CAPITOLO III

L'AMBITO DI GIURISDIZIONE DELLA CORTE - PRINCIPI GENERALI

SOMMARIO: 14. L'impostazione del problema ad opera della dottrina. - 15. Sulla necessità di ricorrere sia al concetto di azione che al concetto di controversia per determinare l'ambito di giurisdizione della Corte. - 16. Le caratteristiche generali della giurisdizione della Corte. - 17. Azione e controversia: utilizzazione dei due concetti e loro caratteristiche. - 18. I principi della giurisdizione nel quadro delle Comunità europee. - 19. La giurisdizione rispetto ad azioni e la giurisdizione rispetto a controversie nei casi concreti.

14. Nel determinare l'ambito di giurisdizione della Corte comune la dottrina si è richiamata a quelle concezioni generali che essa aveva accolte circa la natura della Corte. E si deve inoltre ricordare come nei pochi scrittori che hanno esaminato l'argomento sia costante l'affermazione che nelle due più recenti Comunità il potere giurisdizionale viene disciplinato, sia pure con una serie di perfezionamenti dettati dall'esperienza, richiamando sostanzialmente la disciplina attuata nella Comunità del carbone e dell'acciaio: da ciò si è dedotta la possibilità di utilizzare, anche se con cautela, i concetti giuridici elaborati attraverso lo studio di essa (140).

D'altronde nell'analisi delle funzioni attribuite alla Corte di giustizia nell'ambito della C.E.C.A., e quindi nella sistemazione del problema relativo all'ambito della giurisdizione, si erano ripetute le affermazioni generali sostenute a proposito

(140) Così DAIG, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 137; GASPARRI, *Sulla tutela dei privati contro i provvedimenti delle autorità comunitarie*, in *Riv. dir. proc.*, 1958, I, p. 27.

della natura dell'ente, assumendole quali premesse per delineare il problema delle funzioni della Corte.

Così una serie di autori, che concepivano la Corte come costituita sull'esempio del Consiglio di Stato francese, ne assimilavano le funzioni a quelle di un organo di giurisdizione amministrativa dividendole sostanzialmente in due grandi categorie: quella dei ricorsi d'annullamento e quella dei ricorsi di piena giurisdizione, richiamandosi così la ripartizione attuata nel sistema amministrativo francese. Accanto a tali forme di giurisdizione sussisterebbe, con caratteri del tutto diversi, una giurisdizione internazionale della Corte (141). Nei *recours de pleine juridiction* si comprendevano anche i ricorsi che attribuiscono alla Corte un potere nel campo sanzionatorio. Oltre a queste attività, alla Corte spetterebbero talune funzioni proprie delle Corti supreme negli Stati federali o, comunque, dei Tribunali costituzionali (142).

Taluni scrittori hanno invece cercato di delineare l'ambito di giurisdizione della Corte richiamando gli schemi propri della scuola processualistica italiana e tedesca: e cioè cercando di individuare le classi di controversie rispetto a cui viene attribuito alla Corte un potere di giurisdizione. Si sono così individuati quattro gruppi di controversie, e cioè le controversie aventi per oggetto un operato degli organi costituzionali della

(141) Vedi per tutti VIGNES, *I ricorsi giurisdizionali delle imprese private...*, cit., il quale parla di ricorsi a tutela del diritto oggettivo e di ricorsi a tutela dei diritti soggettivi; DELVAUX, *La Cour de Justice...*, cit., p. 19 ss.; ANTOINE, *La Cour de justice de la CECA*, in *Rev. gén. dr. internat. publ.*, 1953, p. 11 ss. Di ricorsi *de pleine juridiction* parlano anche gli autori tedeschi che ammettono la derivazione della Corte dal modello del Consiglio di Stato francese: vedi per tutti MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit im Schumanplan*, cit., p. 124. Nello stesso senso lo HAMMES, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, p. 47 ss.

(142) Su questo punto vedi ad es. l'analisi compiuta dall'*Institut royal des relations internationales* dal titolo *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Bruxelles, 1953, p. 222, e le affermazioni dello ULE (in *Deutsche Verwaltungsblätter*, 1952, p. 66), il quale distingue la giurisdizione della Corte essenzialmente in due tipi: una giurisdizione amministrativa e una giurisdizione costituzionale.

Comunità; le controversie aventi per oggetto un operato dei funzionari; le controversie aventi per oggetto un comportamento reciproco degli Stati membri; le controversie relative all'interpretazione o esecuzione dei contratti stipulati dalla Comunità o per conto di essa (143).

