CAPITOLO II

NATURA E CLASSIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLA CORTE

Sommario: 7. Premesse generali. - 8. I fini dell'attività giurisdizionale della Corte. - 9. La tutela di interessi nei sistemi delle Comunità e il diritto di azione. Carattere limitato di quest'ultimo. - 10. La giurisprudenza della Corte in materia di tutela di interessi. - 11. Sui rapporti fra interesse tutelato ed azione esperibile. - 12. Sui vari tipi di provvedimenti della Corte: sentenze di mero accertamento, sentenze di accertamento costitutivo, sentenze costitutive, sentenze dispositive, sentenze di condanna e sentenze in materia sanzionatoria. - 13. L'attività consultiva della Corte comune: caratteristiche e fini di essa.

7. Poichè l'attività della Corte comune si esplica in modi sostanzialmente distinti in ciascuna delle tre Comunità, è possibile delinearne le funzioni solo analizzando separatamente il complesso dei suoi poteri, e determinando come la sua azione li inserisca in ognuno dei sistemi comunitari. In una analisi così condotta scarsi sono gli aiuti che possono derivare da un riferimento alla struttura di altre comunità, e alla vita sociale che in esse si svolge. Manca infatti, nelle organizzazioni internazionali, quella ripartizione istituzionale di compiti fra i vari organi che si attua, anche se non integralmente, in una serie di Stati moderni (71): non è pertanto possibile classificare gli atti delle organizzazioni internazionali basandosi sul criterio formale della natura e delle funzioni degli organi da cui quegli atti pro- manano, così come non è possibile, se non con notevoli limita-

(71) Su questo punto vedi le considerazioni contenute nel mio studio su *Il fenomeno dell'organizzazione e la Comunità internazionale*, cit., p. 67 e in SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, pp. 222-266.

zioni e riserve, una classificazione degli organi a seconda delle attività che essi esercitano.

Non si può, in particolare, compiere una classificazione degli organi degli enti internazionali a seconda che essi esplicino funzioni per la massima parte legislative, esecutive o giudiziarie. Così la Corte delle Comunità europee adempie ad una serie di funzioni non propriamente giurisdizionali, usando la parola nel senso proprio degli studiosi di diritto statale, ma costituzionali o consultive, anche se in ogni caso lo scopo ultimo dell'attività della Corte è il medesimo. Il fatto poi che la Corte operi in più ordinamenti (delle singole Comunità, degli Stati membri, della comunità che comprende i tre sistemi), ed il fatto che soggetti nell'ordinamento della Corte siano gli Stati membri, le istituzioni delle Comunità, in taluni casi le Comunità stesse, le imprese, le associazioni di imprese, le persone fisiche e giuridiche, talvolta anche estranee alle Comunità, rende più singolari gli aspetti del sistema della Corte.

Con questi avvertimenti sembra corretto dividere le funzioni della Corte in giurisdizionali — comprendendo in esse le c.d. funzioni di alta amministrazione e costituzionali — e consultive: tale distinzione si basa sulla diversa efficacia e sulle caratteristiche degli atti in cui si esprime l'attività della Corte comune.

8. Una definizione degli scopi della funzione giurisdizionale ha, come è ovvio, un valore relativo, in quanto è necessariamente connessa alla definizione che si dia degli scopi che si propongono gli altri organi operanti in un medesimo sistema, e con tale valore è stata posta nella scienza giuridica. Così negli ordinamenti statuali gli scopi dell'attività giurisdizionale si sono formulati con riferimento ai fini diversi che si propongono le altre attività: se infatti, ad esempio, si affermi che la giurisdizione tende ad accertare il preciso significato della norma nel caso singolo, tale definizione ha un valore solo in riferimento allo

scopo e alle caratteristiche dell'attività legislativa e dell'attività esecutiva su cui gli organi giurisdizionali esercitano un controllo. Se invece l'attività giurisdizionale viene concepita come diretta ad attuare una composizione delle liti, i fini di questa attività non possono venire delineati se non in relazione ad una insufficienza degli altri mezzi predisposti nell'ambito del medesimo sistema allo scopo di ottenere un pacifico sviluppo della vita di relazione. L'attività giurisdizionale opera quindi al fine di integrare attività diverse nel quadro di un medesimo ordinamento (72).

Nell'ambito degli ordinamenti delle Comunità europee venne in un primo momento sostenuto che il compito essenziale della Corte consiste nello svolgere un controllo sull'azione degli altri organi sociali: tesi questa che partiva da una visione parziale dei rapporti fra la Corte e l'Alta Autorità nell'ambito della C.E.C.A. Un'analisi più approfondita della struttura delle Comunità indusse invece a porre l'accento sul compito spettante alla Corte di attuare i principi giuridici dei Trattati istitutivi. Partendo da tale affermazione si è messo in luce come la funzione giurisdizionale appaia assai più importante che non negli Stati in quanto per la mancanza di organi politici solo l'azione della Corte di giustizia può consentire l'attuazione dei principi istituzionali accolti nel sistema delle Comunità. Dalla tesi discende che il controllo sugli organi diversi appare come una conseguenza diretta dell'attuazione dei principi giuridici dei sistemi comunitari individuandosi nell'attuazione dell'ordinamento giuridico la funzione essenziale della Corte. Definizione questa che nelle comunità statuali viene solitamente accolta rispetto alla funzione giurisdizionale in genere, e non rispetto ai singoli organi procedurali (73): ma ciò non

(72) Vedi in questo senso CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, vol. I, Padova, 1936, p. 43 e, con formulazione però assai diversa, *Diritto e processo*, Napoli, 1958, p. 33.

(73) Vedi a questo proposito ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*,² Milano, 1947, p. 306.

può stupire ove si rifletta che l'organizzazione giurisdizionale delle Comunità europee è rigidamente accentrata e presenta un aspetto unitario.

L'importanza della funzione della Corte è tanto maggiore in quanto, come si è esattamente osservato, ove non esistesse l'organo giurisdizionale le Comunità europee assumerebbero carattere da regime assoluto (74). Così pure mentre si dava un estremo rilievo alle solenni affermazioni dei Trattati istitutivi, per cui la Corte assicura l'attuazione dei principi istituzionali dei Trattati, si metteva, come si è visto, in luce la caratteristica della Corte di esercitare una funzione dinamica e non ritardatrice nei sistemi delle Comunità europee (75).

L'affermazione che la Corte attua il sistema delle Comunità deve essere ulteriormente precisata. Ed infatti in molti scrittori che accolgono la tesi vi è la tendenza, non sempre avvertita, a distinguere fra principi costituzionali delle Comunità, e norme dei Trattati istitutivi, mentre altri scrittori hanno identificato nei Trattati istitutivi il complesso di norme costituzionali delle Comunità, contrapponendolo a qualsiasi altra norma abbia vigore nell'ambito di esse. Tali tendenze non appaiono isolate, ma si ricollegano allo sforzo, comune a parte della dottrina, di individuare in seno alle organizzazioni internazionali una classe di norme costituzionali e una classe di norme ordinarie, distinguendo dal lato strutturale una funzione costituente e una funzione legislativa ordinaria. Nonostante la Corte della C.E.C.A. abbia in parte accolto la prima delle due tesi, è difficile consentirvi. Essa infatti trascura come ogni

(74) Così MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit im Schuman Plan*, in *Festschrift Laun*, Hamburg, 1953, p. 133. Che però l'azione della Corte non possa venire avvicinata al controllo generale politico che negli Stati viene esercitato dagli organi legislativi nei confronti del potere esecutivo, viene rilevato da alcuni autori: vedi in questo senso le osservazioni del MOSLER, *Der Vertrag...* cit., p. 43.

(75) Così da ultimo MÜNCH, *Zur Systematik der Organe der europäischen Gemeinschaften*, in estratto anticipato e s.d. da *Festschrift Schätzkel*, Düsseldorf, p. 243, con speciale riguardo ai provvedimenti che accertano una omissione degli organi istituzionali,

principio accolto nei Trattati istitutivi, e proprio per la natura di accordo internazionale di questi ultimi e per la funzione che essi esplicano di condizionare l'esistenza delle comunità, si imponga al giudice che operi nei sistemi comunitari (76). Di conseguenza viene esclusa, in linea di principio, ogni distinzione fra le norme giuridiche delle Comunità, così come si esclude che la Corte possa applicare norme non contenute o espressamente richiamate nel sistema dei Trattati (77).

