CAPITOLO I

CARATTERI GENERALI DELLA CORTE

SOMMARIO: 1. Premesse generali. - 2. La funzione della Corte rispetto alle Comunità e rispetto agli Stati membri. - 3. L'azione esplicata dalla Corte nell'ordinamento particolare delle Comunità. - 4. Caratteristiche dell'azione nell'ambito delle singole Comunità. - 5. Sulla natura giurisdizionale della Corte comune. - 6. L'efficacia dell'attività giurisdizionale della Corte rispetto ai sistemi giuridici in cui essa opera.

1. L'istituzione di una Corte comune per la Comunità economica europea, per la Comunità dell'energia atomica e per la Comunità del carbone e dell'acciaio ha fatto nascere una serie di questioni che si sono inserite nella vasta problematica derivante dalla creazione delle Comunità europee. Chiari, infatti, apparivano gli scopi che si erano prefissi gli autori della Convenzione sulle istituzioni comuni (1): con essa si è indubbiamente cercato di attuare una semplificazione strutturale nelle Comunità, e contemporaneamente di portare un contributo al processo di unificazione europea. Gli uomini politici che elaborarono i Trattati europei avvertirono poi chiaramente quali problemi funzionali e strutturali si ricollegassero alla istituzioni di organi comuni, ma opportunamente preferirono lasciarne

(1) Assai interessante, sotto questo profilo, appare la discussione svoltasi alla Camera dei deputati italiana dal 18 al 26 luglio 1957, per l'approvazione dei Trattati europei. Particolarmente importante appare lo sforzo dei vari oratori di definire la funzione che il complesso dei trattati esercita nel processo di unificazione europea. Per una chiara esposizione dei vari interventi, vedi *Relazioni internazionali*, 1957, p. 963 ss. La Convenzione sulle istituzioni comuni, stipulata contemporaneamente ai Trattati di Roma, venne riprodotta in varie pubblicazioni: in questo studio viene richiamata dall'VIII volume dei *Documenti* a cura della S.I.O.I., (Padova, 1957), p. 251 ss.

la soluzione alla prassi delle comunità, e al loro naturale sviluppo, dal quale essi confidavano sarebbe venuta una chiarificazione.

Tale intuizione fu indubbiamente esatta: a due anni dalla ratifica della Convenzione, infatti, il campo d'indagine appare sufficientemente precisato, e non impossibile appare un tentativo di sistemazione dei singoli problemi.

2. Merita innanzitutto che si consideri la stessa terminologia usata nella Convenzione, ed in particolare modo vengano analizzati i due termini compresi nell'espressione: istituzioni comuni. L'esatto significato di essi va chiarito in relazione ad una serie di espressioni, linguisticamente affini, le quali vengono comunemente impiegate nella stessa scienza del diritto internazionale con significati spesso notevolmente diversi.

In primo luogo si parla, talvolta attribuendovi un significato affine e altre volte attribuendovi un significato diverso, di organi (comuni, collettivi e internazionali) di più Stati, e altre volte di organi di unioni di Stati. Senza indagare sulle ragioni dell'uso di una tale terminologia (2), basterà aver chiarito che gli scrittori più recenti, preferendo il termine « organo di unioni di Stati », hanno inteso mettere in rilievo come nella comunità internazionale moderna la competenza ed i poteri dell'organo si richiamino ad un ordinamento di una comunità particolare organizzata; pur potendosi avere una riunione di organi statuali (ad es. una conferenza, o un congresso nel senso tradizionale della parola) da cui non deriva un ordinamento internazionale particolare (3).

Ciò premesso, occorre richiamare la differenza fra organo comune, organo collettivo e organo internazionale. Come organo comune nelle unioni organizzate o istituzionali si intende, da

(2) Sul punto vedi le esatte osservazioni del QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*,³ Palermo, 1960, p. 466 ss.

(3) Così QUADRI, *op. e loc. cit.*

una serie di autori, quell'individuo o quel collegio di individui il quale contemporaneamente riveste la qualifica di organo di due o più enti internazionali membri dell'unione, ma la cui azione viene imputata non già simultaneamente ad essi, ma bensì all'uno o all'altro di essi, a seconda che l'individuo o il collegio abbia agito nella qualità di organo dell'uno o dell'altro membro. La figura viene solitamente presa in esame a proposito delle unioni organizzate di più Stati (4), ma si attua anche con una certa frequenza rispetto ad unioni, i cui membri sono a loro volta enti diversi dagli Stati, e quindi unioni di Stati: si pensi ad esempio al Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che agisce anche quale organo giurisdizionale di altre istituzioni specializzate (5).

Altri autori invece per organo comune — individuale o collegiale — intendono l'apparato attraverso il quale più enti internazionali agiscono in modo identico e simultaneo per quanto concerne la sfera di competenza che è loro propria: anche in questo caso il fenomeno è stato analizzato a proposito degli Stati (6).

Il medesimo fenomeno che questi ultimi autori designano col nome di « organo comune » viene da altri scrittori designato col nome di « organo collettivo » (7) o con quello di « organo internazionale » (8); con queste espressioni ci si riferisce, così

(4) Vedi ad es. le precisazioni del MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*,⁵ Padova, 1958, p. 239 ss., il quale autore però accoglie una diversa configurazione, quella cioè di organo collettivo.

(5) Sul punto vedi il mio lavoro su *I rapporti fra il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro e la Corte internazionale di giustizia, in Comunicazioni e Studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano* (nelle ulteriori citazioni indicate: *Comunicazioni e Studi*), vol. VII, Milano, 1955, p. 259 ss.

(6) Così ad es. dal PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, vol. I, Padova, 1952 (ristampa), p. 142 ss.

(7) Così da ultimo MORELLI, *op. cit.*, p. 240.

(8) Così ad es. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1929, p. 202, per il quale autore l'organo comune è invece fundamentalmente un organo interno di più soggetti (*op. cit.*, p. 201).

come fanno gli scrittori sopra ricordati, all'organo la cui attività viene imputata a due o più enti, i quali attraverso di esso agiscono simultaneamente e in modo identico. Anche a questo proposito la dottrina di diritto internazionale si è particolarmente riferita all'organo collettivo di più Stati: ma è del tutto configurabile tanto l'organo collettivo istituito fra Stati ed unioni internazionali (come esempio si assuma il Consiglio dell'Associazione fra la Comunità del carbone e dell'acciaio e la Gran Bretagna) (9) quanto l'organo collettivo costituito fra più unioni internazionali (e si pensi qui al Consiglio dei ministri delle tre Comunità europee).

Più complessa appare la precisazione del significato della parola « istituzione » ove essa non venga intesa nel senso attribuite dalla scuola della giurisprudenza sociologica, ma in un senso più limitato, con riferimento alla struttura delle unioni internazionali. Usando il termine « istituzione » si tende, soprattutto nella dottrina francese, a valutare il complesso di norme formanti l'ordinamento internazionale di una unione, le quali norme, in quanto norme internazionali particolari, riflettono una struttura organizzativa rilevante per l'ordinamento internazionale (10). In questo senso le competenze degli organi, i loro rapporti, le loro funzioni, si riflettono o — se si vogliono accogliere diverse premesse — sono determinate da norme che, in quanto norme internazionali particolari, si inseriscono nell'ordinamento internazionale generale.

Occorre però precisare che nella terminologia dei Trattati istitutivi delle Comunità europee per « istituzione » si inten-

(9) Sulle funzioni e sulla struttura della Associazione vedi DE SOTO, *Les relations internationales de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye* (d'ora in poi richiamati con l'abbreviazione *Recueil des Cours*), 1956, II, p. 32 ss. e soprattutto p. 64 ss. Sull'atteggiamento della Gran Bretagna nei confronti della C.E.C.A. vedi, in generale BRANSTON, *Britain and European Unity*, London, 1953.

(10) Usa il termine « istituzione » nel senso sopra illustrato, ad esempio, DE SOTO, *Les institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1957.

de semplicemente designare l'organo principale dell'unione (11), le cui funzioni sono previste e disciplinate nei Trattati istitutivi; sottolineandosi che in una Comunità internazionale una istituzione non può venire posta attraverso le cosiddette « norme di prassi » (12).

Indubbiamente la Corte di giustizia delle Comunità europee, nelle sue funzioni abituali, va inquadrata nella figura dell'organo comune di più enti internazionali, attribuendo all'espressione il significato di organo di ognuna delle tre Comunità europee, che agisce ora per l'una ora per l'altra di esse.

Si deve però mettere in rilievo il fatto che la Corte presenta una nota del tutto singolare in quanto, mentre solitamente essa agisce quale organo comune ai tre enti sopranazionali europei, altre volte, e precisamente nei casi di impugnazione in via preliminare previsti dagli articoli 41 del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio, 177 del Trattato istitutivo della Comunità economica, e 150 del Trattato istitutivo della Comunità atomica, essa agisce quale organo comune dei singoli Stati membri (13), compiendo un'attività che senza alcun dubbio è internazionalmente rilevante. Non è però impossibile configurare taluni casi in cui la Corte comune agisce quale

(11) Sul punto vedi particolarmente SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni di governo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, I, *L'organizzazione della Comunità quale organizzazione di governo*, in *La Comunità internazionale*, 1958, p. 249 ss. Nel medesimo senso adopera il termine « istituzione » il DECLEVA, *Le istituzioni comuni delle Comunità europee*, in *Diritto internazionale*, 1959, p. 415 ss.

(12) Significativa, a questo proposito, la decisa ostilità che la Corte di giustizia, nell'ambito della C.E.C.A., ha manifestato ad attribuire rilievo agli atti compiuti dalla Commissione dei presidenti. Vedi sul punto, particolarmente la sentenza del 12 luglio 1957.

(13) Sul punto vedi particolarmente lo studio del MORELLI, *La Corte di giustizia delle Comunità europee come giudice interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1958, p. 3 ss. e il mio lavoro dal titolo *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista dir. proc.*, 1958, p. 540 ss. Circa le funzioni esercitate dagli organi della Comunità nell'ambito degli Stati membri in generale, vedi i cenni dello SPERDUTI, in *Natura giuridica della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *La Comunità internazionale*, 1957, p. 455.

organo collettivo di due delle Comunità o anche di tutte e tre, usando il termine nel senso sopra specificato.

