CAPITOLO VII

ASPETTI E PROBLEMI DEL PROCESSO
INNANZI ALLA CORTE

SOMMARIO: 40. La disciplina della legittimazione processuale. - 41. La giurisprudenza della Corte relativa a questo problema. - 42. I principi relativi all'oggetto del processo. - 43. I rapporti fra domanda, oggetto del processo e provvedimento della Corte. - 44. I principi relativi agli atti processuali. - 45. I rapporti fra l'organo giurisdizionale e le parti. - 46. Il giudizio circa la ricevibilità e il giudizio circa il merito delle azioni promosse. - 47. Sui rapporti fra i due momenti della decisione. - 48. L'efficacia dei provvedimenti della Corte. - 49. Il problema dell'esecutorietà dei provvedimenti della Corte negli Stati membri.

40. Tale essendo la fisionomia del processo innanzi alla Corte, sembra opportuno metterne in rilievo taluni aspetti particolari.

Presenta in primo luogo interesse lo studio del fenomeno della legittimazione processuale, la cui disciplina è strettamente connessa colle caratteristiche della funzione giurisdizionale nelle Comunità europee. Nel processo innanzi alla Corte — organo di un ordinamento internazionale particolare, la cui esistenza è condizionata alla validità di un Trattato istitutivo — non si afferma il principio della universalità della giurisdizione, proprio, almeno secondo la maggioranza degli autori, dei sistemi giurisdizionali degli Stati. Alla Corte comune non è possibile deferire qualsiasi controversia si verifichi nell'ambito delle Comunità, ma bensì classi di controversie e, più solitamente, classi di azioni, rispetto alle quali vengono determinate le persone cui viene attribuita la legittimazione, attiva e passiva. Alle caratteristiche dell'ambiente in cui la Corte opera, e non ad un

richiamo ai principi del procedimento amministrativo quale si attua nei sistemi dell'Europa occidentale si ricollega l'utilizzazione amplissima che i Trattati istitutivi fanno della figura dell'azione al fine di determinare l'ambito della giurisdizione della Corte, mentre nei sistemi statuali moderni tale determinazione avviene, per lo meno innanzi ai tribunali ordinari, utilizzando la figura della controversia (357).

Agli stessi presupposti si richiama l'attuazione di altri principi i quali si affermano nel diritto processuale delle tre Comunità. Per quanto sia possibile distinguere fra il concetto di soggettività rispetto alla lite e il concetto di soggettività rispetto al processo, si rileva la tendenza a fondere le due situazioni: e così gli stessi soggetti cui nel sistema delle Comunità viene attribuito un interesse rilevante possono farlo valere processualmente, in modo che la differente disciplina si può scorgere solo rispetto agli accertamenti incidentali. Infatti, eccettuato il patrocinio (che come è noto solo taluni autori inseriscono nella figura della sostituzione), il fenomeno della sostituzione processuale, così come il fenomeno della surrogazione, è ignoto al sistema giuridico delle Comunità, come d'altronde e per le medesime ragioni di struttura è ignoto al diritto internazionale (358).

Ciò premesso occorrerà rilevare talune caratteristiche relative alla legittimazione processuale, quali si affermano nei tre sistemi delle Comunità europee.

(357) La caratteristica della tipicità delle azioni sottoponibili agli organi giurisdizionali, il cui potere viene determinato in base ad esse, è propria anche dei sistemi processuali delle comunità statuali in talune fasi del loro sviluppo. Sul punto vedi ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, cit., pp. 289 e 290. Sui problemi qui esaminati vedi *infra*, §§ 15-19.

(358) Sul punto vedi SCERNI, *La procédure de la Cour permanente de justice internationale*, cit., p. 609. Le considerazioni dello Scerni relative al controllo della legittimazione, in senso formale e in senso materiale, dell'attore possono venire estese ad un ambito più generale di quello analizzato dall'autore. Sulla configurazione del patrocinio vedi per tutti MANDRIOLI, *La rappresentanza nel processo civile*, Torino, 1959, p. 19 ss.

Nel sistema della C.E.C.A. presenta particolare interesse, in relazione al fenomeno della legittimazione attiva, la differente disciplina che si attua rispetto all'impugnazione degli atti dell'Alta Autorità e rispetto all'impugnazione degli atti della Assemblea e del Consiglio. Mentre infatti alle imprese ed alle associazioni di imprese spetta un ampio potere di impugnazione degli atti dell'Alta Autorità (con le limitazioni ricollegantisi alla norma di cui al tanto discusso II comma dell'art. 33 del Trattato istitutivo), ad esse non spetta alcun potere di impugnare gli atti dell'Assemblea o del Consiglio, in quanto tale potere spetta solamente agli Stati membri ed all'Alta Autorità.