In base al rilievo che solo attraverso l'azione della Corte si concreta il sistema giuridico delle Comunità taluni autori hanno, come già si è visto, parlato di una funzione creativa della Corte la quale, attuandone l'ordinamento comune, concretebbe un inizio di integrazione fra i sistemi dei paesi membri (78). Ma se appare esatto il rilievo assunto a fondamento

(76) Vedi ad es. il n. 2 della Risoluzione accolta dall'Institut de Droit international nella sessione di Amsterdam (sett. 1957) sul tema « Recours judiciaire à instituer contre les décisions d'organes internationaux », e, sul punto, le considerazioni del SALMON, *La quarante-huitième session de l'Institut de Droit international*, in *Friedenswarte*, 1958, p. 344, e l'opinione dissidente del giudice ALVAREZ allegata al parere del 13 luglio 1954 della Corte internazionale di giustizia, *Effet des jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant indemnité*, *Reports*, 1954, p. 73. Circa la parziale adesione della giurisprudenza della Corte alla tesi sopra combattuta in relazione agli artt. 2-5 del Trattato di Parigi vedi STEINDORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften*, I, p. 55 ss. Circa le affermazioni contenute nel testo, vedi le lucide considerazioni del VERDROSS, il quale parte però dalla sua nota concezione, qui non condivisa, di un diritto interno degli enti internazionali, in *The Status of foreign Private interest stemming from Economic Development Agreements with Arbitration Clauses*, in *Öst. Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1959, p. 449 ss.

(77) Vedi a questo proposito la significativa affermazione della Corte comune che, ribadendo di essere tenuta ad applicare solo il diritto delle Comunità, ha dichiarato la propria incompetenza ad applicare i singoli diritti degli Stati membri (sent. 4 febbraio 1959, in causa 1/58).

(78) Sul punto vedi i lavori del LAGRANGE, richiamati nella nota 22. Sviluppando la tesi del Lagrange si attribuisce alla Corte una funzione creativa di diritto, in quanto essa viene concepita come la naturale espressione di un ordinamento unitario preesistente formato dall'insieme dei sistemi giuridici dei paesi membri. I Trattati istitutivi di fronte a questo ordinamento unitario porrebbero non tanto le norme fondamentali su cui si deve sviluppare il sistema, ma bensì dei principi che possono attuare il sistema, ma anche derogare ad esso.

della tesi — e cioè che nelle Comunità europee la concreta attuazione e lo sviluppo del sistema può aversi solo attraverso l'azione dell'organo giurisdizionale — più difficile appare il consentire con la concezione federalistica che in essa si presuppone.

9. Ove poi si voglia approfondire l'analisi della funzione della Corte comune in relazione al suo oggetto appare indispensabile chiarire alcune caratteristiche della società in cui la Corte opera. Si viene così ad esaminare il rapporto fra l'attività giurisdizionale e il mondo sociale in cui essa si esplica, rapporto già da molto tempo analizzato dagli studiosi del processo civile (79). Ora è indubbio che la vita reale delle Comunità europee appaia profondamente diversa dalla vita reale delle comunità statuali. Nei sistemi delle Comunità europee ottengono in vari modi una tutela solo una serie di interessi ben determinati la cui configurazione si ricollega a principi propri dei sistemi: solo in un caso l'ordinamento prevede diritti subiettivi; e cioè nel caso del diritto d'azione, che rende concretamente operanti rispetto al fenomeno giurisdizionale quegli interessi che ne vengono muniti (80). Ma rispetto a questi interessi nel sistema processuale della Corte si possono solitamente far valere solamente azioni prefigurate dal diritto, e tendenti a risolvere classi ben determinate di conflitti, mediante provvedimenti tipici. Del tutto singolare appare la possibilità di agire rispetto a classi di controversie.

Il diritto di azione così concretantesi permette quindi di ricollegare il sistema materiale delle Comunità al sistema pro-

(79) Così da ultimo, in relazione al rapporto fra pretesa e lite e al rapporto fra processo e lite, CARNELUTTI, *Diritto e processo*, cit., p. 53 ss.

(80) Vedi sul punto le esatte osservazioni del BALLADORE PALLIERI, *Il Mercato comune europeo e la legislazione italiana antimonopolistica*, in *Diritto internazionale*, 1959, p. 407. Per questo autore però mentre la figura dell'interesse è la sola utilizzata nei sistemi comunitari rispetto ai privati — ove si prescinda dal diritto di azione — sussiste tutto un insieme di diritti-doveri fra le Comunità e gli Stati membri.

cessuale. Si conferma quindi l'esattezza della tesi per cui i concetti di ambito della giurisdizione e di oggetto della giurisdizione sono strettamente connessi e si dimostra ancora una volta come i rapporti fra diritto e processo si possano solo desumere dagli aspetti concreti di un ordinamento giuridico e dalla sua struttura in un momento determinato (81).

Il rilievo che la possibilità di esperire un'azione attribuisce agli interessi, che ne sono muniti, e quindi ai conflitti relativi ad essi, spiega come gli scrittori parlino generalmente di controversie da sottoporre alla Corte, o di azioni relative a controversie ad essa deferite (82). Ed occorre aggiungere che il concetto di controversia viene utilizzato nei Trattati rispetto all'attività precontenziosa prevista per talune controversie, e ciò particolarmente nei Trattati di Roma (83). Anche l'esi-

(81) A questo proposito vedi in particolare le osservazioni del LIEBMAN, *L'azione nella teoria del processo civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1950, p. 47 ss.

(82) Così nella letteratura italiana GASPARRI, *Appunti sulla Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio*, cit., GASPARRI, *Sulla legittimazione a ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia della C.E.C.A.*, in *Foro it.*, 1957, parte IV, p. 17 ss.; DURANTE, *La Corte di giustizia della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. int.*, 1953, p. 143 ss.; SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni di governo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, IV, *La Corte organo di controllo giuridico*, in *La Comunità internazionale*, 1960, p. 3 ss.

(83) Nell'art. 89 del Trattato di Parigi si prevedeva infatti la possibilità di una fase precontenziosa solo per le controversie fra gli Stati membri relative all'applicazione del Trattato. Gli artt. 169-170 e 141-142 dei Trattati di Roma prevedono invece come obbligatorio un parere motivato della Commissione quando essa ritenga che uno Stato membro non abbia adempiuto alle obbligazioni derivanti dal Trattato: solo successivamente la Commissione può ricorrere alla Corte. È pure prevista una fase precontenziosa innanzi alla Commissione qualora uno Stato membro ritenga che un altro Stato membro non abbia adempiuto alle proprie obbligazioni. La Commissione emette un parere motivato: gli Stati interessati presentano in contraddittorio le loro osservazioni scritte ed orali. Se la Commissione non emana il parere entro tre mesi la Corte di giustizia può essere adita senza altra formalità. Generalmente si ritiene che il contenuto delle norme della Comunità atomica sia più ampio di quello delle norme corrispondenti della Comunità economica (sul punto vedi i rilievi del BALLREICH, *Die Europäische Atomgemeinschaft*, cit., p. 39). Una fase precontenziosa viene pure prevista nelle varie

stenza di una fase precontenziosa attribuisce rilievo alla figura della controversia nel sistema delle Comunità, che è un sistema di interessi rilevanti di cui solo taluni vengono muniti di azione. Tali affermazioni meritano forse un maggior sviluppo.

10. Il sistema giurisdizionale della Corte comune tende, come si è detto, alla risoluzione di classi ben determinate di azioni e di controversie. Questo carattere di limitatezza si afferma con ogni precisione nelle Comunità europee: ma come è noto esso sussiste, secondo taluni autori, anche rispetto al fenomeno giurisdizionale quale si attua negli Stati moderni (84). La prefigurazione delle azioni esperibili rende più facile il determinare quali siano i requisiti di esse: assai più difficile appare il risalire alla figura dell'interesse tutelato, la quale precede e condiziona il mondo del processo. Dall'analisi delle decisioni della Corte appare comunque possibile dedurre elementi essenziali atti a chiarire i requisiti dell'una e dell'altra figura.

La giurisprudenza della Corte ha sempre correttamente dedotto ogni conseguenza dal principio per cui i sistemi delle

ipotesi di controversie relative alla compatibilità di accordi interstatali e interindividuali con il sistema della Comunità atomica (artt. 103 ss. del Trattato istitutivo).

(84) Circa la polemica che si ebbe nella dottrina italiana a proposito della tesi della pienezza della giurisdizione degli Stati rimando al mio lavoro *A proposito dei concetti di giurisdizione e di competenza per territorio nel diritto processuale civile internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. V, Milano 1953, p. 231 ss. Particolarmente importanti appaiono i lavori del CARNELUTTI, *Intorno al principio della pienezza della giurisdizione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1942, I, p. 222 ss. e del QUADRI, *Ancora sulla competenza dei giudici italiani*, in *Riv. dir. internaz.*, 1942, p. 257 ss., il quale autore sostiene la tesi opposta della limitatezza della giurisdizione degli Stati. La seconda tesi si sta affermando in questi ultimi anni ad opera degli scrittori che mettono in rilievo i rapporti fra l'attuazione formale di un sistema e le esigenze sociali di esso: sul punto vedi RUINI, *La dottrina italiana di diritto internazionale privato e processuale*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. X, p. 20 dell'estratto. Per una recente affermazione della limitatezza del potere giurisdizionale degli Stati vedi QUADRI, *Lezioni di diritto internazionale privato*, Napoli, 1959, p. 268.