Un primo caso potrebbe venire configurato in relazione a quell'insieme di attribuzioni che, non del tutto propriamente, vengono designate col nome di competenza internazionale della Corte. La competenza internazionale appare singolarmente ridotta nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica in corrispondenza ad un notevole rafforzamento della struttura accentrata delle Comunità; o meglio i due più recenti Trattati prevedono un'attività della Corte, sempre in questo campo, maggiormente inserita nel meccanismo comunitario (14). Indubbiamente una competenza di questo tipo è quella prevista all'art. 89, 2° comma, del Trattato istitutivo della C.E.C.A., all'art. 182 del Trattato della Comunità economica e all'articolo 154 del Trattato della Comunità atomica, per cui la Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto del Trattato istitutivo, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di compromesso. In una controversia relativa all'ambito di applicazione delle norme dell'uno e dell'altro Trattato, in quanto si discuta se una materia venga regolata dall'uno o dall'altro di essi, la Corte agirebbe simultaneamente quale organo delle due Comunità.

In questi casi appare indiscutibile che la Corte assuma contemporaneamente le funzioni di organo delle diverse Comunità, il cui ambito di competenza si tratta appunto di stabilire. Non si può porre quindi un problema analogo a quello che si pone relativamente ai normali organi giudiziari internazionali rispetto ai quali si è discusso se sia più opportuno configurare il rapporto che intercorre fra essi e la comunità internazionale generale come un rapporto organico (organo di funzione) o come un rapporto che si concretizza attraverso un istituto, inter-

(14) Sul punto vedi particolarmente il lavoro del DAIG, *Die Gerichtsbarkeit im E. W. G. und Euratom*, in *Archiv des öff. Rechts*, 1958, p. 13 ss.

nazionale o collettivo: formule diverse che sostanzialmente indicano un identico concetto. Ed infatti si deve a questo proposito ricordare come in ogni caso la dottrina ammetta una analogia fra le figure di organo collettivo e di istituto collettivo, anche quando non utilizza il concetto di organo di funzione per descrivere l'attività dei tribunali internazionali (15). Il problema non sorge per la Corte di giustizia comune, che a mio avviso è indubbiamente un organo, comune o collettivo, di più comunità internazionali particolari che si inseriscono nella comunità internazionale generale.

Resta quindi chiarito che la Corte delle Comunità europee agisce, a seconda dei casi, sia quale organo di ognuna delle Comunità, sia quale organo comune dei singoli Stati membri nell'ambito di una delle tre Comunità, sia quale organo collettivo di due delle Comunità, o di tutte le Comunità stesse, attribuendosi a queste espressioni il significato che venne sopra precisato.

3. Indubbiamente la Corte di giustizia comune, funzionando nell'ambito delle tre Comunità europee così come esse sono costituite attualmente, favorisce sia la concentrazione dell'attività degli organi delle singole Comunità nel cui ambito essa opera, sia una concentrazione dell'azione politica delle tre Comunità (16).

(15) Così ad es. MORELLI, *Nozioni*, p. 254. L'analogia fra le varie figure si può agevolmente spiegare ove si ponga mente all'effetto evolutivo delle unioni, sul quale fenomeno sono sempre attuali le pagine dell'ARANGIO RUIZ (GAETANO), in *Rapporti contrattuali fra Stati ed organizzazione internazionale*, Modena, 1950, p. 141 ss.

(16) Sui due aspetti del fenomeno di concentrazione vedi DEHOUSSE, *Les aspects politiques et institutionnels de la Communauté Economique Européenne*, in *Les aspects juridiques du Marché Commun*, Liège, 1958, p. 31 ss. Sugli ostacoli che incontra l'azione di un organo giurisdizionale comune nell'opera tendente a rendere uniforme l'interpretazione delle medesime norme convenzionali all'interno di ordinamenti diversi (nella specie degli Stati membri) vedi da ultimo le considerazioni del CAPOTORTI, *Sulla interpretazione uniforme dei Trattati europei*, in *Riv. dir. internaz.*, 1960, p. 3 ss.

Non bisogna però dimenticare che una tale opera di concentrazione, sia nel campo giudiziario, sia nel campo amministrativo, sia, per quanto è compatibile con una organizzazione sopranazionale, nel campo politico (17), può essere gravemente ostacolata dal carattere aperto delle tre Comunità (18).

Per la Comunità del carbone e dell'acciaio, come è noto, «ogni Stato europeo può aderire al Trattato» (art. 98 del Trattato istitutivo). Per quanto più consona alla struttura del Trattato, in relazione ai suoi sviluppi, appaia la posizione di Stato associato che quella di Stato aderente, e per quanto la politica esterna della Comunità si sia in effetti sviluppata unicamente nello sforzo di promuovere accordi di associazione, non si può affatto escludere l'adesione di terzi Stati alla Comunità, nelle forme e nei modi previsti dall'art. 98 del Trattato istitutivo (19).

Analogamente, per l'art. 237 del Trattato istitutivo della Comunità economica e per l'art. 205 del Trattato istitutivo della Comunità atomica, ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità. Ma nella Comunità economica, la quale non tende alla disciplina di un gruppo determinato di interessi, ed il cui carattere strumentale rende più agevole l'adattamento del sistema alle nuove esigenze, l'adesione di terzi Stati, che in questo momento sembra si attui da parte della Grecia, è estremamente più facile che nella Comunità del carbone e dell'acciaio. In ogni caso per nessuna delle tre Comunità eu-

(17) Circa le funzioni politiche esercitate da organi di enti internazionali vedi SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959, p. 278 ss.

(18) Su taluni aspetti di una possibile evoluzione delle Comunità europee in relazione al carattere aperto di esse, e, d'altra parte, alla loro tendenza regionale, vedi i cenni del BINDSCHEDLER, *Rechtsfragen der europäischen Einigung*, Basel, 1954, p. 44 ss. Sui vari modi di collaborazione fra la Comunità economica cogli Stati e organizzazioni internazionali, vedi CASSESE, *Le relazioni internazionali della C.E.E.*, in *La Comunità internazionale*, 1960, p. 470 ss.

(19) Circa la funzione esplicita da una organizzazione internazionale nell'ammissione di nuovi membri vedi le considerazioni del SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 57 ss.

ropee esistono ostacoli d'ordine giuridico a che ciascuna di esse possa nel futuro avere un ambito territoriale diverso dalle altre due, e limitato soltanto dallo spazio regionale europeo.

È chiaro che una simile evoluzione delle tre Comunità renderebbe estremamente più difficile l'elezione dei giudici della Corte comune ma non turberebbe in alcun modo la configurazione delle sue funzioni, così come è possibile delinearle attraverso i Trattati istitutivi delle tre Comunità, la Convenzione sulle istituzioni comuni, e la parziale esperienza della Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio. Nel caso di mutamento dell'ambito territoriale di taluna delle Comunità, la Corte continuerebbe ad agire, di volta in volta, quale organo di ciascuna delle Comunità e di ciascuno degli Stati membri. L'adeguamento della Corte comune ai nuovi compiti sarebbe in questo caso immediato e non sorgerebbe alcun ostacolo strutturale, come invece si avrebbe per l'Assemblea comune. Il principio infatti per cui quest'ultimo organo rappresenta direttamente le popolazioni degli Stati membri farebbe indubbiamente sorgere complicazioni di struttura e di funzionamento ben difficilmente superabili. Ma indubbiamente anche l'opera della Corte — come l'opera del Comitato economico e sociale, che è il terzo organo comune — sarebbe gravemente pregiudicata da un ampliamento nell'ambito territoriale di taluno degli ordinamenti comunitari.

Si può facilmente porre in rilievo come una simile eventualità impedirebbe alla Corte di attuare la propria funzione tendente a porre ed a precisare i principi dell'ordinamento particolare formato dall'unione degli Stati membri delle tre Comunità, funzione essenziale nell'economia dei compiti demandati alla Corte. Non sarebbe esatto opporre a tale argomento che la Corte nell'ambito dell'ordinamento particolare degli Stati membri può e deve precisare i principi dei sistemi giuridici cui fanno capo le tre Comunità, e che questi principi sono indubbiamente diversi, sia sul piano delle norme materiali

che su quello delle norme strutturali. Infatti i tre sistemi giuridici delle Comunità non solo presentano una serie di interferenze reciproche, ma addirittura sono legati da una serie di rapporti condizionanti. L'attuazione del Trattato istitutivo della Comunità economica europea è ad esempio limitata e condizionata dall'esistenza di una Comunità atomica e di una Comunità del carbone e dell'acciaio, i cui principi, spesso contrastanti con quelli accolti nella Comunità economica, impediscono lo sviluppo dei principi accolti nel Trattato istitutivo di quest'ultima in due campi essenziali. Spetta proprio alla Corte di precisare, attraverso la propria giurisprudenza, gli aspetti fondamentali delle tre Comunità, e il loro campo d'azione reciproco.

Ciascuna delle tre Comunità avrà quindi una fisionomia concreta ed un campo preciso d'azione in quanto nella stessa sfera di competenza territoriale in cui essa agisce esistono ed operano altre comunità, il cui potere si esercita nel medesimo ambito territoriale. Ben difficilmente, per fare un esempio, si potrebbero attuare i principi della Comunità atomica qualora essa comprendesse una serie di paesi, taluni dei quali soltanto attuassero i principi accolti nella Comunità economica (20).

Si aggiunga a questa difficoltà l'inconveniente che sorgerebbe inevitabilmente dal fatto che la Corte di giustizia non potrebbe richiamarsi, nell'integrare il sistema delle fonti di diritto delle comunità in base all'ampio potere che le viene conferito e di cui sino ad ora ha fatto una larga applicazione, ad un insieme unico di principi generali vigenti negli Stati membri. La giurisprudenza della Corte di giustizia della C.E.

(20) Sul punto vedi, in senso conforme, CARSTENS, *Die Entwicklung des gemeinsamen Marktes in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Atomgemeinschaft, und Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Zeitschrift für ausl. öff. Recht und Völkerrecht*, 1958, p. 459 ss.). Vedi anche, nello studio, le considerazioni sui problemi nascenti dalla diversa validità temporale dei Trattati, avendo gli ultimi due una durata illimitata, mentre il Trattato della C.E.C.A. ha una durata di 50 anni.