Richiamandosi a questi concetti si sono distinte, a proposito delle tre Comunità, una giurisdizione internazionale, una giurisdizione costituzionale, e una giurisdizione amministrativa, sia pure attribuendo ai vari tipi di giurisdizione àmbiti diversi (144). In questo modo si è venuta a delineare, attraverso l'esame delle funzioni dell'organo giurisdizionale, una fisionomia mista delle Comunità europee, che avrebbero oltre che compiti civili e amministrativi, funzioni di natura internazionale e funzioni federali. Più minuziosa, ma sempre richiamantesi allo stesso criterio fondamentale, è la distinzione di altri scrittori che individuano una giurisdizione civile, una giurisdizione penale, una giurisdizione amministrativa, una giurisdizione disciplinare, una giurisdizione costituzionale e una giurisdizione quasi internazionale (145).

Altri scrittori hanno invece assunto come criterio individuante l'àmbito di giurisdizione le caratteristiche del rapporto che forma oggetto della controversia. In tale modo si è giunti ad una distinzione fra le controversie internazionali vere e proprie, le controversie relative all'applicazione del Trattato istitutivo, le controversie fra la Comunità e i terzi, e le controversie fra terzi aventi connessione col Trattato istitutivo. Altre

(143) Vedi ad es. GASPARRI, *Appunti sulla Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio*, cit.

(144) Così ad es., per quello che riguarda la c.d. giurisdizione internazionale, solo alcuni scrittori, come il CATALANO, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, Milano, 1957, p. 33 ss., vi comprendono le controversie fra gli Stati membri e la Commissione.

(145) Vedi in questo senso OPHÜLS, *Gerichtbarkeit und Rechtsprechung...*, citato

volte, infine, si è ritenuto d'accogliere insieme più criteri discretivi (146).

Gli sforzi che ho qui ricordati non sono gli unici; si può anzi dire che tutti gli scrittori che hanno affrontato l'argomento abbiano enunciato un proprio criterio di distinzione. Ma credo che non sia necessario soffermarsi ulteriormente sull'argomento, in quanto dovrebbero essere sufficientemente chiari i criteri ed i metodi accolti sino ad ora dalla dottrina.

15. Non sembra che tali modi di determinazione dell'ambito dei poteri della Corte possano venire utilizzati senza essere sottoposti ad un riesame.

Va innanzitutto premesso che i criteri che si possono utilizzare al fine di determinare l'ambito del potere di un organo giurisdizionale variano da ordinamento ad ordinamento, e talvolta da sistema di norme a sistema di norme nell'ambito di un ordinamento generale. È facile ricordare a questo proposito l'esempio del diritto romano classico, in cui il sistema dello *ius civile* ed il sistema dello *ius praetorium* utilizzavano ben diversamente il concetto di azione ai fini di determinare l'ambito del potere dell'organo giurisdizionale; ed infatti solo nello *ius praetorium* esso veniva determinato accertando quali azioni potessero venire proposte al giudice (147).

Nei diritti moderni, invece, l'ambito della giurisdizione di

(146) Nel primo senso DURANTE, *La Corte di giustizia*, cit. Accoglie invece più criteri discretivi insieme (e precisamente la titolarità del diritto d'azione, la provenienza degli atti e dei fatti contro cui è ammesso il ricorso, la natura e l'estensione dei provvedimenti della Corte), lo SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni di governo della C.E.C.A.*, IV, *La Corte organo di controllo giuridico*, cit., p. 8.

(147) Sul punto vedi per tutti, con diversi atteggiamenti, rispetto alla reciproca posizione del sistema pretorio e di quello civile, PUGLIESE, «*Actio*» e *diritto subiettivo*, cit., particolarmente p. 71 ss.; PUGLIESE, *Il processo formulare*, Genova, 1948-50; LUZZATTO, *Procedura civile romana*, Bologna, 1946-50; GUARINO, *Il diritto e l'azione nell'esperienza romana*, in *Studi per Vincenzo Arangio Ruiz*, I, Napoli, s.d., p. 389 ss.

un ordinamento si determina essenzialmente individuando le classi di controversie che si possono sottoporre agli organi giurisdizionali. È questo il sistema utilizzato dal legislatore italiano nel campo della giurisdizione civile (148); benchè non manchino gli sforzi per costruire, almeno parzialmente, il concetto di giurisdizione in base alle azioni concretamente proponibili agli organi giurisdizionali (149). La relatività del concetto di giurisdizione e la diversa utilizzazione che si può fare di altre figure giuridiche ai fini di precisarne l'ambito appare d'altronde come una diretta conseguenza del carattere relativo dei concetti stessi di azione e di controversia, collegati come essi sono al dato positivo di ciascun sistema giuridico (150).