Comunità europee sono ordinamenti particolari che traggono vita da un accordo internazionale istitutivo: la tutela di un interesse deve quindi venire espressamente configurata in una norma dei Trattati istitutivi o quanto meno discendere dai principi del sistema (85); eccettuati, naturalmente, i casi in cui la Corte stessa ha riaffermato il proprio potere creativo, nel silenzio del Trattato (86). Dell'insieme di decisioni di specie della Corte appare che essa ha generalmente fatto uso di grande larghezza nel definire i requisiti della figura dell'interesse tutelato, ammettendo che nel sistema della C.E.C.A. trovi una tutela sia l'interesse immediato che l'interesse mediato, sia l'interesse diretto che l'interesse indiretto; e che la violazione dell'interesse può essere tanto concreta quanto potenziale (87). Attribuendo una tutela anche all'interesse indiretto, la Corte ha riaffermato però quella distinzione fra interesse diretto ed interesse indiretto che autorevoli voci cercavano di elidere (88). L'interesse tutelato deve in ogni caso avere un contenuto materiale: nei provvedimenti in materia di rapporti con i dipendenti la Corte ha infatti escluso che si possa chiedere il risarcimento dei danni morali (89). Così pure sembra che pos-

(85) Sul punto vedi il mio studio *Sulla funzione*, cit., p. 552 ss.

(86) Sul punto vedi oltre, Cap. IX.

(87) L'ammissibilità della violazione potenziale di un interesse è stata chiarita nella causa 4/55, Società industriale lavorazione ferro di S. Vito c. Alta Autorità. In corso di causa l'Alta Autorità ammise che la violazione anche potenziale di un interesse avrebbe giustificato il ricorso, ma ha negato che nel caso concreto questo fosse ammissibile, perchè l'atto impugnato non era una decisione, ma un atto preparatorio di una decisione. In seguito a tali osservazioni la ricorrente rinunciò al ricorso. Sul punto vedi la memoria del MATTHIES, *La décision de la Haute Autorité en tant qu'objet du recours en annulation*, *Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 220.

(88) Sul punto vedi le osservazioni contenute nella sentenza 16 luglio 1956 in causa 8/55 in *Raccolta*, vol. II, p. 199 ss.

(89) A questo proposito vedi taluni cenni nei *Commentaires* del BOULOIS, in *Annuaire français de droit international*, 1957, p. 230.

sano trovare una tutela nei sistemi comunitari solo gli interessi « non irrilevanti » (90).

Fondamentale è poi la distinzione, chiarita nella giurisprudenza della Corte e nella dottrina, fra interesse particolare ed interesse generale. Normalmente infatti il sistema della Comunità tutela interessi che si riflettono, direttamente o indirettamente, nella sfera della persona che dalla violazione dell'interesse riceve un danno: anche se per determinare la sfera dell'interesse tutelato occorre in concreto far ricorso al concetto, tipicamente processuale, dell'interesse ad agire (91).

Ma accanto all'interesse la cui lesione arreca un pregiudizio al titolare è possibile individuare un particolare interesse di taluni soggetti che si concreta nella tutela dell'ordinamento comunitario: è l'interesse che viene attribuito agli Stati membri e al Consiglio dei Ministri della C.E.C.A. (92), e agli Stati membri, al Consiglio ed alla Commissione dei Trattati di Roma, ove tali istituzioni richiedano l'annullamento di un atto o l'accertamento di un'omissione di altri organi. La possibilità riconosciuta agli Stati membri ed a talune istituzioni delle Comunità di promuovere in ogni caso azioni per attuare i prin-

(90) Circa una limitazione dell'interesse a ricorrere nel caso di interesse irrilevante, cfr. le argomentazioni dello STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage im Recht der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Frankfurt a.M., 1953, p. 41 ss.

(91) A questo proposito vedi in particolare le conclusioni dell'Avvocato generale LAGRANGE nella causa 8/55 sopra ricordata (*Raccolta*, vol. II, p. 238 ss.). Per esse occorre effettuare ogni sforzo per aprire nel modo più ampio possibile l'accesso alla Corte alle associazioni dei produttori, il che avviene stabilendo una correlazione fra il campo di applicazione della decisione e il campo degli interessi rappresentati dal ricorrente. Sul punto vedi MATHIJSEN, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, La Haye, 1957, p. 158 ss.

(92) In questo senso vedi ad es. JAENICKE, *Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Zeitschrift f. a. ö. R. und Völkerrecht*, 1951-52, p. 773, GRASSETTI, *La tutela giurisdizionale... ecc.*, p. 683. In senso contrario SCHLOCHAUER, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 390. Accanto ai casi esaminati da questi scrittori è opportuno mettere in rilievo l'interesse generale che si ha in tutti i casi in cui la Corte decide intorno a controversie relative al funzionamento di altri organi. Si pensi all'art. 12 comma II del Trattato della C.E.C.A. e agli artt. 160 e 129 dei Trattati di Roma.

cipi giuridici accolti nei Trattati istitutivi si riflette, nel campo materiale, nell'attribuzione di una posizione particolare a taluni organi cui spetta il compito di difendere il tipico carattere delle Comunità europee, che sono comunità di diritto: questa tutela, inoltre, permette di ovviare alla mancanza, o quanto meno all'insufficienza di un'iniziativa legislativa (93).

11. - Si prenda ora in esame il rapporto fra controversia ed azione, soprattutto in relazione al requisito dell'interesse, che sussiste nell'una e nell'altra figura. L'interesse ad agire, come è notissimo, si identifica nell'interesse ad ottenere il provvedimento che si richiede al giudice. La giurisprudenza della Corte, quanto mai larga nel determinare la sussistenza di un interesse tutelato nei soggetti della controversia, è invece restrittiva nel determinare la sussistenza di un interesse ad agire, come d'altronde è ovvio trattandosi di una comunità internazionale particolare in cui le azioni esperibili sono in linea generale tassativamente previste (94).

Talune decisioni permettono di delineare con sicurezza l'orientamento della Corte sopra delineato. Essa ha in primo luogo riaffermato che, pur essendo possibile la riunione in un unico processo di azioni connesse, ogni azione deve in linea di principio tendere alla soluzione di una controversia, e di una soltanto: l'interesse ad agire sussiste pertanto solo se nel ricorso si tende ad uno scopo proprio di una azione tipica. Si è quindi ritenuto inammissibile il gravame proposto con una domanda su-

(93) Sul punto vedi le considerazioni di OPHÜLS, *Gerichtsbarkeit und Rechtsprechung im Schumanplan*, in *Neue juristische Wochenschrift*, 1951, p. 693.

(94) Ad es. una tendenza restrittiva si nota nella sentenza del 16 luglio 1956, sopra ricordata, in cui la Corte ha chiarito che si ha un provvedimento generale, contro cui è ammesso il solo ricorso per eccesso di potere, anche quando l'associazione ricorrente raggruppi tutte le imprese cui la decisione è diretta. Una nota più liberale si ha invece nelle sentenze 11 febbraio 1955 (causa 3/54: Assider c. Alta Autorità) e 23 aprile 1956: in esse la Corte ha stabilito che un'associazione che raggruppa più imprese ha un interesse ad agire anche quando l'interesse è proprio di una sola delle imprese che partecipano alla associazione.

bordinata contro un provvedimento diverso da quello impugnato con il ricorso introduttivo (95). In secondo luogo la Corte rispetto alle azioni di annullamento ha, generalmente ma non in ogni caso, fatto coincidere la possibilità della lesione di un interesse da parte di un provvedimento colla qualità di destinatario del provvedimento (96); qualità che deve però venire accertata in maniera non formalistica (97). L'interesse ad agire sussiste quindi, in linea di massima, solo nel destinatario, in senso sostanziale, dell'atto impugnato.

Sempre rispetto alle decisioni in materia di annullamento — che assumono a questo proposito un rilievo particolare — la Corte ha esaminato con maggiore attenzione la sussistenza del requisito dell'interesse ad agire. Accogliendo le affermazioni della dottrina la Corte ha ritenuto che sussista un interesse a promuovere un'azione di annullamento quando il provvedimento impugnato abbia leso un interesse proprio del ricorrente, di carattere materiale e giuridicamente rilevante (98). Ma il valore di tale tendenza viene in parte tolto dall'altra tendenza di cui si è parlato e che consiste nel fare coincidere l'esistenza di un interesse al ricorso colla qualità di destinatario in senso sostanziale del provvedimento impugnato, presuppone

(95) Il principio è affermato nella sentenza 4 febbraio 1959 in causa 17/57.

(96) La Corte ha dato quindi all'espressione « che le riguardano » di cui all'art. 33, II comma del Trattato istitutivo della C.E.C.A. un'interpretazione per cui il termine « interessati » verrebbe definito dalla incidenza effettiva di un atto di una istituzione sull'interesse di determinati soggetti. In questo senso vedi NERI, *Il ricorso di legittimità del privato nei Trattati C.E.C.A. e C.E.E.*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1958, p. 242. Una tendenza indubbiamente più ampia è stata però accolta nell'ordinanza 4 dicembre 1957 e nella sentenza 4 febbraio 1959 in causa 1/58, in cui si è ammessa la legittimazione di un negoziante che non faceva parte di una delle intese previste all'art. 65, ma i cui interessi venivano lesi dalla decisione impugnata.

