

## CAPITOLO V

### LE CLASSI DI CONTROVERSIE SOGGETTE ALLA CORTE

SOMMARIO: 25. La giurisdizione rispetto alle controversie con i funzionari e i dipendenti. - 26. La giurisdizione rispetto alle controversie nascenti da un contratto stipulato colle Comunità. - 27. La giurisdizione in materia extracontrattuale. - 28. La giurisdizione in materia internazionale. - 29. La giurisdizione in materia sanzionatoria.

25. Che sia una nota caratteristica delle organizzazioni internazionali quella di cercar di sottrarre, di pari passo con il loro progressivo consolidamento, le controversie di lavoro nei confronti dei propri funzionari ed impiegati alla giurisdizione dei tribunali territoriali, fu già osservato ripetute volte (213). Uno degli indici del rafforzamento di un'organizzazione internazionale è costituito per l'appunto dall'istituzione e dal funzionamento di un tribunale amministrativo che possa giudicare le controversie relative allo *status* dei funzionari. Viene così facilitato, attraverso la giurisdizione di un tribunale che esercita il proprio influsso sia sul piano processuale che sul piano materiale, lo sviluppo del complesso di norme relative allo *status* dei funzionari poste nella comunità internazionale particolare dell'ente, in modo speciale negli statuti e nei regolamenti appositi o attraverso principi uniformi contenuti nei contratti di impiego.

---

(213) Sulle difficoltà che ostacolano il giudizio dei tribunali statuali nelle cause fra gli enti internazionali ed i loro funzionari, vedi BASTID, *Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*, in *Recueil des cours*, 1957, II, p. 355. Sulle garanzie giurisdizionali dei funzionari internazionali in generale, vedi BEDJAOU, *Sanction publique internationale et influences nationales*, London, 1958.

Le varie organizzazioni internazionali hanno in genere costituito una serie di organismi a base paritetica, tendenti ad attuare una composizione delle liti con i propri dipendenti prima del ricorso giudiziario (214). Oltre a tali organismi di conciliazione vengono istituiti i tribunali amministrativi, che hanno invece il carattere di giurisdizioni permanenti composte di membri di diversa nazionalità designati da un organo deliberante dell'ente. Si va estendendo il principio, accolto nei sistemi dei due più importanti tribunali amministrativi internazionali — quello costituito in seno alle Nazioni Unite (215) e quello costituito in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro, la cui giurisdizione si estende però ai funzionari di altre organizzazioni (216) — per cui si prevede una giurisdizione in grado d'appello, esercitata dalla Corte internazionale di giustizia (217).

Nelle Comunità europee la giurisdizione sul rapporto d'impiego dei funzionari si affermò gradualmente, come del resto in ogni altra organizzazione internazionale. Nessuna norma al riguardo è infatti contenuta nel Trattato istitutivo della C.E.C.A.; purtuttavia la giurisdizione della Corte di giustizia nelle controversie relative ai funzionari venne determinata in modo indiretto, mediante la norma di cui all'art. 42 del Trattato (218),

(214) Sul punto vedi SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 316 ss.

(215) Sul Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite (TANU) vedi soprattutto LANGROD, *La jurisprudence du tribunal administratif des N.U.*, in *Riv. dir. internaz.*, 1954, p. 279 ss., e BASTID, *Les tribunaux ecc.*, cit., p. 383 ss.

(216) Sul Tribunale amministrativo dell'ILO e circa i suoi poteri di giurisdizione, vedi WOLF, *Le tribunal administratif de l'ILO*, in *Rév. gén. de droit internat. publ.*, 1954, p. 279 ss., e BASTID, *op. cit.*, p. 377 ss.

(217) Sul punto vedi il mio lavoro circa *I rapporti fra il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro e la Corte internazionale di giustizia*, in *Comunicazioni e studi*, VII, Milano, 1955, p. 255 ss., e i due pareri della Corte, *Effet des jugements du tribunal administratif des N.U. accordant indemnité* (13 luglio 1954), in *Reports*, 1954, p. 47 ss., e *Jugements du tribunal administratif sur requêtes contre l'Unesco* (23 ottobre 1956), in *Reports*, 1956, p. 77 ss. Per altre indicazioni bibliografiche vedi il mio lavoro precedentemente citato.

(218) Per l'art. 42 « *La Cour est compétente pour statuer en vertu d'une*

il cui funzionamento venne reso possibile da una serie di clausole compromissorie contenute nei regolamenti dei dipendenti delle varie istituzioni della Comunità. Numerose furono le controversie con i funzionari e numerosi i provvedimenti della Corte in proposito (219).

L'esperienza positiva fatta nell'ambito della C.E.C.A. indusse ad attuare nel modo più ampio un potere di giurisdizione circa i rapporti d'impiego dei funzionari nell'ambito delle due più recenti Comunità. L'art. 179 del Trattato della Comunità economica e l'art. 152 del Trattato della Comunità atomica sottopongono infatti espressamente alla Corte ogni controversia tra la Comunità ed i suoi agenti, nei limiti determinati dallo statuto del personale o risultanti dal regime ad essi applicabile.

Il potere attribuito alla Corte rispetto a queste controversie configura un tipo di giurisdizione che si richiama a principi del tutto diversi da quelli descritti sino ad ora. Per determinare l'ambito del potere di giurisdizione della Corte rispetto ad azioni determinate appare infatti essenziale un elemento personale, individuabile nella titolarità di una determinata situazione spettante ad un soggetto di diritto. Nelle controversie in materia d'impiego appare invece determinante un elemento materiale, costituito dal rapporto giuridico di impiego che forma oggetto della controversia. La sussistenza, in colui che ricorre, della qualità di funzionario o comunque di dipendente, costituisce quindi semplicemente un requisito della legittimazione ad a-

---

*clause compromissoire contenue dans un contrat de droit public ou de droit privé passé par la Communauté ou pour son compte ».*

(219) Le sentenze della Corte in materia di rapporto d'impiego dei funzionari sono le seguenti: 19 luglio 1955, in causa 1/55, Kergall c. Assemblea comune; 12 dicembre 1956, in causa 10/55, Mirosevich c. Alta Autorità; 17 dicembre 1956, in causa 1/56, Bourgaux c. Assemblea comune; 12 luglio 1957, in cause riunite 7/56 e da 3/57 a 7/57, Algera ed altri c. Assemblea comune. Numerosi procedimenti in materia di rapporto d'impiego sono in questo momento sottoposti alla Corte comune.

gire, e non anche un elemento determinante del potere di giurisdizione.

È opportuno notare che la giurisdizione sui funzionari, pur richiamandosi ai principi giuridici posti nell'ambito dell'ordinamento delle Comunità europee, appare svolgersi in un campo più estraneo alla vita reale interna di quello che non avvenga per le azioni tipiche delle Comunità ed in particolar modo rispetto ai ricorsi per l'annullamento degli atti degli organi istituzionali e rispetto ai ricorsi per omissioni degli organi medesimi.

Per quanto importante possa apparire la disciplina dei rapporti di un ente con i suoi funzionari, essa ha soltanto lo scopo di rendere possibile che si esplichino nel modo migliore l'attività dell'ente, e venga facilitato il raggiungimento dei suoi fini istituzionali mediante un'efficiente organizzazione. Si tratta quindi di una attività strumentale, che può venire disciplinata — in linea astratta — attraverso principi organizzativi che si richiamino alle norme materiali vigenti nei paesi in cui si svolge l'attività del funzionario, o in cui ha sede l'organizzazione, o dei quali il funzionario ha la cittadinanza; mentre le controversie relative possono indubbiamente venire sottoposte al giudizio dei tribunali statuali competenti (220).