C.A. mostra come quel tribunale sia sempre stato perfettamente cosciente dell'efficacia che le sue decisioni avrebbero avuto, al di là della definizione dei singoli casi, su tutto lo sviluppo del sistema giuridico della Comunità; e d'altra parte mostra quale largo uso esso abbia fatto del ricorso ai principi generali del diritto riconosciuti in tutti gli Stati membri, ai fini di integrare le disposizioni del Trattato (21).

Soltanto la coincidenza dell'ambito territoriale delle tre Comunità rende possibile il formarsi di una giurisprudenza che utilizzi come fonte i principi generali del diritto accolti negli Stati membri individuando una serie di principi ad essi comuni ed inseribili nei sistemi delle Comunità europee. Conclusione questa che si deve accettare anche respingendo la tesi, sostenuta da taluni scrittori e particolarmente dal Lagrange, che vede nei sistemi delle Comunità una naturale espressione ed un momento dell'attuazione graduale del processo già in atto di unificazione degli ordinamenti degli Stati membri (22).

Un ampliamento della sfera territoriale delle Comunità renderebbe poi assai più difficile una evoluzione del sistema processuale della Corte. Una serie di gravissimi ostacoli sorgerebbero infatti nel caso che si volesse modificare il Regolamento di procedura, e ciò in conseguenza del principio accolto nell'art. 188, 2° comma del Trattato della Comunità economica europea, e dal 2° comma dell'art. 160 del Trattato della Comunità atomica (23) ed attuato anche nella Comunità del car-

(21) Particolarmente importante appare la sentenza 12 luglio 1957 in cui la Corte affermò il principio della revocabilità di un atto amministrativo illegale, perchè tale principio è ammesso in tutti gli Stati membri (vedi *Raccolta*, vol. III, particularm. pp. 112-113).

(22) Su tale concezione vedi in particolare gli studi del LAGRANGE, *La Cour de Justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1954, p. 422 ss., e da ultimo *L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice*, *ibidem*, 1958, p. 840 ss.

(23) Secondo tali articoli la Corte di giustizia stabilisce il proprio Regolamento di procedura: ma esso regolamento viene sottoposto all'approvazione una-

bone e dell'acciaio quando venne approvato il Regolamento della Corte comune. Indubbiamente una diversa composizione del Consiglio delle tre Comunità renderebbe estremamente difficile una riforma del Regolamento, dato che l'approvazione delle modificazioni dovrebbe avvenire con voto unanime di tutti i membri del Consiglio.

Anche sotto questo profilo appare quindi evidente che una modificazione dell'ambito territoriale di una delle tre Comunità europee non potrà avvenire senza che si modifichi profondamente la struttura delle altre. Benchè sia difficile prevedere se in ogni caso verrebbe conservata, provvedendosi alle necessarie riforme, la unicità degli organi comuni, è indubbiamente radicata la convinzione che tale unicità sia un carattere così difficilmente modificabile da apparire istituzionale. La Convenzione relativa a talune istituzioni comuni assume quindi, sotto questo profilo, un rilievo di fondamentale importanza rispetto all'ordinamento particolare degli Stati membri delle tre Comunità.

4. Se per le ragioni strutturali che furono sopra esaminate è apparso corretto attribuire un carattere di estremo rilievo all'azione di unificazione che l'organo giurisdizionale compie nell'ambito delle Comunità europee, appare altrettanto necessario precisare quali profonde differenze siano rilevabili nelle stesse Comunità, ed in quale modo queste differenze possano esercitare un'influenza nello svolgimento dell'attività della Corte.

Una descrizione della fisionomia, e soprattutto degli scopi della C.E.C.A. non può prescindere dalle sue origini che si

nime del Consiglio. Nella Comunità del carbone e dell'acciaio lo stabilire il Regolamento rientrava invece nella competenza esclusiva della Corte (art. 44 dello Statuto della Corte). In via di fatto però il Regolamento di procedura della Corte comune, così come il nuovo testo di esso, vennero sottoposti all'approvazione dei Consigli delle tre Comunità.

riallacciano a due grandi movimenti di concentrazione di gruppi di produttori: il pool franco-tedesco del carbone del 1926 e la concentrazione delle industrie pesanti europee realizzata nel 1924 (24). Gli impulsi europeistici che ebbero tanta influenza sui lavori preparatori del Trattato istitutivo della Comunità non poterono impedire che essa venisse configurata come sostanzialmente diretta alla tutela degli interessi dei produttori e dei distributori del carbone e dell'acciaio anche se tale configurazione deve essere parzialmente attenuata per l'accoglimento, che si è avuto nel Trattato istitutivo, di taluni principi ispirati all'economia del benessere (25). Non si giunse certamente all'accoglimento di una concezione corporativistica nel

(24) Vedi sul punto le chiare considerazioni del RIEBEN, *De la cartellisation des industries lourdes européennes à la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Recueil des Cours*, 1956, II, p. 117 ss. In senso analogo vedi RANDALL, *European Steel Monopol in the Making*, in *The Atlantic Monthly*, ott. 1951, p. 34; e MASON, *The European Coal and Steel Community*, The Hague, 1955, p. 131. Per una ampia indagine sul rilievo dei monopoli nell'economia tedesca fra le due guerre, vedi LADOR-LEDERER, *Capitalismo mondiale e cartelli tedeschi tra le due guerre*, Torino, 1959.

(25) Le tendenze federalistiche degli autori del Trattato furono messe in rilievo dai primi commentatori (vedi soprattutto le pagine del MOSLER, *Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Zeitschrift für ausländisches öff. Recht und Völkerrecht*, 1951-52, p. 1 ss.). Per una elencazione degli autori che attribuiscono alla Comunità una natura federale rinvio allo studio del MONACO, *Caratteri istituzionali della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. internaz.*, 1958, p. 46 ss., nota 15; con l'avvertenza però che non riterrei che il Morelli accetti in pieno la tesi federalistica. Gli scrittori di diritto non diedero molto rilievo alle origini della Comunità nel campo economico, e non ne tennero conto nel configurare la Comunità in schemi giuridici (vedi però le considerazioni del CANSACCHI, *Sulle essenziali caratteristiche giuridiche della Comunità economica europea*, in *Il diritto dell'economia*, 1957, p. 741 ss.). Del tutto diversa è quindi la impostazione degli scrittori di diritto da quella propria degli scrittori di scienza politica o di scienza economica: vedi ad esempio le considerazioni del CAFFÈ, *Sguardi su di un mondo economico in trasformazione*, in *Rivista trim. di dir. e proc. civile*, 1957, p. 695 ss., il quale mette in luce come il Trattato istitutivo della C.E.C.A. cerchi di attenuare la tutela « delle poderose concentrazioni di interessi » attraverso i principi dell'economia del benessere e lo sforzo di colmare i dislivelli produttivi.

delineare le funzioni della Comunità (26), ma certamente si attribuì un preponderante rilievo alla tutela di taluni fattori del mondo economico operanti in un determinato ambiente, negando una analoga rilevanza agli altri: atteggiamento questo che trovò la più chiara conferma nella prassi della Comunità e dei suoi organi e nella stessa giurisprudenza della Corte (27).

Qualunque sia la definizione che a questo fenomeno si voglia dare sul piano della politica economica, è certo che gli scopi, limitati e chiaramente individuabili, del Trattato istitutivo si riflettono immediatamente sulla struttura e sulle funzioni attribuite agli organi della Comunità, e quindi sulla fisionomia del sistema che la Corte di giustizia, mediante la propria attività interpretativa, contribuisce a delineare. L'importanza dell'azione della Corte a questo fine sembra anzi sia stata, sotto taluni aspetti, considerata con una attenzione assai minore di quello che meritava.

In primo luogo appare singolare il contrasto fra l'ambito estremamente vasto del potere, attribuito alla Corte, di riesa-

(26) Come concezione corporativistica si intende la tendenza ad attribuire poteri politici a una rappresentanza professionale. Sul punto vedi le considerazioni dello SPIELBURG, *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio, fatti e prospettive*, in *La Comunità internazionale*, 1954, p. 19.

(27) Particolare rilievo, sotto questo profilo, va attribuito alla sentenza del 23 aprile 1956 della Corte di giustizia della C.E.C.A. Nella sentenza si riafferma che non ha veste per adire la Corte di giustizia una associazione di utenti di carbone. Nelle sue conclusioni l'Avvocato generale Roemer affermava che « alle imprese, ai lavoratori, agli utenti e alle loro associazioni spetta soltanto il diritto di presentare all'Alta Autorità qualsiasi suggerimento ed osservazione su questioni che li riguardano » (*Raccolta*, vol. II, p. 138). Per una chiara dimostrazione del principio che non possono agire innanzi alla Corte le imprese che siano al di fuori della Comunità, vedi GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises, Rapport*, presentato al *Congrès international d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (Milano-Stresa, maggio-giugno 1957) e pubblicato negli *Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 4 (d'ora in poi i contributi del convegno saranno citati con un semplice richiamo agli *Actes officiels*). Circa il carattere limitato dei poteri della Comunità in campo sociale vedi ad es. le considerazioni del BOLDT, *Problèmes du droit du travail dans les Pays de la C.E.C.A.*, *Actes officiels*, vol. VII, Milano, 1958, p. 7 ss.

minare gli atti dell'Alta Autorità (28) e la modesta intensità del riesame, che quasi sempre si riassume in un riesame di mera legittimità. Sottoponendo ogni atto a un riesame di legittimità, si è indubbiamente voluto impedire che l'Alta Autorità acquistasse un potere incontrollato, tale da superare la lettera e lo spirito del Trattato, e che potesse esercitare nei confronti delle imprese un'azione che oltrepassasse l'ambito di quella prevista dal Trattato istitutivo. Limitando l'ambito del controllo con riesame di merito sugli atti dell'Alta Autorità, si è invece voluto riaffermare che il compito della Corte è quello di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato istitutivo (29) ed evitare quindi che la Comunità diventasse una comunità dominata da un governo di giudici, in modo da conservare un potere di governo all'organo che esprime l'esigenza di una disciplina degli interessi che si sono voluti tutelare istituendo la Comunità.

Tali tendenze hanno avuto la più chiara conferma attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità.

