresentazione fedele della realtà aziendale sotto il profilo dell'utilità decisionale che ne possono trarre i potenziali destinatari delle informazioni amministrativo-contabili. Tra i destinatari del bilancio, assumono particolare importanza gli "investitori" (*stakeholder*), siano essi attuali o potenziali, che, grazie alle informazioni di bilancio, devono essere messi in grado di apprezzare le potenzialità dell'impresa.

Il *Conceptual Framework* è, nelle intenzioni espresse del FASB, la "costituzione" dei principi contabili: "a *Conceptual Framework* is a constitution, a coherent system of interrelated objectives and fundamentals that can lead to consistent standards and that prescribes the nature, function and limits of financial accounting and financial statements" (FASB, *Conceptual*

solo coercitivo, ma anche logico ed economico alla “generale accettazione” dei principi contabili. La dottrina, tuttavia, ne ha da tempo messo in luce l’eccessiva genericità e “programmaticità” ⁽¹⁵¹⁾. La vaghezza del *Framework* nella individuazione degli elementi essenziali del sistema contabile, i destinatari e gli obiettivi fondamentali del bilancio, ostacolerebbero, in particolare, il raggiungimento di una effettiva normalizzazione dei bilanci delle società che adottano gli US GAAP.

Dal punto di vista dell’efficacia, l’attribuzione, da parte della SEC, di “sostanziale autorevole supporto” ai principi elaborati dal FASB equivale al riconoscimento, in capo ai medesimi, del valore della “generale accettazione”. Ne deriva che, pur non essendo formalmente contenuti in un testo normativo, gli US GAAP hanno valore prescrittivo ⁽¹⁵²⁾: le deroghe sono ammesse solo in presenza di fondati motivi concernenti l’attendibilità del bilancio.

L’attribuzione di valore normativo agli US GAAP, peraltro, è coerente con la tradizione di *common law* su cui è basato il diritto statunitense, per la quale non è usuale riconoscere valore normativo a fonti “fatto”, originatesi nella prassi ⁽¹⁵³⁾.

Framework, 1976, 2). L’uso del termine “*constitution*” (che, peraltro, è tipico del *Framework* FASB e non si ritrova, ad esempio nel *Framework* IASB) è significativo: suggerisce, infatti, che si tratta di un documento particolarmente autoritativo, più stabile rispetto ai principi contabili, rispetto ai quali si pone come punto di riferimento. Sul *Conceptual Framework*, si vedano: S. P. AGRAWAL, *On the Conceptual Framework of Accounting*, in *Journal of Accounting Literature*, vol. 5, 1987, 165 ss.; J. C. GAA, *Methodological Foundations of Standard setting for financial reporting*, *Studies in Accounting Research* n. 28, American Accounting Association, 1988; D. SOLOMON, *The FASB’s Conceptual Framework: an evaluation*, in *Journal of Accountancy*, 1986. Numerosi riferimenti anche in T. ONESTI, “*Fattori ambientali*” e comportamenti contabili, Torino, 1995, 106 ss.

⁽¹⁵¹⁾ Nella dottrina italiana, in particolare, si veda B. CAMPEDELLI, *Ragioneria*, cit., 300.

⁽¹⁵²⁾ In tal senso, ad esempio, G. BRUNI, *La revisione aziendale*, cit.,

⁽¹⁵³⁾ Si veda, in proposito, il Capitolo I, par. 1.

PRINCIPI CONTABILI NAZIONALI, IAS/IFRS
E TEORIA DELLE FONTI: UN PRIMO TENTATIVO DI
RICOSTRUZIONE DEL SISTEMA

SOMMARIO: 1. L'importanza del "sistema". – 2. Il sistema giuridico nell'era della globalizzazione: il ruolo degli *standard* globali. – 3. Un tentativo di ricostruzione del sistema contabile vigente. – 3.1. Gli IAS/IFRS come esempio di diritto di origine giurisprudenziale. – 3.2. Natura ed efficacia giuridica dei principi contabili internazionali nell'ordinamento italiano. — 4. I rapporti tra i principi contabili nazionali e gli IAS/IFRS. – 5. L'interpretazione e l'applicazione degli IAS/IFRS. – 5.1. L'oggetto dell'interpretazione degli IAS/IFRS: funzione delle parti non omologate. – 5.2. Le regole interpretative applicabili agli IAS/IFRS: il ruolo dello IAS 1, dello IAS 8 e del *Framework*. – 5.3. I soggetti competenti ad interpretare in via ufficiale gli IAS/IFRS omologati: il ruolo della Corte di Giustizia e quello dei giudici nazionali.

1. – L'IMPORTANZA DEL "SISTEMA"

Al lettore accorto non sarà certo sfuggita la frequenza con cui il termine "sistema" è stato impiegato nel corso del presente studio. Si tratta, com'è intuibile, di un uso consapevole, frutto di una ben determinata scelta metodologica.

La possibilità di ricostruire tanto l'ordinamento giuridico italiano, quanto quello comunitario (nonché, di conseguenza, il quadro delle fonti di entrambi gli ordinamenti) in chiave di sistema è, infatti, il postulato su cui basa la ricostruzione del valore giuridico e del ruolo sistematico degli IAS/IFRS che qui si propone ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Fornire una definizione accettabile del termine sistema è difficile, a causa della sua innegabile polisemia. Per F. MODUGNO (*Sistema giuridico*, in Enc. Giur., vol. XXIX, Roma, 1988, nonché in L. MENGONI, F. MODUGNO e F. RIMOLI, *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, 2003, 1 ss.) si può distinguere, in via di prima approssimazione, tra sistema inteso come "complesso di elementi interdipendenti in modo da formare un tutto" e sistema inteso come "complesso di nozioni, proposizioni, principi, logicamente connessi tra loro, relativi ad una determinata scienza o attività pratica". Nel primo significato, la nozione di "sistema giuridico" può essere ritenuta equivalente a quella di "ordinamento giuridico", inteso come complesso di entità interdipendenti (istituzioni, norme, soggetti). Nel secondo significato, invece, il sintagma "sistema giuridico" può identificare, a seconda dei casi, il corpo di dottrine di un giurista, l'equivalente di un ordinamento giuridico determinato o positivo, o il metodo sistematico (noto anche come "dogmatico").

Al riguardo, si ritiene che la scomposizione della polisemia del termine e l'identificazione di più accezioni distinte del sintagma "sistema giuridico" rischi di diventare troppo semplicistica, facendone perdere l'indubbia complessità. Il sistema giuridico, infatti, è sia ordinamento positivo, sia metodo, sia ordinamento positivo ricomposto in base a criteri unificanti; ma è tutte queste cose

Solo se l'ordinamento è sistema ⁽²⁾, infatti, è possibile identificarne i principi e le leggi generali di funzionamento, ovvero quei dati che consentono di comprendere fenomeni ed istituti nuovi, attribuendo a ciascuno la giusta posizione e il giusto valore ⁽³⁾. Solo presupponendo una determinata nozione di sistema, inoltre, è possibile ricostruire l'eccezionalità o la normalità di un singolo istituto ⁽⁴⁾.

Affermare la centralità della nozione di sistema, d'altra parte, non equivale a negare la pluralità e il policentrismo delle fonti, che pure costituisce l'altra grande tematica di cui è intessuto il presente studio: la centralità della nozione di sistema, al contrario, è specchio dell'esigenza di ricostruire la rete di relazioni esistente tra le diverse dimensioni considerate – nel caso di specie, tra la dimensione comunitaria e quella nazionale, tra la dimensione giuridica e quella tecnica e, soprattutto, tra la dimensione civilistico-contabile e quella tributaria ⁽⁵⁾.

insieme, non separatamente. Nel testo, pertanto, la nozione di sistema giuridico è utilizzata come equivalente di complesso di norme, positivamente determinate, ordinate dall'interprete con metodo giuridico in relazione ad una serie di criteri ritenuti fondanti. La nozione si avvicina, per alcuni aspetti, a quella utilizzata nel corso dell'Ottocento dei teorici del "diritto oggettivo", che ricostruivano il sistema normativo come "*complesso di reciproche relazioni tra le norme, in modo da costituire una unità compiuta ed elastica, una unità vivente*", in analogia con l'organismo biologico (cfr. S. PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, in Enc. Dir., vol. XII, 1964, 723). Sostanzialmente conforme anche R. GUASTINI (*Dalle fonti*, cit., 106), per il quale la "*sistemazione del diritto abbraccia una serie di operazioni distinte, quali l'integrazione del diritto (in presenza di lacune), la soluzione di antinomie, e l'esposizione "sistemica" (cioè ordinata) della disciplina giuridica di una data materia*".

Si condivide, invece, l'assunto secondo cui un sistema gode di tre proprietà strutturali: l'inclusione di tutti gli elementi della propria classe; l'esclusione (relativa) di tutti i fenomeni estranei; la coerenza (relativa) di tutti gli elementi che lo compongono: F. MODUGNO, *ivi*, loc. cit., al quale si rinvia anche per una esauriente panoramica dell'evoluzione della teoria generale del diritto che si è occupata della nozione di sistema e per gli opportuni riferimenti bibliografici.

⁽²⁾ Anche la definizione della nozione di ordinamento è problematica, e strettamente correlata a quella di sistema. Senza entrare nel merito della questione, è interessante ricordare la definizione contenuta nella Relazione al Codice civile del 1942, secondo la quale il termine "ordinamento" utilizzato dall'articolo 12 delle Preleggi va inteso come "*comprensivo, nel suo ampio significato, oltre che delle norme e degli istituti, anche dell'orientamento politico-legislativo statuale e della tradizione scientifica nazionale (diritto romano comune, etc.)*". La citazione è in N. BOBBIO, *Principi generali del diritto*, in Nss. Dig. it., XIII, 1966, 888.

⁽³⁾ Secondo l'insegnamento di R. SACCO (*Introduzione al diritto comparato*, in R. SACCO (a cura di), "Trattato di diritto comparato", V ed., Torino, 1992, 47), per cui conoscere un ordinamento non significa solo "*conoscere come sono stati giudicati i problemi che si sono presentati ieri; significa anche conoscere quali sono i dati, presenti oggi, i quali potrebbero determinare la soluzione dei casi che dovessero nascere ora o nell'immediato futuro*".

⁽⁴⁾ Sul rapporto tra norme singolari, speciali, eccezionali e "sistema giuridico" si veda F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in Enc. Dir., vol. XXVIII, Milano, 1978, 506 ss.

⁽⁵⁾ Illuminante è, al riguardo, il seguente passaggio di P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, Napoli, 1992, 19: "*La pluralità delle fonti implica la loro armonizzazione. Il mito delle più ampie unificazioni legislative ed anche quello dell'applicabilità uniforme del diritto deve fare i conti con la realtà, sempre risorgente nella storia e sempre vincente, della diversità dei localismi. Il realismo cioè induce a sottolineare la necessità di un coordinamento secondo una gerarchia di fonti e di valori formalizzati ed una ripartizione di competenze stabilita e garantita [...] Tuttavia l'esigenza di unitarietà non deve spingere a credere che il futuro sia quello di una legislazione uniforme ed appiattita, che superi contrasti, discrasie ed antinomie [...] La società del futuro, e dell'Europa in particolare, caratterizzata da una*

La necessità di affermare – o di riaffermare – la possibilità di ricondurre a sistema il quadro delle fonti del diritto si scontra con il diffuso scetticismo della dottrina più recente, collegato, in particolare, al tema della crisi della legge ⁽⁶⁾.

Si ritiene, tuttavia, che le teorie della crisi, volte a polverizzare il “sistema” in una miriade di monadi irrelate, non possano essere accolte ⁽⁷⁾.

La tendenza alla sistematizzazione, infatti, è, secondo l’insegnamento di una dottrina risalente ma ancora attuale, un “*retaggio perpetuo della scienza giuridica*” ⁽⁸⁾: senza sistema, i concetti giuridici sono inutili o, più correttamente, inutilizzabili.

L’insistenza sul sistema, dunque, è perfettamente coerente con l’attrazione dei principi contabili nel dominio del diritto: riconducendo i principi contabili a “sistema”, se ne evidenzia, in definitiva, la giuridicità e il valore normativo.

Enfatizzare la centralità del sistema, inoltre, equivale ad enfatizzare la centralità del momento interpretativo delle norme rispetto a quello positivo: come si cercherà di spiegare nei prossimi paragrafi, infatti, è proprio nel momento interpretativo che si gioca la partita della integrazione dei principi contabili internazionali all’interno del diritto societario italiano.

Al riguardo, è necessaria un’ultima precisazione.

legislazione unitaria e rigidamente uniforme, è, piuttosto, un mito o un’utopia, che non trova riscontro in altre ben più consolidate esperienze federative”.

⁽⁶⁾ Ad esempio, l’affermazione espressa della problematicità dell’uso del termine “sistema” nella situazione attuale delle fonti del diritto è contenuta in G. SILVESTRI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in Pol. Dir., 1987, 149. Silvestri, tuttavia, riconnette la crisi della nozione di sistema alla crisi della legge sul versante interno dell’ordinamento e, cioè, quella che nel Capitolo I abbiamo identificato come crisi della statualità (contrapposta alla crisi della nazionalità, che esplica i suoi effetti sul versante esterno dell’ordinamento). Nel medesimo senso ci sembra vadano intesi anche N. LIPARI, *La formazione negoziale del diritto*, in “Scritti in onore di Aldo Bozzi”, Padova, 1992, 306 e F. MODUGNO, *Crisi della legge*, cit., 145-146. Secondo quest’ultimo autore, in particolare, “oggi non può dirsi esistente un sistema delle fonti configurabili a priori, ma che esistono piuttosto tanti sistemi diversi, in relazione alle singole materie che vengono in osservazione e in ordine alle quali, volta a volta, l’ordinamento offre un differente panorama quantitativo e qualitativo di atti normativi”.

Con riferimento all’ordinamento comunitario, nega la possibilità di ricondurlo a “sistema” G. GUZZETTA, *Introduzione. Da eccezione a paradigma? Le forme d’azione dell’Unione europea tra sfida della complessità ed esigenze sistematiche*, in G. GUZZETTA (a cura di), “Le forme dell’azione comunitaria nella prospettiva dell’Unione europea”, Padova, 2005, 13.

Non si può fare a meno, al riguardo, di ribadire la nostra ferma presa di distanza dalla “letteratura della crisi”, in cui l’attacco alla perdurante validità degli istituti giuridici tramandati dalla tradizione – indubbiamente suggestivo e idoneo, per alcuni aspetti, a cogliere le macro-tendenze del nostro tempo – non si accompagna all’individuazione di possibili soluzioni alternative, di costruzioni teoriche capaci di sostituirsi alle precedenti, dando voce alle esigenze espresse dalle medesime tendenze che sono così bene analizzate ai fini demolitori.

⁽⁷⁾ Si concorda, in particolare, con l’osservazione di F. BILANCIA (*La crisi*, cit., 296), secondo il quale “senza una rete di sistema ... si rischia di legittimare un fenomeno di pluralismo normativo secondo uno schema di monadi indipendenti che non si saprebbe come definire, rectius, come utilizzare in concreto”.

⁽⁸⁾ S. PUGLIATTI, *La logica e i concetti giuridici*, originariamente apparso in Riv. Dir. comm., 1941, I, 197 ss., ora anche in N. IRTI (a cura di), “La polemica sui concetti giuridici”, Milano, 2004, 45. Per Pugliatti, infatti, “ogni ordinamento si presenta come organico sistema di norme e principi, che costituiscono insieme una unità”.

Il sistema non è un dato, ma un prodotto: è il prodotto dell'ordinamento. Il sistema, in particolare, non preesiste all'attività dell'interprete, ma la segue e, anzi, ne rappresenta il risultato ⁽⁹⁾.

Questa osservazione, in sé banale, serve ad evitare l'equivoco in cui si potrebbe cadere, concentrandosi sulla a-sistematicità degli IAS/IFRS e sulla loro intrinseca differenza rispetto alle norme giuridiche "tradizionali".

Posto che non è ormai seriamente contestabile, sotto nessun punto di vista, che gli IAS/IFRS omologati siano norme giuridiche, non ha senso confrontare e contrapporre gli IAS/IFRS alle altre norme di bilancio, o ai principi contabili di fonte nazionale.

Il diritto contabile italiano, inteso come sistema, è, infatti, il prodotto della interazione di queste tre componenti, che vengono prese in considerazione ciascuna secondo il proprio valore giuridico.

Allo stesso modo, su un piano più generale, l'ordinamento giuridico italiano e la nozione di "norma" da questo accolta è la sintesi delle caratteristiche di tutte le norme vigenti: anche ammettendo che gli IAS/IFRS siano strutturalmente asistematici rispetto alle altre norme, la loro formale giuridicizzazione reagisce sull'ordinamento, imponendo una revisione del concetto generale di norma.

L'introduzione degli IAS/IFRS all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, pertanto, incide necessariamente sulla ricostruzione del sistema, modificando, tra l'altro, i rapporti tra tecnica e diritto nell'area della disciplina di bilancio.

È nostra opinione, tuttavia, che l'inevitabile diversità strutturale dei principi contabili internazionali rispetto alle norme giuridiche "tradizionali" non determini una "rottura" del sistema – la "rivoluzione" cara a gran parte della dottrina che si è occupata del tema ⁽¹⁰⁾ – ma una sua evoluzione, e si inserisca in una tendenza ben

⁽⁹⁾ Per la distinzione tra sistema "interno", inteso come termine di riferimento oggettivo dell'attività del giurista, e sistema "esterno", inteso come punto di arrivo finale dell'attività del medesimo, si veda M. G. LOSANO, *Sistema e struttura nel diritto. Dalle origini alla scuola storica*, vol. I, 1968, 113.

⁽¹⁰⁾ La diffusione, nella dottrina civile, aziendale e tributaria, del termine "rivoluzione" per descrivere gli effetti dell'adozione degli IAS/IFRS da parte del legislatore comunitario e di quello nazionale è stata già evidenziata nel Capitolo III, paragrafo 1 (cfr., per i riferimenti bibliografici, le note 1 e 3).

In questa sede, basti ricordare che il concetto giuridico di rivoluzione, che nonostante l'indubbia banalizzazione derivante dall'ampio uso che se ne fa nella pratica, implica in ogni caso la "rottura" di un ordine preesistente e la creazione di un ordine nuovo. In questo senso, la "rivoluzione" è anche transizione e coincide con la fase intermedia tra due ordini. La rivoluzione, infatti, è crisi e, dunque, come suggerisce l'etimologia della parola, scelta tra due sistemi antagonisti (κρίσις, da κρίνω, separare, giudicare, scegliere). Ne deriva che qualsiasi rivoluzione è intrinsecamente asistematica, né può essere ricondotta a sistema. Da un punto di vista strettamente giuridico, questa osservazione si giustifica in base alla circostanza che, a ben vedere, la rivoluzione è, rispetto ad un dato ordinamento, un "reato impossibile": se la rivoluzione riesce, infatti, l'ordine preesistente viene mutato e, dunque, si crea un sistema nuovo, rispetto al quale la rivoluzione è l'atto fondativo, come tale perfettamente coerente con il sistema (cfr. G. FIASCHI, *Rivoluzione*, in Enc. Dir., vol. XLI, Milano, 1989, 68 ss.).

Con specifico riferimento al diritto contabile, dunque, l'introduzione degli IAS/IFRS sarebbe stata una "rivoluzione" se avesse operato una cesura rispetto all'ordine preesistente, modificando di sana pianta l'intero impianto delle norme sulla contabilità. A nostro avviso, tuttavia – ed è questa la tesi di fondo sviluppata nel testo – gli IAS/IFRS si inseriscono nell'impianto preesistente, senza rinnegarlo, ma modificandolo e arricchendolo. Da un punto di

consolidata sia dal punto di vista storico ⁽¹¹⁾, sia da quello internazionale ⁽¹²⁾, sia, infine, da quello propriamente giuridico-sistematico ⁽¹³⁾.

Nei paragrafi che seguono, con i quali si intende tirare le fila della ricerca svolta, si tenterà, dunque, di evidenziare la natura sistematica del sistema contabile imperniato sugli IAS/IFRS.

2. – IL SISTEMA GIURIDICO NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE: IL RUOLO DEGLI STANDARD GLOBALI

Storicamente, il monopolio dello Stato sul diritto è connesso alla nozione di sovranità. La centralità della legge, in particolare, è la contropartita, sul piano delle fonti, della centralità del popolo nello Stato democratico ⁽¹⁴⁾.

L'insufficienza del modello che assegna allo Stato il monopolio della produzione delle fonti del diritto, tuttavia, è ormai comunemente riconosciuta dai costituzionalisti ⁽¹⁵⁾. La marcata internazionalizzazione dei rapporti che caratterizza la società e l'economia moderne rende insufficienti i diritti nazionali e sembra precludere a una trasformazione funzionale dello Stato da produttore diretto ed esclusivo di norme, ad "omologatore" di norme emanate da altri soggetti ⁽¹⁶⁾.

vista di teoria delle fonti, infatti, gli IAS/IFRS avrebbero rivoluzionato il sistema solo se fossero stati dotati di valore direttamente precettivo e pariordinato alla legge senza essere recepiti nell'ordinamento giuridico tramite fonti tradizionali. Si pensi al caso in cui, in assenza di Regolamenti e Direttive, la giurisprudenza, sulla sola base del riconoscimento operato da strumenti di *soft law* comunitario, avesse ammesso la generale possibilità di applicare i principi contabili internazionali in deroga alle norme di bilancio contenute nel Codice civile.

Anche da un punto di vista contenutistico, in realtà, gli IAS/IFRS si inseriscono in una serie di tendenze già presenti nell'ordinamento, ed analizzate nel testo.

⁽¹¹⁾ L'esame, condotto nel Capitolo III, dell'evoluzione della giurisprudenza e della dottrina in tema di funzioni del bilancio, nonché in tema di rilevanza e natura dei principi contabili, evidenzia, infatti, una progressiva attrazione dei principi contabili internazionali all'interno dell'area del giuridicamente rilevante. La giuridicizzazione piena dei principi contabili – *rectius*, di alcuni principi contabili – si inserisce in questa linea di tendenza, rappresentando (al momento) l'ultimo capitolo della progressiva giuridicizzazione della disciplina di bilancio iniziata, in Italia, con l'approvazione del Codice di commercio.

⁽¹²⁾ Come ricordato nel corso del Capitolo IV, infatti, l'adozione degli IAS/IFRS si inserisce appieno nell'ambito di una tendenza internazionale alla standardizzazione delle regole contabili utilizzate nei vari Paesi, in parallelo alla sempre crescente integrazione dei mercati finanziari.

⁽¹³⁾ Come ricordato nel Capitolo I, specialmente nel paragrafo 4.2., la giuridicizzazione della tecnica (e, per contro, la tecnicizzazione del diritto) è una caratteristica comune all'evoluzione recente di tutti i settori del diritto (finanche di quello penale: si pensi ad alcuni reati ambientali, quali quelli in materia di limiti alle emissioni inquinanti o alla creazione di campi elettromagnetici, nonché ad alcuni reati contro la salute, quali il *doping*: in questi casi, infatti, e in molti altri ancora, la sanzione penale è direttamente riconnessa alla violazione di alcuni parametri tecnici).

⁽¹⁴⁾ A. PIZZORUSSO, *La problematica*, cit., 34.

⁽¹⁵⁾ C. PINELLI (*Le fonti del diritto nell'epoca dell'internazionalizzazione*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 360-361) evidenzia che l'internazionalizzazione non determina una "fuga dalla legalità", bensì la fine della pretesa di "esclusività-impenetrabilità" del diritto statale.

⁽¹⁶⁾ E. DI ROBILANT, *La competizione dei sistemi informativo-normativi*, in E. DE ROBILANT e G. RADNITZKY (a cura di), "Una società libera per l'Europa", Milano, 1992, 68-

La crisi del sistema “Westfalia”⁽¹⁷⁾ delle fonti del diritto è evidente nel rapporto tra diritto comunitario e diritto nazionale. L’adesione all’Unione europea, infatti, richiede delle “limitazioni di sovranità” che contrastano in maniera diretta con l’assioma del monopolio dello Stato nella produzione delle fonti e il principio di gerarchia implicito nell’adozione di una costituzione rigida⁽¹⁸⁾.

Ne deriva una ricostruzione del sistema delle fonti come sistema “multilivello”⁽¹⁹⁾, in cui la gerarchia del sistema statale tradizionale (costituzione, legge, regolamento) si apre ad accogliere ulteriori istanze, sia verso l’alto (fonti comunitarie, fonti transnazionali e internazionali), sia verso il basso (fonti degli enti locali, fonti di origine privata)⁽²⁰⁾. Per utilizzare una formula che ha avuto una certa fortuna, il sistema delle fonti va “*dalla piramide alla rete*”⁽²¹⁾.

Più in generale, quello che si sta progressivamente realizzando è la “liberazione” del diritto dal potere, attraverso la “*dissociazione di norme e luoghi*”⁽²²⁾. Si tratta a ben vedere, di un avvicinamento del diritto alla realtà dell’economia e dei commerci, che hanno una vocazione universale che mal si concilia con la vocazione statale del diritto.

Se queste premesse sono corrette, è giocoforza riconoscere che il fenomeno IAS/IFRS si inserisce pienamente nelle linee di tendenza del diritto attuale. La giuridicizzazione dei principi contabili, in particolare, conferma il movimento del diritto “*dal primato della legge al primato della prassi*”⁽²³⁾. Il fenomeno è innegabile, anche se occorre precisare che il primato della prassi è storico, non certo assiologico e strutturale. La giuridicizzazione della prassi, infatti, si poggia pur sempre sulla forza e sul valore della legge, che viene svuotata del suo contenuto politico e utilizzata come mero strumento formale.

Da un punto di vista di teoria generale, inoltre, l’analisi sin qui condotta conferma che la giuridicizzazione dei principi contabili non pone particolari

69. C. PINELLI (*Le fonti*, cit., 359) ascrive a R. David l’intuizione per cui l’accentuato pluralismo interno ed esterno ai singoli Stati li avrebbe spinti a riconoscere l’autorità normativa di istituzioni o di gruppi economici sovranazionali, lasciando loro, tuttavia, il potere di vagliare l’applicabilità del diritto così prodotto.