Rispetto agli organi giudiziari degli Stati membri il potere di giurisdizione circa queste controversie è quindi determinato unicamente dalla norma posta nel Trattato istitutivo o attraverso l'attività degli organi deliberanti dell'organizzazione

---

(220) È opportuno però ricordare che è largamente diffusa nella giurisprudenza degli Stati (vedi ad es. la sentenza della Cass. italiana, 26 febbraio 1931, in *Riv. dir. internaz.*, 1931, p. 386, con nota di SCERNI, e in *Foro it.*, 1931, I, c. 1424 ss., con nota di MORELLI) e nella giurisprudenza internazionale (vedi il parere del 13 luglio 1954 della Corte internazionale di giustizia, *Effet des jugements du Tribunal administratif des N.U., accordant indemnité*, in *Reports*, 1954, p. 47 ss.) la convinzione che i tribunali nazionali non possano giudicare circa queste controversie per la natura giuridica dell'ente convenuto. Circa altre affermazioni di questa tesi nella giurisprudenza italiana vedi MORELLI, *Limiti dell'ordinamento italiano e limiti della giurisdizione*, in *Riv. dir. internaz.*, 1933, p. 407.

che attribuisca dette controversie alla cognizione degli organi giurisdizionali dell'ente. Rispetto ai terzi Stati invece l'ente può sempre adire i tribunali territoriali nelle controversie relative, e può venire esentato dalla giurisdizione solo in base a norme convenzionali dirette a questo fine, ove esistano, oppure qualora si dimostri l'esistenza (il che però non mi sembra attualmente possibile) di una norma consuetudinaria che attribuisca agli enti internazionali il privilegio dell'immunità giurisdizionale (221).

Resta infine da ricordare che mentre nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio le singole istituzioni erano legittimate a stare in giudizio innanzi alla Corte nelle controversie relative ai propri funzionari, nell'ambito della Comunità economica e della Comunità atomica la Comunità sta in giudizio a mezzo della Commissione (lo si argomenta dagli artt. 210 e 211 del Trattato della Comunità economica, e dagli artt. 184 e 185 del Trattato della Comunità atomica). La Commissione rappresenta la Corte anche innanzi ai tribunali statuali operanti negli Stati membri.

Circa l'ambito di giurisdizione della Corte comune in materia di lavoro occorrerà puntualizzare alcuni principi fondamentali. Scopo della giurisdizione in questa materia è quello di assicurare la tutela dei diritti dei funzionari rispetto all'organizzazione e di risolvere ogni controversia relativa al rapporto che li lega con l'organizzazione medesima. Legittimati ad agire nelle controversie in materia di rapporto di impiego sono quindi non solo i funzionari, ma anche gli organi della Comunità o la Comunità medesima, e ciò contrariamente a quello

---

(221) Sul punto vedi, con diversi atteggiamenti, RUINI, *L'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali*, in *Riv. dir. proc.*, 1956, II, p. 16 ss., FERRARI BRAVO, *Le controversie in materia di impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *Riv. dir. int.*, 1956, p. 550 ss., nonchè DIHN, *Les privilèges et les immunités des organisations internationales depuis 1955*, in *Annuaire français de droit internat.*, 1957, p. 262 ss.; e, in senso contrario al testo, LALIVE, *L'immunité de juridiction ecc.*, cit., p. 291 ss.

che di solito avviene rispetto ai tribunali amministrativi internazionali ai quali i soli funzionari possono presentare ricorsi (222). Non essendo prevista dalle norme processuali della Corte la possibilità di porre domande o eccezioni riconvenzionali, la Commissione dovrà formulare in ogni caso le proprie istanze in un ricorso principale, che potrà venire unito a quello introdotto dal dipendente.

Il diritto di azione spetta ad ogni funzionario, anche se abbia cessato dal proprio impiego, nonchè ad ogni persona che si trovi in un rapporto di lavoro con l'organizzazione. Tale principio, che risulta evidente in base agli artt. 179 e 152 dei Trattati di Roma, sembra applicabile anche nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio. Per funzionario si deve intendere ogni persona legata all'ente da un rapporto continuativo, e sottoposta ad un regime giuridico speciale.

Sembra che si debba ammettere che l'azione possa venire esercitata dagli eredi del titolare: è esclusa però ogni altra forma di sostituzione. L'intervento in causa, raramente ammesso innanzi ai tribunali amministrativi internazionali (223), è ammissibile nei limiti previsti dagli Statuti della Corte nelle tre Comunità e nei modi previsti dal Regolamento di procedura.

Tali sono i limiti della giurisdizione in materia di lavoro; rispetto alla quale le tre Comunità europee hanno posto principi — sorti in gran parte attraverso la pratica e l'azione giurisprudenziale nella Comunità del carbone e dell'acciaio ed accolti nei testi delle due più recenti Comunità — che ampliano d'assai i principi accolti, sino ad ora, nei sistemi dei tribunali amministrativi internazionali. Particolarmente importante appare, sotto questo profilo, l'apporto della giurisprudenza della Corte. Essa ha avuto il merito di chiarire, sino dal caso Kergall, come il fondamento della giurisdizione della Corte si ricolleggi ad una sottoposizione dei due soggetti del

---

(222) Sul punto vedi BASTID, *op. cit.*, p. 445.

(223) Sul punto vedi BASTID, *op. cit.*, p. 452.

rapporto al sistema processuale della Corte. Nel medesimo provvedimento si sono sottoposti alla giurisdizione della Corte tutti i rapporti sorti con carattere provvisorio, attraverso un richiamo alla disciplina che nel diritto dell'ente sopranazionale deve venire applicata ai rapporti di lavoro: e di tale disciplina la Corte ha delineato i principi fondamentali. Nei casi *Mirossevich* e *Bourgaux* si sono ribaditi e precisati i principi già accolti nella sentenza circa il caso *Kergall*, mentre nel caso *Algera* si è affermato il potere creativo della giurisprudenza della Corte in questa materia e si è risolto il delicato problema di individuare un'azione di annullamento nell'azione del dipendente, in omaggio ad un'esigenza di unitarietà del sistema processuale della Corte. La medesima decisione ha attribuito non senza difficoltà la legittimazione ad agire al dipendente in un caso in cui sembrava difficile accertare l'esistenza di un legittimato passivo.

Principi tutti, come agevolmente si scorge, di ampio respiro: sì che è agevole prevedere come, adeguandosi ad una sicura tradizione giurisprudenziale e riferendosi per le più recenti Comunità a testi ben più precisi, la Corte comune proseguirà per l'avvenire nella propria azione tendente ad elaborare un sistema che regoli con spirito aperto e liberale i vari aspetti dei rapporti di lavoro fra le Comunità ed i loro dipendenti.

26. La giurisdizione della Corte relativamente alle controversie derivanti da un contratto stipulato dalle Comunità nasce da tre norme degli accordi istitutivi: ossia dall'art. 42 del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio, dall'art. 181 del Trattato della Comunità economica, dall'articolo 153 del Trattato della Comunità atomica: norme di contenuto del tutto analogo.