(97) A questo proposito particolarmente notevoli le sentenze del 16 luglio 1956 e del 23 aprile 1956, nella quale ultima la Corte ha ritenuto legittimata al ricorso qualsiasi persona nel cui interesse il provvedimento incida in modo attuale e concreto, indipendentemente dal fatto della notifica (*Raccolta*, vol. IV, p. 84).

(98) Sul punto vedi STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage*, cit., p. 28 ss.

nendosi l'esistenza di un interesse leso dal provvedimento nel destinatario del provvedimento stesso.

Meno ampio, invece, l'esame dedicato alla sussistenza di un interesse ad agire contro l'omissione da parte di organi delle Comunità. Nella sentenza 23 aprile 1956, che per molto tempo rimase unica sull'argomento, la Corte ha respinto la domanda osservando che nel Trattato istitutivo non si prevedeva un soddisfacimento delle pretese del ricorrente. Negando che sussistesse un interesse ad agire, si è qui negata la sussistenza di un conflitto di interessi e la possibilità di una tutela giuridica. Esattamente l'avvocato generale Roemer osservava a questo proposito come la determinazione di un interesse al provvedimento che accerta una omissione presuppone che si accerti quali misure avrebbero, in ipotesi, potuto venire prese dall'organo evocato in giudizio (99).

Particolarmente delicato è l'accertamento di un interesse ad agire nel caso di controversie fra i dipendenti delle Comunità europee e gli organi delle Comunità stesse legittimate a resistere. La Corte ha dovuto analizzare la sussistenza di un interesse caso per caso: non essendovi infatti azioni tipiche predefinite, la Corte ha dovuto accertare rispetto ad ogni domanda dei ricorrenti se ad essa corrispondeva una tutela nei sistemi comunitari. In questo campo la Corte ha però ritenuto di poter statuire in libertà creativa, qualora mancasse una norma contraria nei Trattati ed una tutela dei dipendenti corrispondesse a principi di giustizia e di equità. Si è così potuto « costruire » il sistema dei rapporti fra la Comunità e i propri funzionari in maniera assai ampia, individuando, fra l'altro, una legittima aspettativa del dipendente alla stabilità e delineando uno *status* giuridico di dipendente ben determinato.

Da ciò che si è detto appare con quanta larghezza venga ammessa, nel sistema della Corte, la possibilità dell'esistenza

(99) Vedi *Raccolta*, vol. II, p. 130.

di un interesse giuridicamente protetto. Ma perchè la tutela diventi effettiva sul piano giurisdizionale, occorre che al titolare di un interesse spetti il diritto di azione, diritto la cui concreta sussistenza deve venire accertata in maniera restrittiva (100). Questa dualità di campi di azione — materiale e processuale — è caratteristica di tutte le società in cui la tutela processuale è prevista in limiti ben precisi e difficilmente superabili dall'interprete. La giurisprudenza della Corte comune ha avuto il merito di delineare con ogni chiarezza la figura dell'interesse tutelato cui non corrisponde un diritto di azione là dove essa ha puntualizzato la figura della decisione generale illegittima, ma non più impugnabile, su cui si basano decisioni particolari (101). Esprimendo le esigenze di una comunità di diritto, la Corte ha stabilito che da una decisione illegittima non possono derivare conseguenze legittime, ed ha così compiuto uno sforzo notevole per avvicinare il campo del diritto al campo del processo. Anche a questo proposito è apparso evidente l'influsso che nelle Comunità europee l'azione dell'organo giurisdizionale esercita sulla determinazione del sistema. Si attua così in maniera par-

(100) Particolare rilievo, sotto questo profilo, assume la costante giurisprudenza della Corte, che ha sempre escluso possano promuoversi ricorsi di annullamento contro gli atti che indipendentemente dalla forma che essi rivestono, hanno la natura sostanziale di pareri, attraverso cui la Alta Autorità adempie al compito d'orientamento a lei attribuito dal Trattato. In questo senso particolarmente significativa appare la sentenza del 10 dicembre 1957 dove vi respinge la impugnabilità di ogni parere che non costituisca una decisione mascherata. Ad identici fini tende la giurisprudenza successiva che ha escluso il riesame di atti diretti non a soggetti della Comunità, bensì a organi gerarchicamente dipendenti per orientarne l'azione: vedi la sentenza 17 luglio 1959.

(101) Il principio, accolto dalla sentenza 13 giugno 1958, venne riaffermato dalla giurisprudenza successiva: vedi sul punto GORI, *Osservazioni sulla nota alla sentenza del 12 febbraio 1960 della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Foro padano*, 1960, col. 997 ss. Ed occorre qui ricordare che proprio rispetto alle pronunce preliminari si verifica in ogni ordinamento la possibilità di una diversa disciplina della questione della legittimazione (concepita come condizione dell'azione per ottenere una pronuncia favorevole) e del merito della causa. Vedi sul punto le fini osservazioni del MICHELI, *Considerazioni sulla legittimazione ad agire*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, I, p. 566 ss. e particolarmente p. 580.

tiolarmente intensa il fenomeno, operante con ampiezza diversissima in ogni ordinamento, per cui i mezzi processuali esercitano sia in maniera diretta che indiretta una influenza sulle strutture della società e sugli aspetti del sistema in cui essi sono destinati ad operare.

12. Mentre lo scopo generico e l'oggetto dell'attività della Corte in sede giurisdizionale presentano un aspetto unitario, ben diversa è la natura dei provvedimenti che concludono i processi innanzi alla Corte, in quanto ben diversi sono gli scopi specifici cui può adempiere l'azione della Corte, pur tendendo in ogni caso all'attuazione dell'ordinamento delle Comunità.

Esaminando la classe dei provvedimenti giurisdizionali dotati di efficacia esterna, e cioè delle sentenze, la dottrina, soprattutto nel campo del diritto processuale civile e del diritto amministrativo degli Stati, ne ha individuato vari tipi, con una classificazione accolta da un consenso quasi unanime, per cui sembra inutile ogni richiamo.

Nel sistema della Corte comune si può riconoscere l'esistenza di tutti i tipi di sentenza descritti dalla dottrina. Ed infatti fra le sentenze che la Corte può pronunciare si possono distinguere, dal punto di vista del contenuto e degli effetti, sentenze di mero accertamento, che si risolvono nell'applicazione della norma giuridica al caso concreto, sentenze costitutive, da cui deriva la nascita o la modificazione di un rapporto giuridico (e che si distinguono in sentenze costitutive vere e proprie, sentenze di accertamento costitutivo e sentenze dispositive, in cui il giudice applica alla controversia principi che non sono precedentemente posti nel sistema) e, infine, sentenze di condanna, rispetto alle quali alla Corte viene affidato, oltre al compito di accertare la violazione di un diritto, quello di determinare la natura o l'entità della riparazione dovuta. Accanto a queste sentenze, che nel loro insieme esauriscono le figure delle sentenze civili, vi sono le sentenze penali in cui il

giudice infligge una sanzione, e cioè un male che non ha alcun rapporto diretto con l'interesse violato, al fine di raggiungere quegli scopi, repressivi e preventivi, che si propone generalmente la pena. Si dà ora, per via esemplificativa, una dimostrazione di quanto si è detto.

Vanno in primo luogo considerate le sentenze di mero accertamento (102). Hanno indubbiamente tale natura le sentenze in cui la Corte pronuncia la illegittimità della omissione compiuta da un organo delle Comunità, esercitando così un controllo circa la legittimità di un comportamento omissivo di taluni organi istituzionali: l'Alta Autorità nel caso della C.E.C.A. (art. 35 del Trattato istitutivo); il Consiglio, la Commissione e l'Assemblea nelle Comunità più recenti (artt. 175 e 148 dei Trattati di Roma) (103). La stessa natura spetta alle sentenze con cui la Corte respinge un ricorso per l'annullamento di un atto di un organo istituzionale delle Comunità (104).

(102) Come è noto anche nel diritto internazionale generale la figura tipica delle sentenze è data dalla sentenza di mero accertamento (vedi per tutti MORELLI, *La sentenza internazionale*, cit., p. 237). Negli ordinamenti particolari delle Comunità europee la possibilità di configurare questo tipo di provvedimento si ricollega alla complessità degli ordinamenti e soprattutto al carattere di comunità di diritto delle comunità stesse.

(103) La Corte di giustizia, nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, ha però configurato, richiamandosi ad una dottrina ampiamente accolta dagli scrittori di diritto amministrativo statale, il ricorso contro il comportamento omissivo dell'Alta Autorità come un ricorso tendente all'annullamento di un rifiuto di agire implicito nel comportamento della stessa Alta Autorità. In tal senso chiaramente si pronuncia la sentenza 23 aprile 1956, precedentemente citata, sulla quale sentenza vedi la nota adesiva del DAIC, in *Juristenzeitung*, 1958, p. 207 ss. La costruzione della Corte è faticosa, e sembra dimentichi come il ricorso per l'omissione di un provvedimento appaia del tutto autonomo dal ricorso per l'annullamento di un atto, ed abbia lo scopo di assicurare un controllo sulla mancata attività di taluni organi istituzionali, non essendo previsto nelle Comunità europee un controllo di natura politica sugli organi. Sui precedenti cui si ricollega la tesi accolta dalla Corte, vedi VALENTINE, *The Court of Justice of the European Coal and Steel Community*, The Hague, 1955, p. 95.