Nell'ordinamento delle Comunità europee appare evidente che ai fini di determinare l'ambito di giurisdizione della Corte si è in primo luogo utilizzata la figura dell'azione. Richiamandosi alla tradizione dei sistemi di diritto amministrativo degli Stati occidentali (151), i Trattati istitutivi hanno attribuito in larga misura alla Corte il potere di giudicare su azioni determinate: relativamente cioè alle istanze che determinate persone rivolgono al giudice, agendo entro schemi preventivamente configurati dall'ordinamento giuridico.

(148) Sul punto richiamo il mio studio *A proposito dei concetti di giurisdizione e di competenza per territorio nel diritto processuale civile internazionale*, cit., e la bibliografia ivi ricordata.

(149) In questo senso vedi l'interessante studio dello ZICCARDI, *I criteri speciali di competenza giurisdizionale e la qualificazione delle controversie*, in *Comunicazioni e studi*, cit., VI, Milano, 1954, p. 55 ss. Fra i processualisti vedi, a questo proposito, specialmente i lavori del PEKELIS, voce *Azione*, in *Nuovo digesto it.*, Torino, 1937; e del THON, *Norma giuridica e diritto subiettivo*, (trad. Levi), Padova, 1951.

(150) Sulla relatività del concetto di azione richiamo particolarmente le considerazioni del PEKELIS (voce *Azione*, cit.); del MICHELI, *Giurisdizione ed azione*, in *Scritti Calamandrei*, vol. III, Padova 1958, p. 475 ss.; e dell'ORESTANO, voce *Azione (in generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1958, p. 785 ss.

(151) Sulla funzione dell'istanza di parte ai fini di determinare, mediante l'indicazione di motivi, l'ambito dei poteri del giudice amministrativo, vedi per tutti GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*,³ Padova, 1954, p. 185 ss.

Questa utilizzazione non è però esclusiva. Ma sarebbe erroneo ritenere che nel sistema delle Comunità europee l'ambito della giurisdizione si determini in maniera diversa che non utilizzando la figura dell'azione tutte le volte in cui, per usare l'espressione cara alla dottrina francese, alla Corte è attribuita una piena giurisdizione. La distinzione fra ricorsi per annullamento e ricorsi di piena giurisdizione potrà venire utilizzata per definire l'insieme delle facoltà attribuite al giudice, ma non serve certo a determinare — così come invece si è cercato di fare confondendo i princìpi che regolano i modi e l'ampiezza del potere di decisione della Corte con i princìpi che ne determinano l'ambito di giurisdizione — in quali casi alla Corte venga attribuito il potere di giudicare. Nelle controversie che rivestono un carattere essenziale rispetto alla vita delle Comunità, l'ambito di giurisdizione della Corte si determina individuando le classi di azioni ad essa sottoponibili: ma in una serie di casi che i Trattati hanno ritenuto di minor rilievo la Corte comune ha un potere di giurisdizione circa classi di controversie.

Il potere della Corte comune appare quindi un potere che si esplica a secondo dei casi rispetto a classi di azioni o rispetto a classi di controversie. Ogni ulteriore distinzione appare fondata su criteri apprezzabili ad altri fini (ad esempio essa si può basare sulla diversa natura dei provvedimenti decisori della Corte, o sui criteri che la Corte deve utilizzare nel proprio giudizio), ma non è certo idonea a determinare in quali casi alla Corte venga attribuito un potere di giurisdizione.

Il richiamo a criteri eterogenei e superflui ha portato, in questo campo, ad una serie di confusioni. Così ad esempio osservando che i soggetti dell'azione sono i medesimi, si sono avvicinati due casi in cui di comune vi è, appunto, solo l'utilizzazione della figura dell'azione per determinare l'ambito dei poteri della Corte: ossia il caso in cui la Corte pronuncia circa un ricorso d'annullamento di atti illegittimi ed il caso in cui la

Corte dichiara contraria agli obblighi istituzionali un'omissione degli organi delle Comunità. Così pure nei giudizi detti di piena giurisdizione si comprendono categorie diversissime, quali i giudizi circa la *faute de service* o la *faute personnelle*, la giurisdizione disciplinare, e le azioni in caso di turbamenti di mercato.

Quanto fu sopra detto comporta anche che non si possano ritenere del tutto soddisfacenti gli sforzi per determinare l'ambito dei poteri della Corte unicamente individuando classi di controversie cui si estenderebbe la giurisdizione della Corte. Come si è osservato, qualche volta ciò è possibile: ma altre volte, e nei casi più importanti, l'utilizzazione della figura della controversia è del tutto inidonea al fine, proprio perchè nel sistema dei Trattati istitutivi in una serie di casi è stato attribuito alla Corte un potere di giurisdizione relativamente a classi di azioni specificamente determinate. Quando, per richiamare l'ipotesi più nota, l'art. 33 del Trattato della C.E.C.A. attribuisce alla Corte un potere di annullare taluni atti, il potere stesso viene determinato non in base ad un criterio desunto dalla sussistenza di una controversia fra le parti (che pure esiste, ed è individuabile come oggetto dell'attività della Corte), ma in base al potere che compete ad un soggetto specificatamente legittimato all'azione stessa.