Già si è detto come attraverso il richiamo effettuato dall'art. 42 del Trattato della C.E.C.A. sia stato attribuito alla Corte un potere di giurisdizione rispetto alle controversie rela-

tive ai funzionari. Questa origine in un medesimo testo non è senza significato. Infatti nella storia delle organizzazioni internazionali lo sforzo per poter giudicare attraverso propri tribunali le controversie nascenti dai contratti stipulati con i terzi procede quasi sempre di pari passo con lo sforzo di istituire una propria giurisdizione competente a disciplinare le controversie relative al rapporto di impiego dei funzionari. Il precedente più notevole è dato dal Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che per l'art. 2, comma 5° dello statuto può giudicare circa le controversie nascenti dai contratti di cui l'organizzazione è parte: nel quale titolo di giurisdizione si comprende il potere del tribunale di giudicare circa le controversie relative alla esecuzione del contratto stesso (224). Paragonato alla competenza attribuita al Tribunale amministrativo dell'ILO da una tale norma, il potere attribuito alla Corte comune appare estremamente più vasto: ma comunque esso verrà in concreto determinato dalle clausole dei contratti « di diritto pubblico e di diritto privato » alle quali i Trattati istitutivi fanno riferimento, sia pure nei limiti delle norme cogenti degli ordinamenti delle Comunità (225). Anche in questo caso si tratta di una giurisdizione esterna, sottratta ai tribunali degli Stati membri e dei terzi Stati solo in virtù della clausola compromissoria contenuta nei contratti, alla quale gli ordinamenti degli Stati membri e dei terzi Stati attribuiscono valore per ragioni diverse.

Le norme degli accordi istitutivi non sono quindi l'unico atto che attribuisca alla Corte comune il potere di giurisdizione sulle controversie relative ai contratti stipulati dalla Comunità. Le disposizioni dei Trattati costituiscono infatti un elemento della fattispecie complessa della norma, l'altro elemento essendo costituito dalla clausola compromissoria.

---

(224) Sui precedenti della norma vedi il *Compte rendu de la XXX<sup>e</sup> session de la conférence internationale du travail*, Genève, 1947, p. 413 ss.

(225) Così DAIC, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 203.

Naturalmente il Trattato istitutivo opererà in qualunque caso soltanto nei confronti degli ordinamenti degli Stati membri, al fine di sottrarre le controversie in oggetto alla giurisdizione dei rispettivi tribunali. Può infatti accadere che una norma di uno Stato dichiari inderogabile la giurisdizione dei propri tribunali rispetto alla controversia: tale norma non opererà nei confronti degli Stati membri in quanto resa inefficace dalla norma del Trattato istitutivo, e sarà invece pienamente efficace rispetto agli altri Stati (226). Ma sia negli Stati membri che nei terzi Stati l' idoneità della clausola compromissoria a sottrarre la controversia agli organi giurisdizionali statuali dovrà, quando questi ultimi organi siano investiti della questione, venire giudicata secondo i principi accolti nel sistema giuridico nazionale. È salvo naturalmente, rispetto ai sistemi degli Stati membri, il potere della Corte comune di decidere dei conflitti di giurisdizione in virtù degli artt. 177 e 150 dei Trattati di Roma, e 41 del Trattato di Parigi. In ambedue i casi la Corte, come si è visto, agisce quale organo giudiziario di ciascuno degli Stati membri.

Così chiarito il valore della clausola compromissoria, mi sembra che sia un problema di interpretazione da risolversi caso per caso quello di stabilire se con essa le parti abbiano volu-

---

(226) Si tengano però in considerazione le norme di convenzioni internazionali tendenti ad attribuire un rilievo sempre maggiore alla volontà delle parti al fine di risolvere, mediante un sistema giurisdizionale liberamente scelto, le controversie fra di loro intercorrenti. In questo indirizzo si inserisce lo sforzo di valutare i compromessi stipulati da enti internazionali con privati. Sull'argomento specifico e sul problema generale vedi, fra gli altri, CARABIBER, *L'arbitrage international entre gouvernements et particuliers*, in *Recueil des Cours*, cit., 1950, I, p. 218 ss.; MIGLIAZZA, *Arbitrati nazionali ed arbitrati esteri*, in *Riv. dir. internaz.*, 1954, p. 203 ss.; GIANNINI, *La convenzione di New York 1958 sul riconoscimento e l'esecuzione di sentenze arbitrali straniere*, in *Riv. dir. comm.*, 1958, I, p. 370 ss.; MARMO, *La convenzione di New York sul riconoscimento delle sentenze arbitrali*, in *Riv. dir. internaz.*, 1959 p. 31 ss.; MINOLI, *La nuova convenzione per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, p. 954 ss.; MINOLI, *L'Italia e la convenzione di New York per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze arbitrali straniere*, *ivi*, 1959, p. 1026 ss., con cenni sui rapporti fra il sistema arbitrale ed il sistema del mercato comune.

to limitarsi a deferire la controversia alla Corte comune, o abbiano invece voluto accettare il sistema di norme comunitario, come principale strumento giuridico nell'ambito del quale il contratto debba venire interpretato. Per stabilire ciò, un dato affermativo assai importante viene fornito dal fatto che le parti abbiano richiamato la sola giurisdizione della Corte comune: un dato negativo si avrebbe invece se le parti avessero previsto la giurisdizione di un altro tribunale internazionale come tribunale d'appello; il che è senz'altro possibile (227).

Si è affermato che la Corte comune debba decidere le controversie in materia contrattuale secondo l'art. 215 del Trattato della Comunità economica e l'art. 188 del Trattato dell'Euratom, per cui la responsabilità contrattuale delle Comunità è regolata dalla legge applicabile al contratto (228). L'affermazione non sembra del tutto accettabile, in quanto con le parole « responsabilità contrattuale » si indicano solo taluni degli aspetti del rapporto contrattuale che possono venire dedotti innanzi alla Corte. Non sembra quindi corretto sostituire, se non dove l'accordo istitutivo l'abbia espressamente previsto, altre fonti a quelle che sono le normali fonti di diritto della Comunità, ed in particolare ai principi comunitari.

Un potere delle parti di determinare la legge applicabile al contratto si afferma però per altra via. Occorre infatti considerare che la giurisdizione della Corte si attua rispetto a conflitti di interessi che operano in un campo esterno alla Comunità, e che il potere rispetto alle cause in materia contrattuale è attribuito alla Corte solo da un accordo delle parti. Che le parti accogliendo la giurisdizione della Corte abbiano con ciò richiamato anche l'art. 215 del Trattato, si può certamente ammettere: ma sembra indubbio che esse possano insieme richiamare altri principi giuridici che la Corte dovrà applicare

---

(227) La possibilità è invece negata dal DAIG, *op. cit.*, p. 203, in quanto la ritiene in contrasto con le norme del diritto comunitario.

(228) Così DAIG, *loc. cit.*

nell'interpretazione del contratto: e fra di essi, appunto, l'insieme delle norme vigenti nella Comunità.

D'altronde anche i diversi principi giuridici verranno in pratica applicati in quanto le parti li abbiano richiamati: l'articolo 215 ha quindi solo il valore di un riconoscimento della libertà delle parti di richiamare la disciplina normativa che credono migliore rispetto ai contratti che esse stipulano. Ne consegue che, in linea pratica, identica è la ragione per cui saranno applicabili le norme comunitarie: e tale ragione si individua nel richiamo che alle due categorie di norme hanno fatto le parti nella clausola compromissoria.

27. Col terzo caso di giurisdizione esterna — attribuendosi al termine « esterno » il significato che fu precedentemente chiarito — viene conferito alla Corte un potere relativamente a controversie in materia extracontrattuale. I Trattati istitutivi della Comunità economica e della Comunità atomica hanno qui sviluppato una figura di giurisdizione, che il trattato della C.E.C.A. prevedeva in misura assai più limitata.