Ad uno scopo analogo rispondono gli altri principi accolti nel Trattato istitutivo della C.E.C.A. al fine di definire i poteri della Corte. Scarsamente sviluppati sono infatti tanto i poteri di giurisdizione della Corte relativi alle controversie internazionali fra gli Stati membri, quanto quelli relativi alla disci-

(28) Particolare interesse merita a questo proposito la tendenza della Corte ad estendere al massimo il numero degli atti sottoposti al riesame interpretando in modo antiformalistico i requisiti degli atti sottoposti a riesame. Sul punto vedi particolarmente la sentenza del 23 aprile 1956 e le mie osservazioni nell'articolo *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit.

(29) Negli enti sopranazionali europei si è quindi affermato con particolare vigore il principio, proprio di tutte le organizzazioni internazionali (vedi al proposito le esatte osservazioni del SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 148), di essere comunità di diritto nel senso che tutta la vita delle comunità si esprime in una serie di norme giuridiche. Tale tendenza non contrasta, come invece ritengono taluni scrittori (vedi ad es., attraverso un richiamo non del tutto esatto al pensiero del MONACO, *Caratteri istituzionali*, cit., p. 47, le affermazioni del CASSESE, *Le relazioni internazionali*, cit., p. 474) con il carattere di ordinamento autonomo proprio delle Comunità europee.

plina dei rapporti con i funzionari e quelli relativi alla responsabilità contrattuale ed extra contrattuale delle Comunità. Ciò indubbiamente costituisce l'espressione del modesto rilievo attribuito dagli autori del Trattato ai principi tendenti a rinforzare, in senso autonomo, la struttura della Comunità, mentre una estrema importanza veniva attribuita alla disciplina dei rapporti fra le imprese e l'organo (Alta Autorità) che più direttamente può imporre ad esse obblighi giuridici. Lo scopo essenziale della Corte di giustizia sembrò quindi essere quello di esercitare un controllo di legittimità sugli atti di governo dell'Alta Autorità, a tutela degli Stati membri e delle imprese (30).

Il fatto poi che alla Corte sia stato attribuito il potere di decidere, rispetto ad azioni ben determinate, circa talune controversie fra i diversi organi della Comunità (31) risponde indubbiamente allo scopo di risolvere tali controversie su di un piano strettamente giuridico, assicurando al massimo la tutela dei principi fondamentali sanciti dal Trattato. Anche l'attribuzione alla Corte di questo potere rafforza il carattere di ordinamento di diritto proprio della Comunità del carbone e dell'acciaio così come delle due più recenti Comunità europee, del quale il Trattato istitutivo è l'espressione immediata (32).

(30) Tale configurazione venne largamente accolta soprattutto dai primi commentatori. Vedi ad esempio VIGNES, *I ricorsi giurisdizionali delle imprese private contro le decisioni dell'Alta Autorità nel Piano Schuman*, in *Riv. studi pol. int.*, 1952, p. 659: « Ma l'importanza di questa Autorità amministrativa, tecnica e indipendente da tutti i Governi, li ha portati a istituire nel quadro del Trattato altre istituzioni destinate a guidarla, come il Consiglio dei Ministri, o a controllarla, come l'Assemblea o la Corte di giustizia ».

(31) Sotto questo profilo, come osserva esattamente il GASPARRI (*Appunti sulla Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, I, p. 215 ss.), la posizione della Corte è diversa da quella del Consiglio di Stato italiano, di fronte al quale non è generalmente ammesso il ricorso di un organo dello Stato contro un altro organo, ed è piuttosto avvicinabile a quella della Corte costituzionale italiana.

(32) Che il Trattato istitutivo rappresenti il testo costituzionale dell'ordina-

Chiunque esamini l'insieme delle funzioni e dei poteri attribuiti alla Corte di giustizia nell'ambito della C.E.C.A. ne ritrae indubbiamente l'impressione, comune ad una serie di scrittori (33), che ad essa spetti un compito fondamentale consistente, ancor più che nel garantire, nel rilevare e nel definire la fisionomia giuridica della Comunità. Sotto questo profilo la Corte ha anzi adempiuto ad una funzione più decisamente dinamica, ed ha favorito il consolidarsi di aspetti della Comunità che le norme del Trattato istitutivo avevano appena delineato. Si ricordi, per fare l'esempio di maggior rilievo, come la disciplina dei rapporti fra l'organizzazione ed i suoi funzionari non fosse espressamente prevista dallo Statuto, ma si sia sviluppata attraverso un'azione degli organi della Comunità ed in particolare della Corte, in base alla norma latissima di cui all'art. 42 del Trattato (34).

Non si chiarirà mai abbastanza come attraverso questa amplissima funzione d'interpretare e di sviluppare i principi posti nel Trattato la Corte — cui spetta il compito di

mento della Comunità, è un concetto spesso presente nei lavori della Corte, e che si afferma soprattutto nelle conclusioni degli avvocati generali: vedi, sul punto, STEINDORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften in der Rechtsprechung*, I, in *Archiv des Völkerrechts*, 1959, pp. 51-52. Sulle forze che operarono durante l'elaborazione del Trattato al fine di attribuire all'azione della Corte il compito di assicurare il carattere di ordinamento di diritto all'ordinamento della Comunità, vedi SCHLOCHAUER, *Die Gerichtsbarkeit der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Archiv des Völkerrechts*, 1951-52, p. 385 ss.

(33) Alcuni autori hanno addirittura cercato di mettere in rilievo un potere politico della Corte, il che non mi sembra esatto. Nel senso criticato vedi ad es. SAUER (ERNST): *Die völkerrechtliche Bedeutung der Montanunion*, in *Öst. Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1955, p. 1 ss. (ed in particolare a p. 7). La tesi è criticata con esatte considerazioni dallo STEINDORFF, *Der Begriff der Preisdiskriminierung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1956, p. 270 ss.

(34) Per l'art. 42 «La Corte è competente a decidere in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dalla Comunità, o per conto di essa». Sul punto vedi le considerazioni della Corte contenute nella sentenza del 19 luglio 1955, in *Raccolta*, vol. II, p. 13 ss., e la requisitoria dell'Avvocato generale Roemer.

assicurare il mantenimento dei principi giuridici accolti dall'accordo istitutivo — non potrà mai discostarsi dai principi informativi di esso, nè assumere funzioni che nel Trattato vengono attribuite alla competenza di organi diversi (35). In altre parole la Corte non potrà mai avere compito diverso da quello di assicurare, conformemente ai principi posti nel Trattato istitutivo, un equilibrio ed un armonico sviluppo nell'ambito di una comunità formata da associazioni che raggruppano talune ben precisate categorie produttive.

Nella dinamica dell'evoluzione di qualsiasi comunità sociale, alle Corti di giustizia viene normalmente affidato un compito di salvaguardia di taluni principi fondamentali accolti nell'ordinamento della comunità: e, come è naturale, un tale compito si raggiungerà tanto più facilmente in quanto la comunità in cui la Corte opera sia una comunità le cui norme giuridiche sono maggiormente precisate (36). Una eccezione è indubbiamente costituita, per il carattere dinamico delle funzioni che le sono attribuite, dalla Corte di giustizia della Comunità economica europea: comunità la cui originalissima struttura ben difficilmente si può configurare richiamando precedenti analoghi.

Il compito del tutto singolare demandato alla Corte dal Trattato istitutivo della Comunità economica si può comprendere ove si metta in rilievo che il Trattato stesso accoglie due principi in apparenza contrastanti. Da un lato infatti esso pone in essere una comunità di diritto, che non può discostarsi da taluni principi ispiratori; dall'altro esso si limita a porre tali principi in maniera generalissima, lasciando agli organi della

(35) Così ad es. la Corte di giustizia non potrà, attraverso la propria opera giurisprudenziale, incidere sull'atteggiamento generale dell'Alta Autorità in materia di politica economica. Sul punto vedi le esatte considerazioni del MATTHIES, *Zur Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs der Montanunion*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1956, p. 927 ss.

(36) Sul punto vedi le considerazioni del BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1956, p. 439 ss.

Comunità e agli Stati membri un'estrema ampiezza di mezzi per il raggiungimento di questi fini. Pertanto mentre il Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio disciplina direttamente i conflitti che possono insorgere fra gli Stati membri e la Comunità relativamente al passaggio di attribuzioni dagli Stati alla Comunità stessa (37), il Trattato istitutivo della Comunità economica europea risolve tali conflitti attribuendo agli organi della Comunità il potere di promuovere e di attuare direttamente il trasferimento di tali compiti dagli Stati membri alla Comunità, attraverso un'azione che deve svolgersi in un periodo di tempo prestabilito.

Il trasferimento di poteri prescritto nel Trattato non fa però generalmente sorgere fra la Comunità e gli Stati membri una serie di conflitti che abbiano la caratteristica di conflitti risolti dalle norme del diritto internazionale generale, e con gli strumenti propri di esso. Quest'ultimo infatti, come ordinamento superiore agli Stati ed alle organizzazioni europee impone agli Stati membri una serie di obblighi per quanto riguarda l'efficacia delle norme e degli atti delle organizzazioni, e l'esercizio dei poteri di queste (38). Senonchè nel sistema del Trattato istitutivo della Comunità economica si prevede un meccanismo particolare singolarissimo, atto ad assicurare l'adempimento degli obblighi assunti dagli Stati membri relativamente all'attuazione del Trattato istitutivo (39); ed essenziale nel complesso procedimento è il compito affidato alla Corte, alla quale si attribuisce un potere notevolmente esteso di agire

(37) Tale disciplina avviene attraverso norme strumentali, o attraverso norme materiali, pure numerose nel Trattato della C.E.C.A., le quali riflettono in genere una mera attribuzione di situazioni giuridiche ai soggetti dell'ordinamento comunitario. Sul punto vedi MORELLI, *Appunti sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. internaz.*, 1954, p. 1 ss.

(38) Su questo punto vedi le considerazioni del SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., pp. 158-159, e dello SPERDUTI, *Natura giuridica della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, cit., p. 45.

(39) Circa questo aspetto dell'attività della Corte di giustizia della Comunità economica europea, vedi il mio studio *Sulla funzione...*, cit.

quale organo giurisdizionale interno degli Stati membri, assicurando l'adempimento degli obblighi comunitari che incombono agli Stati medesimi. Appare quindi giustificata l'espressione, usata in questo studio, di attività internazionalmente rilevante, sia pure rispetto ad un ordinamento particolare, svolta dalla Corte nei sistemi giuridici degli Stati membri.

