CAPITOLO IV

CLASSI E TIPI DI AZIONI

RISPETTO ALLA GIURISDIZIONE DELLA CORTE

SOMMARIO: 20. Sulle azioni esperibili dagli Stati membri. - 21. Sulle azioni esperibili dagli organi delle Comunità. - 22. Sulle azioni spettanti alle imprese e alle associazioni di imprese in generale. - Sul concetto di impresa nel sistema delle Comunità. - 23. Quali azioni possano venire introdotte dalle imprese e dalle associazioni di imprese nella Comunità del carbone e dell'acciaio. - 24. Quali azioni possano venire introdotte dalle persone fisiche e giuridiche nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica.

20. La legittimazione ad agire è, come si è visto, il requisito di maggior rilievo nelle azioni che si possono esperire innanzi alla Corte. Sembra pertanto corretto utilizzare tale requisito ai fini di una classificazione delle azioni medesime, individuandone le categorie a seconda dei soggetti legittimati ad agire.

In base a tale criterio vengono in primo luogo in considerazione gli Stati membri. Il rilievo che ad essi spetta nei casi in cui il potere della Corte viene determinato mediante la figura dell'azione esperibile è indubbiamente notevolissimo, mentre è infinitamente minore rispetto ai casi in cui il potere della Corte si determina avendo riguardo alla figura della controversia: eccettuati naturalmente i casi di competenza internazionale.

Solamente agli Stati membri i Trattati attribuiscono il potere di adire la Corte mediante due atti essenzialmente diversi, il compromesso e il ricorso. Ma tale differenza non significa in alcun modo che la Corte, adita attraverso l'uno o

l'altro strumento, abbia una natura diversa. La Corte comune è in ogni caso l'organo giudiziario di una comunità internazionale particolare, la cui giurisdizione, normalmente obbligatoria, è in taluni casi facoltativa: ma identici sono in ogni caso, i suoi poteri ed identiche le norme giuridiche che essa è chiamata ad applicare.

Le azioni concesse allo Stato membro nell'ambito delle Comunità sono di diversa natura. Lo Stato membro infatti può agire:

A) per l'annullamento di atti emanati dagli organi delle Comunità in via principale, in via pregiudiziale e in via incidentale. Gli scopi dell'azione di annullamento esperita dagli Stati contro gli atti degli organi istituzionali non sono stati forse messi ancora in rilievo con sufficiente chiarezza. Il potere di chiedere l'annullamento degli atti illegittimi esprime l'eguaglianza di posizioni, nell'ambito delle Comunità, fra gli organi istituzionali e gli Stati membri, ed attua l'esigenza di assicurare entro limiti ben precisi un controllo giurisdizionale dello Stato membro sull'azione dell'organo. Il potere d'azione conferito allo Stato membro si ricollega quindi alla quasi assoluta mancanza di un controllo politico degli Stati sugli organi istituzionali.

Per l'art. 33 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. gli Stati membri hanno il potere di chiedere l'annullamento delle decisioni e delle raccomandazioni dell'Alta Autorità per incompetenza, per violazione di forme sostanziali, per violazione del Trattato istitutivo o di una norma relativa alla sua applicazione, o per sviamento di potere. Per l'art. 38 del Trattato medesimo gli Stati membri possono agire per l'annullamento delle deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio, ma ciò solo quando sussista un motivo di incompetenza o di violazione di forme sostanziali. Per gli artt. 170 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e 146 del Trattato della Comunità atomica gli Stati membri possono impugnare gli atti del

Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri per incompetenza, violazione di forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, e per sviamento di potere.

Tali impugnazioni avvengono in via principale. L'annullamento di un atto dell'Alta Autorità o del Consiglio, od anche, nelle due più recenti Comunità, degli altri organi istituzionali, può peraltro venire chiesto alla Corte anche in via preliminare o pregiudiziale e in via incidentale.

Mediante un'istanza di annullamento in via preliminare (o pregiudiziale) alla Corte viene attribuito il potere di giudicare, in via del tutto autonoma, su di una questione relativa alla validità di un atto della Comunità di cui si discuta innanzi ad un'autorità di uno Stato membro. La Corte agisce in tale caso quale organo giurisdizionale di quello Stato (169). Così, per l'art. 41 del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio, il cui significato veniva chiarito dall'art. 79 del Regolamento di procedura della C.E.C.A., la Corte può decidere in via preliminare su istanza anche degli Stati membri circa ogni questione dedotta in un procedimento che si svolga innanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro e relativa alla validità e all'interpretazione di una deliberazione dell'Alta Autorità o del Consiglio. Per gli artt. 177 del Trattato della Comunità economica e 150 del Trattato della Comunità atomica, la Corte è competente a pronunciarsi, pure in via preliminare, sulla validità e circa l'interpretazione degli atti compiuti dagli organi istituzionali delle Comunità così come intorno all'interpretazione del Trattato e degli statuti degli organismi creati con atti del Consiglio. Il deferimento della questione alla Corte è facoltativo quando la controversia venga discussa innanzi ad una giurisdizione inferiore, di qualsiasi

(169) Vedi sul punto MORELLI, *La Corte di giustizia delle Comunità europee come giudice interno*, cit., p. 3 ss. Le affermazioni del Morelli su questo punto sono state accolte dalla dottrina successiva.

grado, dagli Stati membri, ed è obbligatorio quando venga discussa innanzi ad una giurisdizione superiore.

Un'azione di impugnazione di atti degli organi istituzionali può venire esperita anche in via incidentale, e cioè con effetti limitati all'ambito degli interessi determinati da una diversa controversia nel corso di un processo che si svolga innanzi alla Corte comune. Ricollegandosi ad una pratica giurisprudenziale già affermatasi nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio a proposito delle decisioni individuali che si basano su decisioni generali viziate (170), i Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità atomica hanno stabilito agli artt. 184 e 146 che si possa pronunciare l'inapplicabilità di un regolamento del Consiglio o della Commissione in via incidentale quando si discuta circa l'efficacia del regolamento in una controversia innanzi alla Corte, e siano scaduti i termini per impugnare il regolamento medesimo in via principale.

Le due figure dell'impugnativa in via preliminare (o pregiudiziale) e dell'impugnativa in via incidentale sono essenzialmente diverse.

Nella fattispecie prevista dagli artt. 41, 177 e 150 dei Trattati istitutivi, si prevede che una questione, sorta nell'ambito di un processo che si discuta innanzi ad un tribunale statale, ove con ogni probabilità viene posta in via pregiudiziale, diventi l'oggetto di un processo innanzi alla Corte comune che agisce quale organo dei singoli Stati membri. Si ha pertanto la conversione di una questione in controversia: conversione obbligatoria quando la questione viene sollevata innanzi ad una giurisdizione dello Stato di grado superiore, facoltativa negli altri casi. La conversione si attua comunque nell'ambito dell'ordinamento di ogni singolo Stato membro (171). Il tribu-

(170) Sul principio, e sulla pratica giurisprudenziale nella C.E.C.A. vedi *retro*, § 12 e soprattutto la nota 101.

(171) La terminologia qui adottata non è comune agli scrittori di diritto

nale statutale che ha deferito il giudizio circa la questione alla Corte è legato, in virtù della norma di esecuzione, al giudizio della Corte, la cui decisione ha, rispetto al processo principale, un'efficacia analoga a quella delle pronunce sulla costituzionalità delle leggi ordinarie nell'odierno ordinamento italiano (172).

Nel caso previsto dagli artt. 184 e 156 dei Trattati di Roma si prevede invece l'accertamento con efficacia di cosa giudicata di una questione vertente intorno ad un regolamento e sorta come questione pregiudiziale in un processo innanzi alla Corte in cui si impugnino in via principale la validità di un atto più particolare. L'efficacia della pronuncia incidentale è però ristretta all'ambito di interessi compresi nell'atto impugnato in via principale (173). Il procedimento presenta forse qualche analogia con il procedimento di delibazione incidentale,

interno, per cui si ha una sola figura e quindi un'unica denominazione — quella di accertamento di una questione incidentale — che può avvenire nel giudizio ordinario o in un giudizio autonomo: a questo proposito vedi le osservazioni dello JAEGER, *Diritto processuale civile*,² Torino, 1943, p. 138 ss. Ma è chiaro come in un sistema comunitario in cui la Corte di giustizia talvolta agisce come organo degli Stati membri, e più spesso quale organo della comunità, i problemi siano due ed essenzialmente diversi. Si è pertanto preferito distinguerli accentuando, anche terminologicamente, nel primo caso il fenomeno della priorità di un giudizio su di un altro, e nel secondo caso la posizione di una questione che si trova (*incidit*) in un processo in cui si discute in linea principale di una questione diversa.

(172) Sulla efficacia oggettiva e soggettiva di una decisione costituzionale vedi per tutti PIERANDREI, *Le decisioni degli organi della giustizia costituzionale*, in *Studi giuridici in memoria di V. E. Orlando*, II, Padova, 1957, p. 300 ss.; SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1959, p. 23 ss.; CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Riv. dir. proc.*, 1956, I, p. 7 ss.