⁽¹⁷⁾ E, cioè, del sistema imperniato sulla centralità della legge come prodotto della sovranità esclusiva dello Stato, la cui nascita si fa comunemente risalire ai Trattati di Westfalia del 1648. Cfr. A. PIZZORUSSO, *La problematica*, cit., 39.

⁽¹⁸⁾ Cfr. Capitolo II, spec. paragrafi 6. e 6.2.

⁽¹⁹⁾ A. PIZZORUSSO, *La problematica*, cit., 38. Sulla tendenza dei sistemi giuridici ad integrarsi, offrendo più livelli di tutela anche sul piano giurisdizionale, F. BILANCIA, e E. DE MARCO, *La tutela multilivello del diritto*, Bologna, 2004. L. MOCCIA, *Comparazione giuridica e diritto europeo*, Milano, 2005, 1019.

⁽²⁰⁾ Vi sono, infatti, anche fattori endogeni che spingono al cambiamento del tradizionale assetto delle fonti. Sul tema, si rinvia alle considerazioni sviluppate nel Capitolo I, paragrafo 1.5.

⁽²¹⁾ F. OST e M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau?*, Bruxelles, 2002.

⁽²²⁾ A. BERLINGUER, *Jus comune, droit commun, common law nell’indagine di Mario Caravale*, in Studi senesi, 2007, 147. L’affermazione contrasta, invece, con la ricostruzione tradizionale della scienza giuridica, efficacemente sintetizzata da N. IRTI (*Norma e luoghi, Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001, 1) con la formula “*il diritto ha bisogno del dove*”.

⁽²³⁾ P. GROSSI, *Il diritto tra norma e applicazione. Il ruolo del giurista nell’attuale società italiana*, in Quad. fior., 2001, 497, il quale prosegue affermando che questa tendenza è una conseguenza del fatto che “*il grande tronco giuridico è scosso nelle sue fondamenta, cioè nell’apparato radicale che i giuristi sono soliti chiamare ‘fonti’*”.

problemi. Se è vero, come osservava già la dottrina tradizionale, che le fonti del diritto sono i fenomeni riconosciuti idonei, secondo una valutazione sociale media, ad esprimere e significare regole ⁽²⁴⁾, rientra nella norma (questa volta intesa come normalità) il fatto che il fenomeno giuridico preceda – e non segua – il processo di qualificazione che l’ordinamento stesso ne faccia ⁽²⁵⁾. Non si può nascondere che questa concezione poggia sul recupero del brocardo “*ex facto oritur ius*” e, dunque, di quelle teorie che vedono nella consuetudine la fonte per eccellenza del diritto positivo ⁽²⁶⁾.

L’attrazione dei principi contabili nel campo del diritto formale è, dunque, una conseguenza logica e prevedibile dello sviluppo del loro ruolo nella prassi.

Su questo piano, si può recuperare anche il ruolo “rivoluzionario” degli IAS/IFRS: la rivoluzione contabile, infatti, è tale solo se intesa come parte di una più generale rivoluzione giuridica, che investe i rapporti tra Stato e diritto e, di conseguenza, il modo stesso di concepire il diritto. In questo senso, la “rivoluzione contabile” è una delle molte conseguenze della “crisi” del sistema costituzionale, della perdita di centralità dello Stato e della necessità di rivisitare le categorie giuridiche tradizionali, smussandone le rigidità e depurandole dagli inevitabili condizionamenti storici.

Al riguardo, sono particolarmente significative le osservazioni di C. Schmitt, che, già negli anni ’30 del secolo scorso, aveva evidenziato che il diritto inteso come “norma” o “legge” è solo uno dei modi di pensare il diritto, che può essere inteso anche come “decisione” o “ordinamento”, ossia come struttura concreta e fattuale: tant’è vero che ogni pensiero giuridico lavora sia con regole, sia con decisioni, sia con ordinamenti e strutture. Quello che cambia è solo che in ogni epoca una di queste concezioni del diritto tende a prevalere come concezione “finale”: ed è storicamente verificabile che la “concezione finale” del diritto prevalse negli Stati dell’Europa continentale fino alla seconda metà del secolo scorso era quella che poneva il diritto legislativo in posizione preminente ⁽²⁷⁾.

Attualmente, invece, le dinamiche innescate dal processo di globalizzazione sembrano determinare un allentamento dal modello “statuale”, imperniato sulla centralità della legge, in favore di un nuovo assetto, di tipo “ordinamentale” ⁽²⁸⁾, in cui la sovranità statale si affianca ad altre forme di sovranità, tanto di matrice politica (sovranità, internazionali), quanto di matrice tecnica ⁽²⁹⁾.

⁽²⁴⁾ V. CRISAFULLI, *Fonti*, cit., 932.

⁽²⁵⁾ F. BILANCIA, *La crisi*, cit., 312.

⁽²⁶⁾ Si tratta specialmente delle teorie più antiche, modellate sui sistemi prestatuali. Per una disamina della stretta relazione intercorrente, sul piano storico, tra affermazione delle legge e svalutazione della consuetudine, N. BOBBIO, *Consuetudine (teoria generale)*, in Enc. Dir., vol. IX, Milano, 1961, 426 ss. (spec. 441).

⁽²⁷⁾ C. SCHMITT, *Le categorie del “politico”*, Bologna, 1972, 252.

⁽²⁸⁾ M. R. FERRARESE, *Globalizzazione*, in U. POMARICI (a cura di), “Filosofia del diritto (concetti fondamentali)”, Torino, 2007, 350-351; ID., *Il diritto al presente, Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002. Sottolinea che, al pari di quanto avveniva nell’antico regime pre-rivoluzionario, con il diritto della globalizzazione si ha nuovamente un diritto privato prodotto da privati, P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in Foro it., 2002, V, c. 155.

⁽²⁹⁾ Per l’evidenziazione che lo sviluppo di *standard* e *best practice* internazionali o sopranazionali in campo finanziario è una conseguenza della globalizzazione dei mercati, M. DE BELLIS, *Gli standards globali per i servizi finanziari: concorrenza e reciproco rafforzamento tra diversi modelli di amministrazione globale*, in S. CASSESE e M. CONTICELLI (a cura di),

Si può dire, in sostanza, che l'omologazione degli IAS/IFRS si inserisce in un processo "rivoluzionario" di ampio respiro, ma non è, di per sé, rivoluzionaria.

Il fenomeno IAS/IFRS, quale esempio paradigmatico di moderno "diritto non legislativo" o "post-legislativo" ⁽³⁰⁾, si inserisce perfettamente nel contesto giuridico e politico attuale e, pertanto, va interpretato come fenomeno "di sistema": innovativo, certo, ma non "rivoluzionario", se con rivoluzione si intende, dal punto di vista giuridico, una cesura, il sovvertimento di un ordine preconstituito.

Il sistema IAS/IFRS, in definitiva, ha un'origine simile a quella della "*lex mercatoria*" ⁽³¹⁾: in entrambi i casi, si è di fronte ad un diritto vivente nato dal basso, scevro di preoccupazioni dogmatiche e volto essenzialmente a dare adeguata veste giuridica a un pullulare di bisogni economici nuovi e tuttora in evoluzione.

3. – UN TENTATIVO DI RICOSTRUZIONE DEL SISTEMA CONTABILE VIGENTE

3.1. – GLI IAS/IFRS COME ESEMPIO DI DIRITTO DI ORIGINE GIURISPRUDENZIALE

Come si è ricordato nel Capitolo I, negli ultimi anni si sta assistendo ad una decisa (ri)affermazione dell'importanza del cd. "diritto giurisprudenziale", che,

"Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale", Milano, 2006, 153. L'autrice, peraltro, riconduce il modello dello IASB ad un esempio di "*private global governance*" e, cioè, al modello che, da un punto di vista costituzionale, solleva i maggiori problemi in termini di legittimazione e responsabilità (*accountability*) democratica. Sul tema, si vedano anche W. MATTLI e T. BUTHE, *Global Private Governance*, in M. KAHLER e D. A. LAKE (a cura di), "Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition", Princeton, 2003, 227; D. KERWER, *Rules that may use: Standards and global regulation*, in *Governance*, 2005, 611 ss.; K. T. HALLSTRÖM, *Organizing International standardization. ISO and IASC in quest of authority*, Cheltenham (USA-UK), 2004.

⁽³⁰⁾ M. R. FERRARESE, *Globalizzazione*, cit., 351. L'autrice definisce il "diritto non-legislativo" che caratterizza l'epoca della globalizzazione per differenza rispetto alle caratteristiche essenziali del tradizionale diritto statale. Da un punto di vista di teoria generale, infatti, il diritto statale è caratterizzato dalla compresenza di tre elementi essenziali: la territorialità, intesa come rapporto stretto ed esclusivo tra diritto e territorio; l'origine pubblica, intesa come riconducibilità ad una volontà generale, e comunque superiore rispetto a quella del singolo; la *ratio* politica, che vede il diritto come strumento di governo (e che, dunque, nei moderni sistemi democratici, postula l'esistenza di un nesso tra norma giuridica e circuito politico-rappresentativo).

Il diritto post-legislativo, invece, si caratterizza per una tendenziale de-territorializzazione, una sensibile attenuazione della *ratio* pubblica e un significativo distacco dalla caratterizzazione politica. È facile concordare sul fatto che nel sistema contabile basato sugli IAS/IFRS omologati si rinvengono tutti e tre questi elementi.

⁽³¹⁾ A ben vedere, infatti, i principi IAS/IFRS presentano numerose analogie strutturali e funzionali con i principi UNIDROIT applicabili ai contratti commerciali internazionali: in tema, si veda M. J. BONELL, *Un "Codice" internazionale del Diritto dei Contratti, (II ed.)*, Milano, 2004.

Sull'origine e il ruolo della *lex mercatoria* F. GALGANO, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1993; M. J. BONELL, *La lex mercatoria tra mito e realtà*, in *Dir. comm. Int.l.*, 1992, 315 ss.; F. MARELLA, *La nuova lex mercatoria*, in F. GALGANO (dir. da), "Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia", Padova, 2003.

Per l'inquadramento, da parte della giurisprudenza, della *lex mercatoria* come esempio di diritto consuetudinario, Cass., sentenza 8 febbraio 1982, n. 722.

sebbene non riconosciuto ufficialmente come fonte del diritto, ha una influenza diretta sul diritto di fonte statutale, intessendo un dialogo costante con le fonti formali, direttamente riconducibili al circuito politico-rappresentativo.

In un primo momento, in particolare (prima metà del XX secolo), si ha una crescente importanza del diritto di fonte giudiziale si deve alla diffusione delle costituzioni rigide e del giudizio di costituzionalità.

Alla fine del XX secolo, tuttavia, il diritto giudiziale perde a sua volta la centralità guadagnata nel corso della prima metà del secolo a favore di un diritto genuinamente giurisprudenziale, elaborato da tecnici e diretto a tecnici ⁽³²⁾. Questo nuovo “diritto dei privati”, infatti, mostra maggiore flessibilità del diritto statutale e, dunque, maggiore capacità di adattarsi ai rapidi mutamenti che caratterizzano il contesto socio-economico contemporaneo. Per le sue caratteristiche strutturali, inoltre, il diritto giurisprudenziale è l’unico che può adattarsi alla affermazione di centri di potere delocalizzati e depoliticizzati che caratterizzano l’economia “globale”.

Sono significative, al riguardo, le osservazioni della Banca mondiale degli investimenti, che, nel Rapporto Attività del 2004, ha affermato che i sistemi giuridici di *civil law* sono intrinsecamente più soggetti ad obsolescenza e meno adatti a cogliere il cambiamento (e per ciò stesso meno competitivi) dei sistemi di *common law*, basati, come noto, proprio sul riconoscimento di un ruolo di rilievo al diritto giurisprudenziale. Poiché riconosce da sempre che la politica non ha un ruolo esclusivo nella produzione del diritto ⁽³³⁾, in sostanza, il *common law* si adatta meglio alle tendenze depoliticizzanti del mondo globalizzato.

Anche dal punto di vista internazionale, dunque, gli IAS/IFRS si inquadrano in una linea di tendenza affermata, che fa capo alla progressiva rivalutazione del ruolo del “diritto giurisprudenziale”, inteso non tanto come diritto giudiziale, quanto come diritto tecnico, non politico.

È fuor di dubbio, infatti, che il sistema IAS/IFR, prima del suo recepimento nel diritto comunitario ed a prescindere da questo, sia un esempio di diritto di fonte giurisprudenziale, tanto da un punto di vista storico, quanto da un punto di vista strutturale.

Da un punto di vista storico, in particolare, l’affermazione degli IAS/IFRS nella prassi internazionale si basa, al pari delle norme giurisprudenziali, sulla loro autorevolezza ⁽³⁴⁾. Come si è avuto modo di evidenziare nel Capitolo IV, è

⁽³²⁾ Il sintagma “diritto giurisprudenziale” è qui utilizzato nel suo primigenio significato storico, di diritto degli *ius periti*. In questo paragrafo, dunque, nel parlare di giurisprudenza non si intende “il fenomeno delle investiture formali a «dire il diritto» con autorità vincolante, con efficacia costitutiva”, ma “il fenomeno della abilitazione a «dire il diritto» con l’autorevolezza che deriva dalla conoscenza, con efficacia persuasiva”: L. LOMBARDI VALLAURI, *Giurisprudenza*, in Enc. Giur., vol. XV, Roma, 1990, 1.

⁽³³⁾ Una delle convinzioni di fondo su cui poggia il *common law* è proprio quella per cui il diritto è cosa da tecnici, è “una dimensione sociale da preservare il più possibile dalla grinfie della politica”: cfr. P. GROSSI, *Il diritto*, cit., 506.

⁽³⁴⁾ L’autorevolezza è “il grado tipico dell’autorità-effettività della norma giurisprudenziale” e si contrappone, dunque, al requisito di validità predicabile della norma di origine legale. L. LOMBARDI VALLAURI, *Giurisprudenza*, cit., 4. Di rilievo anche le ulteriori precisazioni secondo cui “diversamente dall’autorità formale, che o è incondizionata (nel suo ambito) o non è ed è quindi identica in tutti i titolari della stessa funzione, l’autorevolezza ammette variazioni personali, ammette il più e il meno”.

innegabile che la tradizione anglosassone abbia influenzato in maniera determinante i lavori dello IASC prima, e dello IASB poi. La circostanza è di rilievo, in quanto anche dal punto di vista della tradizione contabile, i sistemi anglosassoni si caratterizzano per il ruolo “normativo” assegnato alla prassi, a condizione, beninteso, che si tratti di una prassi dotata di particolari garanzie di attendibilità e autorevolezza. L’attendibilità e l’autorevolezza, in particolare, sono le caratteristiche essenziali del requisito della “generale accettazione” che i sistemi anglosassoni richiedono per poter affermare la valenza cogente dei principi contabili⁽³⁵⁾.

I principi contabili internazionali, inoltre, sono strutturalmente regole tecniche, elaborate per affinamento e generalizzazione di prassi ragionieristiche. Come si vedrà nel successivo paragrafo 5, questa considerazione ha rilievo anche ai fini della comprensione e dell’interpretazione del testo dei principi contabili, che per molti aspetti, si avvicina più a quello dei “*precedent*” inglesi, che a quello delle leggi della tradizione di *civil law*.

Al riguardo, può essere utile il parallelo con la *lex mercatoria*, accennato alla fine del paragrafo precedente, e con una delle maggiori espressioni di quest’ultima, i principi UNIDROIT.

Al pari dei principi UNIDROIT, i principi IAS/IFRS nascono come elaborazioni della migliore prassi della materia, e si impongono – nelle intenzioni originarie dei redattori – per la loro maggiore efficienza e capacità di cogliere le esigenze dei commerci, al di là delle rigide impalcature imposte dal diritto statale. Come i principi UNIDROIT, i principi IAS/IFRS non possono che nascere fuori dallo Stato, quali regole tecniche destinate ai tecnici.

In quest’ottica trova giustificazione anche l’intrinseca instabilità degli IAS/IFRS⁽³⁶⁾: si tratta, in realtà, di una flessibilità necessaria per continuare ad aderire alla realtà, supplendo alle strutturali carenze (in termini di rigidità e lentezza) del diritto statale.

Se l’origine storica e funzionale degli IAS/IFRS è quella di un diritto giurisprudenziale, autorevole ma non imperativo, non si può fare a meno di ribadire che l’integrale recepimento nel diritto “formale” ne modifica il valore giuridico. Non ne modifica, tuttavia, la struttura: è da questa perdurante tensione tra valore giuridico (forma) e struttura materiale (sostanza) dei principi contabili internazionali che derivano le difficoltà connesse alla loro applicazione e accettazione da parte dei giuristi maggiormente legati ad una visione legalistica del diritto.

⁽³⁵⁾ Sulla prassi contabile anglosassone, e sul requisito della “generale accettazione”, si rinvia al Capitolo III, paragrafi 3.3. e 5, nonché al Capitolo IV, paragrafo 6.

In questa sede, occorre rilevare l’affinità dei requisiti della norma di fonte giurisprudenziale e della “generale accettazione” come requisito di validità dei principi contabili anglosassoni: se, da un lato, la cifra della norma giurisprudenziale non è la validità (l’autorità), ma l’autorevolezza, dall’altro “*come ogni forma di effettività, l’autorevolezza non sussiste indipendentemente dall’altrui riconoscimento, e questo non può essere dato con un unico atto, ma solo in un processo dialettico che esige durata*” (L. LOMBARDI VALLAURI, *Giurisprudenza*, cit., 4-5).

⁽³⁶⁾ La “radicalizzazione dell’incertezza” che caratterizza il diritto della globalizzazione secondo Z. LAÏDI, *La mondialisation ou la radicalisation de l’incertitude*, in *Etudes*, marzo 1997 293 ss.

3.2. – NATURA ED EFFICACIA GIURIDICA DEGLI IAS/IFRS NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

A seguito della scelta, formalizzata con il Regolamento IAS/IFRS, di recepire integralmente nel sistema giuridico il contenuto di alcuni principi contabili internazionali, non si può ragionevolmente dubitare che gli IAS/IFRS omologati (*endorsed*) in base alla procedura prevista nel medesimo Regolamento abbiano la natura di norme giuridiche, e che siano dotati della speciale forza da riconoscersi al diritto comunitario in virtù della sua “primazia” sul diritto nazionale ⁽³⁷⁾. La regola tecnica, infatti, assume il medesimo valore giuridico della norma con cui viene effettuato il recepimento ⁽³⁸⁾.

Questa conclusione è rafforzata dalla precisazione della Commissione, per la quale gli Stati membri devono astenersi dall'applicare disposizioni aggiuntive di diritto nazionale che “*impediscono, siano in conflitto, o limitino l'osservanza degli IAS, adottati da parte di una società, conformemente al Regolamento IAS*” ⁽³⁹⁾. L'esistenza, per una determinata materia, di una disciplina comunitaria impedisce che venga in rilievo la norma interna avente il medesimo oggetto.

I medesimi principi contabili internazionali, tuttavia, entrano a far parte dell'ordinamento interno nella misura in cui le regole contabili sulle quali sono basati diventano oggetto di norme nazionali di attuazione e recepimento. Non si deve dimenticare, infatti, che, come evidenziato nel Capitolo IV, l'armonizzazione contabile procede su due strade parallele, quella dell'omologazione dei singoli principi e quella dell'aggiornamento delle Direttive contabili: quest'ultimo, come noto, richiede una modifica delle norme contabili nazionali.

La natura sistematica dell'ordinamento, inoltre, fa sì che il recepimento, da parte di norme interne, dei principi fondamentali sottesi agli IAS/IFRS, influenza inevitabilmente l'interpretazione e l'applicazione dell'intero diritto contabile nazionale, entrando a far parte del *corpus* di norme da cui si estraggono i principi generali della materia.

Non è possibile, pertanto, ritenere che i principi di base degli IAS/IFRS riguardino esclusivamente le società e le fattispecie che rientrano nel campo di applicazione dei Regolamenti comunitari e della normativa nazionale di

⁽³⁷⁾ La ricostruzione in chiave dualistica dei rapporti tra norme interne e norme comunitarie, costantemente riaffermata dalla Corte costituzionale, impedisce, infatti, di considerare gli IAS/IFRS norme interne dotate di valore primario o addirittura costituzionale, come ritiene M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 945. Per approfondimenti, si rinvia al Capitolo II, paragrafi 6, 6.1. e 6.2.

⁽³⁸⁾ La normalizzazione delle regole tecniche attraverso il recepimento all'interno dell'ordinamento giuridico, peraltro, non è certo una novità per l'ordinamento italiano: si pensi al decreto ministeriale 14 settembre 2005, con il quale sono state integralmente recepite – e, dunque, giuridicizzate – le norme tecniche per le costruzioni (e, cioè, il complesso di regole relative alla progettazione e realizzazione di manufatti edilizi) elaborate dagli organismi di categoria: l'esempio è riportato da G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

⁽³⁹⁾ L'affermazione si trova in una Comunicazione del novembre 2003, non pubblicata in GUUE, dal titolo *Osservazioni riguardanti taluni articoli del regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002, relativo all'approvazione dei principi contabili internazionali, della quarta direttiva 78/660/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978, relativa ai conti annuali di taluni tipi di società e della settima direttiva 83/349/CEE del Consiglio del 13 giugno 1983, relativa ai conti consolidati*, al paragrafo 3.1.

attuazione ⁽⁴⁰⁾). Al contrario, i principi su cui si basa il sistema IAS/IFRS interagiscono con quelli ricavabili dal sistema contabile di origine nazionale, ricomponendo, ad un superiore livello di sintesi, quell'unità di ispirazione dell'ordinamento postulata dall'articolo 12 delle Preleggi ⁽⁴¹⁾.

4. – I RAPPORTI TRA I PRINCIPI CONTABILI NAZIONALI E GLI IAS/IFRS

Nei Capitoli precedenti, si è avuto modo di evidenziare che la contabilità non è altro che un linguaggio tecnico e, come tutti i linguaggi, varia secondo i fattori “ambientali” di partenza ⁽⁴²⁾.

Nella dottrina aziendalistica, in particolare, si distinguono tre categorie di variabili che determinano la formazione di differenti “prassi” contabili negli Stati ⁽⁴³⁾: le condizioni della vita economica, gli obiettivi di volta in volta assegnati all'informazione contabile e le singole tradizioni giuridiche, che comportano una diversa “lettura” del medesimo fenomeno economico ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁰⁾ Non è del tutto condivisibile, pertanto, la tesi di M. CARATOZZOLO (*Principi*, cit., 945), secondo il quale “*per quanto riguarda i «criteri di formazione» del bilancio d'esercizio e del bilancio consolidato, esiste oggi nel diritto contabile italiano un duplice sistema normativo: un diritto contabile «comune», formato dalle disposizioni del Codice civile (art. 2423-2428) e dalle leggi speciali civili e dai principi contabili nazionali; un diritto contabile «speciale», formato dai principi contabili internazionali adottati dalla Commissione europea. Questo diritto speciale disciplina, in modo esclusivo, per le società ad esso assoggettate, la materia della formazione del bilancio d'esercizio e del bilancio consolidato (nonché dei bilanci intermedi)*”.

Non si condivide, in particolare, l'affermazione per cui il diritto codicistico sarebbe il diritto “comune” delle società italiane, mentre quello di origine comunitaria sarebbe il diritto “speciale” ed “esclusivo” delle società *IAS compliant*. A seguito della progressiva modernizzazione delle Direttive contabili, infatti, non si può negare che anche il diritto codicistico appare sempre più ispirato ai principi IAS/IFRS. Il diritto “comune”, dunque, è il diritto derivante dal concorso del sistema codicistico con il sistema IAS/IFRS, che, peraltro, trovano entrambi nel diritto comunitario il proprio fondamento ultimo (perlomeno per quanto riguarda i “criteri di formazione del bilancio” cui fa riferimento Caratozzolo).

⁽⁴¹⁾ Si dissente, pertanto, anche dall'opinione espressa da G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione dei principi IAS/IFRS ed il sistema delle fonti del diritto contabile* (Atti del Convegno “IAS/IFRS: la modernizzazione del diritto contabile in Italia”, Roma 23-24 novembre 2006, in corso di pubblicazione, par. 2.1.), secondo la quale, rispetto alle imprese non IAS, i principi IAS/IFRS degraderebbero da norme giuridiche a mere “norme tecniche” (*recte*, “regole” tecniche). Non si può dire, infatti, che una norma giuridica sia tale solo nei confronti dei soggetti ai quali si riferisce: il problema si risolve in termini di applicazione/non applicazione, non certo in termini di giuridicità/non giuridicità. Poiché inoltre, come ribadito nel testo, le norme di recepimento e attuazione del Regolamento IAS e delle nuove Direttive contabili entrano nel sistema giuridico, contribuendo a formare i “principi” generali della materia e dell'ordinamento menzionati nell'articolo 12 Prel., non si può escludere che gli IAS/IFRS abbiano valore normativo anche nei confronti delle società alle quali non si applicano direttamente. Sul punto si tornerà *amplius*, nel paragrafo 5.

⁽⁴²⁾ Come ampiamente dimostrato da T. ONESTI, *“Fattori ambientali” e comportamenti contabili*, Torino, 1995.

⁽⁴³⁾ La questione è ben sintetizzata da J. A. BURGGRAAFF, *L'IASC: una risposta all'esigenza di armonizzazione contabile a livello mondiale*, in Riv. Dott. comm., 1982, 26-27.