Il potere attribuito alla Corte di giustizia dall'art. 177 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea appare di tanto più ampio del potere attribuito all'art. 41 dello Statuto della Comunità europea del carbone e dell'acciaio appunto perchè essendo quest'ultima una comunità ad attuazione immediata, un mercato comune del carbone e dell'acciaio si è attuato contemporaneamente all'entrata in vigore del Trattato istitutivo sia pure con temperamenti nel periodo transitorio: caratteristica questa che venne con la più grande chiarezza precisata dalla giurisprudenza della Corte (40).

La fondamentale funzione di attuare i principi accolti dal Trattato istitutivo spettante alla Corte nell'ambito della Comunità economica europea va chiarita alla luce dell'altra funzione altrettanto essenziale di garantire il rispetto del diritto nell'attuazione del Trattato istitutivo. La Corte di giustizia, ove si consideri in particolare il suo compito di assicurare alla Comunità economica il carattere di comunità di diritto, non può che rispecchiare la struttura di una organizzazione estremamente più complessa nel suo ambito e nei suoi

(40) Nella sentenza del 23 aprile 1956, la Corte ha affermato, richiamando la sentenza resa nella causa 1/54, che le norme del Trattato «istituiscono il mercato comune ed enunciano i comuni obiettivi della Comunità» e ne ha dedotto che le disposizioni dell'art. 4 che non trovano nel Trattato alcuna norma integrativa sono di per sè complete ed immediatamente applicabili, mentre per quelle norme dell'articolo che si trovano riprese, richiamate e integrate in altre parti del Trattato, i testi che si riferiscono alla stessa disposizione vanno considerati nel loro complesso e applicati simultaneamente (*Raccolta*, vol. II, p. 88). Sul punto vedi in particolare BOULOUIS, *Commentaires*, in *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 441 ss., e STEINDORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften*, I, cit., p. 56 ss.

scopi di quello che non fosse la Comunità del carbone e dell'acciaio, e tale complessità a sua volta si riflette nella disciplina di un insieme di principi e di istituti. Fra questi deve in primo luogo venire considerato il fenomeno della legittimazione attiva, in quanto il potere di agire innanzi alla Corte ai fini di ottenere un controllo degli atti posti dagli organi istituzionali, e nel caso concreto dal Consiglio e dalla Commissione, viene concesso non più alle sole imprese di produzione e distribuzione e alle associazioni di imprese, ma a tutte le persone fisiche e giuridiche, designate nel Trattato istitutivo con una latissima indicazione. Così estremamente più vasto — in quanto discende da norme generali, e non da norme che attribuiscono un potere in casi particolari — è il diritto di azione in base ad una responsabilità extra contrattuale della Comunità. Un simile ampliamento appare del tutto necessario in una comunità di tanto più vasta e multiforme di quello che non sia la Comunità del carbone e dell'acciaio.

I lineamenti essenziali che distinguono la fisionomia e le funzioni della Corte nell'ambito della C.E.C.A. e della Comunità economica appaiono dunque nettamente individuabili.

Più difficile appare l'individuazione delle caratteristiche della Corte nell'ambito della Comunità europea dell'energia atomica. Fu invero facile ai primi commentatori l'osservare che al cospetto della carica di ardimento e di speranza contenuta nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea, il Trattato che istituisce la Comunità dell'energia atomica può apparire il frutto di una visione parziale e in certo modo ristretta. Ma non appare senza rilievo l'osservare che le norme che regolano i poteri della Corte di giustizia sono quasi completamente identiche alle norme analoghe contenute nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea. Tale identità nell'organizzazione di un potere giurisdizionale corrisponde ad una indubbia identità di scopo, propria dei due

Trattati. Essi infatti accolgono un eguale principio neo-liberistico (41): il che viene universalmente riconosciuto rispetto alla Comunità economica, ma è egualmente vero per la Comunità atomica, nel cui ambito il Trattato si preoccupa di garantire agli enti e alle imprese un eguale accesso alle materie prime e una possibilità di sfruttamento dei ritrovati scientifici nel campo atomico. Tale scopo viene raggiunto con mezzi che solo apparentemente sembrano ispirarsi ad un principio contrario, in quanto sono invece lo strumento indispensabile per giungere a quel risultato: e cioè il riconoscimento agli organi della Comunità di un diritto di opzione sui materiali prodotti all'interno e un monopolio degli acquisti all'esterno, nonchè un diritto di esclusiva rispetto a tutti gli scambi.

A questo proposito si è esattamente osservato che l'attribuire alle istituzioni comuni poteri d'intervento in materia di ricerche atomiche, e di produzione di energia atomica, fa sorgere necessariamente una serie di rapporti, e quindi una serie di controversie fra i privati. Anche se per ragioni diverse da quelle che operano rispetto alla Comunità economica, l'Euratom postula quindi un'ampia possibilità dei privati di adire le vie giurisdizionali (42). Così pure le esigenze di una collaborazione internazionale in materia atomica impongono la stipulazione di una serie di accordi che riflettono i rapporti con i terzi Stati e le altre organizzazioni internazionali: da ciò l'adozione di strumenti di varia natura atti a risolvere le controversie relative (43).

(41) Vedi sul punto le esatte riflessioni del DUCCI, *Il Trattato di Euratom*, pref. all'VIII vol. di *Documenti* a cura della S.I.O.I. cit., p. 41. Circa l'eventuale opposizione di gruppi e di privati industriali ai principi accolti nel Trattato istitutivo vedi BALLREICH, *Die Europäische Atomgemeinschaft*, in *Festschrift Markarov*, Stuttgart und Köln, 1958, p. 33.

(42) Sul punto vedi DAIC, *op. cit.*, p. 143 ss.

(43) Su questi argomenti vedi i cenni del SOCINI, *Rapports et conflits entre organisations européennes*, Leyde, 1960; CANSACCHI, *Unioni internazionali in campo nucleare*, in *Il dir. dell'economia*, 1959, p. 1393,

Tali sono i principi informativi cui si è ispirata l'organizzazione della Corte nell'ambito delle tre Comunità. L'aver rilevato talune note essenziali di differenza fra di esse, porta ad escludere che attraverso la giurisprudenza della Corte — unico organo di giurisdizione — possa delinearsi solamente un sistema giuridico particolare caratterizzato da aspetti uniformi che raggruppi i sistemi delle tre Comunità. Verranno invece a configurarsi nel quadro del medesimo ordinamento particolare, che comprende le tre Comunità europee, tre diversi sistemi giuridici nettamente distinguibili, di ampiezza diseguale ed in taluni campi in deciso contrasto (44). Il contrasto apparirà certamente più grave fra la Comunità del carbone e dell'acciaio e la Comunità economica, la prima ispirandosi a criteri nettamente diversi ed a principi assai meno liberistici di quelli che hanno ispirato l'istituzione della seconda: tale contrasto verrà precisato e composto mediante l'azione della Corte.

Sotto questo profilo è facile prevedere che alla Corte comune spetterà il compito di delimitare l'ambito di applicazione dei tre distinti ordinamenti, ponendosi come l'organo investito di una competenza sulla competenza, e di armonizzarne i principi. Nell'attuare il primo di questi compiti verranno precisati i confini delle singole Comunità, la cui fisionomia giuridica viene chiarita dalla Corte comune nell'esplicazione del compito a lei attribuito di garantire che l'applica-

(44) Sulla possibilità che nel quadro di una medesima comunità internazionale particolare possano operare più enti internazionali, ognuno con un proprio sistema di norme, vedi i miei lavori su *I rapporti fra il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro e la Corte internazionale di giustizia*, cit.; e *Il fenomeno dell'organizzazione e la Comunità internazionale*, Milano, 1958, p. 234 ss. Sulle ragioni che possono, da un punto di vista storico, aver consigliato l'opportunità di stabilire una Corte di giustizia comune, vedi HAMMES, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Luxembourg, 1959. Sulla funzione che la Corte comune potrà esplicare nel « gettare un ponte » fra i sistemi delle diverse comunità, vedi, da ultimo, FASCHING, *Die Aufgaben der internationalen und übernationalen Gerichtsbarkeit*, in *Öst. Zeitschrift für öffentl. Recht*, 1960, p. 209.

zione dei Trattati istitutivi avvenga secondo principi giuridici.

Nell'armonizzare i principi di due o più comunità i cui confini appaiono spesso difficilmente definibili, la Corte avrà invece la fondamentale funzione di chiarire quali criteri debbano prevalere negli inevitabili contrasti. Nell'attuare questo compito la Corte, non meno di un altro organo comune, l'Assemblea, potrà determinare con la propria azione la fisionomia concreta dell'ordinamento particolare di carattere complesso e che riunisce i sistemi in cui operano le tre Comunità. Spetta pertanto alla Corte comune, nell'espletamento di questa funzione, una estrema latitudine di poteri: ed infatti nel disciplinare le materie non chiaramente attribuite alla competenza dell'una o dell'altra Comunità, la giurisprudenza della Corte coopererà in maniera essenziale a porre il sistema dei rapporti che intercorrono fra le Comunità europee.

5. Nel descrivere la fisionomia ed i compiti della Corte di giustizia comune, la dottrina non ha finora cercato di determinare, con adeguata analisi, se la natura della Corte sia arbitraria, o piuttosto giurisdizionale, e probabilmente questa lacuna si spiega ponendo mente al metodo di indagine accolto. La dottrina ha infatti generalmente desunto la soluzione del problema generale della natura degli organi di giurisdizione dei vari ordinamenti dalla soluzione che veniva data al problema della natura delle comunità in cui essi operano — e nel caso dalla natura che si attribuiva alle Comunità europee — mentre al contrario dall'aver precisato la natura dell'azione esplicata dalla Corte possono trarsi elementi per precisare la natura dell'ente nel cui seno la Corte agisce e funziona.

Si deve in primo luogo porre la questione se la Corte abbia natura arbitraria o giurisdizionale.

Come è noto la figura dell'arbitrato è stata contrapposta alla figura della giurisdizione sia negli ordinamenti delle comunità statuali, sia negli ordinamenti degli Stati federali, ed infine

nell'ordinamento internazionale, in maniera essenzialmente diversa.

Nel diritto interno degli Stati la soluzione arbitrale viene contrapposta da una serie di autori a quella giurisdizionale in quanto si asserisce che la prima trovi fondamento della sua efficacia obbligatoria nella volontà delle parti, mentre la giurisdizione trova il proprio fondamento diretto in una norma dell'ordinamento che attribuisce ad organi dello Stato il potere di decidere con forza obbligatoria determinate controversie attuando così una sostituzione di carattere istituzionale nei confronti dei privati (45).