(173) L'accertamento delle questioni pregiudiziali con efficacia di cosa giudicata si aveva nel diritto romano (cfr. SAVIGNY, *Sistema del diritto romano attuale*, (trad. Scialoja), VI, Torino, 1898, p. 379 ss.): ma tale criterio viene combattuto dalla dottrina processualistica unanime, e non viene accolto negli ordinamenti moderni: cfr. CHIOVENDA, *Istituzioni*, cit., I, p. 359 ss., e SECNI, *Della tutela giurisdizionale in generale*, in *Commentario del c.c. diretto da Scialoja e Branca*, libro VI (tutela dei diritti), Bologna-Roma, 1958, p. 348.

previsto dal c.p.c. italiano all'art. 798, ed indubbiamente risponde allo scopo di affermare sino all'estremo il principio che le Comunità europee sono comunità di diritto, a cui ripugna che da un atto generale in contrasto con i principi fondamentali del sistema possa venir dedotto qualsiasi effetto utile in relazione alla validità di atti ad efficacia più particolare, anche se l'atto generale non venne tempestivamente impugnato.

Rimangono ora da determinare le azioni che conseguono all'annullamento degli atti illegittimi. Nei due più recenti Trattati la materia è regolata in via generale, disponendosi all'art. 174 e all'art. 147 che l'accoglimento del ricorso ha, con alcune mitigazioni, per effetto la dichiarazione di nullità degli atti impugnati, e l'obbligo dell'istituzione il cui atto fu annullato di prendere i provvedimenti necessari per eseguire la sentenza della Corte (artt. 176 e 149). Quest'obbligo non viene però tutelato da azioni specifiche. Nel sistema della C.E.C.A. la materia è invece regolata in maniera frammentaria e parziale, con riguardo ai soli atti dell'Alta Autorità. Si pone infatti il principio che l'Alta Autorità debba conformarsi alla dichiarazione di annullamento accordando, quando è necessario, una giusta indennità, e si prevede espressamente all'art. 34 un'azione diretta a provocare una declaratoria di responsabilità dell'Alta Autorità per mancata esecuzione della decisione di annullamento. Non vengono invece previste in maniera specifica, e si ricollegano quindi alle disposizioni generali del Trattato istitutivo circa le omissioni dell'Alta Autorità, le azioni per mancata corresponsione di un risarcimento per i danni derivanti dalla decisione annullata (174).

B) In secondo luogo alla Corte è attribuito il potere di giudicare circa le azioni promosse dagli Stati membri per l'accertamento di un'omissione da parte di organi delle Comunità,

(174) Sulle conseguenze dell'accoglimento di un'istanza di annullamento, vedi MONACO, *Osservazioni sulla giurisdizione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. e proc. civile*, 1959, p. 1431.

e per le pronunce conseguenziali a tale accertamento. Questa figura di giurisdizione permette alla Corte comune di effettuare un controllo su tutto il comportamento degli organi istituzionali, ben maggiore di quello che generalmente si attua negli Stati, ove generalmente si esercita in via diretta solo un controllo sui singoli provvedimenti della pubblica Amministrazione.

Nell'ambito di tale tipo di giurisdizione si distinguono, nell'art. 35 del Trattato istitutivo della C.E.C.A., due ipotesi. Per la prima gli Stati membri (così come il Consiglio e le imprese) possono agire nei confronti dell'Alta Autorità la quale non si conformi all'obbligo impostole dal Trattato istitutivo o dai regolamenti di applicazione di emanare una disposizione o una raccomandazione. I motivi dell'azione sono, in questo caso, i medesimi previsti per l'annullamento degli atti della Alta Autorità. Per la seconda ipotesi invece si prevede una azione contro le omissioni dell'Alta Autorità per sviamento di potere, quando all'Alta Autorità è attribuito un potere di azione, e non imposto un obbligo (175). Si ricollega a questa ipotesi quella prevista dall'art. 34 del Trattato istitutivo, in cui si prevede un'azione innanzi alla Corte per ottenere un'indennità nei confronti dell'Alta Autorità che abbia trascurato di uniformarsi ad un provvedimento della Corte.

Le due azioni prescritte per le omissioni commesse dagli organi istituzionali vengono fuse nell'ambito delle due più recenti Comunità, e previste entro limiti più ristretti di quelle che non accada nell'ambito della C.E.C.A., in quanto in esse si può esperire un'azione solo nel caso in cui gli organi della Comunità non abbiano compiuto un'attività cui siano giuridicamente tenuti (176). Per l'art. 175, comma 1°, del Trattato

(175) Sulla distinzione confronta MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit im Schumanplan*, cit., p. 132.

(176) Sulle caratteristiche dell'azione nel quadro delle due più recenti Comunità cfr. DAIC, *op. cit.*, p. 177 ss.

istitutivo della Comunità economica, infatti, gli Stati membri possono adire la Corte qualora in violazione del Trattato medesimo il Consiglio o la Commissione si astengano dal pronunciarsi, e ciò per fare constatare la violazione, quando, dopo aver messo in mora la istituzione, allo scadere del termine di due mesi essa non abbia provveduto. Per l'art. 175, comma 2°, del Trattato della Comunità economica, ogni persona fisica o giuridica può adire la Corte, dopo aver messo in mora l'istituzione interessata, per contestare ad ogni istituzione della Comunità di aver ommesso di emanare nei propri confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere. L'istituzione interessata deve adeguarsi al provvedimento della Corte (articolo 176).

La diversa ampiezza del potere di azione concesso agli Stati membri e alle istituzioni, da una parte, e agli altri soggetti dall'altra, si spiega in quanto solo agli Stati membri e agli organi istituzionali viene riconosciuto un interesse ad agire rispetto ad ogni comportamento rilevante che si verifichi nell'ambito delle Comunità, mentre agli altri soggetti compete un potere di agire solo quando viene lesa un loro interesse diretto.

Alle norme sopra riportate corrispondono, nella Comunità atomica, due norme di identico contenuto: quelle di cui al primo e al secondo comma dell'art. 148 del Trattato istitutivo.

C) In terzo luogo gli Stati membri possono, nel sistema della C.E.C.A., promuovere un'azione per ottenere un provvedimento della Corte atto a far cessare un atteggiamento dell'Alta Autorità capace di provocare nell'economia dello Stato « turbamenti fondamentali e persistenti ». Lo Stato membro può agire anche contro la decisione esplicita o implicita dell'Alta Autorità di rifiutare di riconoscere l'esistenza di una tale situazione (art. 37 del Trattato): alla Corte non vengono in tale caso posti limiti relativamente alla formazione del giudizio,

che può attuarsi in piena libertà, attraverso un esame del tutto discrezionale.

D) Gli Stati membri sono poi legittimati ad agire per far dichiarare, sempre nel sistema della C.E.C.A., nullo il veto frapposto da un altro Stato membro nei confronti di una o più nomine di membri dell'Alta Autorità (art. 10, comma 1°). Gli autori parlano a questo proposito di una giurisdizione di tipo federale che sarebbe esercitata dalla Corte, la quale agirebbe appunto come tribunale costituzionale di una entità quasi federativa. La competenza della Corte in questo campo andrebbe quindi inserita in una più ampia figura di giurisdizione, comprendente tutti i conflitti di competenza fra gli Stati membri e la Comunità e tutte le azioni mediante le quali gli Stati esercitano un controllo sul funzionamento degli organi della Comunità. Concezione questa che si richiama ad una tesi circa una duplice natura — unionistica e federale — delle Comunità europee, che non viene qui accolta (177).

E) Sempre nel sistema della C.E.C.A. è prevista un'azione dello Stato membro per ottenere la revoca di misure dell'Alta Autorità che abbiano imposto allo Stato di eseguire in un periodo di tempo determinato talune obbligazioni (art. 88, comma 2°). Tale azione è strettamente connessa con quella prevista nei commi ulteriori del medesimo articolo e tendente ad ottenere la revoca delle sanzioni comminate allo Stato inadempiente.

F) Nell'ambito della Comunità economica (art. 170, ultimo comma del Trattato istitutivo) e della Comunità atomica (art. 142) è prevista un'azione tendente ad ottenere la revoca

(177) Nel senso criticato vedi, ad es., oltre a quasi tutti i commentatori francesi, JERUSALEM, *op. cit.*, p. 45, e, per una critica alla tesi, la mia recensione all'opera dello Jerusalem, in *La Comunità internaz.*, 1958, p. 430. Altri scrittori parlano invece di una attività di « *haute administration* » avvicinandola alla funzione esplicita per la revisione del Trattato istitutivo (così ad es. HAMMES, *op. cit.*, p. 57).

dei pareri motivati della Commissione che accertino l'inadempienza dello Stato membro ai propri obblighi.

G) Sempre nell'ambito della Comunità economica (articolo 180, comma 2°, del Trattato) è esperibile un'azione per la revoca delle deliberazioni del Consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti o del Consiglio dei governatori della stessa Banca.