⁽⁴⁴⁾ Si pensi, ad esempio, ad istituti ormai “globali” quali il *trust* o il *leasing*, il cui inquadramento giuridico varia sostanzialmente a seconda del Paese in cui vengono applicati. In ambito IAS/IFRS, inoltre, la diversità sostanziale di approccio giuridico tra ordinamenti di

La diversità dei linguaggi contabili nazionali è accettabile in un contesto di economia “chiusa” o, comunque, di tipo tradizionale, in cui gli scambi con l'esterno non sono numericamente e qualitativamente superiori a quelli con l'interno – e, comunque, sono condizionati in misura rilevante dalle dimensioni dell'impresa e dal quadro giuridico-amministrativo imposto dallo Stato. La medesima diversità, tuttavia, diventa difficile da sopportare in un'economia globalizzata, quale quella attuale, basata sulla decentralizzazione degli scambi, sulla polverizzazione del potere centrale e, di conseguenza, sulla crescente rilevanza dell'informazione: un'economia basata, in una parola, sull'interdipendenza delle economie nazionali anziché sulla loro interconnessione⁽⁴⁵⁾.

Alla contabilità, in sostanza, accade quello che sta accadendo anche alle lingue e, in particolare, ai linguaggi tecnici: il contesto socio-economico spinge inevitabilmente verso la diffusione di una lingua comune, che, peraltro, tende a standardizzarsi e semplificarsi (si pensi, ad esempio, alla diffusione della lingua inglese nell'ambito della comunità scientifica internazionale e alla differenza tra l'inglese cd. “di *internet*”, lingua franca internazionale, e l'inglese effettivamente scritto e parlato in Gran Bretagna o negli Stati Uniti)⁽⁴⁶⁾.

Questo processo si rispecchia storicamente nella crescente rilevanza della funzione “informativa” dei bilanci (che è stata analizzata nel Capitolo II con specifico riferimento all'Italia, ma che ha seguito una linea evolutiva sostanzialmente simile in tutte le economie sviluppate) e, di conseguenza, delle funzioni esterne della contabilità.

Tanto premesso in linea di principio, occorre ribadire che il sistema contabile italiano e quello IAS/IFRS si basano su tradizioni giuridiche e linguaggi contabili diversi.

Da un punto di vista formale, i principi contabili italiani, infatti, si sviluppano in un ordinamento di *civil law*, nel quale forte è la differenza tra la “legge”, intesa come norma contenuta in un atto formalmente riconducibile al potere normativo dello Stato, e la prassi, che da questo potere è scollegata⁽⁴⁷⁾.

common e *civil law* ha prodotto la nota diatriba sul fondamento e sull'estensione del principio di prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica, che, come bene evidenziato in dottrina (cfr. I. VACCA, *Il principio di prevalenza della sostanza sulla forma*, in Riv. Dir. trib., I, 2006, 771) non è altro che una trasposizione di un istituto di *common law*, che mal tollera l'impronta legalistica che caratterizza la disciplina dei contratti negli ordinamenti di *civil law*.

⁽⁴⁵⁾ La differenza è bene espressa da S. CIPOLLINA, *I confini giuridici del tempo presente. Il caso del diritto fiscale*, Milano, 7-11, alla quale si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽⁴⁶⁾ Sulla diffusione e standardizzazione dell'inglese, si è sviluppata una fiorente corrente della riflessione sociolinguistica. Si veda, ad esempio, U. AMMON (a cura di), *The Dominance of English as a Language of Science: Effects on other Languages and Language Communities*, Berlino, 2001; ID., *The Present Dominance of English in Europe. With an Outlook on Possible Solutions to the European Language Problems*, in Sociolinguistica, 1994, VIII, 1 ss.; M. CATRICALÀ, *Brevetti e globalizzazione: quale monolinguisimo?*, in Accademia delle Crusca di Firenze “Atti del Convegno internazionale lingua italiana e scienza del 6-8 febbraio 2003”, Firenze, 2008; C. GIOVANARDI e R. GUALDO, *Inglese-italiano 1 a 1. Tradurre o non tradurre le parole inglesi?*, Lecce, 2003.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. Capitolo I, paragrafo 4.1.

Da un punto di vista contenutistico, inoltre, i principi contabili nazionali nascono per venire incontro alle esigenze di una categoria di soggetti diversi da quelli ai quali sono precipuamente rivolti gli IAS/IFRS.

Abbiamo visto, infatti, che la contabilità e il bilancio possono assolvere più funzioni, sia interne all'impresa, sia esterne ⁽⁴⁸⁾. È il contesto socio-economico che determina quale sia, di volta in volta, la funzione prevalente, sulla quale viene poi incentrata la normazione contabile ⁽⁴⁹⁾.

Nell'ordinamento giuridico italiano, la funzione principale del bilancio è, tradizionalmente, la tutela dell'interesse dei creditori alla conservazione del capitale sociale ⁽⁵⁰⁾. Si tratta, a ben vedere, di una funzione interna e organizzativa, piuttosto che esterna e informativa ⁽⁵¹⁾. Questa scelta si riflette nella preminenza riconosciuta al principio di prudenza ⁽⁵²⁾ e, dunque, nella elaborazione di principi contabili sostanzialmente basati sul principio del costo storico ⁽⁵³⁾. In un'ottica di tutela degli interessi creditori, infatti, la redazione del bilancio è asimmetrica, in quanto tende a sovrastimare i costi (iscrizione in bilancio delle spese anche solo temute) e a sottostimare l'utile (iscrizione in bilancio dei soli utili realizzati) ⁽⁵⁴⁾.

La scelta, inoltre, ha importanti ripercussioni fiscali: la sostanziale coincidenza dei fini del bilancio civile con le esigenze del prelievo fiscale, infatti, fonda e legittima, anche da un punto di vista storico, la scelta di collegare il calcolo del reddito fiscale a quella dell'utile civile, instaurando tra le due grandezze un rapporto di dipendenza piuttosto marcato ⁽⁵⁵⁾.

Ben diverse, tuttavia, appaiono le esigenze che i principi contabili internazionali cercano di soddisfare.

In via preliminare, occorre evidenziare che i principi IAS/IFRS nascono sì in un contesto internazionale, ma hanno una matrice spiccatamente anglosassone

⁽⁴⁸⁾ Cfr. Capitolo II, paragrafo 2. In dottrina, si veda, per tutti, A. NIGRO, *Le scritture contabili*, in F. GALGANO (diretto da), "Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'Economia", Padova, 1978, vol. II, 213 ss.

⁽⁴⁹⁾ S. AZZALI, *Il sistema delle informazioni di bilancio delle aziende di produzione*, Milano, 1996, 11 ss.; T. ONESTI, "Fattori ambientali", cit., *passim*.

⁽⁵⁰⁾ M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 918.

⁽⁵¹⁾ Sulla funzione organizzativa del bilancio di esercizio italiano, cfr. G. STRAMPELLI, *L'introduzione dei principi IAS/IFRS e gli effetti sulla disciplina giuridica del bilancio di esercizio*, in M. NOTARI e L. A. BIANCHI (a cura di) "Obbligazioni e bilancio", Commentario alla riforma delle società dir. da P. MARCHETTI, L. A. BIANCHI, F. GHEZZI e M. NOTARI, Milano, 2006, 335 ss. Nel sistema IAS/IFRS, invece, il costo storico è effettivamente solo uno dei diversi criteri di valutazione astrattamente ammessi: cfr. *Framework*, par. 100.

⁽⁵²⁾ M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 919.

⁽⁵³⁾ Per S. FORTUNATO (*Il diritto contabile e l'impresa*, in "Diritto commerciale", Bologna, 1993, 668), nella disciplina codicistica il costo storico, più che uno dei tanti criteri di valutazione, è "il principio-base della valutazione dei cespiti" e costituisce il valore di iscrizione del cespite, nel senso di "limite massimo oltre il quale non si può andare, dovendosi invece procedere normalmente ad una sua riduzione verso il basso e solo in casi eccezionali a derogare verso l'alto".

⁽⁵⁴⁾ Come evidenziato, tra gli altri, da I. VACCA, *Gli IAS/IFRS*, cit., 757.

⁽⁵⁵⁾ L'incidenza della funzione principale assegnata al bilancio sulla scelta di agganciare il reddito imponibile all'utile di bilancio esula dall'oggetto del presente studio. Sul tema, si veda, *inter multiis*, G. FALSITTA, *I rapporti tra bilancio civile e bilancio fiscale alla luce della IV Direttiva*, in *Rass. trib.*, 1987.

(⁵⁶). Non meraviglia, dunque, che questi principi, come evidenziato nel paragrafo precedente, abbiano molte delle caratteristiche del *common law*.

Da un punto di vista contenutistico, inoltre, lo IASB non fa mistero che i principi contabili internazionali presuppongono il riconoscimento che la funzione prevalente del bilancio è quella informativa: non solo, ma gli IAS/IFRS privilegiano, tra i numerosi soggetti cui è potenzialmente destinata l'informazione contabile, la categoria degli investitori di rischio (⁵⁷).

È da questa diversità di fondo che derivano le maggiori peculiarità dei bilanci IAS/IFRS evidenziate dalla dottrina aziendale e giuscommerciale e, in particolare, il ridimensionamento del principio di prudenza a favore del principio della prevalenza della sostanza (economica) sulla forma (giuridica) (⁵⁸) e la valorizzazione di una valutazione delle operazioni aziendali più sensibile alle esigenze e alle fluttuazioni del mercato (il "*fair value*"), anziché ancorata alla difesa di valori "realizzati" (⁵⁹). La diversa impostazione postula anche un ridimensionamento dell'asimmetria delle iscrizioni e valutazioni delle poste contabili: sia nel caso delle attività, sia in quello delle passività, c'è spazio per il riconoscimento di valori non realizzati (⁶⁰).

(⁵⁶) Da un punto di vista storico-politico, infatti, la creazione dello IASB si deve alla volontà della professione contabile inglese di difendere la propria tradizione, minoritaria rispetto a alle tradizioni contabili diffuse negli altri Paesi della UE, cui il Regno Unito aveva aderito nel 1972: sul tema, A. HOPWOOD, *Some reflections on the harmonization of accounting within the EU*, in Eur. Acc. Rev., 1994.

(⁵⁷) In base al *Framework*, in particolare, un bilancio che soddisfi le esigenze informative degli investitori "*soddisferà anche la maggior parte delle esigenze di altri utilizzatori*" (paragrafo 10). Il *focus*, dunque, si sposta dal reddito (inteso, tra l'altro, come reddito prodotto, anziché, come avviene nel diritto contabile di matrice continentale, come reddito distribuibile) alla *performance* finanziaria: "*le decisioni economiche che sono prese dagli utilizzatori del bilancio richiedono una stima sulla capacità dell'impresa di generare disponibilità liquide e mezzi equivalenti e sulla relativa tempistica e sul loro grado di certezza*" (*Framework*, paragrafo 15).

La dottrina concorda, inoltre, sul fatto che gli IAS/IFRS non si rivolgono indistintamente a tutti gli investitori: a ben vedere, infatti, la loro utilità maggiore si esplica nell'orientare le scelte di una ben determinata categoria di investitori, quelli che investono in una prospettiva a breve termine ed hanno una elevata propensione al rischio: così, R. SACCHI, *Principi contabili internazionali e finalità dell'informazione finanziaria*, in Società, 2007, 598. Le società che traggono maggiormente beneficio dagli IAS/IFRS sono, dunque, le società ad azionariato molto frammentato (le cd. "*public companies*") quotate nei mercati finanziari più attivi e sviluppati.

Evidenzia le contrapposizioni tra il sistema informativo del bilancio "tradizionale" e quello del bilancio IAS/IFRS: A. FRADEANI, *La globalizzazione*, cit., 55-57.

(⁵⁸) Per alcuni autori, in particolare, il principio di prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica sarebbe il vero tratto caratterizzante del sistema IAS/IFRS: a differenza del *fair value*, infatti, il principio della prevalenza della sostanza sulla forma non è opzionale e dunque evitabile perché "*costitutivo dell'essenza stessa dei nuovi principi contabili*" I. VACCA, *Gli IAS/IFRS*, cit., 762.

(⁵⁹) È innegabile che per gli investitori il *fair value* abbia "*un grado di significatività (relevance) ben maggiore del costo. Infatti un bilancio nel quale le valutazioni sono essenzialmente incentrate sul costo storico recepisce valori derivanti da eventi già registrati nella contabilità. All'investitore invece interessa, per decidere come orientare le sue decisioni, un'informazione rivolta al futuro e non al passato*": R. SACCHI, *Principi*, cit., 598. L'autore, tuttavia, precisa che "*le stesse ragioni (informazione orientata al futuro, che espone valori i quali incorporano utili non ancora realizzati) che rendono il fair value più significativo del costo storico per le scelte di investimento, fanno sì che il primo abbia un minor grado di attendibilità (reliability) del secondo*".

(⁶⁰) M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 922.

In dottrina, tuttavia, è diffusa la convinzione che la preminenza della funzione informativa si attagli ai bilanci consolidati, ma non a quelli di esercizio⁽⁶¹⁾. L'estensione, da parte di alcuni Stati membri⁽⁶²⁾, della possibilità di utilizzare gli IAS/IFRS anche nella redazione dei bilanci di esercizio di determinate società richiede, pertanto, alcuni adattamenti finalizzati a dare adeguato spazio alla insopprimibile funzione organizzativa di questi ultimi.

La necessità di recuperare la funzione organizzativa del bilancio si è tradotta nella previsione di alcune disposizioni, inserite nel d.lgs. 38/2005, volte a sterilizzare l'impatto degli IAS/IFRS sull'utile distribuibile⁽⁶³⁾. Queste modifiche, peraltro, non incidono sul quadro delle fonti, in quanto si limitano a disciplinare le conseguenze (non previste dagli IAS/IFRS) di determinati trattamenti contabili⁽⁶⁴⁾.

Nel sistema IAS/IFRS, dunque, la funzione civile del bilancio si allontana dalla funzione tributaria, che resta ancorata alla misurazione di grandezze certe e tendenzialmente stabili: lo Stato, infatti, non "investe" nell'impresa, ma tutela la propria legittima aspettativa ad una parte della ricchezza da questa prodotta⁽⁶⁵⁾.

Non è questa la sede per sviluppare le problematiche connesse a questa tesi; al momento, è sufficiente rilevare che tra bilanci IAS/IFRS e bilanci "non-IAS" sussiste una innegabile differenza strutturale.

Tanto premesso, occorre evidenziare che sia l'introduzione degli IAS/IFRS, sia, in generale, la "modernizzazione del diritto contabile", non riguardano la contabilità in generale, ma una sua parte (la disciplina di bilancio)⁽⁶⁶⁾ e, per di

⁽⁶¹⁾ Così, *inter multiis*, G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

⁽⁶²⁾ I singoli Stati membri hanno individuato il campo di applicazione soggettivo ed oggettivo degli IAS/IFRS in maniera molto differenziata. Al momento, l'uso degli IAS/IFRS nei bilanci di esercizio è radicalmente vietato in otto Stati membri (Austria, Belgio, Francia, Germania, Ungheria, Slovacchia, Spagna e Svezia), mentre è imposto a tutte le società di Cipro e Malta, nonché a tutte le società quotate di Repubblica ceca, Estonia, Grecia e Lituania. In altri Stati membri, invece, la preparazione dei bilanci individuali secondo gli IAS/IFRS è meramente consentita (Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito). Di norma, sono previste deroghe per banche ed istituzioni finanziarie da un lato, e le imprese assicurative dall'altro. Per questi dati, e per ulteriori approfondimenti, si veda il *Rapporto* presentato dalla Commissione CE del 18 ottobre 2007, relativo all'implementazione degli IAS/IFRS e della Direttiva *fair value*. Il rapporto è stato commissionato dalla Commissione e preparato dallo *Institute of Chartered Accountants in England and Wales* (ICAEW), consultabile sul sito della Commissione, all'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/studies/2007-eu_implementation_of_ifrs.pdf

⁽⁶³⁾ Sul tema, *amplius*, G. STRAMPELLI, *L'introduzione*, cit., 350 ss.; G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

⁽⁶⁴⁾ Altra è la questione, non rilevante in questa sede, della opportunità tecnica di queste norme, che incidono sulla configurazione del bilancio delle società quotate e delle altre società *IAS-compliant*, introducendo un indubbio elemento di complicazione. Il tema, tuttavia, esula dall'oggetto del presente studio.

⁽⁶⁵⁾ Anche nel *Framework* si riconosce che i governi possono "*specificare disposizioni diverse o aggiuntive per i propri fini*" rispetto a quelle richieste dai bilanci redatti in base ai principi IAS/IFRS (cfr. *Prefazione*) e che "*documenti contabili o finanziari aventi finalità specifiche come, per esempio, prospetti e calcoli effettuati a fini fiscali, esulano dall'ambito di applicazione del presente Quadro sistematico*". Il *Framework*, tuttavia, ritiene possibile che i criteri IAS/IFRS siano applicati anche nella predisposizione di documenti contabili rilevanti ai fini fiscali, se la legislazione di settore lo consente.

⁽⁶⁶⁾ G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

più, solo in quanto utilizzata da una categoria di soggetti particolari (le imprese medio-grandi attive sui mercati internazionali) ⁽⁶⁷⁾.

Il rapporto tra principi contabili nazionali e IAS/IFRS, pertanto, non si può ricostruire in termini di mero aggiornamento delle regole – e, dunque, di sostituzione degli assunti fondamentali sottesi al sistema IAS/IFRS a quelli su cui è tradizionalmente basato il sistema contabile di origine nazionale.

Al contrario, come già anticipato nei paragrafi precedenti, i rapporti tra i due sistemi vanno ricostruiti su un piano squisitamente sistematico, nella loro reciproca interazione. Non è corretto affermare che gli IAS/IFRS abbiano “rivoluzionato”, sostituendolo di sana pianta, l’impianto contabile tradizionale: d’altra parte, non è possibile sostenere che tale impianto non sia mutato, dovendosi intendere gli IAS/IFRS come un sistema “speciale”, chiuso e tendenzialmente autosufficiente.

Quello che è speciale, in realtà, non è il sistema, ma di volta in volta, le singole norme (i singoli trattamenti contabili): scomponendo, infatti, i principi contabili nelle loro parti essenziali, si ha che molte di queste sono, tanto per il campo di applicazione soggettivo, quanto per quello soggettivo, norme “a fattispecie esclusiva” ⁽⁶⁸⁾.

Combinando la specificità della norma con il suo valore di fonte giuridica comunitaria di rango primario, è giocoforza concludere che, ove applicabile, il trattamento contabile richiesto dal principio contabile internazionale prevalga su quello richiesto dalla norma interna.

Al riguardo, è necessaria un’ultima precisazione: è stato già evidenziato che molti principi contabili internazionali non impongono, per una determinata fattispecie, un unico principio contabile, bensì prevedono più opzioni consentite. In questa ipotesi, non si può dire che, ove solo una delle ipotesi consentite dagli IAS/IFRS coincida con il trattamento contabile previsto dall’omologo principio contabile nazionale, l’applicazione congiunta e “sistematica” dei due principi imponga di considerare questa opzione come l’unica effettivamente consentita. Il criterio di specialità, infatti, riguarda la norma, non il trattamento contabile, e applicare una norma che consente una scelta vuol dire rendere possibile scegliere, utilizzando i parametri di scelta eventualmente forniti dalla medesima norma. Se una determinata fattispecie rientra nel suo campo, dunque, l’applicazione di uno specifico IAS/IFRS esclude la concorrente applicazione del corrispondente principio contabile nazionale ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁷⁾ Cfr. Capitolo IV, paragrafo 4.3.

⁽⁶⁸⁾ Le norme a fattispecie esclusiva sono norme che mantengono la loro individualità, in quanto recano qualificazioni giuridiche che sono “esclusive” a determinate fattispecie, così come sono “esclusivi” gli effetti che derivano dalla loro applicazione. Ne consegue che la fattispecie di queste norme “non si può porre in rapporto di specie a genere rispetto a fattispecie di altre norme che valgono come principi immediatamente superiori, ma si pone in rapporti differenti”: così, M. S. GIANNINI, *L’analogia giuridica, II*, in Jus, 1942, 67. Sulle norme a fattispecie esclusiva e sul loro rapporto con le norme “singolari”, si veda anche F. MODUGNO, *Norme singolari*, cit., 510-511.

⁽⁶⁹⁾ La ricostruzione proposta nel testo è dunque coerente con quanto affermato dalla Commissione: alla fine del paragrafo 3.1. della Comunicazione del novembre 2003, infatti, si legge che “...in un sistema fondato su principi come quello degli IAS, vi saranno sempre operazioni o accordi non disciplinati esplicitamente da regole. In tali circostanze, gli IAS prevedono specificamente che la direzione aziendale utilizzi il proprio giudizio professionale per

Questa interpretazione è coerente con la diversa natura giuridica dei due sistemi contabili. Occorre ribadire, infatti, che gli IAS/IFRS omologati sono norme comunitarie e, come tali, impediscono alla norma interna di venire in rilievo per la definizione della fattispecie potenzialmente regolata da entrambi⁽⁷⁰⁾. Se questo è vero nei rapporti con le norme di legge di origine nazionale, è tanto più vero nei rapporti con una prassi nazionale, quale quella contabile italiana, che è solo richiamata dalla legge. Lo IAS/IFRS prevale, sia se si tratti di derogare, in una determinata ipotesi, al principio di prudenza, sia se si tratti, nello specifico, di utilizzare un criterio di valutazione vietato dal corrispondente principio contabile nazionale.

La questione è più complessa al di fuori del campo di applicazione degli IAS/IFRS.

In linea di principio, infatti, in questo campo prevalgono le regole contabili di origine nazionale, la cui validità non è intaccata dalla normativa “speciale” comunitaria.

Tuttavia, occorre tenere presente che, in base alla ricostruzione da noi accolta⁽⁷¹⁾, i principi contabili nazionali non sono integralmente giuridicizzati, ma acquistano rilievo solo indirettamente, come nozioni tecniche in grado di “riempire” le clausole indeterminate contenute nella disciplina di bilancio: non possono, pertanto, essere applicati in deroga alle norme di bilancio contenute nel Codice civile e nella legislazione speciale.

Come più volte sottolineato, tuttavia, le norme di bilancio, nella loro formulazione attuale, risentono delle regole contenute nei principi contabili internazionali e tendono a conformarsi a questi ultimi.

D'altra parte, la natura “sistematica” degli IAS/IFRS postula che i medesimi contribuiscano a determinare il significato dei principi generali della materia contabile.

Questi due fattori fanno sì che è improbabile che si determini, in concreto, un conflitto tra un principio giuridico estratto dagli IAS/IFRS e un principio di bilancio codicistico: il significato della clausola generale di rappresentazione veritiera e corretta – la cui applicazione consente, in casi eccezionali, una deroga alle altre disposizioni in materia di bilancio – va ormai determinato tenendo conto

individuare il trattamento contabile più appropriato [...]. L'esercizio del proprio giudizio non equivale ad una libera scelta in quanto gli IAS impongono che si tenga conto del Framework dello IASB, delle sue definizioni, degli altri principi contabili e delle prassi generalmente accettate. In linea con l'applicazione degli IAS-adottati a norma del Regolamento IAS, il diritto nazionale non può pertanto limitare o ostacolare l'obbligo di esercitare il proprio giudizio nel modo previsto, prescrivendo trattamenti particolari”.

Per un esempio concreto di comportamento facoltativo per gli IAS/IFRS ed obbligatorio per la normativa nazionale, si pensi alla relazione sulla gestione, la cui redazione è obbligatoria per l'articolo 2428 cod. civ., e meramente facoltativa per lo IAS 1, par. 9. Sul tema (peraltro, con conclusioni opposte rispetto a quelle del testo), G. STRAMPELLI, *L'introduzione*, cit., 375-376; G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

⁽⁷⁰⁾ Al contrario, non si può parlare di abrogazione implicita del diritto interno da parte del diritto comunitario incompatibile, come ritenuto da parte della dottrina: cfr. G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit. Per una spiegazione delle ragioni che, alla luce della sentenza *Granital* della Corte costituzionale (n. 170 del 1984), impediscono di ricostruire i rapporti tra diritto interno e comunitari in termini di abrogazione, si rinvia al Capitolo II, paragrafi 6.1. e 6.2.

⁽⁷¹⁾ Cfr. Capitolo III, paragrafi 4 e 4.2.

dei principi IAS/IFRS e, soprattutto a seguito delle modifiche apportate alle Direttive contabili, non può ritenersi in contrasto con questi ultimi ⁽⁷²⁾.

Al riguardo, si deve evidenziare che nel sistema IASB la clausola della rappresentazione veritiera e corretta non ha valenza di clausola generale, ma è subordinata ai principi della competenza e della continuità aziendale, nonché ai principi che concorrono a definire le caratteristiche qualitative dei bilanci IAS/IFRS: comprensibilità, significatività, attendibilità, comparabilità. Poiché, tuttavia, il Regolamento IAS subordina l'omologazione dei principi contabili internazionali alla loro conformità con il principio della rappresentazione veritiera e corretta (articolo 3, paragrafo 2), si deve altresì ritenere che anche per gli IAS/IFRS omologati questo principio assurga al rango di clausola generale di legittimità del bilancio (*recte*, per gli IAS/IFRS omologati è condizione generale di legittimità) ⁽⁷³⁾.

Muta, invece, la posizione dei principi generali di bilancio contenuti nell'articolo 2423-*bis*, che, anche a seguito dell'aggiornamento delle Direttive contabili, vanno riletti alla luce dei principi che fondano il sistema IAS/IFRS, perdendo quel ruolo sovraordinato rispetto ai principi contabili che li caratterizzava nel sistema pre-IAS/IFRS ⁽⁷⁴⁾.

Questa circostanza non determina, tuttavia, un disallineamento tra il diritto contabile nazionale – applicabile, in linea di principio, a tutte le imprese – e il diritto contabile “europeo”, applicabile ai soli soggetti IAS/IFRS: quello che si

⁽⁷²⁾ Cfr. *Framework*, paragrafi 22-23 e 24-42. In realtà, il *Framework* esclude espressamente una trattazione specifica del concetto di rappresentazione veritiera e corretta, ma precisa che “*l'applicazione delle caratteristiche qualitative principali e di principi contabili appropriati normalmente si concretizza in un bilancio che rappresenta ciò che è generalmente inteso come una rappresentazione veritiera e corretta o una presentazione attendibile di tali informazioni*” (paragrafo 46).