Negli ordinamenti degli Stati federali l'organo giurisdizionale esprime le tendenze d'accentramento della comunità, così come accade per il Tribunale federale elvetico, o per la Corte Suprema nella costituzione degli Stati Uniti, mentre un tribunale arbitrale esprime piuttosto le tendenze di decentramento (46).

Nell'ordinamento internazionale taluni scrittori ritengono che si abbiano, sia pure in casi limitati, vere e proprie forme di giurisdizione che si possano contrapporre all'arbitrato. Essi ritengono che la differenza fra l'arbitrato e la giurisdizione si individui nella diversa posizione delle parti rispetto alla controversia, in quanto il potere dell'arbitro è successivo, eventuale, non predisposto rispetto alla controversia (47). Casi di re-

(45) Questa tesi è stata particolarmente chiarita nella dottrina italiana, fra gli scrittori di diritto processuale, dal CHIOVENDA, di cui vedi le *Istituzioni di diritto processuale*, vol. I, Napoli, 1933-34, p. 70 ss., e fra gli scrittori di diritto internazionale privato dall'ANZILOTTI, di cui vedi le note nella *Riv. dir. intern.*, 1906, p. 70 ss., 1907, p. 372; 1912, p. 273 ss. Per una bibliografia della letteratura italiana in materia rimando alla voce *Arbitrato* c) *Diritto processuale civile*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Milano, 1958, p. 957 (a cura di BIA-MONTI).

(46) Sul punto vedi KUNZ, *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1929, p. 695.

(47) Così QUADRI, *Arbitrato e giurisdizione nel diritto internazionale*, in *Jus*, 1950, p. 336 ss. Sotto vari aspetti affine è la posizione del BALLADORE PALLIERI, *Gli emendamenti allo Statuto delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 1946, p. 199.

lamento giurisdizionale delle controversie si avrebbero nel diritto internazionale solo quando sia previsto un sistema per cui il tribunale possa venire adito unilateralmente, come nel caso di accettazione della clausola facoltativa dell'art. 36 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia. In tutti gli altri casi si avrebbe quella soluzione arbitrare che tuttora rappresenta la regola nella comunità internazionale.

Altri scrittori ritengono invece che la contrapposizione fra soluzione giurisdizionale e soluzione arbitrare non abbia significato in una comunità di soggetti liberi e posti su di un piano di parità quale la comunità internazionale odierna. Il potere di un tribunale arbitrare, anche di carattere permanente, si richiama pur sempre ad un accordo mediato o immediato delle parti, ma poichè nell'ordinamento internazionale l'accordo assume la stessa funzione che ha la legge negli ordinamenti statuali, nel diritto internazionale non sarebbe corretto parlare di arbitrato ma esclusivamente di giurisdizione (48). Ed infine altri scrittori muovono dalla medesima constatazione che la comunità internazionale sia una comunità di enti liberi, coordinati, *superiorem non recognoscentes*: ma ne deducono la opposta conclusione che in essa possa parlarsi solo di arbitrato, e che il tribunale internazionale appaia essenzialmente un organo delle parti compromittenti (49).

Ciò premesso è chiaro che la dottrina ha, pur nelle diversissime posizioni assunte, cercato in ogni caso di individuare la differenza fra arbitrato e giurisdizione precisando le caratteri-

(48) In questo senso MORELLI, *La sentenza internazionale*, Padova, 1931, p. 193 ss.; ACO, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1943, p. 27; ARANGIO-RUIZ, voce *Arbitrato internazionale*, nell'*Enciclopedia del diritto*, vol. II, p. 975 ss.

(49) Su quest'ultima concezione vedi SALVIOLI (GABRIELE), *La Corte Permanente di giustizia internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 1923, p. 11 ss. e p. 450 ss., ed in particolare p. 458 ss. Nel senso che il tribunale internazionale completa del contenuto la manifestazione di volontà delle parti compromittenti, vedi le fondamentali considerazioni dell'ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, vol. III, Roma, 1915, p. 390 ss.

stiche dei vari modi di soluzione delle controversie in relazione agli aspetti strutturali dell'ordinamento delle comunità in cui tali modi sono destinati ad operare: il che non comporta che la qualificazione dei tribunali debba dedursi dalla natura delle comunità medesime.

Non si potrà quindi parlare della natura, arbitrare o giurisdizionale, della Corte di giustizia delle Comunità europee se non riferendosi alla concreta struttura ed alle caratteristiche della società in cui la Corte opera. Si richiama quindi la fisiologia delle Comunità europee, che è quella di comunità particolari operanti nel quadro della comunità internazionale generale. Sembra a chi scrive, per una serie di motivi esposti in un precedente lavoro, di dover accogliere la tesi, da ultimo autorevolmente riaffermata anche nella dottrina italiana (50), della natura internazionalistica degli enti sopranazionali europei che si inseriscono quali comunità particolari nella comunità internazionale generale.

Perchè venga accolta o la tesi che afferma la natura arbitrare della Corte di giustizia comune o la tesi opposta che ne afferma la natura giurisdizionale, sembrano particolarmente rilevanti talune caratteristiche del funzionamento della Corte stessa, le quali vanno sempre considerate nel più vasto quadro della struttura delle comunità nel cui ambito essa opera (51).

(50) Vedi sul punto, il mio lavoro su *Il fenomeno dell'organizzazione...*, cit. p. 135 ss. Per una elencazione degli autori che hanno accolto tesi diverse soprattutto rispetto alla C.E.C.A. vedi la bibliografia contenuta nel lavoro predetto. In senso conforme vedi da ultimo l'ampia dimostrazione del SERENI, *Le organizzazioni*, cit., p. 45 ss. Per il Sereni le organizzazioni internazionali sono comunità particolari — munite però di ordinamenti giuridici interni — che operano nel quadro del diritto internazionale generale. Sul significato del diritto interno delle organizzazioni internazionali vedi da ultimo (in senso però difforme da quello che viene qui accolto), VERDROSS, *Völkerrecht*,⁴ Wien, 1959, p. 4 ss.

(51) Sulla necessità di tenere presente, al fine di attribuire un determinato carattere ad un organo giurisdizionale, non un dato soltanto, ma una molteplicità di dati, che permettano di coglierne i vari aspetti, vedi le fini osservazioni del CAVARÉ, *La notion de juridiction internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 505.

A) In primo luogo normalmente la Corte è adita su ricorso unilaterale: ma in taluni casi è possibile promuovere una azione solo in virtù di un compromesso o in base ad una clausola compromissoria. Si prevede un'attività giurisdizionale della Corte in virtù di un compromesso nell'art. 89, comma II del Trattato della C.E.C.A. in caso di controversie fra Stati membri connesse con l'oggetto del Trattato ed inoltre nell'art. 182 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e nell'art. 154 del Trattato della Comunità atomica in ipotesi sostanzialmente analoghe. Invece per l'art. 42 del Trattato della C.E.C.A., per l'art. 181 del Trattato della Comunità economica e per l'art. 153 del Trattato della Comunità atomica, la Corte può giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dalle Comunità, o per conto di esse. Per il rilievo che ha concretamente avuto, occorre sottolineare l'importanza dell'articolo 42 del Trattato della C.E.C.A., attraverso cui alla Corte è stato possibile di esercitare la giurisdizione su di una serie di controversie relative allo *status* dei funzionari e dei dipendenti ed ai loro diritti: controversie la cui soluzione, per il numero e l'importanza di esse, appare fondamentale nell'economia della Corte e della Comunità. Indubbiamente in questi casi lo statuto del personale, in cui è contenuta la clausola compromissoria, ha assunto la natura e la funzione di un atto che ha integrato le disposizioni relative al potere di giurisdizione della Corte contenute nel Trattato istitutivo: è quindi uno di quegli atti che integrano l'atto costitutivo e che sono abbastanza comuni negli enti internazionali (52).

Ove si abbia presente l'esperienza della Corte in materia di controversie con i dipendenti, si potrebbe essere portati ad affermare che tutte le volte in cui una clausola compromissoria

(52) Vedi sul punto l'ampia elencazione del SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 176 ss.

permette il ricorso unilaterale alla Corte si verifica una situazione sostanzialmente diversa da quella che si attua quando la Corte è adita in virtù di un compromesso, in quanto solo nel primo caso le parti sarebbero soggette alla giurisdizione della Corte. Nell'ordinamento delle Comunità europee il compromesso esaminato nella sua concreta funzione assumerebbe pertanto, nei confronti dell'attività giurisdizionale, una funzione nettamente distinta da quella spettante alla clausola compromissoria, diversamente da quello che comunemente si afferma in diritto interno. Una più attenta osservazione fa però rilevare che anche nel caso di compromesso le parti possono adire la Corte solo entro i limiti prestabiliti dal Trattato istitutivo, dallo Statuto della Corte e dal Regolamento di procedura (53). Questi testi, come accade per tutti i tribunali internazionali permanenti, esercitano una funzione essenziale rispetto alla determinazione dell'ambito di giurisdizione della Corte di giustizia, in quanto pongono i principi istituzionali della Comunità in cui opera il tribunale medesimo.

B) Alle parti non è permesso di porre in alcun modo norme giuridiche materiali o processuali, che la Corte debba osservare nella sua decisione. Sembra che tale soluzione si debba accogliere anche nel caso di procedimenti relativi a controversie fra Stati e che si svolgono in seguito a compromesso (54).

C) Nei casi più importanti di giurisdizione, le azioni promovibili innanzi alla Corte di giustizia sono azioni tassativamente prefigurate e non è in alcun caso possibile una estensione di esse, il che sarebbe in contrasto con le funzioni della Corte nelle Comunità europee (55) di cui deve as-

(53) Esattamente a questo proposito osserva il DAIG che « Da der G. H. auch für derartige Prozesse Regeln aufzustellen befugt und verpflichtet ist, können die Mitgliederstaaten Abreden über das Verfahren nur insoweit treffen, wie es die Verfahrensordnung zulässt » (*Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 202).

(54) Sul punto vedi REUTER, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Journal du droit international*, 1953, p. 4 ss.

(55) Sul punto vedi particolarmente le acute osservazioni del LAGRANGE,

sicurare il carattere giuridico mediante l'attuazione dei trattati istitutivi.