H) Nell'ambito della Comunità atomica la Corte deve pronunciarsi con procedura d'urgenza sulla compatibilità colle norme del Trattato istitutivo di un progetto di accordo o convenzione internazionale predisposto da uno Stato membro, qualora tale compatibilità non sia ritenuta sussistente dalla Commissione (art. 103, comma 3°, del Trattato; art. 105 del Regolamento).

Una semplice elencazione delle azioni concesse agli Stati membri nel quadro delle tre Comunità suggerisce qualche riflessione.

In primo luogo appare evidente come agli Stati membri spettati in larga misura e nelle forme più disparate un controllo giurisdizionale sull'azione degli organi della Comunità che non si esplica su tutta l'attività dell'organo considerata nel suo insieme, ma non si limita neppure al controllo di singoli atti di quegli organi. Ciò permette di tutelare gli interessi rispetto ai quali l'azione degli organi è prevista nell'ordinamento, in modo del tutto conforme al carattere di comunità di diritto spettante alle Comunità europee. È quindi inesatta la tesi, formulata rispetto alla C.E.C.A. e di cui già si è discusso, che riduce il controllo ad un controllo esercitato sugli atti dell'organo della Comunità che più profondamente incide nella sfera di competenza degli Stati. Attraverso il controllo di legittimità sugli atti e sulle omissioni degli organi i Trattati istitutivi hanno inteso salvaguardare i principi fondamentali cui si ispirano gli ordinamenti della Comunità: ossia attuare un compito che negli Stati è affidato sia alle Corti costituziona-

li che ai tribunali ordinari ed amministrativi. Non sembra pertanto possibile avvicinare, come invece solitamente fa la dottrina, taluni compiti della Corte a quelli di un tribunale amministrativo, ed altri a quelli di una Corte costituzionale. Nelle Comunità europee, infatti, la riaffermazione dei principi giuridici essenziali dell'ordinamento avviene soprattutto proprio attraverso il controllo di legittimità sugli atti.

In secondo luogo appare evidente come in base alle norme dei Trattati istitutivi spetti agli Stati membri un potere d'azione assai più ampio nel quadro della C.E.C.A. che non nell'ambito delle altre due Comunità. Non si deve però dimenticare come sia possibile, nell'ambito della Comunità economica, che il Consiglio attribuisca alla Corte in virtù dell'art. 172 del Trattato, ed attraverso i propri regolamenti, un potere giurisdizionale anche di merito relativo alle sanzioni previste negli stessi regolamenti. Al contrario le azioni concesse agli altri soggetti, organi istituzionali e privati, sono assai più numerose nell'ambito della Comunità economica e ancor di più nel quadro della Comunità atomica. Che la tutela dello Stato membro mediante l'attribuzione di un potere di azione in una serie numerosa di casi sia parsa estremamente necessaria al momento in cui si affrontava la prima esperienza di un ente sopranazionale che limitava d'assai la sfera di competenza degli Stati istitutori, è cosa del tutto logica. Ciò non solo per la naturale diffidenza degli Stati a cedere — per la prima volta — una parte delle proprie prerogative: ma anche, e forse soprattutto, per il fatto che la Comunità del carbone e dell'acciaio si è proposta di attuare un regime largamente improntato a tendenze diriggistiche. I provvedimenti della Comunità avrebbero quindi potuto largamente colpire gli interessi particolari degli Stati membri: e ciò spiega l'ampiezza dei poteri d'azione attribuiti a questi ultimi.

Per tali motivi, quindi, agli Stati membri è stato attribuito nell'ambito della C.E.C.A. un largo potere d'impugnazione

nei confronti degli atti degli organi della Comunità, ed alla Corte è stato in taluni casi concesso un potere assai ampio di riesame circa il merito nel giudicare sul fondamento dei ricorsi (178).

È pure notevole, sotto questo profilo, la tendenza della Corte ad interpretare l'ampiezza dei poteri « dirigitici » degli organi della Comunità in senso restrittivo, evitando cioè ogni estensione dei principi accolti nel Trattato (179). Sarebbe errato vedere in ciò una affermazione liberistica, o una tendenza ad interpretare il Trattato in senso evolutivo, tendenza che porterebbe a restringere la portata delle norme dirigitiche del Trattato. La Corte in questa occasione ha semplicemente tratto ogni conseguenza dall'aver individuato il carattere di comunità di diritto proprio della Comunità del carbone e dell'acciaio. I vincoli posti alle parti contraenti da un trattato istitutivo di una comunità di diritto debbono infatti interpretarsi in senso restrittivo: il che d'altronde è in piena coerenza coll'origine della comunità che trae vita e la cui efficacia è condizionata alla validità di un accordo internazionale.

Per una serie di motivi strutturali nella Comunità economica e nella Comunità atomica vi è la tendenza a rafforzare il potere attribuito ai vari soggetti, e soprattutto agli organi comunitari, di ricorrere nei confronti degli Stati membri.

(178) Si noti ad esempio come l'art. 88 del Trattato della C.E.C.A. appaia notevolmente più dettagliato dell'art. 169 del Trattato della Comunità economica europea, il che non si può spiegare solo richiamando la tendenza, propria del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, di rinviare all'azione delle istituzioni la cura di definire concretamente il sistema giuridico della Comunità (sul punto v. le considerazioni di URI, *Comunità del carbone e dell'acciaio e Comunità economica europea*, in *Comun. internaz.*, 1957, p. 212).

(179) Fin dalla sua prima decisione infatti (sentenza 21 dicembre 1954, in causa 1/54), la Corte ha riaffermato di essersi « particolarmente preoccupata dell'esigenza della libera formazione dei prezzi mediante il mercato » (*Raccolta*, vol. I, 1954-55, p. 31). E nella sentenza del 21 giugno 1958 sulla cassa di compensazione la Corte ha ribadito che l'Alta Autorità può modificare gli effetti delle normali condizioni di concorrenza, ma deve salvaguardarne il mantenimento (*Raccolta*, vol. IV, p. 280).

Due di questi motivi assumono un rilievo particolare. Nella Comunità economica appare essenziale l'esigenza di assicurare il trasferimento di una serie di poteri dagli Stati membri alla comunità. Tale trasferimento si attua nel quadro di una comunità di diritto e cioè secondo gli schemi ed i principi generali del sistema. Appare quindi opportuno che tale processo si attui con il controllo della Corte, cui deve venire attribuito il potere di decidere circa il modo in cui gli Stati membri adempiono ai loro obblighi. A questo fine alla Corte è stato attribuito uno strumento tecnico efficacissimo: esso infatti può agire all'interno dell'ordinamento degli Stati membri, paralizzando così le naturali resistenze degli organi statuali (180).

Nella Comunità atomica, invece, la giurisdizione nei confronti degli Stati membri si ricollega direttamente all'attribuzione, effettuata nell'ambito della Comunità, di una serie di poteri agli Stati e a persone ed enti pubblici e privati che operano in materia atomica: poteri sull'esercizio dei quali alla Corte deve venire conferito un ampio controllo, per assicurare l'attuazione dei principi comunitari.

21. Il carattere di comunità di diritto, insito nei tre enti europei, spiega come alla Corte comune venga attribuito in larga misura un potere di controllo anche sullo svolgimento dei rapporti reciproci fra le istituzioni delle singole Comunità. Non si è voluto però che tale controllo si potesse esercitare in via generale, ma solamente rispetto ad un numero ben precisato di azioni: perchè altrimenti si sarebbe attribuita alla Corte una posizione predominante nei confronti degli altri organi, che è in contrasto con le caratteristiche delle Comunità (181).

(180) Sul punto vedi le considerazioni contenute nel mio scritto *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., p. 556.

(181) Vedi sul punto le affermazioni del Gros, *I metodi di protezione degli interessi nazionali nelle Comunità europee*, in *Comun. internaz.*, 1958, p. 269, e dal VAN HOUTTE, *La competenza della Corte di giustizia della CECA e i suoi sviluppi nelle Comunità europee*, in *Mon. trib.*, 1958, p. 90 ss.

Nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio :

a) Il Consiglio può agire per ottenere l'annullamento di un atto dell'Alta Autorità in tutti i casi in cui, per l'art. 33 del Trattato, agli Stati membri spetta la legittimazione ad agire.

Per l'art. 35 del Trattato istitutivo il Consiglio può agire nei confronti dell'Alta Autorità nel caso in cui essa ometta di prendere una decisione o di formulare una raccomandazione cui sarebbe tenuta conformemente al Trattato.

Il Consiglio ha poi il potere, concesso anche all'Alta Autorità, di richiedere alla Corte di pronunciare la cessazione dalle proprie funzioni di un membro dell'Alta Autorità che non possieda più i requisiti per adempiere ad esse, o abbia commesso un errore grave (art. 12 del Trattato istitutivo). Tale controllo si assomma a quello politico esercitato dall'Assemblea (182).