Solo in quattro casi ben determinati si possono individuare classi di controversie, rispetto alle quali la Corte ha un potere di giudicare.

In primo luogo va ricordata la cosiddetta giurisdizione penale, che si presenta con caratteristiche e con una fisionomia del tutto singolari. Il secondo caso di giurisdizione della Corte è quello, altrettanto interessante, in materia internazionale. In base al medesimo criterio viene determinato il potere della Corte relativo alle controversie con i funzionari ed i dipendenti delle Comunità, ed infine il potere in materia di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale delle Comunità che in

questa ipotesi rispondono per fatto dei propri funzionari: nei due ultimi casi chiamerei esterna tale giurisdizione per indicare la sua minore attinenza colla vita delle Comunità. In ognuna di queste fattispecie l'ambito della giurisdizione viene determinato individuando l'oggetto dell'attività della Corte inteso in senso potenziale, e non inserendo l'azione concreta sottoposta alla Corte in una classe di azioni prefigurata dal sistema. In tutte le altre ipotesi di giurisdizione l'elemento determinante si individua nel potere spettante a taluni soggetti di chiedere alla Corte una pronuncia tipica; non è quindi il concetto di controversia, ma è il concetto di azione che viene utilizzato.

16. Nello studiare le caratteristiche della giurisdizione e l'oggetto del processo innanzi alla Corte, occorre richiamare con cautela i principi ed i concetti che furono elaborati quasi esclusivamente attraverso l'osservazione delle comunità statuali (152). Ben difficilmente infatti concetti scientifici dedotti dallo studio di una società a struttura gerarchica possono venire utilizzati nella descrizione di una società a base paritaria, quale è la società internazionale (153), e neppure nello studio di comunità internazionali particolari, rispetto alle quali occorre dedurre i principi ispiratori da un'analisi diretta del sistema e da un esame dell'esperienza giuridica delle comunità (154).

(152) Sul concetto di oggetto del processo cfr. oltre ai lavori fondamentali dello SCHWAB, *Der Streitgegenstand im Zivilprozess*, München und Berlin, 1954 e dello HABSCHIED, *Der Streitgegenstand im Zivilprozess*, Bielefeld, 1956, il recente libro di ALBERTO ROMANO, *La pregiudizialità nel processo amministrativo*, Milano, 1958, p. 49 ss.

(153) Assumendo quale premessa la necessità di studiare le caratteristiche del potere giurisdizionale in relazione agli aspetti della società in cui si esplica il potere medesimo, hanno preso in esame il fenomeno della giurisdizione nella società internazionale una serie di scrittori italiani: così ad es. ACO, *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 78.

(154) Circa una analoga presa di posizione rispetto ad un problema sostanzialmente affine vedi CAPOTORTI, *Sull'efficacia delle regole di concorrenza applicabili alle imprese della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. internaz.*, 1959, p. 3 ss.

Nell'attuazione del fenomeno della giurisdizione, sia rispetto alla comunità internazionale generale che rispetto alle comunità particolari, si deve osservare come in primo luogo non sorga il problema che negli Stati moderni discende dalla complessità della struttura organizzativa e che si identifica nel distinguere, accanto ai principi che definiscono l'ampiezza del potere di giurisdizione considerato nel suo insieme, la misura concreta del potere spettante ai singoli organi giurisdizionali. Sia nelle Comunità europee che nella comunità internazionale generale non sorge quindi il problema di distinguere i modi di determinazione dell'ampiezza del potere di giurisdizione spettante ad ogni giudice che operi nell'ambito dell'ordinamento, ciò che si risolve nell'attribuire al giudice una capacità relativa a classi di azioni o di controversie, dai modi di determinazione della misura della competenza che spetta ad uno o più giudici rispetto ad una controversia o ad una azione determinata, e in base alla quale ad uno o più giudici viene attribuita una legittimazione rispetto a un caso concreto (155).

Dal punto di vista terminologico appare quindi opportuno usare a proposito delle Comunità europee l'avvertenza comune agli scrittori italiani di diritto internazionale, che utilizzano l'espressione « potere di giurisdizione » e non quella di « competenza » in quanto solamente la prima si adatta alla struttura organizzativa di una comunità in cui opera un'organizzazione giurisdizionale estremamente accentrata (156).