D) Le parti quali che siano — Stati, privati, organismi comunitari, imprese — si trovano rispetto all'organo giudiziario in una identica posizione di subordinazione e non possono in alcun modo disporre circa l'esercizio del potere giurisdizionale della Corte.

E) A qualsiasi controversia che si discuta innanzi alla Corte si applicano le medesime norme materiali e processuali, e cioè: a) il diritto internazionale particolare delle Comunità, scritto o consuetudinario; b) le norme di diritto internazionale generale; c) in taluni casi i principi generali del diritto comune agli Stati membri, e cioè essenzialmente quando i Trattati istitutivi non abbiano regolato la questione in modo diretto, ed appaia giusto e opportuno non pronunciare un *non liquet*. Le norme nazionali dei singoli Stati membri sono applicabili in seguito a rinvio espresso, ma indubbiamente la giurisprudenza della Corte ha, nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, interpretato con notevole larghezza questo principio, richiamando nell'ambito di un istituto comune agli Stati membri la disciplina propria di un particolare ordinamento. d) sempre nei limiti posti dal Trattato istitutivo e dall'opportunità di non effettuare un diniego di giustizia, la Corte adempie ad una attività creativa. La funzione della Corte, sia essa una funzione interpretativa o, entro certi limiti, creativa, ha quindi in ogni caso un aspetto unitario (56).

Comunicazione, in *Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 180 ss. Il Lagrange chiaramente delinea la funzione della tutela giurisdizionale in seno alla Comunità, ponendo particolarmente l'accento sul fatto che essa adempie alle medesime funzioni di tutela costituzionale che in forme assai diverse vengono esercitate nelle comunità degli Stati. Nello stesso senso vedi pure le Conclusioni del LAGRANGE per la sentenza del 10 dicembre 1957, in *Raccolta*, vol. III, p. 198 ss.

(56) Tale aspetto dell'attività della Corte è stato esattamente messo in rilievo, con riferimento però quasi esclusivo ai principi giuridici comuni agli Stati membri, di cui si è messa in luce la funzione esercitata al fine di attribuire alla

F) La giurisdizione della Corte è esclusiva, in quanto sussiste una impossibilità che i soggetti delle Comunità ricorrano a diverse forme di composizione delle controversie nell'ordinamento, ed in quanto non si prevede nel sistema un ricorso a tribunali esterni contro i provvedimenti che essa pronuncia (57).

G) Ed infine la giurisdizione della Corte ha carattere obbligatorio: le parti infatti vi sono sottoposte in ogni caso e senza che vi sia un'immediata accettazione del potere giurisdizionale di essa, con l'unica eccezione delle controversie più propriamente internazionali. Tale aspetto della giurisdizione della Corte si contrappone a quello della Corte internazionale di giustizia alla quale l'art. 95 della Carta delle Nazioni Unite attribuisce un carattere essenzialmente volontario.

Indubbiamente le particolarità del processo innanzi alla Corte richiamano piuttosto i lineamenti di un organo giurisdizionale anzichè quelli di un organo arbitrale. Particolare rilievo attribuirei al fatto che viene tolta in modo assoluto alle parti la possibilità di porre principi materiali e processuali che possano influire sulla soluzione della controversia, diversamente da quello che si attua relativamente ai procedimenti arbitrali. Manca in particolare ai soggetti del processo ogni possibilità di influire sulla formazione dei principi che, nel-

giurisprudenza, nell'ambito del suo potere di rilevazione, un mezzo di interpretazione particolarmente efficiente. Vedi a questo proposito le osservazioni del GRASSETTI, *La tutela giurisdizionale delle imprese nella Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *Studi De Francesco*, vol. II, Milano, 1957, p. 675 ss.; nonché JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*, Berlin und Frankfurt a. M., 1954, p. 76 ss.

(57) Sotto questo profilo è interessante notare la tendenza, del tutto contrastante, delle unioni che presentano un grado minore di concentrazione e che aderiscono alla giurisdizione della Corte internazionale di giustizia. Per un caso particolare vedi PERASSI, *La giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia nei rapporti fra gli Stati dell'U.E.O.*, in *Riv. dir. internaz.*, 1956, p. 61.

l'ordinamento particolare della Corte, ne disciplinano l'ambito di giurisdizione.

Accade anzi che non solo alle parti venga precluso ogni potere relativo alla formazione di regole giuridiche, ma che i principi che regolano lo svolgimento del processo, e soprattutto l'istruzione probatoria, appaiano quanto mai rigidi, e tali da togliere quasi completamente ogni potere dispositivo alle parti. Sotto questo profilo il procedimento innanzi alla Corte comune si riallaccia più che al processo civile degli Stati dell'Europa occidentale (e a maggior ragione al processo di tipo anglosassone dominato dal principio dispositivo) a due altri tipi di procedimento: al procedimento innanzi alla Corte internazionale di giustizia e al procedimento giurisdizionale-amministrativo che si svolge innanzi al Consiglio di Stato francese, il cui modello fu, come si sa, tenuto presente in larga misura dagli autori del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio.

Al procedimento innanzi agli organi statuali di giustizia amministrativa il procedimento innanzi alla Corte comune indubbiamente si accosta anche per il carattere, già rilevato, della prefissazione delle azioni esperibili. È una caratteristica della giurisdizione civile, così come si attua negli Stati moderni, che il soggetto di diritto possa chiedere al giudice di accertare il significato della legge nel caso concreto, e ciò ogni qualvolta vi abbia interesse o quanto meno nell'ambito di classi di controversie di amplissima estensione. Nel procedimento innanzi alla Corte comune è possibile invece, almeno nei casi più tipici di giurisdizione, promuovere solo talune azioni preventivamente determinate. La giurisdizione della Corte viene infatti normalmente determinata in base alle categorie di azioni esperibili: più raramente in base alle controversie che possono venire ad essa sottoposte. Caratteristica questa che è del tutto compatibile con l'esplicazione del potere di giurisdizione in alcuni ordinamenti giuridici (*jus honorarium* nell'epoca ro-

mana (58), giurisdizione amministrativa (59)) ma non certo con la esplicazione di un potere arbitrale.

Quale ultimo carattere della giurisdizione della Corte, occorre mettere in evidenza come nell'ambito di essa abbiano un rilievo di estrema importanza le azioni dirette ad accertare la validità di un atto: il che rappresenta una nota comune non solo, come si è detto, con i procedimenti giurisdizionali-amministrativi, ma anche ed in maggior misura con le forme di attuazione della giurisdizione nell'ambito dell'ordinamento internazionale generale (60).

6. Come è noto il concetto di attività arbitrale è strettamente connesso con il concetto di ordinamento arbitrale. Che l'attività degli arbitri si svolga, nell'ambito di un ordinamento generale, ponendo in essere un ordinamento particolare, un sistema processuale proprio, è stato da molto tempo osservato sia a proposito degli ordinamenti interni (61), sia a proposito dell'ordinamento internazionale. Rispetto all'ordinamento internazionale si è anzi ritenuto dalla dottrina che all'attività delle parti e dei tribunali si ricollegli un ordinamento particolare proprio dei soggetti della controversia concependosi che

(58) Vedi sul punto per tutti PUGLIESE, *Actio e diritto subiettivo*, Milano, 1939, p. 111 ss. (che richiamo in particolar modo per la dimostrazione dell'irrelevanza formale dei provvedimenti pretori rispetto allo *jus civile*) e ARANGIO-RUIZ (VINCENZO), *Istituzioni di diritto romano*, Napoli, 1934, p. 107.

(59) Sulla funzione dell'azione nel procedimento di giustizia amministrativa vedi da ultimo le considerazioni del RIBOLZI, *L'azione nel diritto processuale amministrativo*, Milano, 1955, p. 83 ss.

(60) Una tendenza dell'ordinamento internazionale in questo senso viene messa in rilievo dal CAVARÉ, *Le recours en interprétation et en appréciation de la légalité devant les tribunaux internationaux*, in *Zeitschrift für öff. Recht und Völkerrecht*, 1953-54, p. 482 ss.

(61) Per una bibliografia su questo punto vedi il lavoro del MINOLI, *Studi e proposte per una legge uniforme dell'arbitrato*, in *Atti del Convegno internazionale per la riforma dell'arbitrato*, Milano, 1955, p. 63 ss. Fondamentali, a questo proposito, appaiono i contributi dello SCHOENKE, *Das Schiedsgerichtsverfahren nach dem heutigen deutschen Recht*,² Berlin und Köln, 1954.

solo nell'ambito di questo ordinamento il giudice sia titolare di situazioni giuridiche (62).

Contro l'estremo rigore di una tale visione si è invero osservato (63) che la continuità, sul piano giuridico, fra la sentenza e le attività processuali che la precedono, porta ad escludere che l'attività del giudice si svolga in un ordinamento diverso da quello generale, nonostante la natura degli effetti di tali attività, i quali effetti sono interni anzichè esterni al giudizio. Nella comunità internazionale è indubbio il carattere particolare degli ordinamenti che si instaurano fra le parti che hanno sottoposto ad una soluzione di tipo giurisdizionale una loro controversia, ma da ciò non discende che in quegli ordinamenti venga in ogni caso attribuito alle parti un potere, di rilevante ampiezza, di porre norme materiali e processuali che si impongono al giudice.

Mentre alle parti spetta in larga misura questo potere quando esse deferiscono la soluzione della controversia ad un tribunale *ad hoc*, o quando esse si avvalgono degli strumenti offerti dalla Convenzione istitutiva della Corte permanente di arbitrato, una situazione del tutto diversa si ha quando le parti ricorrono alla Corte internazionale di giustizia. Caratteristica dell'ordinamento particolare della Corte è la formazione di un complesso di norme, materiali e processuali, che si impongono alle parti e che nel loro insieme costituiscono l'aspetto di maggior rilievo del carattere permanente e istituzionale di quell'organo (64).

(62) Vedi sul punto MORELLI, *La théorie générale du procès international*, in *Recueil des Cours*, 1937, III, p. 325.

(63) Vedi le perspicue considerazioni del CAPOTORTI, *Intorno al recente progetto di convenzione sulla procedura arbitratale*, in *Riv. dir. internaz.* 1957, p. 221, nota 43.