L'art. 40 del trattato della C.E.C.A. prevedeva infatti la competenza della Corte:

a) per decidere delle controversie in cui una persona, che abbia subito un danno per una colpa commessa da un agente della Comunità con negligenza, omissione o errore nel proprio servizio (*faute de service*), ne chieda il risarcimento (229) (art. 40, comma 1°, del Trattato istitutivo). Circa il

---

(229) Sul concetto di *faute de service*, vedi ODENT, *Cours de contentieux administratif*, Paris, 1957-58, p. 657 ss., DE RICHEMONT, *CECA: La Cour de justice*, cit., p. 276 ss., e particolarmente MUCH, *Die Amtshaftung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Frankfurt a. M., 1952. La figura della *faute de service* così come quella della *faute personnelle* furono certamente dedotte da concetti propri del diritto francese, difficilmente inseribili in sistemi diversi. Nel sistema francese la *faute de service* viene giudicata dai tribunali amministrativi, e la *faute personnelle* dai tribunali ordinari. Su questa derivazione vedi, MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 138. Sull'ampiezza del potere della Corte di chiarire i principi appena accennati nel Trattato istitutivo vedi HAMMES, *op. cit.*, p. 52 ss.

grado della colpa, o le caratteristiche del danno, il Trattato è muto, e nulla sostanzialmente dice la sentenza 17 dicembre 1959, in causa 23/59, che è l'unica sull'argomento, mentre i commentatori si limitano a richiamare principi del diritto amministrativo degli Stati membri. È pacifico poi che legittimata all'azione sia qualsiasi persona, anche estranea alla Comunità.

b) per accordare una riparazione a carico di un agente della Comunità che agendo al di fuori dell'ambito dei propri poteri abbia arrecato danni a persone o enti. Se la parte lesa non ha potuto ottenere la riparazione dall'organo della Comunità, la Corte può imporre un equo indennizzo a carico della Comunità: è la c.d. *faute personnelle* (art. 40, comma 2°).

Queste controversie si trovano indubbiamente in una zona non del tutto chiaramente definita: rispetto alla *faute de service*, la giurisdizione della Corte è determinata dall'azione esperibile: rispetto alla *faute personnelle*, invece, la Corte deve indubbiamente risolvere una fattispecie più complessa, di cui costituiscono elementi integranti il danno, la colpa dell'agente ed eventualmente l'inadempimento dell'obbligato alla riparazione. Senza alcun dubbio questa materia segna il momento di transizione fra i due criteri accolti per determinare il potere giurisdizionale della Corte: il criterio delle azioni esperibili e quello delle controversie sottoposte alla Corte. Tenendo presente l'evolversi del potere dell'organo giurisdizionale nelle due più recenti Comunità, si è ritenuto di dover accogliere il criterio dell'utilizzazione delle controversie sottoponibili come quello cui deve venir attribuito un maggior rilievo al fine di determinare l'ambito di giurisdizione in questo campo.

L'art. 178 del Trattato istitutivo della Comunità economica, e così l'art. 151 del Trattato della Comunità atomica, in connessione rispettivamente agli artt. 215, comma 2°, e 188, comma 2°, prevedono la competenza della Corte per le cause che hanno per oggetto il risarcimento dei danni causati dagli agenti o dipendenti delle Comunità in occasione del proprio

servizio. Alle controversie si devono applicare i principi generali del diritto in vigore negli Stati membri.

Anche in questo caso qualche dubbio potrebbe elevarsi circa l'opportunità di inserire siffatta figura di giurisdizione nella categoria di casi in cui il potere della Corte è determinato dal tipo di controversia sottoposta. Essenziale però, a mio avviso, è la considerazione che si tratta pur sempre di un caso di giurisdizione esterna alla Corte, la quale agisce in un campo che non rientra nell'ambito di materie disciplinate dall'ordinamento della Comunità come oggetto immediato dell'azione del sistema comunitario. Rispetto a questo tipo di giurisdizione si possono avanzare le considerazioni già fatte a proposito della responsabilità contrattuale.

Il tipo concreto di azione esperibile non viene quindi determinato nelle controversie per responsabilità extracontrattuale direttamente dall'ordinamento delle singole Comunità: bensì potrà venire dedotto dai principi generali del diritto degli Stati membri. Non si può quindi individuare nel sistema delle Comunità la figura di un'azione cui possa venir attribuito un carattere di tipicità, il che è invece essenziale ogniqualvolta l'ampiezza del potere giurisdizionale si determina in base al concetto di azione.

Rispetto alle medesime controversie potrà sussistere, accanto a quella della Corte, la giurisdizione di tribunali statuali, ove non si individui una norma derogativa convenzionale, difficilmente potendosi configurare una norma consuetudinaria relativa ad esse.

28. Alla giurisdizione della Corte in materia internazionale gli interpreti hanno cercato talvolta di attribuire una fisionomia del tutto distinta dalla giurisdizione che si ha in base agli altri titoli, in quanto sembra ad essi che la Corte operi rispetto a quelle controversie nel quadro del diritto internazionale generale, cioè in un sistema giuridico diverso che nelle

ipotesi abituali. Altri autori hanno invece cercato di negare il carattere internazionale delle controversie dedotte alla Corte, quando ciò sembrava necessario per non contraddire a quella costruzione federalistica della Comunità che essi accoglievano (230). Sembra opportuno esaminare queste teorie attraverso un'analisi dei concreti poteri della Corte in questa materia.

L'art. 89 del Trattato della C.E.C.A. stabilisce che ogni controversia che sorga fra Stati membri intorno all'applicazione del Trattato istitutivo e non possa venire disciplinata attraverso un diverso procedimento previsto dal Trattato stesso, possa essere sottoposta alla Corte, su richiesta di una delle parti in causa (comma 1°). Inoltre la Corte può decidere ogni controversia fra Stati membri connessa con l'oggetto del Trattato su compromesso *ad hoc* (comma 2°) (231). Alla così detta competenza internazionale della Corte gli Stati membri possono ricorrere solo quando nessun'altra azione è possibile per la tutela dei loro diritti: si tratta quindi di una competenza sussidiaria (232).

Nei Trattati di Roma, la materia è regolata in maniera parzialmente diversa.

Infatti per ciò che concerne le controversie fra gli Stati membri o tra gli Stati e la Commissione, la Corte ha il potere di dirimere le controversie relative tutte le volte che uno Stato membro sia accusato di aver mancato ad uno degli obblighi che ad esso incombono in virtù di uno dei due Trattati. Si chiarisce quindi che resta esclusa la possibilità di un provvedimento di mero accertamento che non sia diretto alla sem-

---

(230) Così ad es. l'OPHÜLS (*op. cit.*, p. 694) e lo SCHLOCHAUER (*Die Gerichtsbarkeit der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, cit., p. 398), parlano di « *quasi internationalrechtlichen Fragen* », attribuendo a tale competenza un carattere sussidiario).

(231) Sulla giurisdizione in materia internazionale, nell'ambito della C.E.C.A., vedi MOSER, *Die überstaatliche Gerichtsbarkeit der Montanunion*, Wien, 1954. Per una distinzione fra competenza della Corte nell'ambito dell'unione degli Stati membri e competenza della Corte quale organo dell'ordinamento sopranazionale vedi SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni della C.E.C.A.*, IV, cit., pp. 7-8.