Le caratteristiche di struttura dell'organo giurisdizionale riflettono immediatamente le caratteristiche generali delle comunità in cui esso opera. Proponendosi la disciplina di un insieme di rapporti ben preciso, le Comunità europee tendono

(155) Su questi concetti vedi da ultimo in particolare ROSENNE, *The International Court of Justice*, Leyden, 1957, p. 249 ss.; ANDRASSY, *Betrachtungen über die Zuständigkeit des internationalen Gerichtshofes*, in *Festschrift Makarov*, Stuttgart und Köln, 1958, p. 3 ss.

(156) Sul concetto di giurisdizione e su quello di competenza per territorio richiamo ancora il mio studio *A proposito dei concetti ecc.*, cit., p. 235 ss.

ad attuare forme di giurisdizione atte a risolvere classi determinate di controversie o di azioni: non a decidere tutte le controversie che possono sorgere nelle comunità o quanto meno amplissime categorie di controversie, come invece accade negli ordinamenti statuali. In questo senso il tipico modo di essere della Corte comune esprime il carattere sia degli ordinamenti particolari delle Comunità europee, sia dell'ordinamento internazionale generale. In quest'ultimo, infatti, il potere di giurisdizione viene attribuito rispetto ad una controversia determinata da un atto giuridico, il compromesso, che si propone appunto questo fine ovvero da una clausola compromissoria o da atti analoghi (adesione ad uno statuto di un tribunale internazionale), che operano rispetto ad un numero ristretto di controversie, precisamente determinate (157).

Ne consegue che l'ambito di giurisdizione della Corte comune viene bensì delimitato ricorrendo a due strumenti tecnici diversi — la figura dell'azione in taluni casi, la figura della controversia in altri — ma esso deve sempre definirsi in senso positivo, stabilendo quali siano le azioni o quali le controversie rispetto alle quali la Corte può esercitare il proprio potere, e non mai in senso negativo, stabilendo cioè quali siano le controversie rispetto alle quali non può attuarsi il potere di giurisdizione: metodo quest'ultimo che viene accolto da una parte della dottrina per precisare l'ambito del potere giurisdizionale dello Stato (158).

17. Si è già visto come a proposito della Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio gli autori si

(157) Da questo carattere della norma processuale attributiva del potere di giurisdizione deriva la conseguenza che nel processo internazionale la eccezione di carenza di giurisdizione ha un'importanza assai maggiore di quella che non abbiano nei giudizi interni le eccezioni di carenza di giurisdizione o di incompetenza. Sul punto cfr. SCERNI, *La procédure de la Cour permanente de justice internationale*, in *Recueil des Cours*, 1938, III, p. 611.

(158) Per le citazioni vedi *supra*, n. 84.

siano sforzati in vario modo di individuare un criterio idoneo ad attuare una classificazione dei titoli che attribuiscono un potere di giurisdizione alla Corte. I criteri accolti sono, come si è visto, insostenibili in quanto è necessario per determinare il potere della Corte, distinguere i vari titoli di giurisdizione in classi, che si differenziano in base al mezzo tecnico utilizzato per individuare quali procedimenti si possono introdurre.

In tutti i casi in cui il fenomeno giurisdizionale incide più strettamente sulla vita delle comunità si attribuisce ad una serie di persone e di enti titolari di interessi che hanno rilievo nelle comunità il potere di promuovere azioni determinate a tutela degli interessi medesimi. Elementi delle azioni che vengono così prefigurate sono la sussistenza di un requisito materiale (interesse ad ottenere un provvedimento e quindi interesse ad agire) e di un requisito personale (legittimazione ad agire). Il requisito materiale viene però valutato solo in funzione dell'esistenza del requisito personale, in quanto ai vari interessi tutelati negli ordinamenti delle Comunità europee mediante l'attribuzione di un potere di azione non viene concessa una tutela in qualsiasi caso, ma bensì solo mediante un riferimento ad una persona o ad un ente determinati.

Le azioni esperibili nel sistema della Corte vengono quindi prefigurate in schemi tipici solo con riferimento ed in funzione di persone fisiche od enti cui viene attribuita la legittimazione ad agire, ed in confronto di altri soggetti cui viene attribuita una legittimazione reciproca a resistere.

Per quanto negli ordinamenti statuali il concetto di titolarità dell'interesse tutelato — o meglio la legittimazione della parte — venga ampiamente utilizzato ai fini della determinazione dell'ampiezza del potere spettante agli organi giurisdizionali, costituendo esso una condizione dell'azione (159), ap-

(159) Si richiama qui il valore che nel sistema del nostro diritto processuale assumono l'art. 99 e l'art. 100 c.p.c., sui quali articoli cfr., da ultimo, le pagine del GARBAGNATI, *Azione ed interesse*, in *Jus*, 1955, p. 316 ss.

pare evidente come l'importanza del fenomeno della legittimazione sia incomparabilmente maggiore nel sistema delle Comunità europee, dove esso non costituisce soltanto una condizione rispetto all'azione concreta, bensì, in una serie di casi di grande rilievo, il fondamento stesso del potere della Corte, che viene precisato con riferimento ad una serie di azioni prefigurate nel sistema (160).