Appare evidente come nell'esercizio di queste funzioni il Consiglio agisca per la tutela di un interesse comune degli Stati membri, e, quindi della società particolare cui essi danno origine, che acquista così una propria precisa fisionomia nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

b) L'Alta Autorità può agire, oltre che nel caso sopra ricordato, per chiedere, in base all'art. 38 del Trattato e nei termini ivi previsti, l'annullamento delle deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio.

c) Sia l'Alta Autorità che il Consiglio possono chiedere alla Corte di privare del proprio ufficio i membri dell'Alta Autorità che non siano più in possesso delle qualità richieste per esercitare le loro funzioni (art. 12, comma 2°, del Trattato istitutivo). È questa un'azione di carattere disciplinare tendente a garantire il controllo sull'azione dell'Alta Autorità per impulso sia proprio, sia di un altro organo istituzionale.

Nell'ambito della Comunità economica europea :

(182) Sul problema vedi particolarmente EICHLER, *Zur Stellung der Richter in überstaatlichen Gemeinschaften*, in *Neue jur. Wochenschrift*, 1953, p. 1043 ss.

a) Il Consiglio può agire per chiedere l'annullamento di un atto della Commissione, che non sia una raccomandazione o un parere (art. 173).

b) Lo stesso Consiglio può agire per fare constatare una omissione della Commissione (art. 175 del Trattato), dopo che l'organo tenuto a provvedere sia stato messo regolarmente in mora e non abbia provveduto in merito.

c) Esso può agire nelle controversie relative ai provvedimenti del Consiglio dei Governatori della Banca europea degli investimenti nel solo caso del secondo comma dell'art. 180 del Trattato.

d) Il Consiglio può poi richiedere il controllo incidentale dei regolamenti della Commissione, ai fini di farli dichiarare inapplicabili, in qualsiasi controversia in cui il Consiglio sia parte e in cui si mettano in causa i regolamenti stessi (art. 180 del Trattato istitutivo) (183).

Assai più numerose sono le azioni concesse alla Commissione. Essa può ricorrere alla Corte nei confronti del Consiglio in ognuna delle tre ipotesi in cui un potere reciproco spetta al Consiglio nei confronti della Commissione. La Commissione può inoltre, in virtù dell'art. 169 del Trattato istitutivo, adire la Corte perchè accerti l'illegittimità del comportamento di uno Stato membro che non si è adeguato nel termine stabilito a un parere della Commissione relativo all'inosservanza di obblighi derivanti dal Trattato. Lo Stato in questione è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta (art. 171 del Trattato).

Il complesso dei poteri di azione attribuiti alla Commissione ed in particolare il potere di adire la Corte per costringere gli Stati membri ad adempiere le obbligazioni loro derivanti dal Trattato istitutivo (art. 169 del Trattato) conferma

(183) La controversia può anche svolgersi innanzi a un tribunale statale (DAIC, *op. cit.*, p. 176): in questo caso si applicheranno i due ultimi commi dell'art. 177 del Trattato.

come nel quadro della Comunità economica alla Commissione venga attribuita una funzione essenziale di impulso per attuare gli scopi del Trattato.

All'Assemblea spetta il potere di agire perchè venga constatata un'omissione commessa dal Consiglio o dalla Commissione (art. 175, comma 1°, del Trattato). Tale potere è un'espressione del principio accolto nel Trattato, che in limiti ben precisati ammette un controllo reciproco delle istituzioni della Comunità a tutela dei principi vigenti nella comunità stessa. Tale controllo è comunque più rilevante che negli ordinamenti statuali, in cui l'attività discrezionale della pubblica Amministrazione assume rilievo solo in quanto dia vita ad un atto amministrativo (184).

Nella Comunità dell'energia atomica alle istituzioni della Comunità spettano diritti di azione perfettamente analoghi a quelli spettanti nell'ambito della Comunità economica: anche in questo caso la legittimazione ad agire viene attribuita allo scopo di permettere un controllo reciproco sull'azione degli organi della Comunità per esercitare, sia pure indirettamente attraverso un giudizio, un impulso nei confronti degli organi che non adempiano ai propri compiti istituzionali. Inoltre la Corte esercita un controllo tendente ad accertare la violazione, da parte degli Stati membri, degli obblighi imposti dal Trattato istitutivo. Infatti la Commissione può adire la Corte per far constatare che uno Stato membro non si è conformato a un parere in cui si accertava la sua inadempienza agli obblighi previsti dal Trattato (art. 141 del Trattato).

Nella Comunità atomica alla Commissione viene poi attribuito un diritto di azione in ipotesi ulteriori, e ciò allo scopo di permettere alla Corte un controllo su determinate attività dei privati e degli Stati membri nel campo atomico. Infatti la Commissione:

(184) Sul punto vedi da ultimo CASETTA, *Attività e atto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 293 ss.

a) può chiedere alla Corte di giustizia di rendere immediatamente esecutive le sanzioni previste dall'art. 83 del Trattato, quando alla Corte venga attribuito il potere di riesame circa le sanzioni inflitte dalla Commissione in virtù di un ricorso delle persone o delle imprese colpite dalle sanzioni;

b) può richiedere, in base all'art. 21 del Trattato, che la Corte constati l'esistenza delle condizioni previste dall'art. 17 del Trattato per la concessione di una licenza d'uso;

c) può ricorrere alla Corte per ottenere la revoca di provvedimenti del collegio arbitrale creato per la concessione di licenze d'uso, nel caso d'irregolarità formali o di errata interpretazione del Trattato (art. 18 del Trattato, art. 101 del Regolamento);

d) può ricorrere alla Corte per fare accertare la incompatibilità colle norme del Trattato istitutivo di un accordo o convenzione stipulato da uno Stato membro successivamente al Trattato (art. 104 comma 3° del Trattato istitutivo, art. 105 del Regolamento della Corte comune). Nel caso di convenzioni stipulate prima dell'entrata in vigore del Trattato, una azione è esperibile solo nel caso previsto dal secondo comma dell'articolo 105 del Trattato;

e) alla Commissione viene poi attribuito il potere di adire la Corte per far constatare che una persona o un'impresa ha commesso una violazione del Trattato; e ciò soltanto qualora lo Stato membro, cui appartiene la persona o l'impresa, non abbia inflitto ad essa, nel termine fissato dalla Commissione, le sanzioni previste nell'ordinamento nazionale (art. 145 del Trattato).

Rimane infine da considerare un'ultima azione, concessa in materia disciplinare dai Trattati di Roma alla Commissione e al Consiglio allo scopo di garantire il funzionamento di quegli organi secondo i principi istituzionali. Tale azione (analoga a quella prevista dall'art. 12, comma 2°, nell'ambito della C.E. C.A. a favore del Consiglio e dell'Alta Autorità e nei con-

fronti dei membri di quest'ultima), è del tutto singolare per la qualità del legittimato passivo all'azione, che è un membro di un organo istituzionale della Comunità.

La Commissione ed il Consiglio possono infatti chiedere alla Corte di pronunciare le dimissioni d'ufficio dei componenti della Commissione, ovvero la decadenza del diritto a pensione dell'interessato, o la decadenza da altri vantaggi sostitutivi (art. 160 del Trattato della Comunità economica, art. 129 del Trattato dell'Euratom). Un analogo potere di azione non viene concesso all'Assemblea il cui controllo sull'operato del Consiglio e della Commissione è del tutto diverso.

Un esame sintetico dei casi in cui agli organi delle Comunità europee viene attribuito un diritto di azione conferma come il fenomeno giurisdizionale si presenti in esse con un aspetto nettamente diverso che nelle comunità statuali. Negli Stati moderni non viene infatti generalmente prevista la possibilità di azioni dei vari organi statuali innanzi ad un'autorità giurisdizionale al fine di esercitare un controllo, ed anche un impulso, rispetto all'attività di altri organi. L'aspetto del fenomeno della giurisdizione nelle Comunità europee ci dà anche sotto questo profilo una conferma che in esse il principio della divisione dei poteri, e lo stesso principio della comunità di diritto, sono qualcosa di essenzialmente diverso dai medesimi principi quali si affermano negli Stati moderni, e riflettono il carattere di comunità in cui la tutela dei principi giuridici fondamentali è in primo luogo demandata agli Stati membri e agli organi istituzionali, e non all'azione che il privato esplica nei confronti degli organi pubblici, come avviene invece essenzialmente negli Stati.

22. Il concetto d'impresa, e la configurazione che a tale figura hanno dato i Trattati istitutivi, appare essenziale al fine di chiarire l'esatta fisionomia delle Comunità.

È generalmente riconosciuto il rilievo che spetta alla defi-

nizione d'impresa nel quadro della Comunità del carbone e dell'acciaio, nella quale le imprese di produzione e di distribuzione, e le associazioni di imprese, costituiscono l'elemento determinante in senso assoluto (185). Una notevole importanza va però attribuita alla figura dell'impresa anche nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica. La situazione delle imprese nelle tre Comunità corrisponde, e ne viene in larga parte determinata, alla posizione di esse rispetto al fenomeno giurisdizionale e quindi alla loro legittimazione ad agire (186). Nelle due Comunità più recenti occorre notare che pur essendo in esse la persona fisica o giuridica e non l'impresa o l'associazione di imprese il soggetto essenziale, si è delineata una figura d'impresa che prescinde completamente da un particolare rapporto con l'ordinamento di uno degli Stati membri, ed ha invece una fisionomia, ed esplica una precisa funzione nell'ambito dell'ordinamento particolare delle Comunità. Nella Comunità atomica si è poi delineata quella figura di *entreprise commune* che ha una funzione essenziale per lo sviluppo della attività atomica (187) e che trova la propria disciplina direttamente nell'ordinamento comunitario.