(104) Che il provvedimento in cui si respinge l'istanza di annullamento per illegittimità di un atto della pubblica Amministrazione sia un provvedimento di mero accertamento è accettato da larga parte della dottrina di diritto amministrativo. Sul punto e sulle diverse opinioni, vedi ALESSI, *Osservazioni intorno*

Un altro esempio di sentenza di mero accertamento è dato dal provvedimento con cui la Corte, nell'ambito della C.E.C.A., decide circa i reclami contro i provvedimenti in cui l'Alta Autorità, nel caso previsto dall'art. 37 del Trattato istitutivo, ha preso le misure necessarie nel caso di turbamenti gravi o persistenti che la Comunità arrechi all'economia di uno Stato membro, o circa i reclami contro il provvedimento con cui l'Alta Autorità nega che tali turbamenti esistano. La Corte può in tali casi giudicare con pienezza di esame circa gli aspetti economici della situazione di fatto (art. 37, III comma); ma ciò non toglie che il suo provvedimento si limiti ad accertare l'esistenza di una determinata situazione che costituisce il presupposto dell'esercizio del potere da parte di un organo istituzionale. Ciò è stato avvertito dalla dottrina, sia pure attraverso un'equivoca impostazione, in quanto essa si è posta il problema di determinare se in questi casi si trattasse dell'impugnazione di un atto, o di un ricorso *de pleine juridiction* (105).

Ma i provvedimenti della Corte che destano maggiore interesse e la cui classificazione acquista maggior rilievo sono le sentenze di annullamento degli atti illegittimi degli organi istituzionali delle Comunità. È questo il terreno su cui nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, la Corte ha avuto maggiormente occasione di operare riesaminando, in base all'art. 33 del Trattato istitutivo, i provvedimenti dell'Alta Autorità. La medesima natura va attribuita ai provvedimenti emanati in base agli artt. 175 del Trattato della Comunità economica e 146 del Trattato della Comunità atomica, che prevedono un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni e pareri, e alle sentenze di annullamento delle deliberazioni dell'Assemblea e

ai limiti soggettivi di efficacia del giudicato amministrativo, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1954, p. 59 ss.

(105) Per la formulazione del problema, vedi fra gli altri MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 133.

del Consiglio nell'ambito della C.E.C.A. (art. 38 del Trattato istitutivo). Si tratta, in ognuno di questi casi, di provvedimenti che accertata la non conformità di un atto di un organo istituzionale ad un principio del sistema, ne pronunciano la nullità, modificando un rapporto giuridico *ex tunc* (106) e con effetti che nel sistema delle Comunità, a differenza di ciò che sostiene la dottrina predominante di diritto processuale amministrativo, operano anche al di là dell'ambito delle parti in causa (107). La sentenza che accoglie un'azione di annullamento è pertanto un provvedimento di accertamento costitutivo, mentre il provvedimento in cui si respinge l'azione è un provvedimento di mero accertamento. Tale configurazione deve riaffermarsi nonostante taluni sforzi di attribuire diversa natura alle azioni di annullamento.

Nel campo del diritto internazionale generale si è infatti cercato, da parte di un autore francese, di attribuire una autonomia concettuale alla figura delle sentenze che accertano la validità o l'invalidità di un atto giuridico (108). Non sembra però giustificato il creare una tale figura, in quanto i ricorsi « en appréciation de la légalité » si risolvono comunque nell'accertamento della conformità di un atto alle norme di un sistema, e nella conseguente pronuncia di invalidità dell'atto.

Altre volte, come si è visto, le sentenze della Corte assumono la natura di sentenze costitutive. Tipici provvedimenti costitutivi sono taluni dei provvedimenti pronunciati in seguito ad uno dei ricorsi impropriamente chiamati *de plaine juri*

(106) Sul punto la dottrina è unanime. Vedi ad es. DELVAUX, *La Cour de Justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1956, p. 28.

(107) Fondamentale appare a questo proposito la decisione del 28 dicembre 1955 in cui la Corte ha ritenuto che possa sussistere un interesse a promuovere un'azione per l'interpretazione di una precedente sentenza in un soggetto che non era stato parte nella causa in cui era stata pronunciata la sentenza da interpretare.

(108) Vedi in questo senso il lavoro del CAVARÉ, *Le recours en interprétation*, cit.

diction (109). Così assume i caratteri del provvedimento costitutivo quello in cui, in base all'art. 92 II comma del Trattato della C.E.C.A., la Corte sospende la esecutorietà di una decisione dell'Alta Autorità che comporta obbligazioni pecuniarie. Del tutto analoghi appaiono i provvedimenti presi in base all'art. 185 del Trattato della Comunità economica, ed in base all'art. 57 del Trattato della Comunità atomica.

Nella classe dei provvedimenti costitutivi si debbono indubbiamente comprendere anche i provvedimenti inibitori e cautelari i quali anzi ne costituiscono la attuazione più comune. Nel Trattato istitutivo della C.E.C.A. (art. 39) viene previsto un potere del presidente di prendere misure provvisorie ed urgenti al fine di sospendere l'esecuzione di una decisione o di una raccomandazione dell'Alta Autorità, quando è stato introdotto un ricorso per l'annullamento di essa (II comma), o di emanare ogni altra misura necessaria (III comma) (110). Gli artt. 186 del Trattato della Comunità economica e 158 della Comunità atomica ampliano e generalizzano questo potere at-

(109) L'espressione viene desunta dal diritto amministrativo francese, che vuole con essa indicare il potere di sindacato su tutta l'azione della pubblica Amministrazione attribuito in talune materie (pubblici appalti, obbligazioni pecuniarie dello stato, ecc.) agli organi della giustizia amministrativa, che in questi casi dispongono anche circa la riparazione dell'interesse leso. Il ricorso per annullamento tende invece al riesame degli atti illegittimi della pubblica Amministrazione ai fini della conseguente pronuncia, che si limita quindi ad accertare la sussistenza o meno, nell'atto impugnato, dei vizi dedotti. Sembra però evidente che nel sistema della Corte comune la distinzione così formulata sia insostenibile. Infatti i casi detti *de pleine juridiction* sono caratterizzati dal fatto che la Corte pronuncia un giudizio a cui consegue non l'accertamento del significato di una norma nel caso concreto, ma la costituzione o la modificazione di un rapporto giuridico. Così, sospendendo in virtù dell'art. 92 del Trattato istitutivo della C.E.C.A., la esecutorietà di un provvedimento della Corte che comporta obbligazioni pecuniarie, la Corte modifica un rapporto esistente. Si tratta cioè di un tipico provvedimento costitutivo, che si fonda talvolta su motivi non strettamente giuridici: d'opportunità ecc. Il provvedimento assume in quest'ultimo caso natura dispositiva.

(110) Il presidente può, oltre che decidere direttamente, deferire l'esame dell'istanza alla Corte, che in questo caso sente l'avvocato generale. Anche in quest'ultimo caso il presidente può adottare misure urgenti (art. 65 ss. del Reg.).

tribuendolo alla Corte, che ha pertanto la possibilità di emanare provvedimenti cautelari innominati così come avviene nel diritto processuale civile italiano (art. 700 C.P.C.) (111). Lo scopo della giurisdizione cautelare è, a grandi linee, analogo a quello della giurisdizione contenziosa (112): ma in questo quadro comune il provvedimento cautelare ha una propria autonomia, un proprio scopo specifico che consiste nel predisporre una situazione giuridica strumentale rispetto ad un processo ordinario. La natura costitutiva del provvedimento è data dal fatto che esso incide sulla struttura di un rapporto giuridico e ad esso si ricollega il sorgere di una situazione giuridica.

Si esamini ora la figura della sentenza dispositiva. È singolare il fatto che la dottrina consideri spesso quali dispositivi provvedimenti che hanno invece una natura del tutto diversa: così ad esempio sono sentenze di mero accertamento, come si è visto, quelle in cui la Corte dichiara che un comportamento omissivo di un organo della Comunità è contrario ad un obbligo imposto dal Trattato istitutivo (113). L'esame della Corte inve-

(111) Sulle caratteristiche e sugli aspetti del provvedimento sommario nel sistema della Corte, utilizzato anche per i provvedimenti cautelari, vedi oltre § 38.

(112) Tale affermazione non è però pacifica. Vedi ad esempio, in senso parzialmente diverso, REDENTI, *Diritto processuale civile*, Milano, 1954, vol. III, p. 208 ss.; e SATTA, *Diritto processuale civile*, 5^a ed., Padova, 1957, p. 575 ss. Ed è opportuno precisare che la possibilità di delineare, con caratteri autonomi, una figura del provvedimento cautelare, non va confusa colla possibilità, molto più problematica, di ridurre ad unità concettuali i vari procedimenti in cui viene utilizzato un procedimento sommario. Tale possibilità viene generalmente negata dagli scrittori di diritto processuale civile: in questo senso vedi da ultimo MICHELI, *L'azione preventiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1959, p. 20 ss. e SATTA, *A proposito dell'accertamento preventivo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1960, p. 1396 ss. Favorevole invece il CARNELUTTI, *Accertamento giudiziale preventivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, p. 177 ss.