Poiché, tuttavia, il Regolamento IAS subordina l'omologazione dei principi contabili internazionali alla loro conformità con il principio della rappresentazione veritiera e corretta (articolo 3, paragrafo 2), si deve ritenere che anche per gli IAS/IFRS omologati questo principio assurga al rango di clausola generale di legittimità del bilancio (*recte*, per gli IAS/IFRS omologati è condizione generale di legittimità).

⁽⁷³⁾ Diversa è la questione affrontata dalla Commissione nella Comunicazione del novembre 2003, relativamente alla possibilità che gli Stati membri possano esigere l'applicazione di uno IAS anche da società che, formalmente, non ricadono nell'ambito di applicazione del Regolamento IAS (paragrafo 3.4.). In questo caso, infatti, si tratta di una vera e propria sostituzione del principio contabile nazionale con lo IAS/IFRS ritenuto simile, che rientra nell'esclusiva discrezionalità degli Stati membri. A seconda delle caratteristiche del sistema giuridico o contabile, la decisione potrebbe essere formalizzata tanto con uno strumento di prassi (come sembra si potrebbe fare in Italia), quanto con uno strumento legislativo.

L'ipotesi si differenzia anche da quella in cui gli Stati membri esercitano l'opzione, prevista dall'articolo 5 del Regolamento IAS, di estendere l'applicazione degli IAS/IFRS, in via obbligatoria o facoltativa, a società diverse da quelle indicate dall'articolo 4 del medesimo Regolamento. In questo caso, infatti, si tratta di attuazione di un'opzione consentita dal diritto comunitario, che gode, come tale, di copertura comunitaria.

⁽⁷⁴⁾ Il ruolo sovraordinato dei principi di redazione del bilancio disciplinati dall'articolo 2423-*bis* rispetto ai principi contabili derivava, infatti, dalla diversa natura giuridica delle due categorie. Già nel contesto pre-IAS/IFRS, tuttavia, c'era chi dubitava che la collocazione sistematica dei principi di redazione tra la clausola generale e le regole di valutazione equivallesse ad un riconoscimento della loro valenza sovraordinata rispetto a questi ultimi: cfr. S. FORTUNATO, *Il diritto contabile e l'impresa*, in “Diritto commerciale”, Bologna, 1993, 660.

verifica è piuttosto una convergenza del diritto contabile generale verso il modello IAS/IFRS ⁽⁷⁵⁾.

La convergenza del sistema contabile nazionale verso il sistema contabile IAS/IFRS è, infatti, conseguenza necessaria del duplice recepimento dei principi IAS/IFRS, che non crea soltanto un nuovo regime “speciale”, ma modifica inevitabilmente l'intero diritto contabile nazionale, che pertanto, come già ricordato, non è né può ritenersi immune dal processo comunitario di modernizzazione del diritto contabile ⁽⁷⁶⁾. Non è nemmeno sostenibile, d'altro canto, che, poiché anche il diritto contabile nazionale pre-IAS/IFRS ha origine sostanzialmente comunitaria, le possibili disarmonie tra principi fondamentali del sistema IAS/IFRS e principi previgenti si spostino “a monte”, nei rapporti tra Direttive contabili e IAS/IFRS omologati ⁽⁷⁷⁾.

Questa possibilità, infatti, è stata esclusa espressamente dalla Commissione ⁽⁷⁸⁾ e contrasta, a ben vedere, con i principi del diritto comunitario. L'ordinamento comunitario, infatti, è compiuto e coerente: il diritto comunitario, al pari di quelli nazionali, è sistema. Ne consegue che il contrasto tra fonti è un contrasto meramente apparente e va risolto secondo i criteri di risoluzione delle antinomie ivi vigenti (e, dunque, criterio cronologico per le incompatibilità

⁽⁷⁵⁾ La tesi del disallineamento sarebbe stata sostenibile, al limite, se le Direttive contabili non fossero state modificate, e fossero rimaste ancorate ai principi previgenti. La scelta delle istituzioni comunitarie, tuttavia, non è stata quella di limitarsi ad introdurre un regime speciale per determinati tipi di società, ma di avviare un processo di modernizzazione complessiva del diritto contabile europeo, caratterizzato anche da maggiore incisività rispetto all'armonizzazione “a maglie larghe” degli anni '70 e '80.

⁽⁷⁶⁾ *Contra*, G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit., per la quale poiché non rientra “fra i presupposti per l'omologazione in ambito comunitario dei principi IAS/IFRS la loro conformità con quei “principi di redazione del bilancio”, da noi enunciati nell'articolo 2423-bis [...] si potrebbe assistere, con l'apertura dell'ordinamento europeo ai principi contabili elaborati in sede IASB, ad un progressivo disallineamento (man mano che i suddetti principi vengono recepiti) fra quell'ordinamento e il diritto della contabilità d'impresa (fino ad oggi) vigente nei singoli Stati membri. L'esito finale di un siffatto processo, stante il carattere sovraordinato della fonte comunitaria, non potrebbe allora che essere quello di una progressiva soccombenza del diritto contabile europeo tradizionale, ancora vigente nei singoli Stati membri, rispetto a quello di nuova produzione, proveniente dallo IASB, a meno che il fenomeno descritto non trovi un ostacolo in altri, preesistenti principi del diritto commerciale europeo, in ipotesi non incisi, né modificati dal regolamento IAS”. Al riguardo, non si può fare a meno di ribadire che, da un lato, che la “soccombenza” dei diritti contabili nazionali al nuovo corso del diritto contabile comunitario non è il risultato fattuale di un processo storico, ma la conseguenza giuridica della normativizzazione degli IAS/IFRS e del recepimento dei principi fondamentali del sistema IAS/IFRS all'interno del diritto comunitario (e, dunque, di una precisa volontà delle istituzioni comunitarie). Dall'altro, poiché il recepimento dei principi contabili internazionali non riguarda esclusivamente le società “IAS compliant”, ma, a seguito delle Direttive 65/2001 e 51/2003, tutte le società, non si può ritenere che sussista – *recte*, che possa essere mantenuto – un disallineamento tra la normativa codicistica e la normativa IAS/IFRS. Con questo, non si vuole negare che, anche dopo il recepimento degli IAS/IFRS e la modernizzazione delle Direttive contabili, residuino degli spazi, non toccati dalle modifiche comunitarie, in cui la disciplina nazionale mantiene la sua valenza originaria. Non si tratta, tuttavia, della disciplina di bilancio (sicuramente non dei principi di redazione del bilancio di cui all'articolo 2423-bis), ma della disciplina delle altre scritture contabili.

⁽⁷⁷⁾ G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

⁽⁷⁸⁾ Comunicazione del novembre 2003, *Osservazioni*, cit., par. 3.1.

dirette; criterio di specialità per le incompatibilità tra normativa generale e speciale)⁽⁷⁹⁾.

Al contrario, il contrasto si verifica solo a valle, tra normativa nazionale di attuazione delle Direttive contabili e nuova disciplina contabile comunitaria e deriva dalla più volte ricordata genericità delle Direttive contabili, che rendeva possibile un'attuazione molto differenziata da parte degli Stati membri. In questi casi, la verifica in ordine alla perdurante sussistenza di un'antinomia va effettuata in base alla verifica della persistenza di una tutela comunitaria al principio protetto dalla normativa nazionale.

Se, infatti, una normativa nazionale contrasta con i principi contabili IAS/IFRS, ma, allo stesso tempo, appare espressione di un principio che continua ad essere tutelato al livello comunitario, l'antinomia è solo apparente: in questo caso la disciplina IAS/IFRS si aggiunge a quella nazionale, senza sostituirla; ciascuna disciplina mantiene validità nel proprio campo di applicazione.

In caso contrario, la norma interna contrastante con gli IAS/IFRS perde la sua copertura comunitaria e, dunque, soggiace al consueto meccanismo di non applicazione, che le impedisce di venire in rilievo per la definizione della questione.

Da questa impostazione, peraltro, consegue che la sussistenza di un possibile contrasto tra norme codicistiche di bilancio e principi contabili internazionali si risolve in una questione di interpretazione del diritto comunitario, la cui soluzione è demandata, in ultima analisi, alla Corte di Giustizia⁽⁸⁰⁾.

5. – L'INTERPRETAZIONE E L'APPLICAZIONE DEGLI IAS/IFRS

Il problema dell'interpretazione e, dunque, dell'applicazione dei principi contabili IAS/IFRS è fondamentale ai fini della ricostruzione del sistema delle fonti. Al riguardo, l'interpretazione degli IAS/IFRS va analizzata sotto diversi punti di vista, quali l'individuazione dell'oggetto dell'operazione interpretativa, l'individuazione delle regole della medesima e del soggetto (o dei soggetti) competenti a risolvere eventuali conflitti interpretativi.

Occorre, inoltre, distinguere due piani di rilevanza dei diversi profili individuati: l'interpretazione e l'applicazione dei principi contabili internazionali, infatti, possono avvenire tanto al livello comunitario – e, dunque, nell'ordinamento di origine delle norme – quanto a quello nazionale.

Il criterio guida per risolvere i problemi interpretativi posti dai principi contabili è, in ogni caso, quello della loro natura giuridica: i principi contabili omologati, infatti, sono norme di primo grado e beneficiano, in linea di massima, dello *status* riconosciuto alla loro categoria di appartenenza.

⁽⁷⁹⁾ Sui limiti cui è soggetta l'applicazione del criterio gerarchico nell'ordinamento comunitario, ci veda il Capitolo II, paragrafo 1.

⁽⁸⁰⁾ La questione è approfondita *infra*, nel paragrafo 5.3.

5.1. – L’OGGETTO DELL’INTERPRETAZIONE DEGLI IAS/IFRS: LA FUNZIONE DELLE PARTI NON OMOLOGATE

Il problema dell’individuazione dell’oggetto dell’interpretazione deriva, per i principi contabili internazionali, dalle peculiari modalità di scrittura degli *standard* e dalle scelte compiute dal legislatore europeo in sede di “omologazione” dei medesimi.

Con riferimento alla struttura formale dei principi contabili, occorre ribadire che, in linea di principio, tutte le parti omologate degli IAS/IFRS hanno valore di norma primaria e, dunque, sono soggette alle regole interpretative previste per gli atti legislativi (articolo 12 ss. Preleggi) ⁽⁸¹⁾.

Da un punto di vista sostanziale, inoltre, il sistema IAS/IFRS si compone tanto di norme puntuali, quanto di principi ⁽⁸²⁾: ne consegue che, in alcuni casi, il contenuto precettivo – la norma – non si trova in relazione biunivoca con il singolo enunciato linguistico – la disposizione – ma deve essere estrapolato dal complesso dell’atto normativo (secondo i casi, dal singolo principio contabile o dall’intero *corpus* dei principi contabili).

L’insistenza sulla natura di “principi” di alcune delle norme espresse dagli IAS/IFRS omologati facilita la comprensione del valore giuridico delle parti non omologate: se, da un lato, a queste ultime non si può attribuire un valore direttamente precettivo, dall’altro, è necessario riconoscere loro un valore ausiliario nell’interpretazione, al pari di quello svolto dalle relazioni governative e parlamentari ai disegni e progetti di legge, o ai resoconti parlamentari ⁽⁸³⁾. Si ricorderà che, in base agli orientamenti attuali, ricordati nel Capitolo I, questi testi possono essere utilizzati come sostegno e specificazione di una determinata tesi interpretativa, mai contro. Relazioni e resoconti rilevano in via subordinata, se e nella misura in cui non contrastano con il significato delle norme, ricostruito in base al testo e al “sistema” (*ratio* in senso oggettivo).

Questa ricostruzione, peraltro, si attaglia anche dal punto di vista strutturale alle parti non recepite, che sono, nella maggior parte dei casi, le “appendici” dei

⁽⁸¹⁾ Sottolinea l’arbitrarietà, da un punto di vista giuridico, di ogni distinzione di valore all’interno dei principi omologati G. SCOGNAMIGLIO, *L’adozione*, cit. Sul punto, ci si è già dilungati *infra*, nel Capitolo IV, paragrafo 5.

⁽⁸²⁾ Secondo quanto affermato, in generale, per i principi contabili: cfr. Capitolo III, paragrafo 4.2. Al riguardo, tornano utili alcune osservazioni formulate dalla dottrina con riferimento ai principi UNIDROIT: “*Il fatto che, oltre a specifiche regole di carattere tecnico, ci siano affermazioni generali di principi e standards [...], lungi dall’essere un difetto o una contraddizione, contribuisce al contrario a rendere i principi un vero e proprio sistema normativo. Infatti, [...] l’interazione tra regole e principi generali è una caratteristica indefettibile di qualsiasi sistema normativo, e anche nel caso dei principi UNIDROIT l’esatto significato delle singole disposizioni di carattere tecnico può essere determinato solo facendo riferimento ai principi generali ed agli standards enunciati nel capitolo introduttivo*”: M. J. BONELL, *Un “Codice” internazionale*, cit., 63-64.

⁽⁸³⁾ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 107-108. L’autore ricorda che, tuttavia, parte della dottrina e della giurisprudenza hanno ulteriormente valorizzato la funzione di questi testi, attribuendo loro valenza interpretativa autonoma. In dottrina, ad esempio, si vedano L. PEGORARO, *Lavori preparatori della legge e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1988, 1441 ss.; M. PATRONO, *Interpretazione e nuove leggi*, in *Nomos*, 1988, 61 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA e G. BRANCA (a cura di) “*Commentario del Codice civile*”, Bologna-Roma, 1977, 122. In giurisprudenza, C. Cost., sentenza 10 novembre 1992, n. 429.

principi contabili e contengono le motivazioni “storiche” (e non quelle oggettivate nel principio) delle scelte effettuate.

Al riguardo, si deve ammettere che sussiste, in via di prima approssimazione, un conflitto tra sistema IASB e principi IAS/IFRS omologati: il riconoscimento di effetti giuridici ai soli principi omologati, infatti, contrasta con l’affermazione, contenuta nello IAS 1, secondo la quale un bilancio “*non deve essere descritto come conforme agli IFRS a meno che non sia conforme a tutte le disposizioni degli IFRS*”⁽⁸⁴⁾. Il diritto comunitario, invece, non richiede che i bilanci delle società *IAS compliant* debbano essere conformi agli IFRS, ma agli “*International Financial Reporting Standard adottati in vista della loro applicazione nell’Unione europea*” e, dunque, agli IFRS omologati⁽⁸⁵⁾.

In pratica, tuttavia, l’omologazione delle parti fondamentali e caratterizzanti di ciascun principio contabile riduce sensibilmente la possibilità che si possa verificare un contrasto tra la conformità di un trattamento contabile ad uno IAS/IFRS e la conformità alla sua versione omologata.

La tesi per cui gli IAS/IFRS omologati esprimono principi, oltre che norme puntuali, recupera la valenza interpretativa – se pure in via subordinata – delle parti non omologate e, dunque, riduce ulteriormente la possibilità che si possa configurare un vero e proprio conflitto tra il rispetto degli IAS/IFRS omologati e il rispetto degli IAS/IFRS *tout court*.

5.2. – LE REGOLE INTERPRETATIVE APPLICABILI AGLI IAS/IFRS: IL RUOLO DELLO IAS 1, DELLO IAS 8 E DEL FRAMEWORK

È innegabile che, anche a prescindere da qualsivoglia recepimento normativo, i principi contabili approvati dallo IASB sono un “sistema” in sé concluso e autosufficiente⁽⁸⁶⁾. Particolarmente significative, in tal senso, sono le previsioni contenute nel “*Quadro sistematico (Framework) per la preparazione e la presentazione del bilancio*”, nello IAS 1 – *Presentazione del bilancio* e nello IAS 8 – *Principi contabili, cambiamenti nelle stime contabili ed errori*. Questi tre documenti, infatti, contengono, a ben vedere, le “Preleggi” del sistema IAS/IFRS, ossia le regole da applicare per l’interpretazione e l’applicazione del sistema, la risoluzione di casi di conflitti di principio e di lacune apparenti, la successione dei principi nel tempo.

Il *Framework*, in particolare, è la “costituzione”⁽⁸⁷⁾ degli IAS/IFRS, il documento che raccoglie e spiega gli obiettivi dei documenti contabili nella prospettiva dei principi IAS/IFRS e gli interessi tutelati dai bilanci redatti secondo tali principi, i presupposti o premesse concettuali (cd. “*underlying assumptions*”)

⁽⁸⁴⁾ Cfr. IAS 1 – *Presentazione del bilancio*, par. 14.

⁽⁸⁵⁾ Comunicazione del novembre 2003, *Osservazioni*, cit., par. 2.1.4. La Commissione, peraltro, precisa che “*se l’applicazione degli IFRS porti alla stesura di bilanci che sono in realtà conformi a tutti gli IFRS, per via del fatto che nessun IFRS è stato respinto e che tutti gli IFRS emessi dallo IASB sono stati omologati*”, la precisazione non è necessaria e si può dichiarare, conformemente a quanto previsto dallo IAS 1, che il bilancio è conforme “a tutti gli *International Financial Reporting Standards*”.

⁽⁸⁶⁾ Conforme, M. CARATOZZOLO, *Principi*, cit., 947.

⁽⁸⁷⁾ Come afferma espressamente il FASB nel *Framework* dei principi contabili americani: “*a Conceptual Framework is a constitution*”: cfr. Capitolo IV, par. 6.

che stanno alla base dei medesimi e le caratteristiche qualitative e strutturali (*elements*) dei documenti contabili predisposti dallo IAS.

Particolare non trascurabile è che il *Framework*, che tecnicamente non è un “principio contabile”, non è (né sarà) oggetto di omologazione secondo la procedura disciplinata dal Regolamento IAS⁽⁸⁸⁾.

Gran parte dei principi esplicitati nel *Framework*, peraltro, si ritrovano nello IAS 1, che contiene le regole in materia di “presentazione del bilancio”. Particolare rilievo assumono i paragrafi 13-22, che specificano quando un bilancio può essere considerato redatto in conformità agli IAS/IFRS, disciplinando anche la cd. “*overriding rule*” e, cioè, le condizioni – che per lo IASB devono verificarsi in casi estremamente rari – in cui è consentito derogare ad una regola prescritta dagli IAS/IFRS. La previsione svolge la medesima funzione sistematica svolta dalla deroga prevista dall’ordinamento italiano dall’articolo 2423, comma 4, cod. civ.⁽⁸⁹⁾.

Lo IAS 8, invece, è il principio contabile che fornisce, tra l’altro, i criteri di selezione e applicazione dei principi contabili (cfr. paragrafi 7-12).

La regola principale è che, quando un principio o una interpretazione SIC/IFRIC trova specifica applicazione per la contabilizzazione di una determinata voce, ciò deve essere fatto applicando in modo appropriato il principio o l’interpretazione e “tenendo presenti” le eventuali guide applicative pubblicate dallo IASB, che si riferiscono al principio o interpretazione da applicare.

Qualora non si riesca ad individuare un principio che disciplina in maniera specifica l’operazione da contabilizzare, occorre “sviluppare e applicare”, in via integrativa, un principio contabile che consenta di fornire una informativa che abbia le caratteristiche della rilevanza ai fini delle decisioni economiche degli utilizzatori dei bilanci, e della attendibilità. Il bilancio, in particolare, può essere qualificato attendibile qualora rappresenti fedelmente la situazione dell’impresa, rifletta la sostanza economica di operazioni, eventi e circostanze (e non la loro mera forma legale) e sia, al contempo, neutrale, prudente e completo.

Al fine di poter elaborare un principio contabile dotato di siffatte caratteristiche, lo IAS impone alla “direzione aziendale” (in Italia, dunque, agli amministratori) di far riferimento a tre ordini di “fonti”, considerandone l’applicabilità in ordine “*gerarchicamente decrescente*”⁽⁹⁰⁾.

In primo luogo, occorre verificare l’applicabilità delle disposizioni e delle guide applicative contenute nei principi e nelle interpretazioni che trattano casi simili o correlati.

In secondo luogo, bisogna considerare le definizioni, i criteri di rilevazione e i concetti di misurazione (valutazione) per la contabilizzazione di attività, passività, ricavi e costi contenuti nel *Framework*.

⁽⁸⁸⁾ Come confermato dalla Commissione CE, *Osservazioni*, cit.

⁽⁸⁹⁾ Si rinvia, pertanto, alle considerazioni svolte nell’ambito del Capitolo III in ordine alla funzione di norma di chiusura o valvola di sfogo di questa previsione. In questa sede, occorre rilevare che, nell’attuazione del Regolamento IAS, il legislatore italiano ha opportunamente disciplinato le conseguenze dell’applicazione dell’*overriding rule*, prevedendo che gli utili eventualmente derivanti dalla deroga siano iscritti in una riserva non distribuibile: cfr. articolo 5 del d.lgs. 38/2005. In tema, G. STRAMPELLI, *L’introduzione*, cit., 356-358.

⁽⁹⁰⁾ IAS 8 - *Principi contabili, cambiamenti nelle stime ed errori*, par. 11.

Nel caso in cui nessuna di queste fonti consenta di enucleare un principio che si applichi al caso concreto e che rispetti i parametri sopra ricordati, è possibile far riferimento alle “*disposizioni più recenti emanate da altri organismi preposti alla statuizione dei principi contabili che utilizzano un Quadro sistematico concettualmente simile per sviluppare i principi contabili, altra letteratura contabile e prassi consolidate nel settore*”. Queste fonti “esterne”, in ogni caso, possono essere utilizzate solo nella misura in cui non siano in conflitto con le fonti “interne” precedentemente individuate (altri principi contabili IAS/IFRS e *Framework*).

In via di prima approssimazione, si può rilevare che il metodo di autointegrazione del sistema IAS/IFRS è analogo a quello delineato dall’articolo 12 delle Preleggi per la soluzione delle lacune “apparenti” ⁽⁹¹⁾. Il ricorso agli altri principi contabili e ai principi contenuti nel *Framework* ricalca, per alcuni aspetti, il ricorso all’*analogia legis e iuris* su cui si fonda l’interpretazione della legge nel nostro ordinamento.

La questione, tuttavia, merita un ulteriore approfondimento.

Per quanto riguarda il ricorso a principi IAS/IFRS che disciplinano casi simili, si tratta indubbiamente di un’applicazione dell’articolo 12 Prel. Le norme espresse da altri IAS/IFRS, infatti, ben rientrano nel concetto di disposizioni aventi ad oggetto “casi simili” e “materie analoghe” utilizzato dalla disposizione codicistica. In questo caso, dunque, non si può negare che l’applicazione degli IAS/IFRS sia in linea con i principi dell’ordinamento giuridico generale. È appena il caso di precisare che, in ambito europeo, il riferimento ai principi che disciplinano casi simili e materie analoghe è limitato ai soli IAS/IFRS omologati ⁽⁹²⁾.

Nel caso del riferimento al Quadro sistematico, le cose si complicano. Come più volte ricordato, infatti, il *Framework* non è un principio contabile e, pertanto, non è omologato dalla Commissione.

Da un punto di vista pratico-applicativo, in realtà, la mancata giuridicizzazione del Quadro sistematico non impedisce di utilizzarlo ai fini integrativi previsti dell’articolo 12 Prel. Da una parte, infatti, il *Framework* non è altro che l’esplicitazione della filosofia di fondo, del metodo e degli obiettivi perseguiti da ciascun principio contabile ⁽⁹³⁾: se questo è vero, è improbabile che sussistano delle vere e proprie discrepanze tra principi ricavabili dai singoli IAS/IFRS e principi esplicitati nel *Framework*.

D’altra parte, si ricorderà che, nel caso dei principi giuridici, l’esplicitazione in un testo scritto è meramente eventuale e, comunque, non è determinante; nel caso delle norme, invece, l’esplicitazione delle motivazioni “storiche” che ne hanno determinato l’introduzione ha un valore del tutto eventuale e subordinato,

⁽⁹¹⁾ L’argomento è stato trattato nel Capitolo I, par. 2, al quale si rinvia per maggiori approfondimenti.

⁽⁹²⁾ In senso conforme, G. SCOGNAMIGLIO, *L’adozione*, cit.

⁽⁹³⁾ Ci sembra che vada intesa in questo senso anche l’affermazione della Commissione per cui il *Framework*, pur non dovendo essere adottato nel diritto comunitario, “*offre una base di valutazione*” per la risoluzione di problemi contabili (soprattutto in mancanza di un principio IAS o di una SIC specificamente applicabile ad una data voce di bilancio): cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Comunicazione del novembre 2003, *Osservazioni*, cit., par. 2.1.5.

in quanto ciò che rileva, ai fini dell'interpretazione, è la *ratio* oggettiva delle norme, non l'intenzione soggettiva del legislatore ⁽⁹⁴⁾.

In entrambi i casi, se è vero che il *Framework* non fa altro che esplicitare i concetti di base su cui si fonda la elaborazione dei principi contabili internazionali, la sua mancata normativizzazione non incide né sui contenuti, né sulla ricostruzione del sistema IAS/IFRS. L'ipotesi di contrasto tra *Framework* e singoli IAS, infatti, si risolverebbe nella scorrettezza degli uni o dell'altro, e imporrebbe una revisione del sistema. In questo senso, il ricorso al *Framework* si risolve nel ricorso all'*analogia legis* prevista dall'articolo 12 Prel. ⁽⁹⁵⁾.

Se questo è vero da un punto di vista pratico, da un punto di vista di teoria delle fonti, non si può nascondere che l'omologazione dello IAS 8, nella parte in cui consente l'uso del *Framework* per la soluzione di determinati problemi interpretativi, introduce nell'ordinamento comunitario un rinvio mobile a questo documento ⁽⁹⁶⁾. Si tratta, in particolare, di un rinvio mobile in senso tecnico, attraverso il quale il contenuto del *Framework* viene giuridicizzato nei limiti e alle condizioni previste dal medesimo IAS 8 e, cioè, come norma residuale di chiusura del sistema, che rileva come "fatto" normativo e non come "atto".

Le medesime considerazioni svolte per il rinvio dello IAS 8 al *Framework* valgono, in linea di principio, anche per il riferimento ai principi contabili elaborati da altri organismi, genericamente individuati, che sviluppano i principi contabili sulla base di un'impalcatura concettuale assimilabile a quella utilizzata dallo IASB.