Nel sistema delle tre Comunità, considerate nel loro complesso, si ha dunque la tendenza ad attribuire alle imprese una loro autonoma fisionomia, svincolata da ogni carattere nazionale. Una tendenza in questo senso si era già affermata nel quadro della Comunità del carbone e dell'acciaio, attraverso il complesso di norme che imponevano alle imprese determinanti obblighi strutturali (188); ed è questa nota comune uno dei

(185) Sul punto che lo scopo della Comunità sia quello di assicurare una concorrenza *réglée et loyale* fra le imprese, vedi SCHUMAN, *Prefazione* a REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1952, p. 7.

(186) Sui fondamenti di una attribuzione ai privati di un potere di ricorso vedi in generale GASPARRI, *Sulla tutela dei privati*, cit., p. 27 ss.

(187) Sulla *entreprise commune*, in relazione agli altri tipi di impresa, cfr. SERENI, *Le imprese comuni dell'Euratom*, in *Riv. dir. internaz.*, 1960, p. 203 ss., e bibliografia ivi citata.

(188) Per una chiara esposizione di tali norme vedi i lavori, non sempre

più importanti fattori unitari del sistema giuridico risultante dagli ordinamenti delle tre Comunità europee.

L'art. 80 del Trattato della C.E.C.A. contiene una definizione piuttosto ampia del concetto d'impresa (189). La definizione in realtà attribuisce un rilievo solamente a taluni aspetti dell'impresa: ossia all'ambito territoriale dell'attività svolta, allo scopo di produzione o di distribuzione del carbone e dell'acciaio, all'ampiezza, con riferimento alle sole imprese di produzione (le imprese artigiane avendo una capacità materiale e, di conseguenza, una legittimazione processuale limitata alle situazioni che si ricollegano alle norme relative alle intese ed alle concentrazioni), all'abitudine, con riferimento alle imprese di distribuzione, e, sempre in relazione a queste ultime, al modo di esercizio dell'impresa, che non deve essere diretta alla vendita al minuto.

In realtà quindi il Trattato si limita a definire l'aspetto territoriale dell'attività dell'impresa, e taluni aspetti economici di essa. Ciò viene concordemente riconosciuto dalla dottrina, che mette in rilievo come il Trattato non contenga alcun riferimento alla struttura giuridica dell'impresa (190), nè alla sede di essa. Soggetti della Comunità — e quindi titolari del potere di azione innanzi alla Corte di giustizia — sono pertanto le imprese che esercitano nell'ambito territoriale della Comunità un'attività diretta a fini economici tassativamente determinati. Tali imprese possono avere la sede in un terzo Stato, o

in senso concorde, del REUTER, *La Communauté européenne*, cit., p. 210 ss., e del JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*, cit., p. 146 ss.

(189) Per l'art. 80 del Trattato della C.E.C.A. « *les entreprises, au sens du présent Traité, sont celles qui exercent une activité de production dans le domaine du charbon et de l'acier à l'intérieur des territoires visés à l'art. 79, I alinéa, et en outre, en ce qui concerne les artt. 65 et 66, ainsi que les informations requises pour leur application et les recours formés à leur occasion, les entreprises ou organismes qui exercent habituellement une activité de distribution autre que la vente aux consommateurs domestiques ou à l'artisanat* ».

(190) Sul punto vedi DELVAUX, *op. cit.*, p. 23, nonché la relazione del GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises*, cit., p. 11 ss.

richiamarsi nell'atto costitutivo all'ordinamento di un terzo Stato (191). Imprese, quindi, ai sensi del Trattato, sono anche quegli enti i quali, pur non avendo riconosciuta nell'ambito degli ordinamenti nazionali alcuna capacità giuridica autonoma, agiscono in linea concreta negli ordinamenti stessi facendo sorgere situazioni giuridiche in capo alle persone fisiche che ne fanno parte.

Altre disposizioni del Trattato istitutivo contemplano, in casi particolari, i requisiti di talune imprese che appaiono destinate di singole disposizioni del Trattato. Così, ad esempio, l'autorizzazione alle concentrazioni di imprese deve venire chiesta all'Alta Autorità quando anche una sola delle imprese possiede i requisiti previsti all'art. 80 del Trattato (art. 65, comma 1°); così il carattere illecito delle concentrazioni viene dichiarato nei confronti delle imprese medesime (art. 65, comma 5°); così, infine, le sanzioni e le misure coattive previste nel detto paragrafo vengono comminate nei loro confronti (192); così l'art. 63, 2° comma prevede misure di boicottaggio contro le associazioni estranee alla Comunità purchè operino all'interno di essa.

Il Trattato istitutivo impone un requisito alle associazioni di imprese, ossia il requisito della libertà di associazione. L'articolo 48 parla in realtà solo di associazioni di produttori; ma sembra corretta l'interpretazione per cui appaiono legittimate alle azioni anche le imprese di distribuzione i cui soggetti — o meglio un solo soggetto, secondo la giurisprudenza della Corte — siano destinatari di norme comunitarie (193). Requisiti

(191) Sul punto vedi la polemica svoltasi sulla *Öster. Juristenzeitung* fra lo STEINDORFF e il MATTHIES (rispettivamente nell'annata 1954, p. 413, e nell'annata 1955, p. 75). Vedi inoltre lo scritto dello SCHÜLE, *Grenzen der Klagebefugnis vor dem Montangerichtshof*, in *Zeitschrift für ausl. öff. Recht und Völkerrecht*, 1955, p. 227 ss.

(192) Sul punto vedi DI CAGNO, *La disciplina delle intese e delle concentrazioni nel Trattato istitutivo della CECA*, in *Riv. dir. civ.*, 1957, I, p. 759 ss.

(193) Per l'art. 48, comma 3°, « *la Haute Autorité recourt normalement aux associations de producteurs, à la condition, soit qu'elles assurent aux représentants*

particolari vengono poi previsti con riferimento alle associazioni di cui si avvale l'Alta Autorità per richiedere informazioni.

È pacifico che nell'ambito della C.E.C.A., e in genere delle Comunità europee, la legittimazione ad agire e a resistere venga attribuita alle imprese medesime cui viene attribuita una capacità di diritto materiale nell'ambito degli ordinamenti rispettivi (194). La misura della legittimazione ad agire corrisponde quindi esattamente alla misura della capacità. Vari argomenti testuali si potrebbero addurre, e vengono adottati, a favore della tesi: talvolta, come nel caso dei provvedimenti relativi alla concentrazione di imprese, il Trattato identifica anche nella terminologia la destinatarietà di norme e la legittimazione ad agire. Ritengo però che un maggior rilievo debba venir attribuito all'argomento sistematico secondo cui il Trattato non prevede una tutela generale di tutti gli interessi lesi dal funzionamento della Comunità, ma bensì prevede singole azioni a tutela di interessi ben determinati e attribuisce ai soggetti della Comunità la legittimazione a promuovere tali azioni.

In base a questi argomenti la dottrina ha esattamente respinto gli sforzi tendenti ad ampliare il numero degli enti cui viene concessa la legittimazione processuale nell'ambito della Comunità, ed ha negato che tale legittimazione spetti, in linea di massima, alle imprese che siano estranee alla Comunità medesima (195). Allo stesso spirito è indubbiamente improntata

qualifiés des travailleurs et des utilisateurs une participation à leurs organes directeurs ou à des comités consultatifs établis auprès d'elles, soit qu'elles fassent pour tout autre moyen, dans leur organisation, une place satisfaisante à l'expression des intérêts des travailleurs et des utilisateurs ».

A favore dell'interpretazione estensiva qui accolta vedi GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises*, cit., p. 15.

(194) Efficacemente scrive a questo proposito il DAIG, che « *Das Klagerecht dieser Personen ist das Korrelat zum der Befugnis der Gemeinschaften, in bestimmten Fällen in deren Rechts- und Interessenkreis unmittelbar einzugreifen, und muss in diesem Sinne verstanden werden* » (op. cit., p. 168).

(195) Sul punto vedi GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises*, cit.,

la giurisprudenza della Corte, che in un provvedimento ha escluso spetti la legittimazione processuale alle associazioni che non raggruppano le imprese aventi le qualità stabilite all'art. 80 del Trattato (196), e in un altro provvedimento ha, non senza difficoltà, attribuito la legittimazione a resistere a un organo istituzionale della Comunità, mentre l'atto impugnato sembrava piuttosto ricondursi all'azione di un organo non previsto dal Trattato, e cioè alla Commissione dei presidenti (197).