(232) In questo senso vedi MÜNCH, *op. cit.*, p. 139.

plice dichiarazione della illegittimità di un fatto o di un comportamento. La fase giurisdizionale è preceduta da un parere motivato della Commissione (artt. 169 e 170 del Trattato istitutivo della Comunità economica; artt. 141 e 142 del Trattato della Comunità atomica).

Invece per le controversie connesse all'oggetto del Trattato, si ha una disciplina del tutto analoga a quella contenuta nel Trattato istitutivo della C.E.C.A.: tale disciplina viene prevista rispettivamente negli artt. 182 e 154 (233).

Una tale figura di giurisdizione della Corte si presta ad una serie di osservazioni.

Innanzitutto nonostante ogni limite posto dai Trattati istitutivi agli Stati membri al fine di vietare che siano sottoposte ad altri tribunali le controversie relative all'interpretazione e all'applicazione dei trattati medesimi, non si può escludere che tali controversie vengano in concreto decise da tribunali internazionali diversi dalla Corte comune.

Il potere eventualmente attribuito da un compromesso ad un diverso tribunale internazionale — in particolare alla Corte internazionale di giustizia ed alla Corte permanente di arbitrato — circa il merito di una qualsiasi controversia in materie connesse coll'oggetto delle Comunità europee, non va però confuso con il potere, che può spettare ad ogni tribunale internazionale, di giudicare circa l'ambito della giurisdizione della Corte comune. È infatti possibile nella Comunità internazionale generale che le parti conferiscano a un organo giurisdizionale il potere di accertare se sussista la giurisdizione di un altro tribunale rispetto ad una concreta controversia. In quest'ultimo caso si ha una deroga al principio generale per cui ogni tribunale ha il potere di decidere circa l'ambito della propria

---

(233) Un esempio di giurisdizione della Corte in base all'art. 154 del trattato dell'Euratom si ha coll'art. 8 dell'accordo stipulato fra il Governo italiano e la Commissione della Comunità atomica, per cui le parti attribuiscono alla Corte comune competenza esclusiva sulle controversie relative all'esecuzione ed all'interpretazione dell'accordo.

giurisdizione, deroga la cui legittimità si richiama ad una norma di pari grado ma più recente di quella da cui trae la vita il tribunale della cui giurisdizione si discute (234). Casi di questo genere sono tutt'altro che infrequenti nella vita di relazione internazionale (235), ma non potrebbero verificarsi, almeno in modo lecito, nelle Comunità europee, in quanto norme di contenuto analogo comprese nei Trattati istitutivi impongono agli Stati contraenti di astenersi dal sottoporre controversie relative all'interpretazione ed all'applicazione dei Trattati ad un regolamento che non sia previsto in essi (236).

Nonostante qualsiasi espressione contraria dei Trattati istitutivi, non si può invece, come già si è detto, escludere che una controversia relativa all'applicazione di essi si svolga innanzi ad un tribunale diverso dalla Corte comune. In primo luogo, infatti, un regolamento giurisdizionale previsto dal Trattato istitutivo è attuabile solo in quanto le parti non discutano sul punto che il Trattato sia o meno applicabile: in caso diverso si può senz'altro configurare la possibilità della pronuncia di un tribunale previsto dall'ordinamento internazionale generale (237). Come in ogni campo del diritto internazionale, l'attuazione delle norme particolari dipende anche qui in buona parte dalla volontà dei soggetti interessati: ove questa volontà manchi, si deve ricorrere ai mezzi offerti dal diritto internazionale comune. Lo stesso fenomeno si ha nel caso di inosservanza dei Trattati istitutivi da parte dei paesi membri:

(234) Sul punto vedi il mio studio *Efficacia e limiti della pronuncia di un tribunale internazionale circa il proprio potere di giurisdizione*, in *Studi in onore di De Francesco*, I, Milano, 1957, p. 425 ss.

(235) Una pronuncia di questo tipo si ebbe ad esempio nella sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso *Ambatielos*. La sentenza, resa il 19 maggio 1953 in una controversia fra la Gran Bretagna e la Grecia, è riportata in *Reports*, 1953, p. 9 ss.

(236) Vedi l'art. 87 del Trattato della C.E.C.A., l'art. 215 del Trattato della Comunità economica, l'art. 193 del Trattato della Comunità atomica.

(237) In senso analogo, ma in base ad una diversa argomentazione JERUSALEM, *Das Recht* ecc., cit., p. 60. In senso contrario SCHLOCHAUER, *Die Gerichtsbarkeit* ecc., cit., p. 396.

anche in questo caso mancano mezzi specifici di coazione e gli Stati membri non potrebbero che ricorrere alle sanzioni offerte dal diritto internazionale comune.

In secondo luogo per ciò che concerne le controversie in connessione con l'oggetto dei Trattati istitutivi e che non comportino un giudizio sull'interpretazione o l'applicazione dei Trattati nessun obbligo internazionale viene posto alle parti, le quali rimangono perfettamente libere di sottoporre le controversie che eventualmente insorgessero fra di loro alla giurisdizione di un altro tribunale internazionale. Tipica a questo proposito, appare la norma di cui all'art. 51 del Trattato istitutivo dell'Unione economica del Benelux (3 febbraio 1958) secondo cui le controversie relative al Patto di Unione qualora siano attinenti anche al Trattato istitutivo della C.E.C.A. o della Comunità economica vengono decise dalla Corte delle Comunità europee: ma espressamente si prevede che qualora la Corte dichiarerà la propria incompetenza esse vengano deferite al Collegio arbitrale prescritto nel Patto di Unione. Così pure le parti possono, sempre relativamente alle controversie connesse con l'oggetto dei Trattati istitutivi, deferire ad un altro tribunale internazionale il giudizio di riesame circa i provvedimenti della Corte comune (238). Le norme dei Trattati relative a questo giudizio impongono alla Corte comune l'obbligo di giudicare le controversie ad essa dedotte, ma non impongono alle parti in alcun modo l'obbligo di deferire le eventuali controversie al giudizio della Corte: pertanto un riesame delle decisioni della Corte in virtù di un accordo posto dalle parti successivamente alla decisione appare possibile, non ostando-

---

(238) Vedi però in senso contrario MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit ecc.*, cit., p. 143, in base alla considerazione che con ciò verrebbe tolto agli altri Stati membri il diritto di intervento. L'inconveniente rilevato dal Münch è indubbio ma non è possibile superare il principio dei Trattati istitutivi, secondo cui nelle controversie internazionali la sottoposizione delle parti alla giurisdizione della Corte e quindi l'accettazione del sistema processuale della Corte è puramente volontario.

vi le ragioni che impediscono di sottoporre ad un diverso tribunale le decisioni prese dalla Corte comune in ogni altra materia (239).

Da quanto fu rilevato non si deve dedurre che i poteri della Corte comune rispetto alle controversie internazionali della cui cognizione essa sia investita siano diversi e soprattutto minori dei poteri che normalmente le spettano. E difatti sottoponendo una controversia ad un qualsiasi tribunale internazionale di tipo permanente, le parti indubbiamente non solo si impegnano a rispettare il provvedimento del tribunale, ma accettano i principi accolti nel sistema giuridico del tribunale stesso (240). Anche rispetto alle controversie connesse con i Trattati europei la Corte applicherà pertanto i principi giuridici propri del sistema nel cui ambito essa opera (241), e seguirà le norme processuali che essa applica in qualsiasi altro procedimento, fatta eccezione per la maggior ampiezza attribuita all'istituto dell'intervento (artt. 41 e 42 dello Statuto della Corte per la C.E.C.A., artt. 37 e 38 degli Statuti delle due Comunità più recenti). Sotto questo profilo deve respingersi la concezione di cui si è già parlato per cui la giurisdizione in materia internazionale rappresenterebbe una figura del tutto distinta dalle altre figure di giurisdizione in quanto la Corte assumerebbe la natura di un tribunale *ad hoc*. Tale concezione trascura, infatti, come in qualsiasi caso la Corte comune agisca nell'ambi-

---

(239) Alcuni autori parlano addirittura, a questo proposito, di una impossibilità assoluta (vedi l'intervento di S. BASTID nella sessione di Amsterdam dell'Institut de droit international, già ricordata: *Annuaire*, 1957, II, p. 310).