(113) Considera invece tali sentenze come provvedimenti di natura, ancor più che costitutiva, dispositiva, il MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 133, in quanto egli mette in rilievo come la Corte debba indicare le misure che l'Alta Autorità avrebbe dovuto prendere. La dottrina francese inquadra questi ricorsi nella categoria dei ricorsi *de pleine juridiction*, ponendo così l'accento sull'ampiezza dell'esame della Corte (così ad es. RAULT, *La Cour de justice des Commu-*

ste infatti in questo caso tutto il comportamento di un organo della Comunità, in relazione anche alla possibilità di agire offerta dalle circostanze: ma nella sentenza che pronuncia l'illegittimità di una omissione la Corte si limita ad accertare che un comportamento di un organo della Comunità è contrario ad un obbligo posto nel Trattato istitutivo. Manca quindi a questi provvedimenti quella efficacia, in certo senso esterna, che nel sistema delle Comunità europee è propria delle sentenze che annullano un atto di un organo istituzionale. Natura dispositiva hanno invece i provvedimenti con cui la Corte, dopo avere accertato che il sistema del Trattato non regola in alcun modo una situazione determinata, la disciplina con una norma concreta che essa stessa pone, ispirandosi ad esigenze di equità, di giustizia e di progresso sociale. Tipici, in questo senso, i provvedimenti in materia di rapporti di lavoro fra le istituzioni della Comunità del carbone e dell'acciaio e i propri dipendenti, di cui già si è parlato (114).

Le sentenze della Corte possono poi avere anche la natura di sentenze di condanna, e di sentenze miste, d'accertamento e di condanna insieme. Tipiche sentenze di condanna sono quelle previste nell'art. 40 del Trattato della C.E.C.A., per cui la Corte può accordare ad una parte lesa che ne faccia istanza una riparazione pecuniaria a carico della Comunità, sia quando un agente di questa abbia commesso una « *faute de service* », sia quando abbia provocato un danno diretto a carico di terzi, agendo nel proprio servizio con errore, negligenza od omissione (115), e può altresì condannare un agente della Comunità

nautés européennes, appunti dalle lezioni tenute ad Urbino, agosto-settembre 1960, in corso di pubblicazione).

(114) Un particolare rilievo deve venire attribuito alla sentenza pronunciata dalla Corte il 12 luglio 1957 nel caso Algera ed altri c. Assemblea Comune, in *Raccolta*, vol. III, p. 79 ss. Su di essa vedi particolarmente LAGRANGE, *L'ordre juridique de la C.E.C.A.*, cit., p. 841; e RIVERO, *Le problème de l'influence des droits internes sur la Cour de Justice de la C.E.C.A.*, in *Annuaire français de droit international*, 1958, p. 306.

(115) Sulla distinzione fra « *faute de service* » e « *faute personnelle* » vedi

in caso di una « faute personnelle »: la Comunità deve rispondere nei confronti del terzo leso che non abbia potuto ottenere la riparazione dell'agente. Sentenze di condanna sono indubbiamente anche quelle previste dall'art. 178 del Trattato della Comunità economica, e dall'art. 151 del Trattato della Comunità atomica, che richiamano rispettivamente gli artt. 215 e 151 II comma. In essi si prevede il potere della Corte di condannare la Comunità al risarcimento dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle proprie funzioni.

I provvedimenti che la Corte può emanare relativamente allo *status* dei funzionari, ed ai rapporti di questi con le comunità, hanno invece talvolta natura di provvedimenti di mero accertamento, altre volte la natura di provvedimenti di condanna ed altre volte infine una natura mista, di provvedimenti di mero accertamento e di condanna insieme, oltre che, come si è visto, natura dispositiva. La Corte può cioè accertare il significato esatto di una norma concernente lo *status* dei funzionari in un caso concreto (116), annullare un atto di un organo delle comunità in materia di rapporto di impiego, ed anche — ove manchi nel sistema una norma che disciplini il caso controverso — porre con un procedimento creativo un nuovo principio concernente lo *status* dei funzionari. Una volta che la Corte abbia accertato la violazione dei diritti dei funzionari — o abbia ad essi attribuito, usando un potere dispositivo, un diritto — spetta agli altri organi della comunità l'obbligo di provvedere in merito, adeguandosi al provvedimento della Corte (117). Provvedimenti tipici di condanna sono invece quelli in

infra, nota 229. Sulla cumulabilità delle due azioni rispetto al medesimo fatto vedi LAGRANGE, *Conclusioni per la sentenza 17 dicembre 1959 in causa 23/59* (*Raccolta*, vol. V, p. 513).

(116) Così ad esempio nella sentenza del 12 luglio 1957 la Corte accertò la illegittimità di un atto unilaterale del presidente dell'Assemblea comune che rendeva inoperante un precedente atto amministrativo legittimo, nel quale erano stati nominati taluni funzionari (*Raccolta*, vol. III, p. 79 ss.).

(117) Così, nel caso sopra ricordato, la Corte dopo aver accertato l'obbligo

cui la Corte, accertata la illegittimità dell'atto di un organo istituzionale nei confronti dei funzionari, condanna la comunità al risarcimento dei danni, morali e materiali, arrecati dall'atto illegittimo (118).

Prescindendo dalle sentenze dispositive, in cui la Corte afferma il proprio potere di determinare un'evoluzione del sistema, la possibilità che i provvedimenti nelle controversie di lavoro con i dipendenti abbiano natura diversa si spiega richiamando le caratteristiche della giurisdizione della Corte in questa materia. La Corte deve qui decidere non circa azioni che si configurano secondo un modello predeterminato dall'ordinamento, ma bensì circa domande che la parte ricorrente ha formulato nell'ambito di una classe di controversie. All'ampiezza del potere del ricorrente di formulare le proprie domande corrisponde appunto la diversa natura dei provvedimenti pronunciati.

Si esaminino ora i provvedimenti di carattere sanzionatorio. Essi non vanno confusi, come invece fa talvolta la dottrina (119), con i provvedimenti in cui la Corte riesamina, nell'ambito della C.E.C.A., le misure economiche dell'Alta Autorità. In questo caso infatti la sentenza della Corte è una sentenza civile di natura costitutiva con cui si modifica un rapporto giuridico validamente costituito. Spetta invece alla Corte un potere di giurisdizione di natura penale quando essa riesamina i provvedimenti presi dall'Alta Autorità in base all'art. 64 del Trattato istitutivo (120). La Corte può, in questo caso, ritenere la sanzione opportuna e quindi confermarla, ovvero toglierla

dagli organi della Comunità di ammettere i ricorrenti a godere dello *status* previsto nello Statuto dei funzionari, ha testualmente deciso che « spetterà alla parte convenuta fissare *ex novo* lo stipendio dei ricorrenti » (*Raccolta* sopra citata, p. 23).

(118) Così, sempre nel caso sopra ricordato, la Corte non ravvisò la sussistenza di un danno materiale causato dagli atti illeciti imputati alla convenuta; ma condannò quest'ultima ai danni morali conseguenti all'illecito compiuto.

(119) Vedi ad es. DELVAUX, *La Cour de Justice...*, cit., p. 3.

(120) Un caso di esercizio di questo potere da parte della Corte si è avuto nella sentenza del 10 dicembre 1957.

o modificarla. L'ampiezza del riesame della Corte, e il potere che le spetta di riformare integralmente il provvedimento sanzionatorio emanato da un altro organo fanno ritenere di carattere penale la giurisdizione della Corte, nonostante che in dottrina si siano avute talune voci contrarie (121). Lo stesso può dirsi per le ipotesi previste nell'art. 172 del Trattato della Comunità economica e nell'art. 144 del Trattato della Comunità atomica, benchè anche in questo caso la dottrina sia riluttante a riconoscere un carattere sanzionatorio nei provvedimenti della Corte, in base alla considerazione che la lettera dei Trattati istitutivi appare tendenzialmente contraria ad ammettere forme di giurisdizione penale (122).

13. L'attribuzione di funzioni consultive allo stesso organo cui vengono istituzionalmente affidate funzioni giurisdizionali è un fenomeno tipico delle organizzazioni internazionali: basti a questo proposito ricordare l'esempio della Corte internazionale di giustizia, la cui attività consultiva ha un rilievo notevolissimo nel quadro della Comunità delle Nazioni Unite. Nell'ordinamento particolare delle Nazioni Unite la Corte deve, in linea di massima, dare un parere agli organi della Comunità su tutte le questioni di carattere giuridico che presentino un rilievo circa l'interpretazione degli atti istitutivi delle Nazioni Unite. Tale parere, in linea di massima, ha valore vincolante (123).