Contro siffatta concezione restrittiva, che investe i principi fondamentali cui s'ispira l'ordinamento giurisdizionale della Comunità, non si può muovere l'obbiezione, solo in apparenza di qualche rilievo, che si richiama alla larghezza con cui all'articolo 36 del protocollo sullo Statuto della Corte (il cui contenuto veniva completato dall'art. 73 del Regolamento di procedura della C.E.C.A.) si attribuisce il potere di agire in opposizione di terzo a tutte le persone fisiche e giuridiche che siano state lese nei loro diritti da un provvedimento della Corte. Non ritengo, infatti, al contrario della generalità degli autori, che l'opposizione di terzo possa venire esperita solo dalle imprese che fanno parte della Comunità: l'istituto risponde infatti allo scopo di evitare che i provvedimenti della Corte eccedano l'ambito della Comunità e danneggino persone ad essa estranee. Ma anche ove lo si intenda in questo modo,

p. 81; ABRAHAM, *Les entreprises comme sujets de droit dans la Communauté charbon acier*, in *Cahiers de Bruges*, 1954, p. 256; STEINDORFF, *Montanfremde Unternehmen in der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Öster. Juristenzeitung*, 1953, p. 720 ss.

(196) Sul punto cfr. la sentenza 23 aprile 1956: « Infatti, se così non fosse ne conseguirebbe che potrebbe venire riconosciuta ad una associazione la facoltà di introdurre un ricorso per il quale nessuno dei membri che lo compongono sarebbe legittimato » (*Raccolta*, vol. II, p. 81). Sono però destinatarie di norme, e quindi legittimate alle azioni le imprese che esercitano contemporaneamente attività comprese nell'ambito comunitario ed attività estranee (sent. 4 aprile 1960 della Corte comune, Soc. Acciaieria e Tubificio di Brescia c. Alta Autorità, in *Foro it.*, 1960, I, c. 529 ss.).

(197) Vedi sul punto la sentenza in data 12 luglio 1957.

l'istituto mira a tutelare il carattere ristretto della Comunità (198), e non ad ampliarne l'ambito. Proprio a questo scopo si estende il numero delle persone legittimate a promuovere un'azione tendente ad impedire che i provvedimenti della Corte superino l'ambito dell'ordinamento che è loro proprio.

La stessa considerazione deve farsi a proposito dell'istituto dell'intervento. Per l'art. 34 del protocollo sullo statuto della Corte della C.E.C.A., ogni persona fisica e giuridica è legittimata ad intervenire in un processo che si svolga innanzi alla Corte quando abbia un interesse alla soluzione della controversia di cui si tratta. L'intervento non può che assumere la figura dell'intervento adesivo. L'art. 37 del protocollo sullo Statuto della Corte nella Comunità economica (e l'art. 38 dello Statuto della Corte nella Comunità atomica) concedono un diritto d'intervento agli Stati membri, alle istituzioni della Comunità e ad ogni altra persona che vi abbia interesse. Si esclude l'interven-

(198) Richiamo qui, perchè particolarmente significative, le affermazioni contenute nelle conclusioni dell'avvocato generale LAGRANGE (sentenza 21 dicembre 1954, in causa 1/54, *Raccolta*, vol. I, p. 56): «Io penso, o signori, che l'idea più interessante è contenuta nell'art. 5, e precisamente dove si dice che la Comunità "assicura l'istituzione, il mantenimento e il rispetto di normali condizioni di concorrenza, e non esercita un'azione diretta sulla produzione e sul mercato se non quando le circostanze lo esigano". Si tratta quindi di un mercato basato sulla concorrenza, concorrenza che richiede un regime di libertà al quale però vanno poste alcune regole ritenute necessarie per garantire la libertà stessa, regole che la pubblica autorità deve far osservare». A me sembra invece che l'art. 5 possa venir interpretato nel senso che esso riafferma il carattere di comunità di diritto proprio della Comunità: non nel senso neolibertistico propugnato dal Lagrange. A questo proposito appare interessante notare come la Corte (cui certo non era sfuggito il pericolo, segnalato dall'avvocato generale, a p. 59 delle sue conclusioni, che annullando la decisione impugnata, si favorissero i cartelli) annullò, ciononostante, il provvedimento dell'Alta Autorità che era stato impugnato, colla motivazione che adottando il sistema degli scarti medi si sarebbe autorizzata l'inosservanza dei listini pubblicati. È altrettanto interessante notare come nell'evoluzione successiva, la Corte abbia affermato che nel contrasto fra le varie disposizioni programmatiche (artt. 2-5 del Trattato istitutivo) l'una o l'altra deve prevalere, mentre in un primo momento aveva cercato di conciliarne le disposizioni, ove fossero in contrasto (vedi sul punto STEINDORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften*, I, cit., pp. 55-56).

to dei soggetti privati nelle controversie fra Stati membri, fra istituzioni della Comunità, e fra Stati da una parte ed istituzioni dall'altra. In ogni caso l'intervento può avere per oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti.

L'esclusione, in ogni caso, dell'intervento principale o autonomo impedisce che l'ambito di giurisdizione della Corte possa estendersi, utilizzando questo strumento, a soggetti e materie che siano al di fuori della Comunità. Un intervento adesivo tende invece a tutelare gli interessi, anche dei terzi, alla corretta applicazione dei principi comunitari, tutte le volte che si ha un'interferenza fra gli ordinamenti delle Comunità ed ordinamenti estranei.

Una ulteriore conferma sul punto che gli ordinamenti delle tre Comunità presentano le caratteristiche sopra delineate è data dalla elaborazione della giurisprudenza della Corte circa il concetto d'interesse tutelato nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio. Come si è visto un interesse tutelato secondo la Corte sussiste anche quando esso non venga previsto da una norma specifica, ma si possa cionondimeno inserire nel quadro del Trattato istitutivo. Da questa affermazione si trae un ulteriore argomento per escludere che la Comunità abbia un carattere aperto, e che in essa vengano tutelati interessi estranei.

23. Nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, alle imprese ed alle associazioni di imprese viene concesso il potere:

a) di agire per l'annullamento delle decisioni e delle raccomandazioni dell'Alta Autorità (art. 33, comma 2°, del Trattato).

A proposito di una tale figura di azione sussiste un netto dissenso fra gli scrittori, i quali però quasi concordemente ritengono che la tutela giurisdizionale concessa alle imprese ed alle associazioni di imprese sia minore di quella concessa agli Stati membri e al Consiglio dei ministri. La dottrina, esami-

nando il secondo comma dell'art. 33, si è divisa in due tendenze principali.

Per taluni scrittori, infatti, le imprese e le associazioni potrebbero ricorrere non contro tutte le decisioni o le raccomandazioni dell'Alta Autorità, bensì solamente contro le decisioni e le raccomandazioni individuali.

Secondo altri scrittori, invece, nella norma non si limiterebbe l'oggetto del gravame ma i motivi del gravame stesso, in quanto le imprese potrebbero bensì richiedere l'annullamento di tutte le decisioni e le raccomandazioni individuali o generali dell'Alta Autorità, ma, relativamente agli atti generali, solo in base ad uno sviamento di potere, e non per gli altri vizi (199). Questa seconda tesi venne accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, mentre la prima venne fatta propria dall'Alta Autorità.

Esiste poi una terza opinione, autorevole ma non molto diffusa, secondo cui la tutela concessa alle imprese e alle associazioni di imprese sarebbe del tutto analoga alla tutela concessa agli Stati membri e al Consiglio dei ministri (200).

Alla prima delle tre concezioni, fatta propria dall'Alta Autorità, si è giunti in base all'argomentazione che *les décisions et recommandations générales qu'elles estiment entachées de détournement de pouvoir à leur égard* sarebbero atti solo in apparenza generali in quanto lo sviamento di potere consisterebbe appunto nel mascherare come generali atti che in realtà

(199) Per le citazioni degli autori che seguono l'una o l'altra teoria rimando ai due lavori del GRASSETTI, *La tutela giurisdizionale delle imprese*, cit., — e in particolare alle considerazioni svolte a p. 683 ss., — e del DE NOVA, *Le recours des entreprises contre les décisions générales de la Haute Autorité*, in *Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 119 ss.

(200) In quest'ultimo senso vedi GRASSETTI, *La tutela*, cit., p. 677 ss., e DAIG, *Die vier ersten Urteilein des Gerichtshofes der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Juristenzeitung*, 1955, p. 361 ss., e particolarmente a p. 370, dove si sostiene che la equiparazione dei soggetti privati agli Stati membri e al Consiglio discende dal carattere della Comunità, che è comunità di diritto: tale carattere potrebbe subire pregiudizio accogliendo una diversa soluzione.

sono atti individuali (201). Tale tesi, nonostante venga autorevolmente accolta e sia stata avanzata durante l'elaborazione del Trattato, sembra derivi da un richiamo non del tutto corretto al diritto amministrativo degli Stati membri, e soprattutto al diritto francese piuttosto che da una ricostruzione sistematica delle norme della Comunità (202). Contro di essa la Corte ha messo in evidenza come la decisione generale non costituisca un complesso di decisioni individuali nei riguardi delle parti ricorrenti, ma abbia una propria autonoma configurazione, in quanto essa pone in maniera astratta le condizioni della sua applicazione e le conseguenze giuridiche che ne derivano (203). Da questa autonomia discende la necessità di un controllo processuale distinto da quello che si esercita contro le decisioni individuali, e limitato solo dal requisito dell'interesse a ricorrere. Non sembra poi comunque possibile superare l'argomento letterale che viene opposto alla tesi dell'Alta Autorità: essa porta infatti a disapplicare completamente tutta la seconda parte del secondo comma dell'art. 33, ove espressamente si menzionano le decisioni e le raccomandazioni generali. La limitazione contenuta nella norma ha piuttosto, a

(201) In questo senso vedi REUTER, *La Communauté européenne*, cit., p. 90; e LAGRANGE, *La Cour de Justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, cit., p. 422 ss.