(240) Circa l'efficacia dell'azione svolta dai tribunali internazionali permanenti al fine di definire un sistema di diritto vedi le pagine, sempre attuali, del LAUTERPACHT, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, 1933, p. 51 ss.

(241) Così ad es. anche rispetto a tali controversie il giudice dovrà ispirarsi ad un criterio estensivo, anziché limitativo nell'interpretare le obbligazioni degli Stati membri pure nel rispetto del significato letterale delle espressioni usate nei trattati istitutivi. Vedi sul punto le esatte osservazioni del MÜNCH, *Delimitation du droit des communautés supranationales par rapport au droit étatique interne*, in *Actes officiels*, vol. II, Milano, 1958, p. 283.

to di una comunità internazionale particolare quale organo giurisdizionale di un'organizzazione determinata (242).

I tribunali internazionali di tipo permanente, diversamente dai tribunali occasionali, non sono nè possono comunque essere legati se non entro limiti assai ristretti all'osservanza delle norme poste dalle parti, in qualunque modo essi vengano investiti della cognizione circa la controversia (243). Considerazione questa che permette di superare il problema se la Corte comune debba, quando esplica la propria competenza internazionale, seguire i principi di diritto vigenti nella comunità, o i principi vigenti nell'ordinamento internazionale generale: problema, lo si ripete, che non ha luogo di porsi rispetto ad un tribunale internazionale permanente che opera in una Comunità internazionale particolare e che applica, con diversa efficacia, sia il diritto internazionale speciale che quello generale. D'altronde la stessa formulazione del problema denuncia un insufficiente chiarimento dei rapporti fra il sistema giuridico delle Comunità e il diritto internazionale generale, rispetto a cui il sistema delle Comunità europee è un sistema particolare. L'organo giurisdizionale deve pertanto applicare in primo luogo le norme del proprio sistema giuridico particolare e solo successivamente le norme dell'ordinamento generale (244).

Problemi non diversi sorgono per definire il potere della Corte di giudicare delle controversie intorno all'applicazione

---

(242) La configurazione della Corte comune come tribunale internazionale *ad hoc* rispetto alle controversie internazionali è propria di molti scrittori, i quali però non hanno trattato l'argomento se non di sfuggita: vedi ad es. v. d. HEYDTE, *Schuman Plan und Völkerrecht*, in *Festschrift Laun*, Hamburg, 1953, p. 111 ss.

(243) Su questo punto vedi le esatte considerazioni del DURANTE, *La Corte di giustizia della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, cit., p. 143 ss.

(244) Di conseguenza si potrà configurare come fa lo JERUSALEM (*op. cit.*, p. 44) la possibilità di un giudizio della Corte comune in base ai principi di diritto internazionale comune, per decidere sul *mutuus dissensus* di due Stati membri circa l'applicazione dei Trattati istitutivi solo ove si sia accertata la mancanza di una valutazione nel sistema delle Comunità.

dei Trattati istitutivi. La norma per cui gli Stati membri hanno assunto l'obbligo di attribuire la cognizione di queste controversie alla Corte comune, si ricollega alla struttura accentrata delle Comunità, ed è un corollario del principio generale per cui alla Corte è attribuito il potere di interpretare i Trattati istitutivi. E che nella Comunità economica e nella Comunità atomica alle controversie fra gli Stati membri siano state equiparate le controversie fra gli Stati e la Commissione, discende dal compito che alla Commissione stessa viene attribuito nell'ambito dei due sistemi, i quali vengono attuati in larga misura attraverso l'azione svolta da quell'organo nei confronti degli Stati membri.

La possibilità che nelle controversie intorno all'applicazione dei Trattati istitutivi della Comunità economica e della Comunità atomica alla Commissione spetti la medesima legittimazione processuale attribuita agli Stati membri, conferma d'altronde come nell'ordinamento particolare delle Comunità gli Stati membri e le istituzioni siano soggetti posti su di un medesimo piano. Anche tale rilievo ci dà una prova ulteriore del fatto che la Corte opera, nelle ipotesi di competenza internazionale, nell'identica maniera, nel medesimo ambito e con la stessa efficacia che negli altri casi di giurisdizione. Identica è pertanto, in ogni caso, la natura e l'efficacia dei provvedimenti della Corte, ed identica la posizione delle parti rispetto ad essa. Differenze possono in realtà venire individuate solo in relazione al numero delle persone legittimate ad agire, in quanto manca nelle controversie internazionali un potere dei privati di adire la Corte, ed in relazione al modo di inizio del procedimento (ricorso unilaterale in un caso, compromesso *ad hoc* nell'altro) che logicamente ne discende.

Nessun'altra differenza sussiste fra le varie ipotesi di giurisdizione ove si prescindano da talune particolarità procedurali di scarso rilievo; nè altrimenti può essere, dato che la Corte è un tribunale istituzionale permanente, che opera in talune co-

munità internazionali particolari applicando le norme proprie del sistema di quelle comunità. Essa non è accessibile, anche in seguito a compromesso, agli Stati che non siano membri della comunità nel cui ordinamento opera la Corte, e basta questo rilievo ad escludere che la Corte comune possa venire avvicinata ai tribunali operanti nell'ordinamento internazionale generale.

29. Il potere della Corte comune in materia sanzionatoria deve venire nettamente distinto dal potere che spetta alla Corte, in taluni casi, di pronunciare una sentenza di condanna: il che si verifica ad esempio quando la Corte pronuncia una condanna al risarcimento dei danni in un processo che consegua ad un provvedimento di annullamento ma da questo distinto (art. 33 del Trattato di Parigi, artt. 215 e 188 dei Trattati di Roma). Agli organi delle Comunità sono stati attribuiti, in una certa misura, poteri sanzionatori: essi sono particolarmente ampi nel caso della Comunità del carbone e dell'acciaio a favore dell'Alta Autorità. È apparso opportuno attribuire alla Corte un potere di riesame di tali misure: potere assai ampio in quanto alla Corte è consentito non solo di revocare l'applicazione di misure sanzionatorie, ma anche di ridurne l'entità e di riesaminarle non solo sotto il profilo della legittimità, ma anche sotto quello dell'opportunità.

Il profilo di tale tipo di giurisdizione si presta a qualche rilievo, anche con riferimento ad esplicazioni affini negli ordinamenti statuali.