Al riguardo, tuttavia, è necessaria un'ulteriore precisazione. A differenza del rinvio al *Framework*, qui il rinvio ha oggetto indeterminato: si tratta, infatti, di un rinvio sostanzialmente "in bianco" al corretto apprezzamento della direzione aziendale. A causa della natura normativa dello IAS 8, peraltro, il corretto esercizio del potere della direzione aziendale (e, dunque, sia la scelta del sistema contabile di riferimento, sia la concreta applicazione dei principi da questo espressi) potrà essere sindacato dal giudice, in sede di impugnazione della delibera di bilancio.

In ogni caso, si ritiene che il rinvio contenuto dalla disposizione in esame non possa essere inteso come un rinvio ai principi contabili italiani (della Commissione congiunta o dell'OIC): questi principi, infatti, si basano su un quadro concettuale che è ancora piuttosto distante dal *Framework* dello IASC ⁽⁹⁷⁾.

⁽⁹⁴⁾ L. PALADIN, *Le fonti*, op. loc. cit. (nota n. 79).

⁽⁹⁵⁾ Ci sembra, peraltro, che questa ricostruzione sia supportata dal *Framework*, dove si afferma, da un lato, che "nulla di quanto contenuto nel Quadro sistematico sostituisce alcun Principio contabile internazionale" e, dall'altro che "in un numero limitato di casi vi è la possibilità che sorga un conflitto tra il Quadro sistematico e un Principio contabile internazionale. Nel caso in cui vi sia un conflitto, le disposizioni del Principio contabile internazionale prevalgono su quelle del Quadro sistematico. Poiché, tuttavia, il Board dello IASC si baserà su ciò che è contenuto nel Quadro sistematico nello sviluppo di futuri Principi nonché nel riesame dei Principi in vigore, il numero di casi di conflitto tra il Quadro sistematico e i Principi contabili internazionali diminuirà con il passare del tempo" (cfr. paragrafi 2 e 3).

⁽⁹⁶⁾ In senso conforme, anche G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.

⁽⁹⁷⁾ M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 948; G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit.; G. STRAMPELLI, *L'introduzione*, cit., 379. *Contra*, A. LOLLI, *Il Regolamento*, cit., 790, per il quale il ricorso in via integrativa al sistema contabile italiano si giustifica con la necessità di evitare che, per i profili non direttamente regolati dagli IAS/IFRS, si riduca il livello di omogeneità

La tesi è confermata dalla Commissione, che, con riferimento al problema delle regole interpretative applicabili in caso di “lacune” nei principi contabili⁽⁹⁸⁾, ha espressamente affermato che, qualora negli IAS/IFRS omologati manchi la specifica disciplina di una operazione aziendale o di un accordo contrattuale, occorre seguire quanto previsto dallo IAS 8, con esclusione, dunque, della possibilità di applicare, in via residuale, il diritto o i principi contabili nazionali⁽⁹⁹⁾.

Per contro, occorre ribadire che, in virtù del rinvio operato dalla disposizione citata, i principi contabili di altri ordinamenti che, ad avviso della direzione aziendale, rispettano i requisiti richiesti dallo IAS 8 vengono applicati in quanto norme giuridiche, e non regole tecniche⁽¹⁰⁰⁾: ne consegue che questi principi possono essere applicati anche in deroga a quelli nazionali eventualmente confliggenti (ma mai in deroga ad altri IAS/IFRS, in base alla classificazione “gerarchica” prevista dal medesimo IAS 8).

5.3. – I SOGGETTI COMPETENTI AD INTERPRETARE IN VIA UFFICIALE IL SISTEMA IAS/IFRS: IL RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA E QUELLO DEI GIUDICI NAZIONALI

Il recepimento dei principi contabili internazionali all’interno dell’ordinamento comunitario, attraverso il meccanismo di *endorsement* disciplinato dall’articolo 6 del Regolamento IAS, implica la loro attrazione nella sfera di competenza della Corte di Giustizia.

Come ricordato nel Capitolo II, infatti, la Corte è responsabile, in ultima istanza, per l’interpretazione dei Trattati e del diritto comunitario derivato⁽¹⁰¹⁾, nonché per il giudizio sulla validità degli atti delle istituzioni comunitarie.

della disciplina contabile. Non si capisce, tuttavia, come il ricorso in via integrativa ai ventisette sistemi contabili vigenti nei vari Stati membri – la cui notevole diversità è, in ultima analisi, il motivo della scelta di adottare un *corpus* di principi contabili comuni “terzi” – possa ridurre il livello di disomogeneità tra i bilanci UE, mentre non lo farebbe il ricorso ad un *corpus* di principi contabili che, per espressa previsione normativa, devono necessariamente ispirarsi ai medesimi valori di fondo degli IAS/IFRS.

⁽⁹⁸⁾ Occorre precisare che, in base anche a quanto ricordato nel Capitolo I, par. 2, di “lacune” in senso tecnico può parlarsi, nell’ambito degli IAS/IFRS omologati, solo quando, per una determinata fattispecie rientrante nel campo di applicazione di questi, non si rinviene un trattamento contabile idoneo (conforme, G. SCOGNAMIGLIO, *L’adozione*, cit.). Al contrario, non si può parlare di “lacune” dei principi contabili nel caso in cui la fattispecie considerata esuli dal campo di applicazione dei medesimi: *contra*, A. LOLLI, *Il regolamento di adozione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 790.

⁽⁹⁹⁾ La Commissione, infatti, afferma espressamente che “*il diritto nazionale non può [...] limitare o ostacolare l’obbligo di esercitare il proprio giudizio nel modo previsto, prescrivendo trattamenti particolari*” (Comunicazione del novembre 2003, *Osservazioni*, cit., par. 3.1). Ritiene che in questo modo venga preclusa la possibilità di applicare, in sede interpretativa, l’*analogia legis* o *iuris* con l’ordinamento italiano M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., 943.

⁽¹⁰⁰⁾ Contrariamente a quanto sembra ritenere M. CARATTOZZOLO, *Principi*, cit., *ivi*, nota n. 45.

⁽¹⁰¹⁾ La competenza della Corte di Giustizia ad interpretare gli IAS in via ufficiale è ricordata anche dalla Commissione europea, nella Comunicazione del novembre 2003 dal titolo *Osservazioni riguardanti taluni articoli del regolamento (CE) n. 1606/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 luglio 2002, relativo all’approvazione dei principi contabili*

La Corte, in particolare, avrebbe, da un lato, competenza esclusiva relativamente al controllo di legittimità dei Regolamenti IAS, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 230 del Trattato CE.

Dall'altro, alla Corte spetterebbe la competenza esclusiva a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione del Regolamento IAS e dei Regolamenti omologativi della Commissione, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 224 del Trattato, ogniqualvolta la questione le sia deferita da un giudice nazionale investito di una controversia, per la cui soluzione risulti necessaria la pronuncia del giudice europeo ⁽¹⁰²⁾.

In tutti gli altri casi, l'integrale giuridicizzazione dei principi contabili internazionali postula la competenza del giudice nazionale, che può sindacarne l'applicazione in sede di impugnativa della delibera di approvazione del bilancio.

Non sembra, tuttavia, che questa possibilità costituisca una novità: come abbondantemente ricordato nel Capitolo III, infatti, l'intrusione del giudice nell'ambito delle scelte di bilancio è ormai pacifica, sebbene l'estensione di questo potere abbia costituito oggetto di evoluzione giurisprudenziale ⁽¹⁰³⁾.

In ogni caso, il giudice non potrà che limitarsi a verificare la corretta applicazione della norma e, nel caso in cui questa presenti margini di discrezionalità, la corrispondenza del comportamento contabile concretamente adottato con i principi "generalisti" emergenti dal sistema IAS/IFRS e dal singolo principio contabile, attraverso la verifica della riconducibilità del medesimo comportamento contabile al ventaglio di opzioni consentito dalla norma ⁽¹⁰⁴⁾.

Nel caso in cui il trattamento contabile contestato rientri tra le possibilità ammesse dal principio IAS/IFRS applicabile, pertanto, il giudice nazionale adito

internazionali, della quarta direttiva 78/660/CEE del Consiglio del 25 luglio 1978, relativa ai conti annuali di taluni tipi di società e della settima direttiva 83/349/CEE del Consiglio del 13 giugno 1983, relativa ai conti consolidati, par. 4.

⁽¹⁰²⁾ G. SCOGNAMIGLIO, *L'adozione*, cit., rileva che l'attribuzione alla Corte di Giustizia di una serie di competenze in materia di principi contabili internazionali è una conseguenza della scelta del Regolamento comunitario come fonte di produzione dei principi contabili da applicare a determinate categorie di imprese.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. Capitolo III, paragrafo 2.2. e 3.2.

⁽¹⁰⁴⁾ Secondo un *modus operandi* molto simile a quello applicabile in caso di discrezionalità tecnica. Al riguardo, sono particolarmente significative alcune sentenze recenti, che hanno ritenuto possibile disapplicare un provvedimento amministrativo legittimo, perché adottato in base alle norme tecniche recepite dalla legge, a causa dell'evoluzione della normativa tecnico-scientifica sottostante, che metteva in discussione la bontà delle soluzioni recepite dalla legge: Cass., sez. III, sentenza 27 luglio 2000, n. 9893.

Per l'affermazione che gli enti privati di normalizzazione siano configurabili come soggetti privati esercenti pubbliche funzioni (o servizi), e per le conseguenze di questa qualificazione in termini di maggiore tutela giurisdizionale, cfr. F. SALMONI, *Il rapporto tra tecnica e diritto attraverso l'analisi della produzione normativa tecnica consensuale*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a cura di), "Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche", Milano, 2006, 145-147; ID., *Le norme tecniche*, Milano, 2001, 374 ss. In generale, sul collegamento tra l'affermazione di questo modello amministrativo e lo sviluppo del processo di integrazione comunitaria, si veda anche F. DE LEONARDIS, *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000, 297. La questione dei limiti cui soggiace l'intervento del giudice nel caso di norme "tecniche", che recepiscono, dunque, giuridicizzandole, le regole tecniche proprie di una scienza o di un'arte è stata analizzata nel Capitolo I, paragrafo 4.2, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

non potrà sostituirsi agli amministratori imponendo l'adozione di un altro trattamento contabile, ugualmente consentito (anche se, in ipotesi, coincida con il trattamento previsto dai principi contabili nazionali) ⁽¹⁰⁵⁾.

Anche questa è una conseguenza della giuridicizzazione delle regole tecniche in materia di contabilità. D'altra parte, nessuno mette seriamente in dubbio che il giudice non possa sostituirsi all'assemblea nella scelta del modello di *governance* più adatto alla società: eppure, anche in questo caso, si tratta di regole di origine tecnica (riconducibili, in particolare, alle scienze aziendali), costruite in materia alternativa, che solo di recente sono state recepite in norme giuridiche, per impulso del legislatore comunitario ⁽¹⁰⁶⁾.

Ancora una volta, dunque, di "rivoluzione" non c'è traccia.

⁽¹⁰⁵⁾ Il giudice, pertanto, si comporterà come davanti a qualsiasi norma tecnica: al riguardo, possono essere utili le considerazioni maturate in ordine al ruolo della normazione tecnica ambientale nel processo civile: cfr. A. ANDRONIO, *Le regole tecniche a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano, tra sistema delle fonti e giurisdizione civile*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a cura di), "Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche", Milano, 2006, 102 ss.

⁽¹⁰⁶⁾ Il parallelismo tra il processo di giuridicizzazione delle regole in materia di *governance* e quelle in materia di principi contabili di bilancio è evidenziato da P. MONTALENTI, *Diritto commerciale, diritto tributario, scienze aziendali: categorie disciplinari a confronto in epoca di riforme*, in R. RINALDI (a cura di), "Il reddito d'impresa tra norma di bilancio e principi contabili", Milano, 2004, 117-118. Cfr. anche Capitolo III, paragrafo 3.1.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *La Corte di Cassazione nell'ordinamento democratico* (Atti del convegno tenutosi a Roma il 14 febbraio 1995 in occasione dei 50 anni dal ripristino dell'ordinamento democratico), Milano, 1996.
- AA.VV., *L'uso alternativo del diritto*, Bari, 1973.
- AA.VV., *La contabilità delle imprese e la IV Direttiva CEE*, Milano, 1980.
- AA.VV., *Le fonti del diritto, oggi*, (Atti delle omonime Giornate di studio svoltesi a Pisa il 3 e 4 marzo 2005), Pisa, 2006.
- ABBADESSA, P. e PORTALE, G. B.(dir. da), "Il nuovo diritto delle società – *Liber amicorum Gian Franco Campobasso*", vol. III, Milano, 2007, 155.
- ABBAGNANO, V., *Tecnica*, in Dizionario di filosofia, Torino, 1961, 837.
- ABRIANI, N. e ONESTI, T. (a cura di), *La riforma delle società di capitali. Aziendalisti e giuristi a confronto* (Atti del Convegno di Foggia, 12 e 13 giugno 2003), Milano, 2004.
- ACCONCI, P., *Quale gerarchia delle fonti nel nuovo diritto dell'Unione?*, in Riv. Dir. eur., 2005, 253 ss.
- ADAMO, S., *Problemi di armonizzazione dell'informazione contabile*, Milano, 2001.
- ADONNINO, P., *Armonizzazione fiscale nell'Unione europea*, in Enc. Dir., Agg., III, Milano, 1999, 276 ss.
- AGRAWAL, S. P., *On the Conceptual Framework of Accounting*, in Journal of Accounting Literature, vol. 5, 1987, 165 ss.
- AJANI, G., *By chance and prestige. Legal transplants in Russia and Eastern Europe*, in 43 Am. Journal of Comp. Law, 1995, 93 ss.
- AJANI, G., *Imperio, prestigio e caso nella circolazione dei modelli nell'Europa orientale*, in P. CENDON (a cura di), "Scritti in onore di R. Sacco", 1 ss.
- AMADUZZI, A., *Conflitto ed equilibrio di interessi nel bilancio dell'impresa*, Bari, 1949.
- AMADUZZI, A., *L'azienda nel suo sistema e nell'ordine delle sue rilevazioni*, Torino, 1992.
- AMADUZZI, A., *Storia della ragioneria*, Milano, 2004.
- AMATUCCI, A., *L'interpretazione della norma di diritto finanziario*, Napoli, 1965.
- AMATUCCI, A., *Legge tributaria*, in Enc. Giur., vol. XVIII, Roma, 1990.
- AMMON, U.(a cura di), *The Dominance of English as a Language of Science: Effects on other Languages and Language Communities*, Berlino, 2001.
- AMMON, U., *The Present Dominance of English in Europe. With an Outlook on Possible Solutions to the European Language Problems*, in Sociolinguistica, 1994, VIII, 1 ss.
- AMODEO, D., *Alcune considerazioni sugli standards generalmente accettati*, in "Studi in onore di P. Onida", Milano, 1981.
- ANDREI, P. e FELLEGGARA, A. M., *Analisi comparativa dei criteri di recepimento della IV Direttiva CEE in Italia, Francia e Spagna*, Milano, 1993.
- ANDREI, P., *Sistemi contabili e informativa di bilancio in Francia*, Milano, 2000.
- ANDRONIO, A., *Le regole tecniche a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano, tra sistema delle fonti e giurisdizione civile*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a

- cura di), “Governo dell’ambiente e formazione delle norme tecniche”, Milano, 2006, 102 ss.
- ANGELICI, C., *Principi di redazione del bilancio. Premessa*, in M. BUSSOLETTI (a cura di), “La nuova disciplina dei bilanci di società” Torino, 1993, 1 ss.
- ANTHONY, R. N., *Principi di contabilità aziendale*, II ed., Milano, 1976.
- ANTONINI, A., *Inflazione tributaria e crepuscolo della legge*, in Jus, 1993, 131 ss.
- ANTONINI, E., *Norma di legge, standard giuridico e risoluzione ministeriale*, in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 1979, I, 423.
- ANTONINI, L., *Intorno alle “metanorme” dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpiangendo Vanoni*, in Riv. Dir. trib., 2001, I, 619 ss.
- ANTONIOLI, M., *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000.
- ANTONIOLI, M., *Le comunicazioni della Commissione fra diritto comunitario e diritto interno*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1995, 51.
- ANTONIOLLI, L., *Corte di Giustizia della Comunità europea*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, 430 ss.
- ANZON, A., *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in Giur. cost., 1992, 3199 ss.
- ASCARELLI, T., *Corso di diritto commerciale*, Milano, 1962.
- ASCARELLI, T., *Problemi giuridici*, Milano, 1959.
- ASCARELLI, T., *Registrazione e dichiarazione*, in Riv. dir. proc. civ., 1931, I, 342 ss.
- ASCARELLI, T., *Registrazione nei libri di commercio e confessione*, in Dir. proc. civ., 1930, I, 341 ss.
- Atti del Convegno di studi “*Per una Costituzione fiscale europea*”, Bologna, 28-29 ottobre 2005 [non pubblicati].
- AZZALI, S. (a cura di), *Il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali*, Milano, 2002.
- AZZALI, S., *Il sistema delle informazioni di bilancio delle aziende di produzione*, Milano, 1996.
- AZZALI, S., *L’International Accounting Standards Board e i principi contabili internazionali*, in S. AZZALI (a cura di), “Il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali”, Milano, 2002, 20 ss.
- AZZONI G. M. , *Regola tecnica*, in Dig. Disc. Priv., sez. civ., Torino, 1997, XVI, 470 ss.
- BACHELET, V., *L’attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967.
- BALDASSARRE, A., *Costituzione e teoria dei valori*, in Pol. Dir., 1991, 639 ss.,
- BALDASSARRE, A., *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002.
- BALLARINO T., *Regolamenti comunitari*, in Enc. Giur., vol. XXVI, Roma, 1991.
- BALLARINO, T., *Rinvio (diritto internazionale privato)*, in Enc. Dir., vol. XL, Milano, 1989, 1004 ss.
- BALZARINI, P., *Artt. 2423 – 2423-bis*, in M. NOTARI M. e L. A. BIANCHI (a cura di) “Obbligazioni e bilancio”, Commentario alla riforma delle società dir. da MARCHETTI P., BIANCHI L. A., GHEZZI F. e NOTARI M., Milano, 2006, 382 ss.
- BALZARINI, P., CAGNASSO, O., IRRERA, M., QUATTROCCHIO, L. (a cura di), *Le società di capitali. Il bilancio d’esercizio e il bilancio consolidato*, Torino, 2002.

- BALZARINI, P., *Introduzione*, in P. BALZARINI, O. CAGNASSO, M. IRRERA, L. QUATTROCCHIO (a cura di), “Le società di capitali. Il bilancio d’esercizio e il bilancio consolidato”, Torino, 2002, 17 ss.
- BALZARINI, P., *La natura giuridica dei principi contabili in alcuni Paesi europei: Italia, Francia, Regno Unito, Germania*, in A. PROVASOLI e A. VIGANÒ, “Processi di formazione dei principi contabili in alcuni Paesi europei”, Napoli, 1995.
- BARAZZONI, F. e CERULLI IRELLI, V., *Gli atti dell’Unione*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), “La Costituzione europea”, Bologna, 2004, 205 ss.
- BARBERA, A., *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione*, A. TIZZANO (a cura di), “Il Trattato di Nizza”, Milano, 2003, 13 ss.
- BARILE, G., *Costituzione e rinvio mobile a diritto straniero, diritto canonico, diritto comunitario e diritto internazionale*, Padova, 1987.
- BARILE, P., *Rapporti fra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, in “Scritti di diritto costituzionale”, Padova, 1967.
- BARTOLE, S., *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in Enc. Dir., vol. XXXV, Milano, 1986, 494 ss.
- BASSANINI, F. e TIBERI, G.(a cura di), *La Costituzione europea*, Bologna, 2004.
- BASTIA, P., *I principi contabili*, Bologna, 1995.
- BATISTONI FERRARA, F., *Una nuova fonte di produzione normativa: i decreti ministeriali non aventi natura regolamentare*, in “Le fonti del diritto, oggi” (Atti delle omonime Giornate di studio svoltesi a Pisa il 3 e 4 marzo 2005), Pisa, 2006, 191 ss.
- BELKAOUI, A., *International Accounting. Issues and Solutions*, Westport, Connecticut, 1986.
- BENACCHIO G. A., *Fonti del diritto (diritto comunitario)*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, 617 ss.
- BENEDETTINI, A., *Il bilancio di esercizio*, Padova, 1999.
- BENVENUTI, F., *Dalla sovranità dello Stato persona alla sovranità dell’ordinamento*, in Jus, 1995, 193 ss.
- BERLINGUER, A., *Jus comune, droit commun, common law nell’indagine di Mario Caravale*, in Studi senesi, 2007, 147 ss.
- BERLIRI, A., *Appunti sul fondamento e il contenuto dell’art. 23 della Cost.*, in “Studi in onore di A.D. Giannini”, Milano, 1961, 161 ss.
- BERNARDINI, A., *Produzione di norme giuridiche mediante rinvio*, Milano, 1966.
- BETTI, E., *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971.
- BEUTLER, B., BIEBER, R., PIPKORN, J., STREIL, J. WEILER, J. H. H., *L’Unione europea*, Bologna, 1998, 505 ss.
- BIANCHI, L. A. (a cura di), *La disciplina giudica del bilancio di esercizio*, Milano, 2001.
- BIEBER, R. e SALOMÉ, I., *Hierarchy of Norms in European Law*, in Common Market Law Rev., 1996, 914 ss.
- BIFULCO, R., CARTABIA, M. e CELOTTO, A.(a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, 2001.
- BIGIAMI, W., *Appunti sul diritto giudiziario*, Padova, 1989.
- BILANCIA, F., e DE MARCO, E., *La tutela multilivello del diritto*, Bologna, 2004.
- BILANCIA, F., *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000.

- BIONDI, P., *Confessione e libri di commercio*, in Riv. Dir. proc. civ., 1931, I, 134 ss.
- BIONDINI, P., *Approcci definitivi alla "norma tecnica"*, in GRECO N. (a cura di), "Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione in campo ambientale", Roma, 1999, 31 ss.
- BIONDINI, P., *Evoluzione, consistenza e prospettive di "norme" e "regole" tecniche nell'ordinamento europeo*, in Studi parl e di Pol. cost., 2006, 78 ss.
- BIRD, J. F., *Auditors' liability and the legal status of accounting standards*, in Journal of Business Law, 1986, 383 ss.
- BOBBIO, N., *Consuetudine (teoria generale)*, in Enc. Dir., vol. IX, Milano, 1961, 427 ss.
- BOBBIO, N., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, 1994.
- BOBBIO, N., *Lacune del diritto*, in Nss. Dig. It., vol. IX, Torino, 1963.
- BOBBIO, N., *Principi generali del diritto*, in Nss. Dig. It., XIII, 1966, 888.
- BOCCHINI, E., *Il bilancio di esercizio. Problemi attuali*, Milano, 1978.
- BOCCHINI, E., *La tenuta della contabilità in agricoltura e la Direttiva CEE sul finanziamento delle aziende agricole*, in Foro it., 1977, V, c. 225 ss.
- BOCCHINI, E., *Manuale di diritto della contabilità*, Torino, 1995.
- BOCCHINI, E., *Rapporto sul diritto dei bilanci e delle imprese*, Milano, 1987.
- BONELL, M. J., *I principi Unidroit dei contratti commerciali internazionali: un approccio nuovo alla disciplina dei contratti internazionali*, in BONELL M. J. e BONELLI F. (a cura di), "Contratti commerciali internazionali e principi Unidroit", Milano, 1997, 12-19.
- BONELL, M. J., *La lex mercatoria tra mito e realtà*, in Dir. comm. int.l., 1992, 315 ss.
- BONELL, M. J., *Un "Codice" internazionale del Diritto dei Contratti, (II ed.)*, Milano, 2004.
- BONELL, M. J., *Unificazione internazionale del diritto*, in Enc. Dir., vol. XLV, Milano, 1992, 720 ss.
- BORCHARDT G. M. e WELLENS, K. C. e *Soft Law in European Community Law*, in Eur.n Law Rev., 14, 1989, 267-185.
- BORIA, P., *L'antisovrano*, Torino, 2004.
- BORRELLO, I., *L'organizzazione sovranazionale ed internazionale della vigilanza sul credito*, in Riv., trim. Dir. pubbl., 1999, 423 ss.
- BOULOUIS, J. e CHEVALLIER, R. M., *Politiche comunitarie e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, Siena, 1980.
- BRADLEY, K. ST. C., *Comitology and the Law, through a glass, darkly*, in Common Market Law Rev., 693 ss.
- BRAGG, S. M., EPSTEIN, E. e NACH, R. e *Wiley Gaap 2002. Interpretation and Application of Generally Accepted Accounting Principles*, New York, 2007.
- BRANCIARI, S., *Il bilancio d'esercizio fra clausole generali, norme specifiche e principi contabili: un'interpretazione alternativa*, in Riv. Dott. comm., 1992, 419 ss.
- BROMWICH, M. e HOPWOOD, A. G., *Accounting standard setting. An international perspective*, Londra, 1983.
- BROWN, L. N. e KENNEDY, T., *The Court of Justice of the European Communities*, V ed., Londra, 2000.
- BRUNELLI, G., *Modello costituzionale e prassi legislativa nella delega per l'attuazione di norme comunitarie*, in Giur. cost., 1993, 2034 ss.
- BURGGRAFF, J. A., *L'IASC: una risposta all'esigenza di armonizzazione contabile a livello mondiale*, in Riv. Dott. comm., 1982, 31-32.