Tale essendo il modo attraverso cui si determina l'ambito del potere di giurisdizione della Corte comune, ne consegue che rispetto alla Corte, come rispetto a qualsiasi tribunale internazionale (161), non ha alcun valore la contrapposizione fra motivi di giurisdizione (o di competenza) *ratione personae* e *ratione materiae*, determinazione che ha, invece, un preciso significato rispetto agli organismi giudiziari dello Stato (162) in cui l'ambito di giurisdizione si determina generalmente individuando quali controversie possano venir decise dagli organi giurisdizionali considerati nel loro complesso.

Innanzi alla Corte comune l'elemento materiale (sussistenza di un interesse al provvedimento) opera invece, in una serie di casi, esclusivamente in funzione dell'elemento perso-

(160) La rilevanza in taluni casi della titolarità del potere di azione è bene descritta dal GARBAGNATI, *op. cit.*, p. 44: « Se infatti, anziché scorgere nella legittimazione ad agire una condizione o requisito costitutivo dell'azione, distinto dall'interesse ad agire, la si definisce concettualmente come la titolarità del potere di azione, è chiaro che il problema della legittimazione ad agire viene a coincidere con il problema dell'esistenza stessa del potere di azione ».

(161) In senso conforme ANDRASSY, *op. cit.*, p. 5, per cui però le competenze *ratione personae* e *ratione materiae* « *sind nicht zwei Arten, sondern nur zwei Faktoren einer einheitlichen Zuständigkeit* » sono cioè due elementi operanti su un medesimo piano.

(162) Così per l'art. 4 c.p.c. italiano l'ambito della giurisdizione italiana viene determinata in linea di principio dalla cittadinanza italiana del convenuto, e cioè da un criterio personale, deducibile appunto dal detto articolo; in una serie di casi essa viene invece determinata da un criterio materiale, dato dalla natura della controversia dedotta (cfr. per tutti MORELLI, *Diritto processuale civile internazionale*,² Padova, 1954, p. 104 ss.; per la diversa tesi, che vorrebbe utilizzare il concetto di azione per determinare l'ambito della giurisdizione italiana, cfr. invece ZICCARDI, *I criteri speciali di competenza giurisdizionale*, cit.).

nale, in quanto la legittimazione ad agire può attuarsi solo con riferimento ad un interesse determinato di un soggetto, previsto dal sistema in modo tipico. La legittimazione ad agire appare così, in tutti i casi in cui il potere della Corte si determina rispetto ad azioni determinate, l'unico requisito utilizzabile per accertare se sussista o meno la giurisdizione della Corte; intendendosi come legittimazione la posizione di una persona rispetto al giudice che si concreta nell'interesse ad ottenere, nei confronti di una altra persona, una pronuncia determinata, attraverso la quale sia possibile conseguire la tutela di un interesse.

18. Risulta da quanto fu esposto come i principi che disciplinano l'ambito di giurisdizione della Corte comune riflettano il concreto aspetto delle Comunità in cui agisce la Corte: ossia di comunità internazionali particolari, la cui azione deve, ad opera soprattutto della Corte, mantenersi nel quadro di taluni principi giuridici fondamentali. La garanzia del carattere di comunità di diritto viene per l'appunto attuata assicurando una precisa tutela a taluni interessi ben specificati, ed attribuendo a talune persone — Stati membri, istituzioni delle comunità, imprese ed associazioni, persone fisiche e giuridiche — il potere di agire per difendere una serie di interessi tutelabili mediante azioni prefigurate in modo tipico. Alla struttura delle Comunità europee appare estranea ogni possibilità di estendere la giurisdizione della Corte ad azioni non espressamente previste ed insieme ogni possibilità di attribuire il potere di azione a persone od enti ai quali non venga espressamente concesso: ad esempio un'azione surrogatoria sarebbe inconcepibile nel sistema della Corte comune (163).

(163) È quindi da respingere il tentativo di taluni autori (vedi ad es. JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*, p. 49) di attribuire agli Stati membri il diritto di sostituirsi nell'azione ai propri sudditi, e ciò anche quando essi sono legittimati in proprio all'azione. In senso conforme al testo SCHLOCHAUER, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 402.