La facoltà attribuita agli organi amministrativi degli Stati di comminare sanzioni nei confronti di taluni soggetti (individui ed enti) è stata variamente interpretata: in quanto si discute se essa, da un punto di vista sostanziale, si differenzi dalla facoltà attribuita agli organi giurisdizionali di infliggere sanzioni di carattere penale (245). Agli organi della pubblica am-

---

(245) Vedi sul punto HAURIUO, *Précis du droit administratif et de droit public*<sup>8</sup>, Paris, 1914, p. 67, che nega la differenza. In senso contrario, in genere,

ministrazione degli Stati viene poi riconosciuto un potere sanzionatorio solo assai raramente, e ciò in considerazione di talune caratteristiche dell'interesse tutelato (246): ed è naturale che ad una simile attribuzione di poteri siano del tutto contrari quegli ordinamenti che, come l'ordinamento inglese e quello belga, e sostanzialmente quello italiano, negano alla pubblica amministrazione l'esercizio di qualsiasi potere di natura giurisdizionale. Questi ordinamenti, anche quando non sono contrari all'istituzione di speciali organi di giustizia amministrativa, sono in linea generale recisamente ostili ad attribuire alla pubblica amministrazione il potere di infliggere sanzioni di carattere penale attribuendo invece al giudice penale (come fa l'articolo 650 c.p. italiano) il compito di sanzionare l'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità amministrativa in taluni casi (247).

Le sanzioni comminate dagli organi amministrativi sono molto spesso soggette negli ordinamenti statali ad un riesame di merito dell'autorità giudiziaria (248). Tale potere di riesame non va confuso con la facoltà, attribuita in via generale all'autorità giudiziaria negli Stati in cui vale il principio della divisione dei poteri, di accertare che la pubblica amministrazione non abbia esorbitato, nell'infliggere le sanzioni, dal campo dei propri poteri, che è di necessità un campo tassativamente determinato da norme giuridiche (249).

---

la dottrina tedesca, che mette in rilievo le differenze fra i due rami (amministrativo e criminale) del diritto penale.

(246) Sul punto vedi BORSI, *L'esecutorietà degli atti amministrativi*, in *Studi senesi*, 1901, p. 159 ss.

(247) Sul punto vedi ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*<sup>7</sup>, I, Milano, 1954, p. 299 ss.

(248) Sui problemi che discendono da questo duplice compito nell'ordinamento francese, caratterizzato dall'ampiezza dei poteri attribuiti alla pubblica amministrazione, vedi HAURIUO, *op. cit.*, p. 71.

(249) Per un ampio esame storico-comparativo sulle varie attuazioni della giustizia amministrativa negli Stati europei e sulla soluzione dei conflitti di attribuzione, vedi BORSI, *La giustizia amministrativa*<sup>7</sup>, Padova, 1941, p. 99 ss., p. 139 ss.

Talvolta l'autorità giudiziaria compie in un medesimo processo l'accertamento circa la sussistenza del potere sanzionatorio nella pubblica amministrazione ed il riesame del merito: ma ciò non toglie che le due figure siano sempre chiaramente distinguibili.

La disciplina del potere sanzionatorio nell'ambito delle Comunità europee si ispira necessariamente a principi diversi. Si è innanzitutto ritenuto di escludere una competenza della Corte ad infliggere in primo grado sanzioni di carattere penale: ciò avrebbe evidentemente portato la Corte ad una partecipazione troppo intima alla politica delle Comunità, il che si voleva evitare; ed avrebbe costretto ad istituire un organo requirente, ciò che sembrava parimenti poco auspicabile, avendo l'avvocatura generale tutt'altre funzioni (250).

Alla Corte quindi è stato riservato solo un compito di riesame dei provvedimenti sanzionatori emessi da altri organi. Il compito della Corte non è però soltanto quello di accertare che le sanzioni inflitte siano state emesse da un organo nell'ambito della propria competenza, nè che attraverso la sanzione si sia violata una norma dell'ordinamento delle Comunità: un compito cioè analogo a quello che la Corte esercita attuando il controllo di legittimità degli atti. La Corte può invece compiere un riesame di merito che si estende all'esame dell'opportunità del provvedimento e comporta quindi un controllo circa l'uso che gli organi delle Comunità hanno fatto del potere ad essi attribuito: e si deve aggiungere che la Corte ha sinora dimostrato di interpretare la propria funzione con una certa larghezza.

Nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio all'Alta Autorità — cui si vollero affidare, per ripetere l'espres-

---

(250) Sulle funzioni spettanti all'avvocatura generale (che sono desunte dall'ordinamento della giustizia amministrativa in Francia, e consistono nell'apportare, attraverso le conclusioni, dati e argomenti all'organo giudicante), vedi DE RICHEMONT, *op. cit.*, n. 25 ss., e *infra*, cap. 30.

sione usata dagli autori del Trattato istitutivo, ampi poteri di governo — fu attribuito in una serie numerosa di casi il potere di colpire direttamente, infliggendo sanzioni, la violazione di norme comunitarie, e cioè comminando ai contravventori multe (*amendes*), aumenti (*majorations*) e misure coattive (*astreintes*) (251).

Nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio possono essere soggetti passivi delle misure sanzionatorie inflitte dalla Comunità le imprese o concentrazioni di imprese, e molto più raramente gli Stati membri e le persone estranee alla Comunità.

Le principali applicazioni del potere sanzionatorio nei confronti delle imprese si hanno nei seguenti casi:

a) al fine di sanzionare il fatto dell'impresa che abbia fornito informazioni inesatte o le abbia fornite in ritardo (articolo 47 del Trattato);

b) al fine di sanzionare la mancata osservanza dell'imposizione di una quota di contributo (art. 50 del Trattato);

c) al fine di sanzionare l'investimento di capitali in iniziative private rispetto alle quali l'Alta Autorità ha dato parere sfavorevole (art. 54, comma 5°);

d) al fine di sanzionare la violazione delle misure dell'Alta Autorità relative alle quote di produzione (art. 58, comma 4°);

e) al fine di sanzionare la violazione delle misure prese dall'Alta Autorità in caso di grave penuria (art. 59, comma 7°);

f) al fine di sanzionare la violazione delle regole relative ai prezzi (art. 64);

g) al fine di sanzionare la violazione delle misure relative alle interdizioni di accordi di concentrazione (art. 65, comma 5°);

---

(251) Sui vari casi in cui si può esplicitare il potere sanzionatorio dell'Alta Autorità, vedi la relazione del ROBLOR, *Actes officiels*, cit., vol. IV, Milano, 1958, p. 44 ss.

h) al fine di sanzionare la costituzione di concentrazioni vietate (art. 66, comma 6°);

i) al fine di sanzionare la mancata osservanza, da parte dell'impresa, delle raccomandazioni relative ai salari e alle prestazioni sociali (art. 68).

Il Trattato detta norme precise al fine di commisurare le misure sanzionatorie alla gravità degli interessi in gioco, e le misure coattive al ritardo nell'esecuzione delle disposizioni dell'Alta Autorità (252).

Le misure sanzionatorie nei confronti degli Stati membri sono previste dall'art. 88 del Trattato. L'Alta Autorità deve in primo luogo contestare allo Stato la violazione degli obblighi che derivano dal Trattato, lasciandogli un termine per adempiere: contro tale misura lo Stato può ricorrere alla Corte. Solo se lo Stato non abbia adempiuto all'intimazione, e il ricorso sia stato respinto dalla Corte, l'Alta Autorità può sospendere il versamento delle somme di cui lo Stato in questione è creditore verso la Comunità, o prendere direttamente — oppure autorizzare gli Stati membri a prendere — misure in violazione dell'art. 4 del Trattato, e cioè misure doganali o discriminatorie nei confronti dell'inadempiente. Contro tali misure è ammesso un ricorso innanzi alla Corte.