(121) Ad es., il GASPARRI, *Appunti sulla Corte di giustizia*, cit., p. 231, ritiene che la Corte non sia mai competente a pronunciare sanzioni di carattere penale e cioè ad applicare una sanzione punitiva. Ammette però quell'autore che proprio nel sindacare i provvedimenti dell'Alta Autorità la Corte goda del suo potere di giurisdizione nel senso più pieno.

(122) Vedi sul punto DAIG, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 184. Un esatto rilievo del carattere sanzionatorio di singole norme dei Trattati istitutivi si ha invece nel MÜNCH, *Zur Systematik...*, cit., p. 350. Questo autore chiarisce come il potere sanzionatorio degli organi comunitari si coordini talvolta (artt. 144-145 della Comunità atomica) con quella degli Stati.

(123) Sul punto confronta il mio studio su *I rapporti fra il Tribunale amministrativo*, cit., a cui rimando per le note bibliografiche.

Alla Corte di giustizia comune è affidato, nel quadro delle Comunità europee, un compito di rilievo infinitamente minore, avendo gli autori dei Trattati istitutivi respinto le proposte in senso contrario (124).

Per l'art. 95 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. alla Corte sono sottoposti i progetti elaborati concordemente dall'Alta Autorità e dal Consiglio e relativi all'adeguamento ai dettami dell'esperienza delle norme del Trattato che disciplinano l'esercizio, da parte dell'Alta Autorità, dei poteri ad essa conferiti. Il parere della Corte è vincolante, e viene pronunciato in base ad un esame di tutti gli elementi di fatto e di diritto di cui la Corte può disporre. Il progetto di riforma su cui la Corte abbia espresso parere favorevole viene trasmesso all'Assemblea, che può approvarlo a maggioranza di tre quarti dei presenti e di due terzi dei membri componenti il collegio. Nè più ampie appaiono le funzioni consultive attribuite alla Corte nell'ambito della Comunità economica e della Comunità atomica. Per l'art. 228 del Trattato della Comunità economica della Corte possono venire richiesti pareri circa la compatibilità colle disposizioni del Trattato di un accordo fra la Comunità ed uno o più Stati ovvero fra la Comunità ed una organizzazione internazionale (125). Tali accordi vengono stipulati dal Consiglio, previa consultazione, in alcuni casi, dell'Assemblea. Il parere della Corte può venire richiesto dal Consiglio, dalla Commissione o da uno Stato membro: qualora la Corte abbia espresso parere sfavorevole, l'accordo può entrare in vigore solo alle condizioni stabilite per l'approvazione degli emendamenti al Trattato.

A questi provvedimenti vengono di solito avvicinati quelli emessi in base all'art. 103 del Trattato della Comunità ato-

(124) Il REUTER (*La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, p. 87) ricorda che « aux cours des négociations il avait été envisagé de donner (à la Cour) également des attributions consultatives: cette solution peu conforme à la tradition continentale a été écartée ».

(125) Sull'art. 228, vedi DAIC, *op. cit.*, p. 200 ss.

mica che prevede invece una pronunzia della Corte sulla compatibilità di un progetto di accordo o di convenzione di uno Stato membro con uno Stato terzo, con una organizzazione internazionale o con una organizzazione di un terzo Stato (126). La Corte in tale caso è investita della questione in seguito ad istanza dello Stato membro che non intenda adeguarsi ad osservazioni a lui rivolte dalla Commissione; e deve pronunziarsi sulla compatibilità delle clausole con le disposizioni del Trattato istitutivo.

Un rapido esame delle norme ricordate può chiarire quali siano le difficoltà nel definire l'oggetto dell'attività consultiva della Corte, e nel precisarne i limiti.

Premesso che anche l'attività consultiva, così come quella giurisdizionale, tende talune volte all'attuazione del diritto — così come avviene secondo i Trattati di Roma — o alla modificazione del diritto esistente nel caso previsto dall'art. 95 del Trattato della C.E.C.A., e quindi ha gli stessi scopi dell'attività giurisdizionale, una distinzione non può che effettuarsi utilizzando diversi criteri. Deve però escludersi che l'attività consultiva e l'attività giurisdizionale si differenzino per il loro oggetto. Non è infatti in primo luogo possibile sostenere che il provvedimento giurisdizionale abbia per oggetto la soluzione di una controversia, e l'attività consultiva una semplice questione. Già l'esperienza della Corte Permanente di giustizia internazionale e, successivamente, della Corte internazionale di giustizia ha dimostrato che una distinzione fra l'attività giurisdizionale e l'attività consultiva basata sull'antitesi fra controversia e questione è del tutto illusoria data la latitudine estrema con cui nel sistema del diritto processuale internazionale generale si definisce la controversia (127). Ancor me-

(126) Su tali accordi qualche accenno si può trovare in SERENI, *Gli organismi economici internazionali nell'ordinamento interno degli stati*, in *Riv. dir. internaz.*, 1958, p. 529 ss.

(127) Per la Corte Permanente di giustizia internazionale (Affare *Marrommatis*, 30 agosto 1924, in *Reports* serie A, n. 2, p. 11) la controversia è infatti

no una simile tesi potrebbe venire sostenuta nell'ambito delle Comunità europee. La parola « controversia » nell'ordinamento particolare delle Comunità indica un conflitto di interessi che non viene necessariamente ricollegato ad una attività processuale: una controversia precede anzi il processo e può formare l'oggetto di procedure di composizione non contenziose; nella figura della controversia si riflette quindi tutta una vita sociale, un insieme di rapporti reali.

Se poi si scende ad un esame delle norme che prevedono un'attività consultiva della Corte nel sistema delle Comunità europee, si rileva che una controversia è individuabile in ogni caso. Per l'art. 95 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. alla Corte viene richiesto un parere vincolante sull'adattamento delle norme che disciplinano i poteri dell'Alta Autorità: e quindi, necessariamente, in caso di contrasti sorti nell'applicazione delle norme relative, la cui soluzione incide, in un modo o nell'altro, sugli interessi delle parti intesi in senso lato (128). Così quando per l'art. 228 del Trattato della Comunità economica la Corte è chiamata a risolvere una controversia insorta circa la compatibilità con le disposizioni del Trattato di accordi conclusi tra la comunità e uno o più Stati ovvero una organizzazione internazionale, essa deve compiere un accertamento operando su di un conflitto di interessi, anche se virtuale, relativo al punto se un accordo debba o meno essere mantenuto in vigore. Un conflitto di interessi caratterizzato dall'attualità è invece evidente nell'ipotesi prevista dall'art. 103 del Trattato della Comunità atomica che prevede la soluzione dei contrasti sorti fra la Commissione e uno Stato membro circa la compatibilità dei progetti di accordi elaborati dopo la istituzione della Comunità ato-

« un disaccordo su di un punto di diritto o di fatto, una contrapposizione o una opposizione di tesi giuridiche o di interessi fra due persone ».

(128) Sull'art. 95 del Trattato della C.E.C.A., vedi i cenni del DE RICHEMONT, *op. cit.*, nn. 293 e 313. In base all'art. 95 è stato emesso l'unico parere sinora pronunciato dalla Corte, in data 17 dicembre 1959. La Corte decise che il progetto di aggiunta di un nuovo comma all'art. 56 non era conforme agli artt. 95, comma 3° e 4° del Trattato.

mica fra gli Stati membri, le organizzazioni internazionali o i cittadini di un terzo Stato. La Corte pronuncia con procedura d'urgenza circa la compatibilità del progetto con il sistema della Comunità (129).

E poichè in ognuna delle ipotesi di attività consultiva si può individuare, come oggetto dell'attività, o quanto meno del procedimento in cui l'attività si inserisce, la composizione di un conflitto di interessi, se ne deduce che l'attività consultiva non costituisce essa stessa il raggiungimento di un fine o dei fini propri dell'ente che la pone, ma costituisce, così come l'attività giurisdizionale, un momento della realizzazione di un interesse esterno. Non si può pertanto individuare un'affinità fra l'attività consultiva e l'attività amministrativa delle comunità statuali, caratterizzata dall'immediatezza (130).

Le osservazioni sino ad ora fatte inducono a respingere anche la tesi secondo cui la differenza fra l'attività giurisdizionale e l'attività consultiva dovrebbe venire individuata nel carattere astratto della seconda, in contrapposizione al carattere concreto della prima. Tale tesi si limita in realtà a formulare in modo diverso quella precedente: ed infatti quando si mette in rilievo che l'attività consultiva risolve questioni di carattere astratto si nega che essa operi su di un conflitto di interessi, reale o virtuale. La possibilità di distinguere la funzione consultiva e quella giurisdizionale basandosi sugli attributi dell'astrattezza e della concretezza venne, come è noto, negata dalla Corte internazionale di giustizia (131), nonostante lo sforzo

(129) Per una possibile controversia in questo campo, si richiamano le contrastanti disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità atomica, e del Trattato italo-statunitense in materia nucleare. Sul punto vedi le considerazioni dell'ARANGIO RUIZ (GAETANO), *Il Trattato Euratom e l'accordo nucleare Italia-Stati Uniti*, in *Atomo, Petrolio, Elettricità*, aprile, 1959.