(202) Conformi a quanto affermato nel testo, il GRASSETTI « essendo assai dubbia la assunzione, nell'ordinamento comunitario, della nozione elaborata nel diritto francese » (*La tutela giurisdizionale*, cit., p. 681) e il MONACO, *I poteri dell'Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio in materia di prezzi*, in *Riv. dir. internaz.*, 1953, p. 73 e in base ad un parallelo fra i principi informatori del sistema della C.E.C.A. e i principi del diritto amministrativo germanico, LAUN, *Bemerkungen zum freien Ermessen und zum détournement de pouvoir in Staatlichen Recht und Völkerrecht*, in *Festschrift Kraus*, 1954, che viene citato dall'estratto. Comunque una utilizzazione di concetti desunti dal diritto amministrativo francese potrebbe in ipotesi avvenire solo per determinare le caratteristiche dell'eccesso di potere, e non per individuare gli atti che formano oggetto di un'azione di annullamento. In questo senso è corretto l'esame compiuto dallo JERUSALEM (*op. cit.*, p. 45) intorno all'art. 33.

(203) Vedi sul punto la sentenza 21 giugno 1958, in *Raccolta*, cit., vol. IV, 1958, p. 255 ss., in cui si delinea la figura della decisione collettiva contrapposta alla decisione generale.

mio avviso, il valore di un richiamo a quel requisito dell'interesse ad agire che a sua volta si ricollega all'avverarsi di una lesione di un interesse dell'impresa ad opera del provvedimento impugnato. Tale lesione deve — così interpretando la norma — venire espressamente allegata nel caso delle imprese o delle associazioni di imprese, mentre è sempre supposta nello Stato membro o nel Consiglio, il cui interesse ad agire coincide colla retta osservanza dell'ordinamento giuridico della Comunità.

La tesi secondo la quale le imprese e le associazioni di imprese potrebbero impugnare solo per sviamento di potere gli atti generali dell'Alta Autorità, mentre potrebbero far valere anche gli altri motivi di annullamento rispetto agli atti individuali, è largamente diffusa sia nella dottrina italiana che nella dottrina tedesca (204), e, come si è detto, viene accolta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (205).

All'accogliibilità della tesi si è opposto che essa, pur muovendo da un'argomentazione di carattere letterale, trascura del tutto di considerare un elemento letterale decisivo, ossia la menzione « alle medesime condizioni » contenuta nel comma 2° dell'art. 33.

Sembra però che un altro e forse più valido argomento di natura sistematica possa venire addotto per respingere la tesi. Nel diritto della Comunità si accoglie infatti il principio del controllo effettuato sull'azione degli organi comunitari ad iniziativa dei soggetti della Comunità: Stati membri, istituzioni, imprese. Ben difficilmente in una comunità di diritto ai vari

(204) Per una elencazione degli argomenti accolti dalla dottrina italiana favorevole alla tesi, vedi il GASPARRI, *Sulla legittimazione a ricorrere*, cit., che pure accetta la tesi. Per la dottrina tedesca vedi OPHÜLS, *Gerichtsbarkeit und Rechtsprechung im Schumanplan*, cit., p. 695 ss.

(205) La giurisprudenza della Corte si basa su di una argomentazione di carattere esclusivamente letterale: « Se il Trattato ha previsto che le imprese hanno diritto di impugnare una decisione generale ove questa sia inficiata da sviamento di potere nei loro confronti, ciò vuol dire che il Trattato non ha inteso attribuire loro il diritto di ricorrere per altri motivi » (vedi la sentenza 16 luglio 1956, le cui argomentazioni vengono ripetute nella sentenza 21 giugno 1958).

soggetti può essere concessa una diversa tutela giurisdizionale: e quindi sin che è possibile le norme che pongono limitazioni soltanto nei confronti di taluni di essi debbono venire interpretate restrittivamente. Tale argomentazione mi pare possa venire particolarmente accolta proprio rispetto alla giurisdizione di annullamento. Le azioni di annullamento nei confronti dei provvedimenti dell'Alta Autorità vengono concesse allo scopo d'impedire che l'Alta Autorità ecceda dall'ambito dei poteri conferitile dal Trattato, sia nei confronti degli Stati membri, sia nei confronti degli altri organi della Comunità, sia nei confronti delle imprese. Difficilmente si comprende come in un sistema che si propone questi scopi ad alcuni soggetti venga concessa una tutela giurisdizionale minore che ad altri.

Accogliendo, come mi sembra si debba accogliere, un'interpretazione estensiva e d'altronde fedele alla lettera della norma di cui al secondo comma dell'art. 33 rimane da spiegare l'inciso « *qu'elles estiment entachées de détournement de pouvoir à leur ègard* ». L'espressione mi pare possa venire interpretata nel senso che essa riafferma in via particolare l'onere di allegazione spettante alla parte ricorrente, e non già nel senso che il provvedimento, così impugnato, non possa venire annullato anche per altri motivi. Tale interpretazione, che si richiama a una precisa affermazione della Corte (206), mi sembra la più aderente alla lettera ed allo spirito del Trattato, e non viene comunque ostacolata da altre affermazioni della Corte che richiamano l'onere della specifica domanda da parte del ricorrente rispetto ad ogni provvedimento. In realtà la parte ricorrente, nel sistema della Corte, ha l'onere di indicare nell'atto introduttivo il provvedimento richiesto — e cioè l'annullamento di un atto — e altresì l'onere d'indicare i motivi dell'annullamento con un'allegazione avente valore preclusivo

(206) Vedi la sentenza 11 dicembre 1955, in *Raccolta*, cit., vol. I, p. 140, in cui la Corte ribadisce l'onere della parte di « denunciare formalmente » un eccesso di potere ai fini della ricevibilità del ricorso,

di ogni altra. L'art. 33 riafferma nel caso di sviamento di potere l'onere della parte di indicare i mezzi di annullamento, onere riaffermato dal secondo comma dell'art. 42 del Regolamento della Corte comune il quale riprende una costante giurisprudenza (207): ma nulla dovrebbe impedire che la Corte annulli un provvedimento in base a un motivo che non venne espressamente allegato dal ricorrente, quando questi abbia addotto come *causa petendi* un eccesso di potere dell'Alta Autorità (208).

Occorre poi ricordare che la Corte accolse, sia pure ad altro proposito, il metodo interpretativo qui utilizzato nell'esame della norma circa l'impugnabilità delle decisioni generali da parte delle imprese. La Corte ha cioè riaffermato più volte l'esigenza di un'interpretazione letterale del Trattato istitutivo, e ha ritenuto che quando il testo del Trattato sembrava sufficientemente chiaro, non si dovesse attuare un'interpretazione in base ad altri criteri (*in claris non fit interpretatio*). Per quanto sia discutibile scindere il metodo d'interpretazione letterale dagli altri mezzi ermeneutici rispetto all'attività interpretativa di qualsiasi giudice internazionale (209), tale affermazione da

(207) Circa l'onere della domanda vedi la sentenza del 10 dicembre 1957. La Corte, cui era stato sottoposto un ricorso di merito, fondato sull'art. 36 del Trattato, ritenne di poter ridurre la multa inflitta alla ricorrente che non aveva specificamente concluso in tale senso solo perchè giudicò che vi fosse una conclusione tacita tendente ad ottenere la riduzione della multa. Il principio è stato recentemente riaffermato dalla Corte che nella sentenza del 12 giugno 1958, in *Raccolta*, cit., vol. IV, 1958, p. 123 ss., ha chiarito come occorra « distinguere fra la deduzione in corso di causa di mezzi nuovi e di argomenti nuovi. Niente vieta alla Corte di esaminare nuovi argomenti addotti a sostegno di mezzi già presentati nell'atto introduttivo », mentre in un altro caso si è riaffermato come in nessun caso la « causa petendi » di un ricorso può essere modificata, sia pure subordinatamente, nella replica (sentenza 4 febbraio 1959, in causa 17/57).

(208) Sul punto vedi, in senso conforme, GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises*, cit., p. 61.

(209) Vedi su questo punto da ultimo le considerazioni del BALLADORE PALMIERI, *Una recente sentenza arbitrale in materia di interpretazione dei Trattati*, in *Dir. internaz.*, 1959, p. 95 ss. e l'ampia, anche se non sempre accettabile, indagine compiuta dal NERI, *Sull'interpretazione dei Trattati nel diritto internazionale*, Milano, 1958, p. 69 ss.

parte della Corte implica un richiamo ai caratteri di ordinamento di diritto che si affermano nei sistemi dei Trattati istitutivi.