I terzi estranei alla Comunità possono venire colpiti in caso di correttezza necessaria con le imprese oggetto di sanzioni. Infatti le sanzioni, previste dall'art. 65, possono colpire non solamente una delle imprese o concentrazioni di imprese soggette alla Comunità; ma anche le persone fisiche o giuridiche estranee, alle quali in questo caso è pure attribuito un potere di ricorso innanzi alla Corte. Si ripeta l'esempio, già noto (253),

---

(252) Sulla entità delle misure repressive e sulla commisurazione di esse, vedi REUTER, *La Communauté ecc.*, cit., pp. 113, 118, 213, 215 e 217; HAMMES, *op. cit.*, p. 28.

(253) Vedi ROBLLOT, *Relazione*, cit., p. 47.

di due banche svizzere le quali abbiano stipulato un accordo comportante una concentrazione delle partite attive di bilancio di talune imprese soggette alla Comunità.

Un notevole rilievo ed una particolare efficacia delle misure sanzionatorie previste dal Trattato risulta dal fatto che esse sono immediatamente esecutive. A questo carattere, e come logica conseguenza dell'estensione nei confronti dei terzi, in taluni casi, del potere sanzionatorio dell'Alta Autorità — il che, a sua volta, discende dall'attribuzione di poteri pubblici ad un organo il quale deve attuare nel modo più efficiente taluni principi ben precisati — si ricollegano e l'ampiezza con cui si attribuisce la legittimazione a ricorrere alla Corte, e la ampiezza dei poteri della Corte medesima. Alla Corte spetta infatti, per l'art. 36 del Trattato, il potere di giudicare, con un riesame anche di merito, sui ricorsi contro le misure sanzionatorie prese dall'Alta Autorità: il potere di ricorso viene espressamente concesso alle persone estranee alla Comunità colpite da queste misure, tutte le volte in cui è possibile comminarle (art. 66 del Trattato).

Circa il potere di riesame della Corte, esteso anche al merito del provvedimento impugnato, già si è messa in rilievo la tendenza della Corte a darne un'interpretazione larga ed estensiva.

Si deve poi ricordare che alla Corte viene attribuito un potere generale di sospendere l'esecutività dei provvedimenti impugnati (art. 39 del Trattato) in quanto il semplice ricorso non ha potere sospensivo. Il procedimento inibitorio relativo viene disciplinato dall'art. 83 ss. del Regolamento di procedura della Corte comune, ed inserito nell'ampia figura del procedimento sommario.

Nel Trattato della Comunità economica, conformemente alle caratteristiche della Comunità, i poteri sanzionatori non vengono direttamente regolati dal Trattato istitutivo, il quale invece attribuisce al Consiglio la competenza di emanare re-

golamenti in cui verranno definiti i fatti sanzionabili (254) e verranno stabilite le pene concrete che potranno essere applicate (art. 172), mentre alla Corte di giustizia potrà venire attribuita una competenza giurisdizionale anche di merito relativamente ai ricorsi contro le sanzioni previste nei regolamenti stessi. I ricorsi hanno efficacia sospensiva, ma la Corte può, nelle more del processo, attribuire alle sanzioni efficacia esecutiva.

Generalmente si afferma che i poteri sanzionatori degli organi della Comunità siano, nella Comunità economica, minori che nella C.E.C.A. (255); ma l'opinione non sembra del tutto accettabile. In realtà, ove si escluda il fatto che le sanzioni non hanno di regola efficacia esecutiva, cosa del tutto spiegabile data la mancanza di un organo di governo, quale è invece l'Alta Autorità, nella Comunità economica l'ampiezza del potere sanzionatorio verrà concretamente precisata solo ad opera degli organi istituzionali della Comunità, che anche qui rivela il suo carattere di Comunità ad attuazione differita. Proprio in conseguenza di ciò alla Corte comune spetterà un potere di riesame che si dovrà fondare, ancor più di quello che non avvenisse nel campo della C.E.C.A., su considerazioni economiche e politiche (256).

Le sanzioni potranno avere per soggetti passivi le persone, fisiche e giuridiche, e gli Stati. Ed è da notare che esse potranno venire prese non solo in applicazione di norme generali contenute nei regolamenti del Consiglio, ma anche in seguito a deliberazioni particolari, prese dal Consiglio all'unanimità (art. 235 del Trattato). Sanzioni particolari sono poi previste nei confronti degli Stati, in virtù dell'art. 102 e dell'art. 89 del Trattato. Particolarmente interessante è questo

---

(254) Sui regolamenti del Consiglio vedi le considerazioni del CATALANO, *La Comunità economica europea e l'Euratom*, cit., p. 58 ss.

(255) Così ad es. STENDARDI, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiano e delle Comunità europee*, Milano, 1958, p. 89.

(256) Così esattamente DAIG, *op. cit.*, p. 185; HAMMES, *op. cit.*, p. 51.

ultimo articolo, in quanto in esso si prevede un'azione quasi normativa della Commissione che, constatata la violazione da parte di uno Stato membro degli obblighi di cui agli artt. 85 e 86 del Trattato, può autorizzare gli altri Stati membri a prendere le misure necessarie per fare cessare l'infrazione.

Diversa appare la situazione nella Comunità atomica. La stretta cooperazione fra gli organi comunitari ed i privati, che è caratteristica di essa, fa sì che sia necessario attribuire ad un organo della Comunità il potere di infliggere una serie di sanzioni ai privati. Il potere concesso alla Commissione è assai ampio, e viene direttamente disciplinato dal Trattato all'articolo 83. In base ad esso la Commissione può ricorrere alle seguenti misure: il richiamo, la revoca di vantaggi particolari, quali l'assistenza finanziaria o l'aiuto tecnico, un provvedimento che ponga l'impresa, per un periodo massimo di quattro mesi, sotto l'amministrazione di una persona o di un collegio designati di comune accordo dalla Commissione e dallo Stato cui appartiene l'impresa; ed infine il ritiro totale o parziale delle materie grezze o materie fissili speciali.

Alla Corte di giustizia è attribuito un potere di riesame anche nel merito delle sanzioni previste all'art. 93 (art. 144 del Trattato). Tali ricorsi innanzi alla Corte hanno effetto sospensivo: tuttavia la Corte può, su richiesta della Commissione o di qualsiasi Stato membro interessato, ordinare l'esecuzione immediata delle decisioni (art. 83 del Trattato). I poteri della Corte sono amplissimi: essa non è legata strettamente alla richiesta della parte, nei cui confronti può essere pronunciata una decisione più favorevole di quella che il ricorrente ha domandato (257), così come un identico potere viene esercitato dalla Corte nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio sia pure ricorrendo allo strumento tecnico della conclusione presunta.

---

(257) Così DAIG, *op. cit.*, p. 187.

Tali essendo i compiti della Corte in materia sanzionatoria appare evidente il motivo per cui l'elemento essenziale ai fini della determinazione dell'ambito di giurisdizione della Corte si debba individuare nella figura della controversia, e non nella figura dell'azione esperibile. Ed infatti l'ampiezza del potere attribuito alla parte richiedente di determinare, colla propria domanda, l'oggetto del processo, ed ancor più la possibilità che la Corte decida *extra petita* o in base ad una conclusione implicita, escludono che sia individuabile un'azione, o un insieme di azioni, prefigurabili in modo tipico, ed il cui oggetto coincida con l'oggetto del processo. Alla Corte comune viene pertanto, in materia sanzionatoria, attribuito il potere di decidere non in relazione a singole azioni, ma bensì circa le domande poste dalle parti nell'ambito della materia medesima. In una serie di casi la Corte può poi modificare le sanzioni comminate da organi delle Comunità superando le domande del richiedente, o emettere la pronuncia in base ad una conclusione presunta.