(64) Sul concetto di tribunale internazionale istituzionale di tipo permanente confronta ancora le pagine del LAMMASCH, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange*, Stuttgart, 1914, p. 51 ss. Sulla funzione svolta dalla Corte internazionale di giustizia al fine di elaborare un sistema

Il fenomeno della formazione di un sistema di norme, materiali e processuali, è proprio anche della Corte di giustizia delle Comunità europee. Tuttavia, nei confronti della Corte internazionale di giustizia, le differenze sono notevoli, e meritano di essere rilevate.

In primo luogo nell'ambito delle Comunità europee il sistema giuridico particolare in cui agisce la Corte e che essa coopera a determinare coincide con il sistema proprio delle comunità nella cui organizzazione la Corte s'inserisce. È questa ovviamente la conseguenza più interessante, sul piano della produzione del diritto, del fatto che la Corte costituisce un organo delle Comunità europee, e quindi ha un compito ed una fisionomia solamente nel loro ambito ed in funzione di esse. La Corte internazionale di giustizia, invece, nonostante l'espressione usata dall'art. 92 della Carta di San Francisco (The international Court of Justice shall be the principal judicial Organ of the United Nations) non è un organo delle Nazioni Unite o meglio lo è solo nel caso in cui essa adempie a funzioni consultive (65). Quando la Corte esplica funzioni giurisdizionali, essa indubbiamente agisce non tanto nel quadro della comunità particolare delle Nazioni Unite, quanto nel quadro della comunità internazionale generale, anche se non si voglia accettare la tesi degli scrittori che nella Corte vedono, nel caso che le parti siano preventivamente sottoposte alla sua giurisdizione, un organo della comunità internazionale (66).

giuridico a cui le parti debbono adeguarsi, vedi le brevi osservazioni del GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, Genève, 1953-54, vol. II, pp. 130-131.

(65) Vedi sul punto il mio lavoro su *I rapporti fra il tribunale amministrativo*, cit., p. 272 ss. e la bibliografia ivi citata. La natura arbitrare della Corte internazionale di giustizia viene generalmente ammessa dagli scrittori italiani: vedi ad es. SPERDUTI, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1958, p. 176.

(66) Vedi sul punto le considerazioni del QUADRI (*Diritto internazionale pubblico*,³ cit., p. 220), per cui « la difficoltà che provano molti scrittori ad ammettere l'idea di giurisdizione internazionale riposa sul concetto del diritto internazionale come *Koordinationsrecht*, per cui ad essi sfugge quella posizione di supremazia della Comunità che può assumere forma istituzionale sia pure attra-

Il sistema giuridico di norme nel cui ambito opera la Corte internazionale di giustizia coincide pertanto talvolta con il sistema giuridico della comunità internazionale generale; quando invece la Corte agisce quale organo di seconda istanza rispetto alle decisioni dei Tribunali che operano nell'ambito delle Nazioni Unite, o quando essa esplica una funzione consultiva, coincide con il sistema particolare delle Nazioni Unite.

Il sistema di norme applicate dalla Corte di giustizia delle organizzazioni europee coincide invece in ogni caso, ed anche relativamente ai casi di giurisdizione internazionale, con il sistema di norme vigente nell'ambito delle comunità stesse che l'attività della Corte contribuisce a chiarire ed a sviluppare. Di conseguenza ogni atteggiamento della giurisprudenza della Corte si riflette automaticamente ed immediatamente sulla fisionomia del sistema giuridico delle Comunità europee, la cui applicazione la Corte deve appunto garantire, come d'altronde un'evoluzione del sistema giuridico delle Comunità immediatamente si riflette sul sistema di norme della Corte.

Quanto si è detto vale per qualsiasi esplicazione dell'attività della Corte: ma particolare interesse offre, ai fini della rilevazione delle norme della Comunità, la funzione istituzionale, demandata alla Corte dai Trattati istitutivi delle Comunità europee, di assicurare il rispetto del diritto nella interpretazione e nell'applicazione dei Trattati medesimi (67).

Dalle considerazioni sinora svolte si deduce che la giurisprudenza della Corte di giustizia dà immediatamente un concreto valore e un esatto significato alle disposizioni del Trattato

verso l'accordo delle parti, ogni qualvolta venga a crearsi un organo cui le parti sono individualmente sottoposte ».

(67) Il compito di assicurare il rispetto del diritto nella interpretazione e nella applicazione dei trattati istitutivi viene attribuito alla Corte dall'art. 31 del Trattato della C.E.C.A., dall'art. 164 del Trattato della Comunità economica europea, dall'art. 136 del Trattato della Comunità atomica.

istitutivo: funzione che avvicina la fisionomia della Corte a quella di una Corte operante nell'ambito di uno Stato e che abbia il compito di accertare la legittimità costituzionale delle leggi. Queste considerazioni danno la misura dell'efficacia dell'azione svolta dalla Corte nelle comunità internazionali particolari di cui la Corte è organo: l'efficacia dell'azione che la Corte esplica rispetto all'ordinamento di una comunità strutturalmente organizzata, supera infatti in certo modo l'ambito delle concrete controversie dedotte e costituisce, mi sembra, l'aspetto più decisivo del carattere giurisdizionale di essa. Qualsiasi natura si attribuisca all'arbitrato, è caratteristica di quest'ultimo la formazione di un sistema giuridico proprio delle parti che precede e affianca il sistema giuridico in cui l'arbitrato opera. Nulla di tutto questo accade nella Corte di giustizia comune, che non solo è l'organo di talune comunità particolari organizzate, ma è l'organo cui viene affidato il potere istituzionale di rilevare in maniera esclusiva il sistema giuridico di esse.

Organo delle Comunità europee la Corte, in tutti i vari aspetti della sua azione istituzionale, esercita quindi una efficacia spesso decisiva ai fini di determinarne la fisionomia giuridica, e di precisarne l'ambito di azione.

Si è già rilevato che la predeterminazione dei tipi di azioni esperibili innanzi alla Corte e la prefigurazione di esse costituisce un importante argomento per escludere il carattere arbitrale della Corte medesima (68). Occorre aggiungere che senza

(68) Tutte le volte in cui l'azione del giudice si esplica essenzialmente nell'ambito della comunità particolare delle parti, le azioni non possono infatti venire predeterminate. Esattamente ha rilevato questo principio la Corte permanente di giustizia internazionale negli affari *Droit des minorités en Haute-Silésie*, in *Reports, Série A*, n. 15, p. 22; e *Usine de Chorzow* (fond), in *Reports, Série A*, n. 17, pp. 37-38 (coll'indicazione abbreviata *Reports* si richiama qui la raccolta dei provvedimenti della Corte permanente e poi della Corte internazionale di giustizia). Particolarmente efficace l'affermazione della Corte nel secondo dei due casi «... La Cour est donc toujours compétente du moment où les Parties acceptent sa juridiction, car il n'y a aucun différend que les Etats admis

alcun dubbio tale predeterminazione ha un'efficacia notevolissima rispetto alla precisazione del concreto aspetto dell'ordinamento, nel senso di attuare nell'ambito della Comunità la tutela dei soli interessi che siano muniti di un diritto di azione. In questo senso la predeterminazione delle azioni esplica nell'ordinamento delle Comunità europee la stessa funzione nel campo del diritto materiale che storicamente attuò nel diritto romano classico e che tuttora esplica negli ordinamenti degli Stati moderni rispetto ai diritti che non siano muniti di azione (69).

Una influenza esterna non minore si deve attribuire ai principi che stabiliscono quali persone possiedono la capacità e la legittimazione ad agire innanzi alla Corte. La soggettività nell'ordinamento delle Comunità europee, e quindi la possibilità di attribuire ad enti le conseguenze di situazioni giuridiche materiali, viene in larga misura determinata dalla possibilità di adire la Corte. La Comunità del carbone e dell'acciaio si distingue dalle due altre Comunità proprio perchè in queste ultime, contrariamente a quello che avviene nella prima, è attribuito a tutte le persone fisiche e giuridiche il potere di adire la Corte.

Altrettanta importanza riveste l'oggetto della giurisdizione: le norme che ne riflettono l'ambito contribuiscono infatti in maniera essenziale a determinare la possibilità di un'azione giuridica dei soggetti delle Comunità.

Pertanto il carattere di ordinamento di diritto deve venire riconosciuto alle tre Comunità anche e soprattutto per il fatto che in esse l'azione degli organi comunitari non solo viene sotto-

à ester devant la Cour ne puissent lui soumettre, sauf dans les cas exceptionnels où le différend serait de la compétence exclusive d'un autre organe ».

(69) Circa la funzione esplicata dalle norme processuali in un ordinamento fondato sul principio della predeterminazione nelle azioni, vedi le considerazioni dell'ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, parte I: *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, in *Rivista dir. civ.*, 1955, p. 247 ss., e in particolare a p. 289 ss.

posta al diritto e trova la sua fonte in norme giuridiche, ma è soggetta ad un controllo quanto mai ampio da parte della Corte di giustizia. Così pure il principio dell'eguaglianza dei soggetti nei confronti dell'organo giurisdizionale trova una larga applicazione nel diritto delle Comunità proprio perchè in esse si ha quasi sempre quella piena equiparazione del privato all'organo pubblico circa la tutela dei propri diritti nei confronti dell'autorità giudiziale che costituì uno dei postulati del giusnaturalismo del Montesquieu, ma che non trovò mai un'integrale applicazione negli Stati moderni (70).

(70) Richiamando per l'appunto una tale eguaglianza mi sembra sia da respingere la tesi secondo la quale in base all'art. 33 del Trattato della C.E.C.A. verrebbe concessa agli Stati membri una tutela più ampia che non alle imprese. Questa tesi però almeno sino ad ora è del tutto dominante (sul punto vedi per tutti LAGRANGE, *La Cour de Justice*, cit., p. 422 ss.) ma a mio avviso ha il torto di vedere una maggiore tutela dove, invece, si ha soltanto un potere maggiore di agire per il ristabilimento del sistema comunitario. Dubbi circa la posizione di eguaglianza delle varie parti legittimate ad agire potrebbero d'altronde sussistere, ove si accogliessero le premesse del Lagrange, non solo rispetto alle azioni di nullità nell'ambito della C.E.C.A., ma anche rispetto alle azioni di nullità previste dall'art. 173 del Trattato della Comunità economica europea, il che viene concordemente escluso, e contrasterebbe con il testo del Trattato.