Ciò premesso, si deve però valutare nel giusto valore l'importanza della posizione assunta dalla Corte rispetto all'impugnabilità delle decisioni generali da parte delle imprese. La Corte è l'unico organo giurisdizionale delle Comunità; essa ha il compito istituzionale di assicurare l'attuazione dei principi giuridici comunitari. Una decisa presa di posizione della Corte rispetto ad un problema può quindi venire valutata diversamente sul piano della tecnica interpretativa: ciò nondimeno tale atteggiamento appare un dato essenziale, un punto fermo da cui non si può prescindere se si vuole dare una fedele descrizione giuridica dell'ordinamento delle Comunità.

Alle imprese o alle associazioni di imprese spetta inoltre il potere:

b) di agire per ottenere un indennizzo dalla Comunità, nel caso in cui l'Alta Autorità abbia trascurato di uniformarsi ad un provvedimento di annullamento della Corte (art. 34 del Trattato);

c) di agire contro le omissioni dell'Alta Autorità alle stesse condizioni in cui il potere di azione viene concesso agli Stati membri ed al Consiglio.

Alle persone, fisiche e giuridiche che siano estranee alla Comunità non spetta, come si è visto, alcun potere d'azione innanzi alla Corte. Il principio subisce una sola eccezione nel caso previsto dal secondo comma dell'art. 63 del Trattato, per cui i compratori di carbone e di acciaio possono ricorrere alla Corte contro i provvedimenti dell'Alta Autorità che proibiscono di trattare con essi. Con la disposizione del tutto eccezionale si è certo voluto consentire un controllo su atti che hanno lo scopo di limitare l'ambito della Comunità.

Nel caso previsto dal secondo comma dell'art. 63, i problemi di maggior rilievo che si pongono sono quelli di stabilire se la giurisdizione spettante alla Corte sia o meno concor-

rente con la giurisdizione spettante agli Stati membri e come essa si coordini con quella degli Stati terzi. Pare indubbio che gli Stati membri conservino il potere di fare giudicare tali controversie dai propri tribunali, in quanto nessun ostacolo a ciò è offerto dall'art. 41 del Trattato. È poi escluso che la Comunità possa eccepire di fronte agli Stati terzi l'esistenza di una norma consuetudinaria che conceda l'esenzione dalla giurisdizione. Solo una tale norma impedirebbe ai tribunali dei terzi Stati di decidere le controversie derivanti dall'applicazione di misure di boicottaggio, qualora sussistesse un valido motivo di giurisdizione: ed è da aggiungere che i terzi Stati potrebbero tutelare i propri cittadini in via diplomatica contro tali misure (210).

24. Diversamente dalla Comunità del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea non si propone lo scopo di tutelare un gruppo limitato di interessi, bensì quello di favorire l'integrazione delle attività economiche nel territorio degli Stati membri secondo i principi posti nel Trattato istitutivo. A sua volta la Comunità atomica tende a favorire il progresso delle ricerche e dell'attività produttiva in uno specifico campo, le cui particolari caratteristiche richiedono una stretta collaborazione con Stati, persone ed organizzazioni estranee alla Comunità.

Il richiamo agli scopi delle due Comunità spiega come estremamente ampio sia il contenuto delle norme che attribuiscono ai privati ed alle imprese il potere di azione nell'ambito

(210) Circa l'esenzione delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione dei terzi Stati vedi LALIVE, *L'immunité de juridiction des États et des organisations internationales*, in *Recueil des cours*, 1953, III, p. 25 ss., e da ultimo CAHIER, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les États où elles résident*, Milano, 1957. Sulla possibilità di una tutela diplomatica dei cittadini dei terzi Stati vedi, in senso conforme, STEINDORFF (recensione a MOSER, in *Archiv des Völkerrechts*, V, p. 493). Lo Steindorff mette però giustamente in rilievo come l'Alta Autorità non sia, in base al Trattato istitutivo, autorizzata a prendere misure contro i compratori nei terzi Stati,

dei due ordinamenti. Come ho ricordato una nota comune col sistema giurisdizionale della C.E.C.A. è data dal fatto che in tutte e tre le Comunità non si richiede nei soggetti privati alcun rapporto particolare di dipendenza cogli Stati membri per possedere la legittimazione ad agire innanzi alla Corte. Il potere di azione discende solamente dal fatto che l'interesse fatto valere attraverso l'azione è un interesse tutelato nel sistema delle Comunità. Fra potere d'azione e interesse protetto si ha dunque, nel sistema delle Comunità, quel rapporto immediato la cui esistenza è talvolta messa in dubbio a proposito degli ordinamenti statuali, probabilmente proprio per un diverso modo di attuazione dei rapporti fra azione e giurisdizione (211).

Per determinare la legittimazione ad agire nelle due Comunità e di conseguenza l'ampiezza della giurisdizione della Corte è necessario individuare quali siano gli interessi tutelati dagli ordinamenti delle Comunità. I Trattati istitutivi contengono solo un riferimento ad un requisito territoriale, dato dall'inserimento di un interesse in un ambiente sociale territorialmente delimitato: inserimento quanto mai difficile da accertare in relazione alle attività economiche.

Il fatto che la concreta fisionomia della Comunità economica verrà determinata solo dall'azione dei suoi organi istituzionali, fa sì che solo riferendosi a quell'azione sarà possibile determinare l'ambito della giurisdizione della Corte (212).

(211) Circa i rapporti fra azione e giurisdizione, e circa il valore storico, e perciò relativo, dei due concetti, vedi da ultimo le considerazioni del MICHELI, *Giurisdizione ed azione*, cit., partic. p. 497 ss.

(212) Vedi sul punto le osservazioni del CANSACCHI, *Sulle essenziali caratteristiche*, cit., p. 747. È poi opportuno rilevare come anche nella C.E.C.A., sia pure in misura assai minore che nella Comunità economica, l'ambito della giurisdizione della Corte e l'ambito stesso dell'ordinamento comunitario venga talvolta determinato dall'azione degli organi istituzionali: ciò accade ogniqualvolta tale azione viene prevista da norme del Trattato di carattere strumentale. Il principio venne già varie volte affermato dalla giurisprudenza degli Stati membri: vedi ad es. la sentenza della Corte d'Appello di Hamm ricordata dallo STEINDORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften in der Rechtsprechung*, II, in *Archiv des Völkerrechts*, 1960, p. 429.

Nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica le imprese e le persone fisiche e giuridiche possono agire innanzi alla Corte in due ipotesi, e cioè:

a) per ottenere l'annullamento, per motivi di legittimità, delle decisioni del Consiglio e della Commissione prese nei loro confronti, e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento generale, o una decisione presa nei confronti di altre persone, riguardano direttamente e individualmente la persona che agisce (artt. 173 e 146 dei Trattati istitutivi). I motivi di ricorso sono quelli comuni agli Stati membri ed alle istituzioni della Comunità: essendo stata tolta, con una innovazione giustamente messa in rilievo dalla dottrina, la limitazione al motivo dello sviamento di potere di cui al secondo comma dell'art. 33 del Trattato della C.E.C.A.

Particolarmente interessante appare la norma che prevede l'impugnazione degli atti che non concernano immediatamente la persona che promuove l'azione. I due Trattati hanno qui accolto il criterio dell'inseribilità dell'interesse del ricorrente nella categoria di interessi prevista dal regolamento o dalla decisione presa nei confronti di altre persone. È stato così, in linea di massima, accolto il criterio elaborato dalla Corte nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio per determinare la possibilità dell'interesse a ricorrere contro decisioni generali;

b) per contestare ad una delle istituzioni della Comunità di avere omesso di emanare nei propri confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere (art. 175 del Trattato della Comunità economica, art. 148 del Trattato della Comunità atomica).

Nella Comunità atomica sono poi previste azioni dei privati, al fine di ottenere un controllo sulla regolarità formale delle decisioni e sulla interpretazione data al Trattato istitutivo dal collegio arbitrale istituito per le controversie sulle licenze d'uso (art. 18 del Trattato istitutivo, art. 101 del Regolamento della Corte comune).

Le persone fisiche o giuridiche possono quindi promuovere un controllo sulla legittimità degli atti del Consiglio e della Commissione che li riguardano, ed un controllo tendente all'accertamento dell'illegittimità di una omissione dei medesimi organi, quando essa consista nella mancata emanazione di un atto nei confronti di chi promuove l'azione. Così disciplinando la legittimità ad agire delle persone fisiche o giuridiche, si viene ad attribuire a qualsiasi interessato il potere di promuovere un controllo giurisdizionale su tutta la vita sociale della Comunità, che si concreta in buona parte attraverso l'azione degli organi istituzionali. Si attua in tal modo in ampia misura quella completa parità nelle situazioni giuridiche che esclude un prevalere dell'organo sulla persona privata, e viene compiutamente espresso il carattere di comunità di diritto proprio delle Comunità europee e che si è invece realizzato solo in modesta misura nelle società statuali.