Queste esigenze di rigida difesa di una struttura organizzativa ben delimitata richiedono, d'altra parte, un sistema particolarmente idoneo ad impedire che l'azione di forze estranee alle comunità ostacoli l'esercizio della giurisdizione della Corte. Indubbiamente il sistema accolto dai Trattati istitutivi per impedire che gli organi giurisdizionali degli Stati membri turbino o paralizzino l'azione della Corte appare assai ben congegnato; ed è interessante notare come l'efficacia del sistema sia stata rafforzata nella Comunità economica e nella Comunità atomica, nelle quali ben maggiore — dato il carattere strumentale delle norme dei Trattati istitutivi — appariva la possibilità che le giurisdizioni nazionali tentassero di invadere il campo di azione della Corte. Sotto questo profilo le norme di cui agli artt. 177 e 150 dei Trattati di Roma appaiono ben più efficaci di quella posta nell'art. 41 del Trattato di Parigi: ma lo scopo cui tendono le tre norme è identico, anche se il mezzo tecnico impiegato differisce in parte.

Il potere attribuito alla Corte comune di giudicare in via preliminare circa l'ambito della propria giurisdizione con efficacia immediatamente vincolante nei confronti dei tribunali interni, riflette, nello strumento particolarmente idoneo per garantire alla Corte comune una competenza sulla competenza, le tendenze accentratrici delle tre Comunità (164): ciò non viene contraddetto, ma bensì confermato dal fatto che la Corte comune, giudicando in via pregiudiziale, agisce quale organo dei singoli Stati membri (165).

(164) Abbastanza comuni sono nella dottrina le affermazioni circa l'efficacia dell'opera svolta dalla Corte per garantire lo svolgimento della azione istituzionale delle Comunità. Vedi ad es. le affermazioni dell'ANTOINE (criticabili però in quanto istituiscono un parallelo colle Nazioni Unite): « *la faiblesse d'une institution (l'O.N.U.) et la force de l'autre (la C.E.C.A.) sont ainsi mises en évidence* », in *La Cour de justice de la C.E.C.A. et la Cour internationale de justice*, cit., p. 249.

(165) Su questo punto richiamo le mie considerazioni contenute nello scritto, *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., p. 552 ss.

Tali tendenze pienamente giustificano, senza che si debba accogliere un indirizzio federalistico nello studio delle Comunità europee, la riluttanza, manifestata nel modo più energico dagli autori dei Trattati istitutivi, ad attribuire alla Corte internazionale di giustizia il potere di giudicare quale giudice di seconda istanza circa le decisioni della Corte delle Comunità europee. Una simile giurisdizione d'appello venne rifiutata anche relativamente alle controversie fra gli Stati membri che vertono sull'oggetto dei Trattati istitutivi e delle quali la Corte comune è investita in base ad un compromesso *ad hoc*: e ciò appare del tutto comprensibile ove si pensi che attribuendo un potere di riesame alla Corte internazionale di giustizia si sarebbe spezzato quel sistema di coordinamento fra l'azione dei vari organi della comunità e degli Stati membri che era stato raggiunto attraverso l'affermazione della completa autonomia strutturale del sistema delle Comunità (166).

Il problema della giurisdizione della Corte comune non si pone quindi come un problema di delimitazione dell'ambito dei poteri di un organo giurisdizionale nei confronti di altri organi giurisdizionali operanti in una medesima comunità. Esso si pone invece come un problema di delimitazione dei poteri della Corte nei confronti degli organi giurisdizionali degli Stati membri, e come un problema di attuazione di un coordinamento nei confronti degli altri organi delle comunità. Di conseguenza la determinazione dell'ambito di giurisdizione della

(166) Sulla necessaria connessione fra la struttura degli organismi internazionali e i modi di controllo sugli atti degli organi si è particolarmente insistito, da parte del relatore Wengler e dei giuristi intervenuti al dibattito, nei lavori relativi alla II questione discussa nella sessione di Amsterdam del 1957, dell'*Institut de droit international*. Nel primo paragrafo del suo rapporto il WENGLER mise in rilievo come « *L'opportunité et les possibilités d'instituer un contrôle judiciaire des décisions des organes internationaux dépendent essentiellement de la nature, de la structure et des pouvoirs des organisations considérées ou de leurs organes* » (vedi *Annuaire*, XLVII, 2, 1957, p. 274 ss.). Su questo punto vedi anche le considerazioni del MÜNCH, *Zur Systematik der Organe der europäischen Gemeinschaften*, cit., p. 342,

Corte si risolve essenzialmente in un problema di individuazione delle azioni spettanti ai soggetti delle comunità nei confronti di altri soggetti.

19. Si è già affermato come la figura dell'azione venga utilizzata ai fini di determinare l'ampiezza dei poteri della Corte tutte le volte in cui la Corte opera più intimamente nell'ambito della struttura delle Comunità: e cioè quando essa esplica un'azione con efficacia più diretta e immediata rispetto al funzionamento delle Comunità.