- BUSSOLETTI, M. (a cura di), *La nuova disciplina dei bilanci di società*, Torino, 1993.
- BUSSOLETTI, M. e DE BIASI, M., *Artt. 2423-2435*, in G. NICCOLINI e A. STAGNO D'ALCONTRES, (a cura di), "Commentario - Società di capitali", Napoli, 2004, 984 ss.
- BUSSOLETTI, M., *Le società di revisione*, Milano, 1985.
- BUSSOLETTI, M., *Principi e criteri di valutazione nel bilancio*, in ID. (a cura di), "La nuova disciplina dei bilanci di società", Torino, 1993.
- BUTHE, T., e MATTLI, W. e *Global Private Governance*, in M. KAHLER e D. A. LAKE (a cura di), "Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition", Princeton, 2003, 227.
- CACIAGLI ALVISI, A., *Una interpretazione economico-aziendale delle disposizioni comunitarie in tema di conti annuali*, Bologna, 1981.
- CAIANI, L., *I giudizi di valore nella interpretazione giuridica*, Padova, 1952.
- CAMPEDELLI, B., *Ragioneria internazionale*, Torino, 1994.
- CAMPIGLIO, C., e MOSCONI, F., *Diritto internazionale privato e processuale (Parte generale)*, IV, ed., Torino, 2007, 208.
- CANDIAN, A., *Documentazione e documento (teoria generale)*, in Enc. Dir., vol. XII, Milano, 1964, 586 ss.
- CANNIZZARO, E., *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti dell'Unione europea*, in Riv. Dir. eur., 2005, 652.
- CAPALDO, P., *Qualche riflessione sull'informazione esterna d'impresa*, in Riv. Dott. comm., 1975, 841 ss.
- CAPALDO, P., *Reddito, capitale e bilancio di esercizio*, Milano, 1998.
- CAPELLI, F., *Le direttive comunitarie*, Milano, 1983.
- CAPOTORTI, F., *Corte di Giustizia della Comunità europea*, in Enc. Giur., vol. IX, Roma, 1988.
- CAPOTORTI, F., *Il diritto comunitario non scritto*, in Dir. com. scambi int.l., 1983, 409 ss.
- CAPPELLETTI, M., *Riflessioni sulla creatività della giurisprudenza al tempo presente*, in Riv. trim. proc. civ., 1982, 782,
- CARAMIELLO, C., *Note sui conti annuali delle società commerciali secondo il contenuto della Quarta Direttiva CEE*, in Riv. Dott. Comm., 1979.
- CARAMIELLO, C., *Ragioneria generale e applicata*, Milano, 1996 (ed. a cura di A. MUSAIO).
- CARATTOZZOLO, M., *Effetti giuridici dell'applicazione dei principi contabili internazionali in Italia*, in Società, 2004, 311 ss.
- CARATTOZZOLO, M., *Gli IAS/IFRS e la rappresentazione contabile delle operazioni straordinarie*, in Società, 2006, 1515 ss.
- CARATTOZZOLO, M., *I bilanci straordinari delle società commerciali*, Milano, 1996.
- CARATTOZZOLO, M., *Il bilancio consolidato di gruppo: profili economici e giuridici*, Milano, 1994.
- CARATTOZZOLO, M., *Il bilancio di esercizio negli aspetti contabili e civilistici*, Roma, 1992.
- CARATTOZZOLO, M., *Il bilancio di esercizio*, Milano, 1998.
- CARATTOZZOLO, M., *Le innovazioni della riforma in tema di bilanci: il punto di vista dell'azionalista*, in N. ABRIANI e T. ONESTI, (a cura di), *La riforma delle società di capitali. Azionalisti e giuristi a confronto* (Atti del Convegno di Foggia, 12 e 13 giugno 2003), Milano, 2004, 183 ss.

- CARATOZZOLO, M., *Le modifiche alla IV e VII direttiva per consentire l'applicazione dei principi IASC*, in Società, 2003, 143 ss.
- CARATOZZOLO, M., *Principi contabili e bilanci straordinari*, in Impresa, 1984, 862 ss.
- CARATOZZOLO, M., *Principi contabili internazionali (diritto commerciale e diritto tributario)*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, 914-915.
- CARBONE, E., *Quattro tesi sulla nomofilachia*, in Pol. Dir., 2004, 599 ss.
- CARCHIDI, R., *Il Consiglio europeo. Evoluzione, competenze e prassi*, Milano, 2007.
- CARETTI, P., *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in Quad. cost., 1993, 15 ss.
- CARLASSARE, L., *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966.
- CARNELUTTI, F., *Teoria generale del diritto*, Roma, 1951.
- CARNELUTTI, F., *In tema di interpretazione ed applicazione della legge*, in Riv. Dir. proc., 1958, 24 ss.
- CARNELUTTI, F., *Metodologia del diritto*, Padova, 1939.
- CARNELUTTI, F., *Teoria generale dell'interpretazione*, II ed., Roma, 1946.
- CARSBERG, B., *The role and future plans of the International Accounting Standards Committee*, in Quaderni di Finanza CONSOB, n. 31/1998, 22
- CARTABIA, M. e WEILER, J. H. H., *L'Italia in Europa*, Bologna, 2000.
- CARTABIA, M., BIFULCO, R., e CELOTTO, A. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001.
- CARTABIA, M., *Principi della delega determinati con rinvio alle norme comunitarie e parametro doppiamente interposto*, in Giur. cost., 1993, 2044 ss.
- CARUSO, B., *Armonizzazione dei diritti e delle legislazioni nella Comunità europea*, in Enc. Giur., vol. II, Roma, 1993.
- CARUSO, F., *Unificazione del diritto, diritto uniforme e ravvicinamento delle legislazioni nella CEE*, in Nss. Dig. It., vol. VII, Torino, 1987, 976 ss.
- CASSANDRO, P. E., *Sull'armonizzazione internazionale dell'informativa contabile*, in Riv. it. di Rag. ed Ec. Az., 1984, 382 ss.
- CASSESE, S. e CONTICELLI, M. (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, 2006.
- CASSESE, S. e DELLA CANANEA, G., *L'esecuzione del diritto comunitario*, in Riv. it Dir. pubbl. com., 1991, 901 ss.
- CASSESE, S., *I lineamenti del diritto amministrativo comunitario*, in Riv. it Dir. pubbl. com., 1991, 3 ss.
- CASSESE, S., *La crisi dello Stato*, Bari, 2002.
- CASSESE, S., *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003.
- CASSONI, G., *I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri quale fonte sussidiaria del diritto applicato dalla Corte di Giustizia alle Comunità europee*, in Dir. int.l., 1959, I, 428 ss.
- CATANIA, A., *Lo Stato moderno. Sovranità e giuridicità*, Torino, 1996.
- CATRICALÀ, M., *Brevetti e globalizzazione: quale monolinguismo?*, in Accademia delle Crusca di Firenze, "Atti del Convegno internazionale lingua italiana e scienza del 6-8 febbraio 2003", Firenze, 2008.
- CATTANEO, M., *Il sistema informativo bilancio-relazione degli amministratori dopo la legge 7 giugno 1974, n. 216*, in Riv. Soc., 1977, 354.
- CAVALLO BORGIA, R., *L'impugnativa del bilancio certificato dalla società di revisione*, Milano, 1981, 31.

- CECCHERELLI, A., *Il linguaggio dei bilanci*, VIII ed., Firenze, 197 27 ss.
- CECCHETTI, M. e GRASSI, S. (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006.
- CELANO, B., *Norma giuridica*, in U. POMARICI (a cura di), "Filosofia del diritto (concetti fondamentali)", Torino, 2007, 415.
- CELOTTO, A., BIFULCO, R., e CARTABIA, M. (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001.
- CELOTTO, A., *C'è sempre una prima volta...(La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza di presupposti)*, in Cass. pen., 2007, 3599 ss.
- CELOTTO, A., *Concorrenza e conflitti tra criteri di risoluzione*, in F. MODUGNO, "Appunti per una teoria generale del diritto. La teoria del diritto oggettivo", Torino, 1997, 191 ss.
- CELOTTO, A., *L'abuso del decreto legge*, Padova, 1997.
- CELOTTO, A., *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano*, Torino, 2003, 13.
- CELOTTO, A., *Le fonti comunitarie*, in G. CORSO e V. LOPILATO (a cura di), "Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale", Milano, 2006, 106 ss.
- CERRI, A., *Diritto e scienza: indifferenza, interferenza, protezione, promozione, limitazione*, in Studi parl. e di Pol. cost., 2003, 1 ss.
- CERRONI, A., *La peer review: comunicazione e autovalutazione della scienza*, in R. VIALE e A. CERRONI (a cura di), "Valutare la scienza", Catanzaro, 2003, 333 ss.
- CERULLI IRELLI, V. e BARAZZONI F., *Gli atti dell'Unione*, in F. BASSANINI e G. TIBERI (a cura di), "La Costituzione europea", Bologna, 2004, 205 ss.
- CERVATI, A., *La delega legislativa*, Milano, 1972.
- CHAMBERS, R. J., *Misurazioni, stime e valutazioni nelle decisioni finanziarie*, in Riv. Dott. comm., 1973, 1001 ss. (con *Replica* di P. ONIDA, *ivi*, 1023 ss.)
- CHELI, E., *Ruolo dell'esecutivo e sviluppi recenti del potere regolamentare*, in Quad. cost., 1990, 69 ss.
- CHEVALLIER, R. M., e BOULOUIS, J., *Politiche comunitarie e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, Siena, 1980.
- CHIARLONI, S., *Ruolo della giurisprudenza e attività creative di nuovo diritto*, in Riv. trim. Dir. e Proc. civ., 2002, 1 ss.
- CHITI, M. P. e GRECO, G. (dir. da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, voll. I e II, II ed., Milano, 2007.
- CHITI, M. P., *L'organizzazione amministrativa comunitaria*, in M. P. CHITI e G. GRECO (dir. da), "Trattato di diritto amministrativo europeo", vol. I, II ed., Milano, 2007, 415 ss.
- CIAVARINI AZZI, G., *Comitology and the European Commission*, in C. JOERGES e E. VOS, "EU Committees", Hart, 1999, 52 ss.
- CINTIOLI, F., *I regolamenti delle Autorità indipendenti nel sistema delle fonti tra esigenze della regolazione e prospettive della giurisdizione*, disponibile sul sito istituzionale della giustizia amministrativa: ww.giustizia-amministrativa.it.
- CIPOLLINA, S., *I confini giuridici nel tempo presente. Il caso del diritto fiscale*, Milano, 2003.
- CLARIZIA, R., *L'attività di revisione e certificazione: aspetti giuridici*, Milano, 1978, 82 ss.

- COCCHI, C., *Le scritture contabili: bibliografia ragionata*, in Dir. Prat. Trib., 1989, I, 1180 ss.
- CODA, V. e FRATTINI, G., *Valutazioni di bilancio*, III ed., Venezia, 1986.
- COEN, L., RINELLA, A. e SCARCIGLIA, R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999.
- COLOMBO G. E., *I principi in tema di redazione del bilancio*, in P. ABBADESSA e G. B. PORTALE (dir. da), “Il nuovo diritto delle società – *Liber amicorum Gian Franco Campobasso*”, vol. III, Milano, 2007, 155 ss.
- COLOMBO, G. E., *I libri sociali*, in G. E. COLOMBO e G. B. PORTALE (a cura di), “Trattato delle società per azioni”, vol VII, Torino 1998, 5.
- COLOMBO, G. E., *Il bilancio d’esercizio*, in G. E. COLOMBO e G. B. PORTALE, “Trattato delle società per azioni”, vol VII, Torino 1998.
- COLOMBO, G. E., *Il bilancio di esercizio delle società per azioni*, Padova, 1965.
- COLOMBO, G. E., *Il bilancio di esercizio. Strutture e valutazioni*, Milano, 1987.
- COLOMBO, G. E., *Il bilancio nella riforma*, in M. RESCIGNO e A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), “Il nuovo diritto delle società di capitali e delle società cooperative”, Milano, 2004, 196 ss.
- COLOMBO, G. E., *Il regime civilistico degli utili e delle riserva da adozione degli IAS/IFRS*, in Società, 2006, 1337 ss.
- COLOMBO, G. E., *L’impugnativa del bilancio certificato*, in Riv. Soc., 1982, 839.
- COLOMBO, G. E., *Reddito di esercizio, principi contabili e norme giuridiche*, in “La determinazione del reddito delle imprese del nostro tempo alla luce del pensiero di Gino Zappa”, Padova, 1982, 198 ss.
- CONDORELLI, L., *Il riconoscimento generale delle consuetudini internazionali nella Costituzione italiana*, in Riv. dir. int., 1979, 14 ss.
- CONFORTI, B., *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, 2006.
- CONSIGLIO NAZIONALE dei RAGIONIERI, *L’armonizzazione dell’informativa finanziaria nell’euromercato dei capitali*, Milano, 2000.
- CONTE, A. G., *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici*, Torino, 1962.
- CONTICELLI, M. e CASSESE, S. (a cura di), *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*, Milano, 2006.
- CORBELLA, S., *Il processo di armonizzazione contabile nell’U.E.*, in G. SAVIO (a cura di), “Dalla Comunità Economica Europea verso l’Unione Europea: problemi e prospettive per il futuro”, vol. 4, Padova, 1998, 81 ss.
- CORDEIRO GUERRA, R. e RUSSO, P., *L’armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in Rass. Trib. I, 1990, 632.
- CORSALE, M., *Lacune dell’ordinamento*, in Enc. Dir., vol. XXII, Milano 1973, 257 ss.
- CORSI, F., e FERRARA, F. jr., *Gli imprenditori e le società*, Milano, 2001.
- COSSAR, L., *Il rendiconto generale d’esercizio delle imprese societarie. Analisi del contenuto formale e sostanziale secondo la IV Direttiva CEE*, Trieste, 1979.
- CRISAFULLI, V., *Atto normativo*, in Enc. Dir., Milano, 1959, vol. IV, 241 ss.
- CRISAFULLI, V., *Disposizione e norma*, in Enc. Dir., vol. 13, 1964, 164 ss.
- CRISAFULLI, V., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in Enc. Dir., XVII, 930 ss.
- CRISAFULLI, V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in Riv. trim. Dir. pubbl., 1960, 775 ss.
- CRISAFULLI, V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. I, VI ed. (a cura di CRISAFULLI F.), Padova, 1993.
- CRISAFULLI, V., *Per la determinazione del concetti dei principi generali del diritto*, in “Studi sui principi generali dell’ordinamento giuridico”, Pisa, 1941.

- CRISCUOLI, G., *Introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Milano, 1981.
- D'ABRUZZO, G. e D'UGO, A., *I nuovi lineamenti strutturali del bilancio di esercizio nella disciplina dei principi contabili internazionali*, in Boll. trib., 2005, 1269 ss.
- D'ATENA, A., *L'anomalo assetto delle fonti comunitarie*, in G. GUZZETTA, "Le forme", "Le forme dell'azione comunitaria nella prospettiva dell'Unione europea", Padova, 2005, 49 ss.;
- D'AURIA, V., *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in AA. VV., "Le modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione", in Foro it., 2001, V, 212 ss.
- D'UGO, A., e D'ABRUZZO, G., *I nuovi lineamenti strutturali del bilancio di esercizio nella disciplina dei principi contabili internazionali*, in Boll. trib., 2005, 1269 ss.
- DANIELE, L., *Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in Dig. Disc. pubbl., vol. IV, Torino, 1989, 225 ss.
- DANIELE, L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, II ed., Milano, 2007.
- DAVID, R., *Unificazione internazionale del diritto*, in Enc Giur., vol. XXXII, Roma, 1994.
- DE BELLIS, M., *Gli standards globali per i servizi finanziari: concorrenza e reciproco rafforzamento tra diversi modelli di amministrazione globale*, in S. CASSESE e M. CONTICELLI (a cura di), "Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale", Milano, 2006, 153 ss.
- DE BIASI, M., e BUSSOLETTI, M., *Artt. 2423-2435*, in G. NICCOLINI e A. STAGNO D'ALCONTRES, (a cura di), "Commentario - Società di capitali", Napoli, 2004, 984 ss.
- DE FIORES, C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, 2001.
- DE GREGORIO, A., *Corso di diritto commerciale*, Roma-Napoli, 1973, VII ed.
- DE GREGORIO, A., *I bilanci delle società anonime*, Milano, 1938.
- DE LAUZAINGHEIN, C. e VIANDIER, A., *Droit comptable*, Parigi, 1993.
- DE LEONARDIS, F., *Soggettività privata e azione amministrativa. Cura dell'interesse generale e autonomia privata nei nuovi modelli di amministrazione*, Padova, 2000.
- DE MARCO, E., BILANCIA, F., *La tutela multilivello del diritto*, Bologna, 2004.
- DE MARCO, E., *La sovranità dello Stato tra "pluralismo" e "integrazione sopranazionale"*, in Riv. Dir. pubbl. Sc. pol., 1994, 233 ss.
- DE MINICO, G., *Antitrust e Consob. Obiettivi e funzioni*, Padova, 1997.
- DE PERSIO, E., *Le fonti del diritto comunitario*, in M. COLUCCI e S. SICA (a cura di), "L'Unione europea", Bologna, 2007, 7.
- DE ROBILANT, E. e RADNITZKY, G. (a cura di), *Una società libera per l'Europa*, Milano, 1992.
- DE ROBILANT, E., *Sistemi informativo-normativi e operatività nella società complessa*, in "Studi in memoria di Giovanni Tarello", vol. II, Milano, 1990, 405 ss.
- DE SIERVO, U., *L'ambigua redazione della Carta dei diritti fondamentali nel processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, in Dir. pubbl., 2001.
- DE VALLES, A., *Norme giuridiche e norme tecniche*, in "Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo", vol. III, Milano, 1963, 183.

- DELLA CANANEA, G., *L'amministrazione per collegi nella Comunità europea*, in A. MASSERA (a cura di), "Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione", Bologna, 1994, 133 ss.
- DELLA CANANEA, G., *Cooperazione e integrazione nel sistema amministrativo delle Comunità europee: la questione della comitologia*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1990, 655.
- DELLA CANANEA, G., e CASSESE, S., *L'esecuzione del diritto comunitario*, in Riv. it Dir. pubbl. com., 1991, 901 ss.
- DELLA VALLE, S., *Revirement ministeriale e buona fede nell'esercizio della funzione impositiva*, in Riv. Dir. trib., 1995, I, 587.
- DEZZANI, F., *Il bilancio di esercizio e la IV Direttiva CEE*, in Riv. Dott. comm., 1979.
- DEZZANI, F., *La neutralità del bilancio d'esercizio oggetto della certificazione e principi contabili generalmente accettati*, in "Bilancio di esercizio e amministrazione delle imprese. Studi in onore di Pietro Onida", Milano, 1981, 162.
- DI CAGNO, N., *Il bilancio di esercizio delle società di capitali secondo la Quarta Direttiva CEE*, Bari, 1979.
- DI CIOMMO, F., *Evoluzione tecnologica e categorie civilistiche*, in E. RUSSO (a cura di) "Interpretazione della legge civile e "ragione giuridica", Padova, 2003, 141.
- DI PIETRO, A., *Circolare, II) Circolari in materia tributaria*, in Enc. Giur., VI, Roma, 1988.
- DIEZ-PARRA, I., *Il Parlamento europeo nel Trattato di Nizza*, in Dir. Un. eur., 2002, 368 ss. A. TIZZANO (a cura di), "Il Trattato di Nizza", Milano, 2003, 61 ss.
- DONATI, D., *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910.
- DONATI, E., *Le fonti del diritto dell'Unione*, in Dir. Un. eur., 2005, 611 ss.
- DRAETTA, U., *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2004.
- DWORKIN, R., *Taking Rights Seriously*, London, 1977.
- EDWARDS, D., *How the Court of Justice works*, in Eur. Law Rev., 1995, 556 ss.
- EPSTEIN, E., NACH, R. e BRAGG, S. M., *Wiley Gaap 2002. Interpretation and Application of Generally Accepted Accounting Principles*, New York, 2007.
- ESPOSITO, C., *Consuetudine (diritto costituzionale)*, in Enc. Dir., vol. IX, Milano, 1961, 472 ss.
- ESPOSITO, C., *Decreto-legge*, in Enc. Dir., vol. XI, Milano, 1962, 831 ss.
- ESPOSITO, C., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954.
- ESPOSITO, C., *La validità delle leggi*, Milano, 1964 [rist. 1934].
- EVANGELISTA, S. e CANZIO, G., *Corte di Cassazione e diritto vivente*, in Foro it., 2005, V, c. 82 ss.
- FALSITTA, G., *I rapporti tra bilancio civile e bilancio fiscale alla luce della IV Direttiva*, in Rass. trib., 1987.
- FALSITTA, G., *Il problema delle interrelazioni tra normativa di diritto commerciale e di diritto tributario nella disciplina del "conto profitti e perdite" delle società per azioni*, in Impr., Amb. e P.A., 1977, I, 238 ss.
- FANELLI, G., *Introduzione alla teoria giuridica. dell'impresa*, Milano, 1950.
- FANTOZZI, A., *Il diritto tributario*, Torino, 2003.
- FEDELE, A., *Commento all'art. 23 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), "Commentario della Costituzione", Bologna-Roma, 1978, 43 ss.
- FEDELE, A., *Gli incrementi di valore e nominale nell'INVIM e principio di capacità contributiva*, in Riv. Dir. fin., 1982, I, 56 ss.
- FEDELE, A., *Prestazioni imposte*, in Enc. Giur., Roma, vol. XXIV, 1991.

- FEE (*Fédération des Experts comptables Européens*), *Accounting standard setting in Europe*, Bruxelles, 25 dicembre 2000, consultabile all'indirizzo web <http://www.fee.be/fileupload/upload/Accounting%20Standard%20Setting%20in%20Europe2012005171552.pdf>.
- FEE, *Comparative Study on Conceptual Accounting Frameworks in Europe*, maggio 1997.
- FEE, *The role, position and liability of the statutory auditor in the EU*, gennaio 1996.
- FELLEGARA A. M., e ANDREI, P., *Analisi comparativa dei criteri di recepimento della IV Direttiva CEE in Italia, Francia e Spagna*, Milano, 1993.
- FERRAJOLI, L., *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Roma-Bari, 1997.
- FERRANTE, A., *La natura giuridica della direttiva detagliata*, in *Dir. com. scambi int.l.*, 1979, 299 ss.
- FERRARA, F. jr. e CORSI, F., *Gli imprenditori e le società*, Milano, 2001.
- FERRARA, F., *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1987, VII ed.
- FERRARA, F., *Potere del legislatore e funzione del giudice*, in *Riv. Dir. civ.*, 1911, 491 ss.
- FERRARESE, M. R., *Globalizzazione*, in U. POMARICI (a cura di), "Filosofia del diritto (concetti fondamentali)", Torino, 2007, 350 ss.
- FERRARESE, M. R., *Il diritto al presente, Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002.
- FERRARO, F., *Natura ed effetti degli atti atipici della Comunità europea*, in G. GUZZETTA (a cura di) "Le forme dell'azione comunitaria nella prospettiva dell'Unione europea", Padova, 2005.
- FERRI, G., *Diritto commerciale*, IX ed., Torino, 1993.
- FERRI, G., *In tema di verità, di chiarezza e di precisione del bilancio di esercizio*, in *Riv. Dir. comm.*, 1971, II, 247 ss.
- FERRI, G., *Omissione di poste nell'attivo e invalidità della delibera di approvazione del bilancio*, in *Riv. Dir. comm.*, 1978, II, 137 ss.
- FERRI, G., *Scritture contabili*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Milano, 1968, 819 ss.
- FERRO-LUZZI, P., *La conformità delle deliberazioni assembleari alla legge e all'atto costitutivo*, Milano, 1976.
- FERRO-LUZZI, P., *Vizi del bilancio e vizi delle delibere di approvazione*, in *Giur. comm.*, 1982, I, 809 ss.
- FIASCHI, G., *Rivoluzione*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, 68 ss.
- FIORI, G., *Il principio della «rappresentazione veritiera e corretta» nella redazione del bilancio di esercizio*, Milano, 1999.
- FOIS, P., *Sulla questione dei rapporti tra il diritto comunitario e il diritto internazionale*, in *Riv. Dir. int. priv. proc.*, 1984, 5 ss.
- FONDAZIONE LUCA PACIOLI, *L'armonizzazione contabile nell'Unione europea*, Studio n. 4 del 13 maggio 2002, disponibile al sito web http://www.fondazioneelucapacioli.it/downloads/DOC_2002_13_Armonizzazione%20UE.pdf, 1.
- FORTUNATO, S., *Approccio legalistico e principi contabili in tema di strutture e valutazioni di bilancio*, in *Giur. Comm.*, 1992, I, 463 ss.
- FORTUNATO, S., *Armonizzazione contabile fra sovranità nazionale e globalizzazione*, in *Riv. Soc.*, 1999, 343 ss.
- FORTUNATO, S., *Bilancio e contabilità d'impresa in Europa*, Bari, 1993, 209.