(130) Sul punto vedi part. FLEINER, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1928, p. 7.

((131) Vedi, particolarmente, l'affermazione della Corte contenuta nel parere sulla ammissione di nuovi Stati membri: « Il a été également prétendu que la Cour n'aurait pas à connaître d'une question posée en termes abstraits. C'est là

compiuto da taluni giudici, ed espresso in opinioni dissidenti (132). Nell'ambito delle Comunità europee appare evidente come in ognuno dei tre casi di attività consultiva previsti il provvedimento della Corte si rifletta sulla soluzione di un caso concreto e decida circa un preciso punto di diritto.

Nè maggior fondamento avrebbe il sostenere che all'attività consultiva, concretantesi in un parere, manchi l'attributo dell'autonomia, caratteristico dell'attività giurisdizionale, ove si ponesse mente non tanto all'atto in cui si esprime la funzione, ma al procedimento proprio di essa. Gli scrittori che accolgono questa tesi mettono in rilievo come l'attività consultiva interferisce necessariamente nell'attività di altri organi, esaurendosi in un atto che viene utilizzato in un complesso procedimento di cui l'attività consultiva costituisce solo una fase, un aspetto intermedio, mentre l'atto conclusivo viene posto in essere da organi diversi (133). Una tale configurazione dell'attività consultiva contrapposta a quella giurisdizionale, si ricollega alla struttura degli ordinamenti di taluni Stati moderni, nei quali il principio della divisione dei poteri discende da presupposti ideologici che vietano in linea di massima la collaborazione degli orga-

une pure affirmation déniée de toute justification. Selon l'art. 96 de la Charte et l'art. 65 du Statut la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, abstraite ou non » (*Reports*, 1947-48, p. 61).

(132) Vedi sul punto l'opinione dissidente allegata allo stesso parere ad opera del giudice AZEVEDO (*Reports*, 1947-48, p. 73 ss.) e l'opinione dissidente dello stesso giudice allegata al parere sulla interpretazione dei trattati di pace (prima fase), in *Reports*, 1950, p. 79 ss. Affermazioni analoghe sono contenute nelle opinioni dissidenti allegate a quest'ultimo parere dai giudici WINIARSKI (*Reports*, 1950, p. 89), ZORICIC (*Reports*, 1950, p. 98), e KRYLOV (*Reports*, 1950, p. 105).

(133) Sulla figura dell'atto complesso nell'ambito di una organizzazione internazionale, vedi le brevi considerazioni del MALINTOPPI, *Le raccomandazioni internazionali*, Milano, 1958, p. 12 ss.; a proposito della differenza fra raccomandazione e proposta vedi inoltre l'esposizione del SERENI, *Le organizzazioni internazionali citate*, p. 227 ss. Qualche cenno si può inoltre trovare in HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la Communauté économique européenne*, in *Revue générale de droit int. publ.*, 1958, p. 26 ss.

ni giurisdizionali cogli altri organi statuali (134). Nelle organizzazioni internazionali dove non si afferma il principio della divisione dei poteri fra i vari organi inteso in questo senso ma bensì il principio della delimitazione costituzionale dei poteri di ciascun organo, la collaborazione degli organi cui vengono prevalentemente attribuite funzioni giurisdizionali cogli organi che esplicano prevalentemente altre funzioni è cosa assolutamente normale. Si pensi ad esempio all'attuazione dei principi comunitari effettuata nell'ambito della Comunità economica mediante l'azione della Commissione e della Corte di giustizia la quale indubbiamente esercita un potere giurisdizionale (135). L'attività dei due organi può facilmente venire configurata come esplicantesi nell'ambito di un procedimento in cui gli atti della Commissione, gli atti della Corte e gli atti degli organi degli Stati membri costituiscono momenti essenziali. Resta quindi escluso che si possa distinguere l'attività consultiva e l'attività giurisdizionale della Corte assumendo, quale criterio di distinzione, il carattere di autonomia dell'attività esplicata dalla Corte nell'una, e non nell'altra delle due funzioni.

Una linea di distinzione fra le due attività può invece venire delineata ove si consideri l'efficacia degli atti, in cui le due attività si concludono. Caratteristica del provvedimento giurisdizionale della Corte è indubbiamente la sua efficacia obbligatoria, ed il suo carattere di definitività: principio riaffermato nell'art. 65 del Regolamento di procedura (L'arrêt a force obligatoire du jour de son prononcé). Dall'obbligatorietà si deve distinguere la definitività, che discende invece dal fatto che

(134) Sembra opportuno a questo proposito rilevare che l'attribuzione ad un medesimo organo di funzioni giurisdizionali e di funzioni consultive è propria dell'ordinamento inglese, dove si attua nel Privy Council. Quest'organo si ricollega ad una struttura statale precedente alla piena affermazione del principio della divisione dei poteri. Sul punto vedi i cenni del DE VISCHER, *Les avis consultatifs de la Cour Permanente de justice internationale*, in *Recueil des Cours*, 1929, I, p. 5 ss.

(135) Sul punto vedi il mio studio *Sulla funzione*, cit., p. 556 ss.

nell'ordinamento delle Comunità europee non è previsto alcun giudice d'appello (136); tale carattere si ricollega pertanto a un principio diverso da quello da cui nasce l'obbligatorietà. Nel sistema delle Comunità europee non si può quindi sostenere in alcun modo la fondatezza della tesi, pure autorevolmente accolta nella dottrina processualistica italiana, per cui la definitività della sentenza sarebbe un modo d'essere della obbligatorietà e quindi le due caratteristiche della sentenza si richiamerebbero ad una medesima ragione (137). Sotto questo profilo il provvedimento della Corte comune presenta aspetti del tutto analoghi a quelli della sentenza internazionale, mentre una nota di differenza è data dal fatto che rispetto al provvedimento della Corte non si attua ciò che si avvera per la sentenza internazionale, la quale non è obbligatoria se non quando il giudice abbia pronunciato nell'ambito dei poteri a lui attribuiti (138).

L'atto giurisdizionale della Corte ha cioè in ogni caso una efficacia ed una caratteristica proprie e, in un certo senso, assolute, che trascendono il procedimento in cui esso viene inserito e in taluni casi, come per le sentenze di annullamento degli atti illegittimi, l'ambito stesso delle parti in causa. L'atto della Corte in sede consultiva ha invece un valore solo in relazione al procedimento in funzione del quale esso è sorto. Il parere della Corte opera infatti solo ai fini dell'atto successivo del procedi-

(136) Sulla differenza fra obbligatorietà e definitività di un provvedimento giurisdizionale, vedi le fondamentali considerazioni del MORELLI, *La théorie générale*, cit., da p. 322 a p. 332.

(137) In questo senso vedi per tutti LIEBMAN, *Corso di diritto processuale civile*, Milano, 1952, p. 233 ss.

(138) La limitazione dei poteri del giudice internazionale all'ambito del compromesso discende dal fatto che egli deriva i suoi poteri da una norma posta dalle parti, e che non si ha una sostituzione istituzionale dei loro poteri. Su questo punto vedi le mie considerazioni nello studio *Efficacia e limiti della pronuncia di un tribunale internazionale circa la propria giurisdizione*, in *Studi De Francesco*, Milano, 1957, vol. I, p. 411 ss., e la bibliografia, favorevole e contraria, ivi ricordata.

mento: è vincolato solo in funzione alla pronuncia successiva di un altro organo, e rispetto ad essa. Se quindi il criterio dell'autonomia dell'azione svolta non può venire utilizzato per distinguere l'attività giurisdizionale e l'attività contenziosa della Corte comune, può invece venire utilizzato il criterio della complementarità con atti diversi dall'atto che viene posto; il che costituisce un fenomeno tipico della funzione consultiva e manca invece nella funzione giurisdizionale.

Le affermazioni degli scrittori, che hanno quasi sempre ritenuto che esista, accanto all'attività giurisdizionale della Corte un'attività consultiva, si rivelano quindi del tutto esatte (139). Per quanto scarsamente sviluppata, esiste nell'ordinamento delle Comunità europee una funzione consultiva, demandata alla Corte di giustizia comune, e caratterizzata dagli aspetti che ho sopra cercato di delineare.

(139) Parlano infatti di una attività consultiva della Corte in genere gli autori tedeschi ed italiani. Assai spesso invece l'autonomia dell'attività consultiva non viene ammessa dagli autori francesi, che cercano di comprendere tale attività della Corte o fra le attività proprie di un tribunale amministrativo, o fra le attività proprie di un tribunale federale. Così per il REUTER, (*La Communauté européenne*, cit., p. 87) si deve escludere che nel sistema del Trattato si preveda una funzione consultiva della Corte non solo per le ragioni ricordate, che si richiamano alla volontà degli autori del Trattato istitutivo, ma anche per una ragione diversa in quanto ciò attribuirebbe alla Corte stessa « un rôle essentiellement actif ». Si riaffaccia quindi nel pensiero dell'autore quel richiamo al principio della divisione dei poteri fra i vari organi concepito nel senso che fu sopra combattuto.