Attraverso il richiamo a concetti desunti dalla giurisprudenza dei tribunali amministrativi francesi taluni scrittori hanno ritenuto che in questi casi l'attività della Corte si proponga quale scopo la tutela del diritto obbiettivo: negli altri casi di giurisdizione della Corte si è invece ritenuto che si attui una tutela dei diritti subiettivi. È questa un'intuizione indubbiamente esatta, ma espressa in termini inaccettabili, in primo luogo perchè la figura tipica dei sistemi delle Comunità europee è l'interesse protetto, e non il diritto subiettivo, e in secondo luogo perchè essa fa propria ed utilizza quella bipartizione fra attuazione del diritto obbiettivo e tutela dei diritti subiettivi che appare oramai inaccettabile su di un piano generale ed in particolare nella giurisprudenza internazionale (167).

Alla distinzione fra i due titoli fondamentali della giurisdizione della Corte comune corrisponde invece una più o meno intima compenetrazione dell'attività della Corte nel funzionamento delle Comunità. Occorre ora esaminare talune ca-

(167) Sulla funzione che la giurisprudenza internazionale adempie ai fini di determinare il diritto obbiettivo ha particolarmente insistito la recente dottrina italiana di diritto internazionale. Per una analisi critica di tale dottrina rimando allo studio del FROSINI, *Rilievi metodologici sulla posizione del giudice nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 1956, p. 508 ss. Circa i compiti che spettano in particolare al giudice che operi in una comunità sopranazionale vedi le considerazioni, ispirate ad una estrema cautela, dello STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage...*, cit., p. 16.

ratteristiche delle due classi di provvedimenti, rispetto ai quali alla Corte viene attribuito un titolo di giurisdizione.

Si è visto che quando alla Corte viene attribuito il potere di decidere rispetto a classi di controversie si possono distinguere quattro ipotesi, relative alle controversie circa i rapporti della Corte con i propri funzionari, alle controversie circa la responsabilità delle comunità per fatto proprio o dei propri funzionari e circa i negozi giuridici che esse hanno stipulato, alle controversie relative a pene inflitte da organi delle comunità ed infine a talune controversie fra Stati membri.

La caratteristica comune a tali controversie è una caratteristica negativa: rispetto ad esse ciascuna delle Comunità europee viene in considerazione non tanto come un organismo operante ad un determinato fine e le cui attività vengono sottoposte a riesame, quanto come un'entità che, considerata nel suo complesso, si crea un'organizzazione strumentale ed ha determinati rapporti esterni. Per rinforzare l'aspetto unitario delle comunità si sottraggono quindi alla giurisdizione degli Stati membri e talvolta dei terzi Stati, o alla giurisdizione dei tribunali internazionali, gruppi di controversie che senza le disposizioni dei Trattati istitutivi sarebbero ad essi deferite in base alle norme sulla giurisdizione, interne ed internazionali. L'esistenza di un potere della Corte rispetto a tali controversie si determina quindi accertando in quali casi esse vengano sottratte alla giurisdizione dei tribunali internazionali o dei tribunali degli Stati, ciò che avviene in maniera diversa a seconda che si tratti dei tribunali degli Stati membri o dei terzi Stati (168).

(168) Nei confronti degli Stati membri occorrerà infatti determinare l'esistenza di una norma consuetudinaria o convenzionale, mentre nei confronti dei terzi Stati sarà possibile solamente determinare l'esistenza di una norma consuetudinaria che impedisca il funzionamento degli organi giurisdizionali dello Stato relativamente a talune categorie di controversie. Qualche cenno su questi problemi si trova in ROLIN, *La Cour du charbon et de l'acier*, in *Journal des tribunaux*, 1951, p. 345; LAGRANGE, *La Cour de justice*, cit., p. 417 ss.; SCHLOCHAUER, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 285 ss.

Attuando la funzione giurisdizionale che le è tipica, la Corte di giustizia riflette il duplice aspetto delle Comunità europee caratteristico dell'attuale fase di sviluppo. Talvolta la giurisdizione della Corte persegue infatti il fine di assicurare la tutela dei principi giuridici delle Comunità: altre volte invece essa tende a risolvere, sempre nel quadro dei sistemi comunitari, una serie di conflitti che nascono dall'esistenza stessa e dall'azione delle Comunità in un mondo internazionale caratterizzato dalla coesistenza di enti statuali e, sia pure con minore rilievo, di unioni internazionali. Che nel primo caso il fenomeno giurisdizionale appaia qualcosa di connaturato alla vita stessa delle Comunità europee, e nel secondo caso qualcosa di strumentale rispetto ad essa, non ha, ritengo, bisogno di dimostrazione.