- FORTUNATO, S., *Dal costo storico al "fair value": al di là della rivoluzione contabile*, in Riv. soc., 2007, 941 ss.
- FORTUNATO, S., *Il diritto contabile e l'impresa*, in "Diritto commerciale", Bologna, 1993, 658 ss.
- FORTUNATO, S., *La certificazione del bilancio. Profili giuridici*, Napoli, 1985.
- FORTUNATO, S., *La modernizzazione delle direttive contabili e i principi contabili internazionali (IAS/IFRS)*, in Società, 1006, 1070 ss.
- FOSCHINI, M., *Il diritto dell'azionista all'informazione*, Milano, 1959.
- FRADEANI, A., *La globalizzazione della comunicazione economico-finanziaria*, Milano, 2005.
- FRANCESCHELLI, R., *Consuetudine (diritto moderno)*, in Nss. Dig. it., vol. IV, Torino, 1959, 320 ss.
- FRANCHINI, C., *La Commissione delle Comunità europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, in Riv. it. Dir. pubbl. com., 1993, 669 ss.
- FRATTINI, G., e CODA, V., *Valutazioni di bilancio*, III ed., Venezia, 1986.
- FREEMAN, R. F., *Strategic management*, Mansfield, 1984.
- GAA, J. C., *Methodological Foundations of Standard setting for financial reporting*, Studies in Accounting Research n. 28, American Accounting Association, 1988.
- GADAMER, H. G., *Verità e metodo*, Milano, 2002 [trad. it.].
- GAJA, G., *Fonti comunitarie*, in Dig. Disc. Pubbl., Torino, 1991, 436 ss.
- GAJA, G., *Introduzione al diritto comunitario*, Bari-Roma, V ed., 1999.
- GALETTA, D.U. e ZILLER, J., *Il regime linguistico della Comunità*, in M. P. CHITI e G. GRECO (dir. da), "Trattato di diritto amministrativo europeo", vol. II, II ed., Milano, 2007, 1067 ss.
- GALGANO, F., *Globalizzazione e fonti del diritto*, in Riv. trim. Dir. pubbl. 2006, 313 ss.
- GALGANO, F., *L'imprenditore*, Bologna, 1986.
- GALGANO, F., *Lex mercatoria*, IV ed., Bologna, 2001.
- GALGANO, F., *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Bologna, 1993.
- GALLO, A., *Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)*, in Enc. Dir., Agg. V, Milano 2001, 657 ss.
- GALLO, F., *Le ragioni del Fisco*, Bologna, 2007.
- GALLO, F., *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in Rass. trib., 2002, 585.
- GAVAZZI, G., *Elementi di teoria del diritto*, II ed., Torino, 1984.
- GAZZONI, F., *Manuale di diritto privato*, Napoli, 1996.
- GHELARDUCCI, M., *Suggerimenti e contributi dell'ordinamento internazionale alla nascita ed alla elaborazione della categoria delle "norme tecniche"*, in Studi parl e di pol. cost., 2006, 39 ss.
- GHIDINI, M., *Lineamenti di diritto dell'impresa*, Milano, 1961.
- GIANNINI, A.D., *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956.
- GIANNINI, M. S., *Circolare*, in Enc. Dir., VII, 1960, 1 ss.
- GIANNINI, M. S., *L'analogia giuridica, II*, in Jus, 1942, 67 ss.
- GIANNINI, M.S., *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in Foro it., 1953, III, 18 ss.
- GIARDA, A., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in Le Regioni, 2001, 9 ss.

- GIARDINA, A., *Le basi teoriche del principio della capacità contributiva*, Milano, 1961.
- GIGANTE, M., *Alcune osservazioni sull'evoluzione dell'uso del concetto di tecnica nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1997, 647 ss.
- GIGANTE, M., *Effetti giuridici del rapporto tra tecnica e diritto: il caso delle norme "armonizzate"*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, 1997, 322 ss.
- GIORDANO, G., *Commento sub articolo 117*, in G. ALPA e F. CAPRIGLIONE (a cura di), "Commentario al TU delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria", tomo II, Padova, 1998, 1089 ss.
- GIORNETTI, A., *I principi IAS/IFRS in Italia*, Milano, 2005.
- GIOVANARDI, C. e GUALDO, R., *Inglese-italiano 1 a 1. Tradurre o non tradurre le parole inglesi?*, Lecce, 2003.
- GIUSSANI, A., *La compatibilità fra i principi contabili internazionali IAS/IFRS e quelli nazionali*, in *Riv. Dott. comm.*, 2003, 539 ss.
- GORLA, G., *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, 1969, V, 112 ss.
- GORLA, G., *Precedente giudiziale*, in *Enc. Giur.*, vol. XXIII, Roma, 1990.
- GRADY, P., *Inventory of generally accepted accounting principles for business enterprises*, New York, 1965, 32
- GRASSETTI, C., *Rinvio (teoria del) (Diritto internazionale privato)*, in *Nss. Dig. it.*, vol. XV, 1957, Torino, 1177 ss.
- GRASSI, S. e CECCHETTI, M. (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006.
- GRASSI, S., *Introduzione*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006, IX.
- GRASSO, G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006.
- GRASSO, P. G., *Il potere costituente e le antinomie del diritto costituzionale*, Torino, 2006.
- GRECO, G. e CHITI, M.P. e (dir. da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, voll. I e II, II ed., Milano, 2007.
- GRECO, G., *Sentenze della Corte e comunicazioni della Commissione: un'ulteriore fonte (combinata) di obblighi e di poteri amministrativi per gli Stati membri? (Nota a Corte di giustizia, cause C-174/82 del 14 luglio 1983, Sandoz. C-247/84 del 10 dicembre 1985, Motte. C-304/84 del 6 maggio 1986, Muller. C-176/84 del 12 marzo 1987, Commissione c. Repubblica ellenica)* in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 1992, 1315 ss.
- GRECO, N., *Le norme tecniche ambientali: una sonda per il nuovo diritto*, in *Studi parl. e di pol. Cost.*, 2006, 1 ss.
- GRIBNAU, H., *Per una maggiore legittimazione della soft law nel diritto tributario dell'Unione europea*, relazione presentata al Convegno di Studio "Per una Costituzione fiscale europea" (Bologna, 28-29 ottobre 2005).
- GRIPPO, *Bilancio non chiaro e nullità di deliberazioni assembleari*, in *Riv. Soc.*, 1972, 581 ss.
- GRIZIOTTI, B., *(Lo studio funzionale dei fatti finanziari)*, in *Riv. dir. fin.*, 1940, I, 306.
- GRIZIOTTI, B., *L'interpretazione funzionale delle leggi finanziarie*, in *Riv. dir. fin.*, 1949, I, 347 ss.).
- GROSSI, P., *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V, 152 ss.

- GROSSI, P., *Il diritto tra norma e applicazione. Il ruolo del giurista nell'attuale società italiana*, in Quad. fior., 2001, 497
- GROSSI, P., *Ordinamento*, in U. POMARICI (a cura di), "Filosofia del diritto (concetti fondamentali)", Torino, 2007, 447.
- Gruppo di lavoro ASTRID sulle norme tributarie da inserire nella Costituzione europea, con introduzione di A. FANTOZZI, *Un'occasione sfumata?*, in Riv. Dir. trib. IV, 2003, 155 ss.
- GUALDO, R., e GIOVANARDI, C., *Inglese-italiano 1 a 1. Tradurre o non tradurre le parole inglesi?*, Lecce, 2003.
- GUASTINI, R., *Dalle fonti alle norme*, Torino, 1992, 102-103
- GUASTINI, R., *Diritto internazionale, diritto comunitari, diritto interno: monismo o dualismo?*, in "Scritti in memoria di Livio Paladin", vol. III, Napoli, 2004, 1193 ss.
- GUASTINI, R., *Principi del diritto*, in "Dal diritto alle norme", Torino, 1992, 143 ss.
- GUASTINI, R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. CICU e F. MESSINEO (fond. da), "Trattato di diritto civile e commerciale", Milano, 1998, 662.
- GUASTINI, R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 57 ss
- GUZZETTA, G. (a cura di), *Le forme dell'azione comunitaria nella prospettiva dell'Unione europea*, Padova, 2005.
- GUZZETTA, G., *Introduzione. Da eccezione a paradigma? Le forme d'azione dell'Unione europea tra sfida della complessità ed esigenze sistematiche*, in G. GUZZETTA (a cura di), "Le forme dell'azione comunitaria nella prospettiva dell'Unione europea", Padova, 2005, 4.
- HÄBERLE, P., *Stato costituzionale, III), La Costituzione dello Stato costituzionale*, in Enc. Giur., vol. XXX, Roma, 1993.
- HALLSTRÖM, K. T., *Organizing International standardization. ISO and IASC in quest of authority*, Cheltenham (USA-UK), 2004.
- HART, H. L. A., *The Concept of Law*, Oxford, 1961.
- HOPWOOD, A. G., e BROMWICH, M., *Accounting standard setting. An international perspective*, Londra, 1983.
- HOPWOOD, A., *Some reflections on the harmonization of accounting within the EU*, in Eur. Acc. Rev., 1994.
- HULLE, K. V., *Harmonization of Accounting Standards in the EC: is it the beginning or is it the end?*, in Eur. Acc. Rev., 1993, vol. 2, n. 2, 390.
- IANNELLI, D., *L'impresa*, Torino, 1987.
- IDDAMAGOLDA, R., *Global harmonization of financial accounting practices*, Londra, 1986.
- IRTI, N.(a cura di), *La polemica sui concetti giuridici*, Milano, 2004.
- IRTI, N., *L'età della decodificazione*, Milano, 1979.
- IRTI, N., *La memoria dell'impresa (dai quadernacci di Francesco Datini ai nastri magnetici)*, in "Scritti in onore di Aldo Bozzi", Padova, 1992, 250.
- IRTI, N., *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, in Riv. dir. civ., 2002, I.
- IRTI, N., *Norma e luoghi, Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001.
- JACCARINO, U. M., *Gli atti delle Comunità europee*, Napoli, 1970, 10.
- JAEGER, P. G., *Il bilancio di esercizio delle società per azioni*, Milano, 1980.
- JAEGER, P. G., *La clausola generale e la filosofia del progetto di legge*, in A. JORIO (a cura di), "Il progetto italiano di attuazione della IV Direttiva CEE", Milano, 1988, 120 ss.
- JELLINEK, J., *Gesetz und Verordnung*, [Freiburg, 1887], Aalen, 1964.

- JOERGES C. e VOS E., *EU Committees*, Hart, 1999.
- JORIO, A. (a cura di), *Il progetto italiano di attuazione della IV Direttiva CEE*, Milano, 1988.
- JORIO, A., *Il principio di chiarezza*, in A. JORIO (a cura di), “Il progetto italiano di attuazione della IV Direttiva CEE”, Milano, 1988, 85 ss.
- KELSEN, H., *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966 [trad. it di *Reine Rechtslehre*, II ed., Wien, 1960].
- KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1962 [trad. it. di *General Theory of Law and State*, Cambridge, 1949].
- KENNEDY, T., e BROWN, L. N., *The Court of Justice of the European Communities*, V ed., Londra, 2000.
- KERWER, D., *Rules that may use: Standards and global regulation*, in *Governance*, 2005, 611 ss.
- KESTER, R. B., *Accounting theory and practice*, New York, 1923.
- KHANNA, B. e POZZA, L., *Regno Unito*, in A. PROVASOLI e A. VIGANÒ, “Processi di formazione dei principi contabili in alcuni Paesi europei” Napoli, 1995, 116 ss.
- KOOPMANS, T., *Stare decisis in European Law*, in D. O’ KEEFFE e H. G. SCHERMERS (a cura di), “Essays in European Law and Integration”, Deventer, 1982, 11 ss.
- KRUSE, H. W., *Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung: Rechtsnatur und Bestimmung*, Colonia, 1970.
- LABRIOLA, S., *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. Soc.*, 1983, 723 ss.
- LACCHINI, M., *Modelli teorico-contabili e principi di redazione del bilancio*, Torino, 1994.
- LAÏDI, Z., *La mondialisation ou la radicalisation de l’incertitude*, in *Etudes*, marzo 1997, 293 ss.
- LAINIZ, J. A. e CALLAO, S., *The effect of Accounting Diversity on International Financial Analysis: Empirical Evidence*, in *Int.l Journ. of Accounting*, vol. 35, n. 1, 2000, 65 ss.
- LASERRA, G., *La scrittura privata*, Napoli, 1959.
- LEANZA, U., *Il diritto internazionale. Da diritto per gli Stati a diritto per gli individui*, Torino, 2002.
- LEFFSON, U., *Die Grundsätze ordnungsmässiger Buchführung*, Düsseldorf, 1980.
- LENAERTS, K., *Regulating the regulatory process: delegation of powers in the European Community*, in *Eur. Law. Rev.*, 1992, 23 ss.
- LENAERTS, K., *Some reflections on the separation of powers in the EU*, in *Common Market Law Rev.*, 1991, 11 ss.
- LIBONATI, B., *Bilancio delle società*, in *Nss. Dig. it., App.*, Torino, 1980, 813 ss.
- LIBONATI, B., *In tema di invalidità della delibera di approvazione del bilancio*, in *Riv. Dir. comm.*, 1970, II, 193 ss.
- LIBONATI, B., *La revisione volontaria: effetti*, in *Giur. comm.*, 1979, I, 643 ss.
- LIKOSKY, M., (a cura di), *Transnational Legal Processes*, Londra, 2002.
- LIPARI, N., *La formazione negoziale del diritto*, in “Scritti in onore di Aldo Bozzi”, Padova, 1992, 306 ss.
- LOLLI, A., *Il regolamento di adozione dei principi contabili internazionali IAS/IFRS*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 790.
- LOMBARDI VALLAURI, L., *Giurisprudenza*, in *Enc. Dir.*, vol. XV, Roma, 1990.

- LONGOBARDI, N., *Magistratura, burocrazia, autorità amministrative indipendenti ed il problema dell'ampliamento della democrazia*, in "Scritti in onore di Elio Casetta", vol. 2, Napoli, 2001, 847 ss.
- LOSANO, M. G., *Sistema e struttura nel diritto. Dalle origini alla scuola storica*, vol. I, 1968.
- LOUIS, J. V., e WAELBROECK, D., *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles, 1989.
- LUCIANI, M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in Riv. dir. cost., 1996, 124 ss.
- LUCIANI, M., *La crisi del diritto nazionale*, in L. VIOLANTE, (a cura di), "Storia di Italia: Legge, diritto giustizia", XIV, Torino, 1998, 1005 ss.
- LUHMANN, N., *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Bologna, 1978,.
- LUPO, N., *Deleghe e decreti legislativi correttivi: esperienze, problemi, prospettive*, Milano, 1996.
- LUTHER, J., *Il principio di sussidiarietà: un "principio speranza" per il diritto costituzionale comune europeo?*, in Foro it., 1996, V, c. 184 ss.
- LUZZATTO, M., *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Milano, 1980.
- M. CERA, M., *L'adozione di principi contabili in contrasto o in sostituzione di quelli persiti a livello normativo*, *La CONSOB*, ed. agg., Milano, 1986.
- MACCHIA, V., *Classificazione e valutazione in bilancio dei titoli di partecipazione*, in Dir. fall e delle Soc. comm., 2006, 643 ss.
- MAGGIOLINO, M., *Articolo 2409-ter. Funzioni di controllo contabile*, in F. GHEZZI (a cura di) "Collegio sindacale e Controllo contabile", Milano, 2005, 393 ss.
- MANETTI, M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994.
- MANZELLA, A., MELOGRANI P., PACIOTTI E., RODOTÀ S., *Riscrivere i diritti in Europa*, Bologna, 2001.
- MANZONI, I., *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965.
- MARASCO, V., *Delibera CONSOB sui principi contabili e di revisione: come si è originata e dove porta*, in Riv. Dott. comm., 1982, 389 ss.
- MARELLA, F., *La nuova lex mercatoria*, in F. GALGANO (dir. da), "Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia", Padova, 2003.
- MARINELLI, U., *Ruolo e compiti dell'EFRAG. Financial Reporting Advisory Group*, in Riv. Dott. comm., 2003, 487 ss.
- MARINI, L., *Osservazioni in tema di atti comunitari atipici*, in Riv. Dir. eur., 1998, 517
- MASSERA, A., (a cura di), *Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione*, Bologna, 1994, 133 ss.
- MASTROIACOVO, V., *Valenza ed efficacia delle disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente*, in A. FANTOZZI e A. FEDELE (a cura di), *Statuto dei diritti del contribuente*, Milano, 2005, 1 ss.
- MASTROIANNI, R., *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l'Europa*, in Riv. Dir. pubbl. comp. ed eur., 2003, 1739 ss.
- MATACENA, A., *Introduzione allo studio del bilancio di esercizio*, Bologna, 1979.
- MATTEI, U., *Circolazione dei modelli giuridici*, in Enc. Dir., Annali, Milano, 2007, 173 ss.
- MATTEI, U., *Common Law: il diritto anglo-americano*, in R. SACCO (dir. da), "Trattato di diritto comparato", Torino, 1992.
- MATTEI, U., *Efficiency in Legal Transplants: an essay in Comparative Law and Economics*, in 14 Int.l Review of Law and Ec., 1994, 3 ss.

- MATTEI, U., *Il modello di common law*, Torino, 1996.
- MATTERA RICIGLIANO, A., *Il mercato unico europeo*, Torino, 1990.
- MATTLI, W. e BUTHE, T., *Global Private Governance*, in M. KAHLER e D. A. LAKE (a cura di), "Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition", Princeton, 2003, 227 ss.
- MAZZAMUTO, S., *Certezza e prevedibilità: nuove frontiere della nomofilachia e tentativi di enforcement del precedente*, in "Interpretazione e il giurista. Diritto privato", Padova, 2003, 605 ss.
- MAZZIOTTI DI CELSO, M., *Norma giuridica*, in Enc. Giur., vol. XXI, Roma, 1990.
- MC CORMICK, N., *Beyond the Sovereign State*, in Modern Law Rev., 1993, 1 ss.
- MEGLIO, C., POGLIAGHI, P. e VANDALI, W., (a cura di), *Basilea 2, IAS e nuovo diritto societario : L'impatto sulle banche e sul rapporto banca-impresa*, Roma, 2007.
- MELIS, F., *Storia della ragioneria*, Bologna, 1950.
- MELIS, G., *Coordinamento fiscale nella UE*, in Enc. Dir., Annali, vol. I, Milano, 2007, 394 ss.
- MELIS, G., *L'interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003.
- MENGONI, L., *Diritto vivente*, Dig. Disc. priv. Sez. civ., vol. VI, Torino, 1990, 445 ss.
- MENGONI, L., *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in "Studi in onore di Feliciano Benvenuti", vol. III, Venezia, 1996, 1153 ss.
- MENGONI, L., MODUGNO, F. e RIMOLI, F., *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, 2003.
- MENGOZZI, P., *Il diritto della Comunità europea*, in F. GALGANO (dir. da), "Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia", vol. XV, Padova, 1990, 135 ss.
- MENGOZZI, P., *Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee*, in Enc. Dir., Agg., vol. VI, Milano, 2002.
- MERINO, B.D. e PREVITS, G. J., *A history of Accounting in America*, New York, 1979.
- MERUSI, F. e PASSARO, M., *Autorità indipendenti*, in Enc. Dir. Agg. VI, Milano, 2002, 186 ss.
- MERUSI, F., *Democrazia e autorità indipendenti: un romanzo quasi giallo*, Bologna, 2000.
- MESSINEO, V., *Valore giuridico delle "poste" di bilancio delle società per azioni e delle registrazioni nei libri sociali*, in Foro it., 1938, I, c. 1427 ss.
- MEZZABOTTA, C. e TRAVELLA, D., *Il processo di formazione dei principi contabili in alcuni Paesi europei – Italia*, in A. PROVASOLI e A. VIGANÒ, "Processi di formazione dei principi contabili in alcuni Paesi europei", Napoli, 1995, 44 ss.
- MICHALSKA, A., *Il carattere giuridico delle norme tecniche*, in Riv. intern. Fil. Dir., 1969, 234 ss.
- MICHELI, G. A., *Legge (dir. trib.)*, in Enc. Dir., vol. XXIII, Milano, 1973, 1079 ss.
- MINERVINI, G., *Le scritture contabili tra diritto e ragioneria*, in Riv. Soc., 1956, 386 ss.
- MOCCIA, L., *Comparazione giuridica e diritto europeo*, Milano, 2005.
- MODUGNO, F. e NOCILLA, D., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in M. BASCIU (a cura di), "Legislazione. Profili giuridici e politici", Milano, 125 ss.
- MODUGNO, F., (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa – crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000.
- MODUGNO, F., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005 (rist. agg.).

- MODUGNO, F., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in Enc. Giur., vol. XIV, Roma, 1990.
- MODUGNO, F., *Il concetto di Costituzione*, in “Scritti Mortati”, I, Milano, 1977, 222 ss.
- MODUGNO, F., *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in Giur. cost., 1981, 1646 ss.
- MODUGNO, F., MENGONI, L., e RIMOLI, F., *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, 2003.
- MODUGNO, F., *Norma (teoria generale)*, in Enc. Dir., vol. XXVIII, Milano, 354 ss.
- MODUGNO, F., *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in Enc. Dir., vol. XXVIII, Milano, 1978, 506 ss.
- MODUGNO, F., *Principi generali dell’ordinamento*, in Enc. Giur., vol. XXIV, Roma, 1991.
- MODUGNO, F., *Sistema giuridico*, in Enc. Giur., vol. XXIX, Roma, 1988.
- MONNET, J., *Memoires*, Paris, 1976.
- MONTALENTI, P., *Diritto commerciale, diritto tributario, scienze aziendali: categorie disciplinari a confronto in epoca di riforme*, in R. RINALDI (a cura di), “Il reddito d’impresa tra norma di bilancio e principi contabili”, Milano, 2004, 117-118.
- MORELLI, G., *Elementi di diritto internazionale privato italiano*, XI ed., Napoli, 1982.
- MORETTI, P., *Finalità e destinatari di un bilancio IAS*, in Corr. trib., 2004, 2593 ss.
- MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975.
- MORTATI, C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.
- MOSCHETTI, F., *Capacità contributiva*, in Enc. Giur., vol. V, Roma, 1998.
- MOSCHETTI, F., *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973.
- MOSCONI, F. e CAMPIGLIO, C., *Diritto internazionale privato e processuale (Parte generale)*, IV, ed., Torino, 2007.
- MOSSINI, L., *Contributo alla storia di una metafora giuridica*, in Studi senesi, 1962, 139 ss.
- NACH, R., EPSTEIN, E., e BRAGG, S. M., *Wiley Gaap 2002. Interpretation and Application of Generally Accepted Accounting Principles*, New York, 2007.
- NANULA, G., *Il bilancio di esercizio delle società in attuazione della Quarta Direttiva della CEE*, Milano, 1981.
- NEUKAMP, V., *Das Dogma von der “bilanzwahrheit”*, in Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht, 1899, 450 ss..
- NICCOLINI, G. e STAGNO D’ALCONTRES, A., (a cura di), *Commentario - Società di capitali*, Napoli, 2004.
- NIGRO, A., *Le scritture contabili*, in F. GALGANO (diretto da), “Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell’Economia”, Padova, 1978, vol. II, 213 ss.
- NIGRO, A., *Libri e scritture contabili. Diritto commerciale*, in Enc. Giur., vol. Roma, 1989.
- NIGRO, M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966.
- NOBES, C. W. e PARKER, R. H., *Comparative International Accounting*, IV ed., Hempstead, 1995.
- NOBES, C., *A judgemental classification of financial reporting practices*, in Journal of Bus. Finance and Acc., 1983, 8 ss.
- NOCILLA, D. e MODUGNO, F., *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in M. BASCIU (a cura di), “Legislazione. Profili giuridici e politici”, Milano, 1992, 125 ss.

- NUZZO, E., *Libri di commercio e scritture contabili delle imprese (Diritto tributario)*, in Riv. Dir. trib., I, 1991, 779-780 ed in Dig. Disc. priv., Sez. comm., Torino, 1993, 37 ss.
- NUZZO, E., *Procedure di accertamento dei redditi determinati in base a scritture contabili*, in Rass. trib., 1986, I. 186 ss.
- ONESTI, T. e ABRIANI, N. e (a cura di), *La riforma delle società di capitali. Aziendalisti e giuristi a confronto* (Atti del Convegno di Foggia, 12 e 13 giugno 2003), Milano, 2004.
- ONESTI, T., *“Fattori ambientali” e comportamenti contabili*, Torino, 1995.
- ONESTI, T., *Le innovazioni della riforma in tema di bilanci. Introduzione alla nuova disciplina*, in N. ABRIANI e T. ONESTI (a cura di), “La riforma delle società di capitali. Aziendalisti e giuristi a confronto”, (Atti del Convegno di Foggia, 12 e 13 giugno 2003), Milano, 2004, 172 ss.
- ONIDA, P., *Il bilancio d’esercizio nelle imprese, la sua «standardizzazione» e «certificazione»*, in Riv. Dott. comm., 1974, 197 ss.
- ONIDA, P., *Natura e limiti della politica di bilancio*, in Riv. Dott. comm., 1974, 895 ss.
- ONIDA, V., *L’attuazione della Costituzione tra magistratura e Corte costituzionale*, in “Aspetti e tendenze del diritto costituzionale : scritti in onore di Costantino Mortati”, IV, Milano, 1977, 537 ss.
- ONIDA, V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AMATO G. e BARBERA A. (a cura di), “Manuale di diritto pubblico”, vol. I, Bologna, 1997 (V ed.), 80.
- ORDELHEIDE, D. e SEMLER, A., *Transnational Accounting, A Reference Matrix*, Macmillan Press (UK), 1995.
- OST, F. e VAN DE KERCHOVE, M., *De la pyramide au réseau?*, Bruxelles, 2002.
- PACCHIONI, G., *I poteri creativi della giurisprudenza*, in Riv. Dir. comm., I, 1912, 40 ss.
- PACIELLO, A., *La clausola generale della precisione*, Milano, 1988.
- PAJARDI, P., *Manuale di diritto fallimentare*, Milano, 1983.
- PALADIN, L., *Commento all’articolo 76 cost.*, in G. BRANCA (a cura di), “Commentario della Costituzione”, Bologna-Roma, 1979, 1 ss.
- PALADIN, L., *Commento all’articolo 77 cost.*, in G. BRANCA (a cura di), “Commentario della Costituzione”, Bologna-Roma, 1979, 42 ss.
- PALADIN, L., *Diritto costituzionale*, II ed., Padova, 1996.
- PALADIN, L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996.
- PALMA, A. e ROCCA, E., *Il bilancio della banche secondo gli IAS/IFRS*, in “Il controllo nelle società e negli enti”, 2006, 193 ss.
- PANEBIANCO, M., *Il soft-law euro-costituzionale aperto*, in “Studi di diritto internazionale in onore di Gaetano Arangio-Ruiz, vol. II, Napoli, 2004, 1363 ss.
- PANTALEONI, M., *Alcune osservazioni sulle attribuzioni di valori in assenza di formazione dei prezzi di mercato*, in Giornale degli Economisti, 1904, 205 ss.
- PANUCCIO, V., *La natura giuridica delle registrazioni contabili*, Napoli, 1964.
- PASSARO, M., e MERUSI, F., *Autorità indipendenti*, in Enc. Dir. Agg. VI, Milano, 2002, 186 ss.
- PASTORE, B., *Soft law, gradi di normatività, teoria delle fonti*, in Lav. Dir., 2003, 5 ss.
- PATRONO, M., *Interpretazione e nuove leggi*, in Nomos, 1988, 61 ss.
- PEGORARO, L., *Lavori preparatori della legge e sindacato di costituzionalità*, in Giur. cost., 1988, 1441 ss.

- PERASSI, T., *Teoria dommatica delle fonti di norma giuridiche in diritto internazionale*, in Riv. Dir. Int., 1917, 195 ss.
- PERLINGIERI, A., *L'interpretazione della legge come sistematica ed assiologia. Il brocardo in claris non fit interpretatio, il ruolo dell'art. 12 disp. prel. c. c. e la nuova scuola dell'esegesi*, in Rass. Dir. civ., 1985, 997 ss.
- PERLINGIERI, P., *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, Napoli, 1992.
- PERRONE, E., *Il «sistema tedesco» dei principi contabili e la IV Direttiva*, Padova, 1990.
- PERSIANI, A. *Le fonti ed il quadro istituzionale*, in L. SALVINI (a cura di), "Aiuti di Stato in materia fiscale", Padova, 2007, 32 ss.
- PICARDI, N., *Appunti sul precedente giudiziale*, in Riv. trim. Dir e Proc. civ., 201 ss.
- PINELLI, C., *Le fonti del diritto nell'epoca dell'internazionalizzazione*, in Dir. pubbl., 1995, 360-361
- PINELLI, C., *Sulle clausole rafforzative dell'efficacia delle disposizioni dello statuto dei diritti del contribuente*, in Foro it., 2001, V, 102 ss.
- PISCITELLO, P., *Commento sub articolo 117*, in G. CAMPOBASSO (a cura di), "D.Lgs. 24 febbraio 1998 n. 58. Commentario al testo unico della Finanza", vol. 2, Torino, 2002, 966 ss.
- PIZZORUSSO, A., *Delle fonti del diritto*, in SCIALOJA A. e BRANCA G. (a cura di) "Commentario del codice civile", Bologna-Roma, 1977.
- PIZZORUSSO, A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002.
- PIZZORUSSO, A., *La problematica delle fonti del diritto all'inizio del XXI secolo*, in Il Foro it., 2007, V, 33 ss.
- PIZZORUSSO, A., *Problemi metodologici in tema di studio delle fonti del diritto*, in "Scritti in memoria di Livio Paladin", vol. III, Napoli, 2004, 1689 ss.
- PIZZORUSSO, A., *Sistemi giuridici comparati*, II ed., Milano, 1998.
- POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, V ed., Milano, 1997, 289 ss.
- POGGI, A., *Soft law nell'ordinamento comunitario*, testo dattiloscritto della relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti "L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali" tenutosi a Catania il 14 e 15 ottobre 2005, reperibile sul sito internet dell'associazione Astrid al seguente indirizzo: www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-21/31-01-2006/index.htm.
- POGLIAGHI, P., VANDALI, W. e MEGLIO, C. (a cura di), *Basilea 2, IAS e nuovo diritto societario : L'impatto sulle banche e sul rapporto banca-impresa*, Roma, 2007.
- POLI, R., *Il bilancio di esercizio. Evoluzione e prospettive nell'economia dei paesi industrialmente progrediti*, Milano, 1971.
- POLITI, F., *La potestà normativa delle autorità amministrative indipendenti*, in LONGOBARDI, N. "Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale", Torino, 2004, 205 ss.
- PORTALE, G. B. e ABBADESSA, P. (dir. da), *Il nuovo diritto delle società – Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, vol. III, Milano, 2007.
- PORTALE, G. B., *I bilanci straordinari delle società per azioni. Appunti*, in Riv. Soc., 1978, 305 ss.
- POTITO, L., *I «principi contabili generalmente accettati»*, in "La certificazione professionale dei bilanci", Napoli, 1973.
- POZZOLI, M., *I principi contabili*, in G. BRUNI (a cura di), "Revisione aziendale", Torino, 2004, 131 ss.
- PREDIERI, A., *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, II ed. Firenze, 1999.

- PREDIERI, A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997.
- PREDIERI, A., *La posizione istituzionale della Consob nell'apparato amministrativo*, in G.M. FLICK, (a cura di) "CONSOB. L'istituzione e la legge penale", Milano, 1987, 217 ss.
- PREDIERI, A., *Le norme tecniche come fattore di erosione e di trasferimento della sovranità*, in "Studi in onore di Feliciano Benvenuti", IV, Venezia, 1996, 1413.
- PREDIERI, A., *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in Dir. Ec., 1996, 253.
- PRENCIPE A. e TETTAMANZI P., *IAS/IFRS e principi nazionali a confronto: il trattamento delle partecipazioni ai fini del bilancio consolidato*, in Riv. Dott. comm., 2005, 833 ss.
- PREVITS, G. J. e MERINO, B. D., *A history of Accounting in America*, New York, 1979.
- PROVASOLI, A. e VIGANÒ, A., *Processi di formazione dei principi contabili in alcuni Paesi europei*, Napoli, 1995.
- PUGIOTTO, A., *Sindacato di costituzionalità e diritto vivente*, Milano, 1994.
- PUGLIATTI, S., *Diritto pubblico e diritto privato*, in Enc. Dir., vol. XII, 1964, 723 ss.
- PUGLIATTI, S., *La logica e i concetti giuridici*, originariamente apparso in Riv. Dir. comm., 1941, I, 197 ss., ora anche in N. IRTI (a cura di), "La polemica sui concetti giuridici", Milano, 2004, 45.
- QUADRI, G., *La forza di legge*, Milano, 1970.
- QUADRI, R., *Applicazione della legge in generale*, in A. SCIALOJA e G. BRANCA (a cura di) "Commentario del codice civile", Bologna-Roma, 1974, 25 ss.
- QUATTROCCHIO, L., *Libri e scritture contabili*, in Dig. disc. priv., sez. comm., vol. XIV, App., Torino, 1997, 523 ss.
- RACUGNO, G., *Regolare contabilità e amministrazione controllata*, in Riv. Dir. comm., 1973, II, 240 ss.
- RADAELLI, C., *Technocracy in the European Union*, Londra, 1999.
- RADNITZKY, G. e DE ROBILANT, E. (a cura di), *Una società libera per l'Europa*, Milano, 1992.
- RANELLETTI, O., *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912.
- RAVÀ, A., *Il Diritto come norme tecnica* [1911], ora in "Diritto e Stato nella morale idealistica", Padova, 1950.
- REALE, M.C., *Le comunicazioni interpretative della Commissione delle Comunità europee*, in Riv. Dir. Eur., 1993, 507 ss.
- REALE, M.C., *Uno strumento di soft law comunitario*, in Impr. e St., 1992.
- REPOSO, A., *Le fonti del diritto*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, "Diritto costituzionale italiano e comparato", Bologna, 1995, 186 ss.
- RESCIGNO, G.U., *Sul principio di legalità*, in Dir. pubbl., 1995, 247, ss.
- RESCIGNO, M. e SCIARRONE ALIBRANDI, A. (a cura di), *Il nuovo diritto delle società di capitali e delle società cooperative*, Milano, 2004.
- RICCIUTO, V., *I regolatori del mercato nell'ordinamento italiano: indipendenza e neutralità delle Autorità amministrative indipendenti*, in "Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia. Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana", Napoli, 2006, 337 ss.
- RIDOLA, P., *Forma di stato e principio di sussidiarietà*, in "La riforma costituzionale" (Atti del Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 6-7 novembre 1998), Padova, 1999.

- RIMOLI, F., *Certezza del diritto e moltiplicazione delle fonti: spunti per un'analisi*, in F. MODUGNO (a cura di), "Trasformazioni della funzione legislativa – crisi della legge e sistema delle fonti", Milano, 2000, 113 ss.
- RIMOLI, F., MENGONI, L., e MODUGNO, F., *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Torino, 2003.
- RINALDI, R. (a cura di), *Il reddito d'impresa tra norma di bilancio e principi contabili*, Milano, 2004.
- RINELLA, A., COEN, L. e SCARCIGLIA, R. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999.
- RODOTÀ, S., *Ideologie e tecniche nella riforma del diritto civile*, in Riv. Dir. comm., 1967, I, 94 ss.
- ROMANO, S., *L'ordinamento giuridico*, [1918], II ed., Firenze, 1946.
- ROMANO, S., *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, Modena, 1925.
- RORDORF, R., *La deroga obbligatoria delle norme relative al bilancio*, in Società, 1987, 257 ss.
- RORDORF, R., *Stare decisis: osservazioni sul valore del precedente giudiziario nell'ordinamento italiano*, in Foro it., 2006, V, c. 280 ss.
- ROSCINI VITALI, F., *La valutazione al valore equo degli strumenti finanziari*, Riv. Ec. Aziendale, 4/2002, 5.
- ROSELLI, E., *Il controllo della cassazione civile sull'uso delle clausole generali*, Napoli 1983.
- ROSSI, G., *Delle attinenze logismografiche*, in "Studi sulle teorie carboniane", Reggio Emilia, 1878, 232 ss.
- ROSSI, L. S., *Rapporti tra norme comunitarie e norme interne*, in Dig. Disc. pubbl., vol. XII, 1997, 367 ss.
- ROSSI, N., *Il bilancio nel sistema operante dell'impresa*, Milano, 1957.
- ROTA, R., *Commento sub articolo 117*, in C RABITTI BEDOGNI (a cura di), "Il Testo Unico della intermediazione finanziaria. Commentario al D.lgs. 24 febbraio 1998 n. 58", Milano, 1998, 631 ss.
- RUGGERI, A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977.
- RUGGERI, A., *La forza della Carta europea dei diritti*, in Riv. Dir. pubbl. comp. eur., 2001.
- RUGGERI, A., *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in Rass. Parl., 1999, 180 ss.
- RUSCONI, G., *Il bilancio in Europa*, Milano, 1999.
- RUSSO, P. e CORDEIRO GUERRA, R., *L'armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in Rass. trib. I, 1990, 632 ss.
- SACCHETTO, C., *L'armonizzazione fiscale nella Comunità europea*, in Dir. Prat. Trib., I, 1989, 281 ss.
- SACCHI, R., *Principi contabili internazionali e finalità dell'informazione finanziaria*, in Le Società, 2007, 598
- SACCO, R., *Circolazione e mutazione dei modelli giuridici*, in Dig. Disc. Priv., vol. II, Torino, 1998, 365 ss.
- SACCO, R., *Introduzione al diritto comparato*, in R. SACCO (a cura di), "Trattato di diritto comparato", V ed., Torino, 1992, 47 ss.
- SACCO, R., *La dottrina, fonte del diritto*, in AA. VV., "Studi in memoria di Giovanni Tarello", vol. II, Milano, 1990, 459:

- SALMONI, F., *Il rapporto tra tecnica e diritto attraverso l'analisi della produzione normativa tecnica consensuale*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a cura di), "Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche", Milano, 2006, 109 ss.
- SALMONI, F., *Le norme tecniche*, Milano, 2001.
- SALOMÉ, I. e BIEBER, R., *Hierarchy of Norms in European Law*, in *Common Market Law Rev.*, 1996, 914 ss.
- SALVIA, F., *Attività amministrative e discrezionalità tecnica*, in *Dir. proc. amm.*, 1992, 695.
- SALVINI, L. (a cura di), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Padova, 2007.
- SAMMARTINO, S., *Le circolari interpretative delle norme tributarie emesse dall'amministrazione finanziaria*, in "Studi in onore di V. Uckmar", Padova, 1997, 1088 ss.
- SANDULLI, A.M., *Le norme tecniche nell'edilizia*, in *Riv. giur. edil.*, 1974, II, 189-190.
- SANDULLI, A.M., *Legge, Forza di legge. Valore di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.
- SANTORELLI, G., *Il c.d. diritto vivente tra giudizio di costituzionalità e nomofilachia*, in P. FERMI (a cura di), "Interpretazione a fini applicativi e legittimità costituzionale. Cinquanta anni della Corte costituzionale della Repubblica italiana", Napoli, 2006, 509 ss.
- SARCONI, S., *Il bilancio annuale delle società e la Quarta Direttiva CEE*, Bari, 1983.
- SAULLE, M. R., *Ravvicinamento delle legislazioni (diritto comunitario)*, in *Enc. Dir.*, Agg., II, Milano, 1998, 899 ss.
- SAVINO, M., *I comitati dell'Unione europea*, Milano, 2005.
- SCARCIGLIA, R., RINELLA, A. e COEN, L. (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999.
- SCHMITT, C., *Le categorie del "politico"*, Bologna, 1972.
- SCOGNAMIGLIO, G., *L'adozione dei principi IAS/IFRS ed il sistema delle fonti del diritto contabile* (Atti del Convegno "IAS/IFRS: la modernizzazione del diritto contabile in Italia", Roma 23-24 novembre 2006), in corso di pubblicazione.
- SEMLER, A., e ORDELHEIDE, D., *Transnational Accounting, A Reference Matrix*, Macmillan Press (UK), 1995.
- SENDEN, L., *Soft law in European Community Law*, Oxford, 2004.
- SERRA, L., *Storia della ragioneria italiana*, Milano, 1999.
- SFAMENI, P., *Le fonti della disciplina del bilancio delle società*, in L. A. BIANCHI, (a cura di), "La disciplina giudica del bilancio di esercizio", Milano, 2001, 1 ss.
- SICA, S. (a cura di), *L'Unione europea*, Bologna, 2007.
- SICLARI, M., *Le norme interposte nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 1992.
- SICO, L., *La Commissione europea dopo Nizza*, in A. TIZZANO (a cura di), "Il Trattato di Nizza", Milano, 2003, 115 ss.
- SICO, L., *Ordinamento comunitario e diritto internazionale: un matrimonio ancora non a rischio di scioglimento*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, 1704 ss.
- SILVESTRI, G., *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Pol. Dir.*, 1987, 149.
- SILVESTRI, G., *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in "Scritti Crisafulli", I, 755 ss.
- SIMONETTO, E., *Recenti orientamenti in materia di bilancio di esercizio*, in "Studi in memoria di Domenico Pettiti", vol. III, Milano, 1973, 1548-1549.

- SIMONETTO, E., *Dividendi e acconto dividendo nelle società per azioni*, Padova, 1963, 81.
- SIMONETTO, E., *I bilanci*, Padova, 1967.
- SIMONETTO, E., *Recensione a Panuccio, La natura giuridica delle registrazioni contabili*, in Riv. Dir. civ., 1967, I, 104 ss.
- SIMONETTO, E., *Recenti orientamenti in materia di bilancio d'esercizio*, in Riv. Soc., 1972, 282 ss.
- SKOUSEN, K.F., *An Introduction to the S.E.C.*, Cincinnati, 1987.
- SNYDER, F., «Soft law» e prassi istituzionale nella Comunità europea, in Soc. Dir., 1993, 79 ss.
- SOLOMON, D., *The FASB's Conceptual Framework: an evaluation*, in Journal of Accountancy, 1986.
- SORDINI, M., *Il bilancio di esercizio delle imprese secondo la IV Direttiva CEE*, Milano, 1983.
- SORRENTINO, F., *Corte costituzionale e Corte di giustizia delle Comunità europee*, I, Milano, 1970.
- SORRENTINO, F., *I principi generali dell'ordinamento giuridico nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto*, in Dir. Soc., 1987, 181 ss.
- SORRENTINO, F., *La Costituzione europea*, in M. P. CHITI e G. GRECO (dir. da), "Trattato di diritto amministrativo europeo", vol. I, II ed., Milano, 2007.
- SORRENTINO, F., *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, 1996.
- SORRENTINO, F., *Regolamenti comunitari e riserva di legge*, in Dir. Prat. trib., 1974, II, 245 ss.
- SOTTORIVA, C., *L'attuazione della direttiva 2003/51/CE con il D. L.gs. n. 32/2007*, in Le Società, 2007, 657 ss.
- SOTTORIVA, C., *Le modifiche al Regolamento emittenti per l'adozione dei principi contabili internazionali*, in Società, 2007, 133.
- SPADARO, A., *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione – Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionale*, in Pol. Dir., 1998, 441 ss.
- SPANTIGATI, F., *Il valore giuridico delle norme tecniche*, in Jus, 2001, 279 ss.
- SPERDUTI, G., *L'ordinamento italiano e il diritto comunitario*, Padova, 1980.
- STAGNO D'ALCONTRES, A., e NICCOLINI, G. (a cura di), *Commentario - Società di capitali*, Napoli, 2004.
- STAIANO, S., *Decisione politica ed elasticità del modello nella delega legislativa*, Napoli, 1990.
- STONE SWEET, A., *The judicial construction of Europe*, Oxford, 2004.
- STRAMPELLI, G., *L'introduzione dei principi IAS/IFRS e gli effetti sulla disciplina giuridica del bilancio di esercizio*, in M. NOTARI e L. A. BIANCHI (a cura di) "Obbligazioni e bilancio", Commentario alla riforma delle società dir. da P. MARCHETTI, L. A. BIANCHI, F. GHEZZI e M. NOTARI, Milano, 2006, 335 ss.
- STRAMPELLI, G., *Le riserve da fair value: profili di disciplina e riflessi sulla configurazione e la natura del patrimonio netto*, in Riv. soc., 2006, 242 ss.
- STROZZI, G., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, III ed., Torino, 2005, 73 ss.
- STROZZI, G., *Il sistema normativo. Le procedure normative*, in M. P. CHITI e G. GRECO (dir. da), "Trattato di diritto amministrativo europeo", vol. I, II ed., Milano, 2007, 180 ss.

- STROZZI, G., *Istituzioni comunitarie*, in Dig. Disc. pubbl., vol. VIII, Torino, 1993, 624 ss.
- STROZZI, G., *Le modifiche relative al Consiglio*, in A. TIZZANO (a cura di), "Il Trattato di Nizza", Milano, 2003, 77 ss.
- TALLACCHINI, M., *Evidenza scientifica e normazione ambientale: la "co-produzione" di scienza e diritto*, in S. GRASSI e M. CECCHETTI (a cura di), "Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche", Milano, 2006, 1 ss.
- TAMBORRINO, A., *Prefazione*, in A. GIORNETTI, "I principi IAS/IFRS in Italia", Milano, 2005, IX. SACCHI, R., *Principi contabili internazionali e finalità dell'informazione finanziaria*, in Le Società, 2007, 597.
- TARELLO, G., *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, 40.
- TARUFFO, E., *La giurisprudenza per massime e il valore del precedente*, Padova, 1988, 83.
- TARUFFO, M., *Precedente ed esempio nella decisione giudiziaria*, in Riv. trim. Dir. e proc. civ., 1994, 19 ss.
- TAY J. S. W. e PARKER R. H., *Measuring International Harmonisation and Standardization*, in Abacus, 1990, vol. 26, 1, 73
- TEDESCHI, *L'insufficienza della norma e la fedeltà dell'interprete*, in Riv. Dir. civ., 1962, I, 536 ss.
- TEDESCHINI, F., *Omologazione*, in Enc. Dir., vol. XXX, Milano, 1980, 86 ss.
- TESAURO, F., *Conseguenze sostanziali delle irregolarità contabili*, in Rass. mens. Imp., 1987, 951 ss.
- TESAURO, G., *Diritto comunitario*, IV ed., Padova, 2005.
- TEUBNER, G., *Foreword: Legal Regimes of Global Non-State Actors*, in TEUBNER G. (a cura di), "Global Law Without a State", Dartmouth, 1997, XIII-XIV.
- THEUNISSE, H., *Financial reporting in EC countries: theoretical versus practical harmonization*, in Eur. Acc. Rev., 1994 vol. 3, n. 1, 143 ss.
- TIBERI, G. e BASSANINI, F. (a cura di), *La Costituzione europea*, Bologna, 2004.
- TITOMANLIO, R., *Funzione di regolazione e potestà sanzionatoria*, Milano, 2007.
- TIZZANO, A. (a cura di), *Il Trattato di Nizza*, Milano, 2003.
- TIZZANO, A., *La Corte costituzionale e il diritto comunitario... vent'anni dopo*, in Foro it., I, 1984, c. 1084 ss.
- TIZZANO, A., *La gerarchia delle norme comunitarie*, in Dir. Un. eur., 1996, 57 ss.
- TIZZANO, A., *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in Riv. Dir. eur., 1981, 139 ss.
- TOMASIN, G., *I principi contabili in Italia*, in Riv. Dott. comm., 1982, 1 ss.
- TOMASIN, G., *I principi contabili: natura ed importanza per una corretta informazione contabile e per la soluzione di problemi giuridici, civilistici e tributari*, in "La determinazione del reddito nelle imprese del nostro tempo alla luce del pensiero di Gino Zappa", Padova, 1992.
- TORIELLO, F., *I principi generali del diritto comunitario*, Milano, 2000.
- TOSATO, E., *Le leggi di delegazione*, Padova, 1931.
- TOSATO, E., *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, in AA. VV., "Scritti in onore di G. Ambrosiani", vol. III, Milano, 1970, 2118 ss.
- TOSATO, G. L., *I Regolamenti delle Comunità europee*, Milano, 1965.
- TOSATO, G. L., *Regolamenti comunitari*, in Enc. Dir., vol. XXXIX, Milano, 682 ss.
- TOTH, A. G., *The authority of judgements of the European Court of Justice: binding force and legal effects*, in 4 Yearbook of European Law, 1984, 1 ss.

- TROCKER, N., *La Cassazione tra nomofilachia e giustizia del caso singolo*, in " Studi in memoria di Augusto Cerino Canova", Bologna, 1992, vol. 2, 997 ss.
- TROINA, G., *Bilancio di esercizio. Obiettivi e revisioni*, Torino, 1989.
- VACCA, I., *Gli IAS/IFRS e il principio di prevalenza della sostanza sulla forma: effetti sul bilancio e sul principio di derivazione nella determinazione del reddito d'impresa*, in Riv. Dir. trib., I, 2006, 757 ss.
- VAN DE KERCHOVE, M. e OST, F. e *De la pyramide au réseau?*, Bruxelles, 2002.
- VANDALI, W., POGGIAGHI, P. e MEGLIO, C. (a cura di), *Basilea 2, IAS e nuovo diritto societario : L'impatto sulle banche e sul rapporto banca-impresa*, Roma, 2007.
- VANONI, E., *Natura ed interpretazione delle leggi tributarie*, ora in "Opere giuridiche", Milano, 1961-1962, I, 3 ss.
- VENUTI, M., *I principi contabili in Italia*, in Cont., Fin., Contr., 2001, 969.
- VENUTI, M., *Il bilancio di esercizio fino agli IAS/IFRS*, Milano, 2006.
- VENUTI, M., *Le deroghe di bilancio alla luce della riforma societaria (I e II parte)*, in Le società, 2005, 1379 ss.
- VERNA, G., *I principi contabili: norme tecniche d'integrazione e interpretazione della legge*, in Giur. comm., 2000, I, 147 ss.
- VERNA, G., *Le nuove frontiere dell'informazione contabile in Europa*, in Riv. Dott. comm., 2002, 421 ss.
- VIANDIER, A. e DE LAUZAINGHEIN, C., *Droit comptable*, Parigi, 1993.
- VIANDIER, A., *La loi d'harmonisation et le droit des sociétés*, in Rev. Soc., 1984, 1 ss.
- VIGANÒ, E., *L'impresa e il bilancio europeo*, Padova, 1990, 58 ss.
- VIGANÒ, E., *L'informazione esterna d'impresa*, in Riv. Dott. comm., 1973, 576.
- VILLANI, U., *I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*, in Dir. Un. eur., 2004, 73.
- VIVANTE, C., *Trattato di diritto commerciale*, vol. II, Milano, 1923.
- VIVANTE, C., *Trattato di diritto commerciale*, vol. IV, Milano, 1928.
- VOLPI, M., MORBIDELLI, G., PEGORARO, L., REPOSO, A., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1995.
- WAELEBROECK, D., e LOUIS, J. V., *La Commission au coeur du système institutionnel des Communautés européennes*, Bruxelles, 1989.
- WATSON, A., *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Edinburgh, 1974.
- WEILER, J. H. H., e CARTABIA, M., *L'Italia in Europa*, Bologna, 2000.
- WELLENS, K. C. e BORCHARDT, G. M., *Soft Law in European Community Law*, in Eur. Law Rev., 14, 1989, 267-185.
- WINTER, J., *Direct applicability and direct effect. Two distinct and different concepts in Community Law*, in Common Market Law Rev., 1977, 425 ss.
- ZACCARIA, G., *L'arte dell'interpretazione*, Padova, 1990.
- ZAGREBELSKY, G., *Il diritto mite*, Torino, 1992.
- ZAGREBELSKY, G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984.
- ZAGREBELSKY, G., *La dottrina del diritto vivente*, in Giur. Cost., 1986, 1149 ss.
- ZAGREBELSKY, G., *Le decisioni delle questioni di legittimità costituzionale sulle leggi*, in "La giustizia costituzionale", II ed., Bologna, 1988, 255 ss., e in M. BESSONE e R. GUASTINI (a cura di), "La regola del caso", Padova, 1995, 427 ss.
- ZAGREBELSKY, G., *Sulla consuetudine costituzionale nella teoria delle fonti del diritto*, Torino, 1970.
- ZAPPA, G., *Il reddito d'impresa*, II ed., Milano, 1937.

- ZAPPA, G., *La determinazione del reddito nelle imprese commerciali*, Roma, 1920-1929.
- ZAPPALÀ, M. C., *Il lavoro della Commissione per la statuizione dei principi contabili del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti*, in Riv. Dott. comm., 1982, 18 ss.
- ZEI, A., *La normazione tecnica nell'Unione europea*, in Nomos, 2003, 109 ss.
- ZINGALI, G., *Legge tributaria*, in Nov. Dig. It., vol. IX, Torino, 697 ss.
- ZORN, P., *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Berlin und Leipzig., 1890.
- ZURZOLO, A., *I tempi e i protagonisti dei principi contabili IAS/IFRS*, in Riv. Dott. comm., 2003, 469 ss.
- ZURZOLO, A., *La globalizzazione dei mercati e l'armonizzazione delle regole contabili*, in Riv. Dott. comm., 1997, 824 ss.