Per spiegare una tale limitazione, la si è ricollegata all'aspetto politico, e non amministrativo, che necessariamente rivestono gli atti dell'Assemblea e del Consiglio (359). Ciò non sembra del tutto esatto in quanto appare non solo estremamente difficile ma addirittura impossibile, relativamente alla Comunità del carbone e dell'acciaio, distinguere fra gli atti politici e gli atti amministrativi dei vari organi. La differente disciplina si ricollega piuttosto allo scopo perseguito dagli autori del Patto istitutivo della C.E.C.A. che era quello di attribuire a tutti i soggetti della Comunità (Stati membri, istituzioni, privati) una tutela contro gli atti dell'Alta Autorità, e cioè dell'organo i cui atti hanno prevalentemente un'efficacia esterna, mentre una tale tutela non appariva necessaria rispetto agli atti delle altre istituzioni cui venivano attribuite prevalentemente funzioni di organizzazione e di controllo. Correlativamente, ai soli Stati membri e alle istituzioni delle Comunità venne riconosciuto un potere di impugnare gli atti dell'Assemblea o del Consiglio, in quanto solo gli Stati e gli organi delle Comunità si considerano, nel Trattato istitutivo, interessati all'organizzazione della Comunità stessa e al mantenimento di un equilibrio nell'ambito della Comunità.

(359) Così ad es. NERI, *Il ricorso di legittimità del privato*, cit., p. 232.

Un notevole interesse presenta pure la determinazione dei principi che regolano la legittimazione ad agire e a resistere nei casi in cui la giurisdizione della Corte viene determinata utilizzando il concetto tecnico di controversia e non la figura dell'azione.

In quest'ultimo caso infatti la legittimazione ad agire spetta a persone determinate che introducono domande, di cui è prefigurato il tipo, nei confronti di persone determinate che sono legittimate a resistere. Quando invece si assume quale mezzo atto a determinare l'ambito della giurisdizione la figura della controversia, normalmente il potere di azione spetta a qualsiasi persona od ente soggetto della Comunità (che possieda cioè la capacità nell'ambito dell'ordinamento (360)), il quale si trovi in una pronuncia atta a soddisfarlo non appaiano costituire ed abbia un interesse alla pronuncia, e ciò nei confronti di chiunque possieda la capacità nell'ambito dell'ordinamento ed abbia un interesse a resistere alla pretesa fatta valere nel processo.

Il concetto di interesse ad agire assume qui pertanto una importanza ben maggiore che non quando la giurisdizione della Corte viene delimitata in base alle azioni proponibili. Non è, sia ben chiaro, che l'esistenza di un interesse tutelato e la possibilità di una pronuncia atta a soddisfarlo non appaiano costituire una condizione dell'azione in ogni caso, così come avviene generalmente rispetto alle azioni proposte davanti alle autorità giurisdizionali degli Stati; ma soltanto quando la figura dell'azione viene utilizzata immediatamente per delineare l'ambito del potere giurisdizionale, l'azione concretamente proposta ha un

(360) Una distinzione fra capacità e legittimazione processuale, resa più difficile, nel sistema italiano, da una certa confusione terminologica legislativa (v. art. 75 c.p.c.), fu finora delineata quasi esclusivamente con riferimento alla figura del giudice (vedi il mio studio *A proposito dei concetti di giurisdizione e di competenza per territorio*, cit., p. 264). Il concetto di legittimazione può però venire utilizzato relativamente alla parte, così come esso ha un rilievo non solo processuale ma anche, e direi soprattutto, sostanziale.

suo modello e si può inserire nella fattispecie prevista dalla norma; e si può quindi presupporre l'esistenza di un interesse alla pronuncia tutte le volte in cui la persona legittimata propone l'azione. L'interesse al provvedimento non ha quindi una funzione essenziale e i suoi contorni appaiono necessariamente sfumati (361).

Alle caratteristiche sopra descritte si ricollega la tendenza, espressa con ogni chiarezza nella giurisprudenza della Corte rispetto alle azioni di annullamento, ad ammettere che sussista un interesse ad agire tutte le volte in cui si può identificare un'analogia fra lo scopo dell'azione proposta ed un interesse sociale comunque tutelato nell'ambito delle Comunità. Tutte le volte invece in cui il potere della Corte viene determinato in base all'insieme di controversie ad essa sottoponibili, assume un rilievo di gran lunga maggiore l'accertamento, di necessità effettuantesi attraverso un giudizio della Corte, che il ricorrente persegua un interesse concreto tutelato nell'ambito delle Comunità.

41. Un esame dell'attività della Corte permette di puntualizzare i problemi relativi alla legittimazione ad agire e a resistere, e di chiarire le caratteristiche del sistema, ed anche i pregi e gli inconvenienti che ne derivano.

Per quanto infatti la sussistenza di un interesse ad agire e a resistere possa venire valutata con estrema larghezza, pur tuttavia l'utilizzazione del concetto di azione ai fini di determinare i poteri degli organi giurisdizionali comporta in ogni caso una rigidità del sistema processuale, in quanto nell'azione la persona del richiedente e quella del resistente sono predeterminate in modo tipico. La giurisprudenza della Corte, nell'ambito della C.E.C.A., ha in parte attenuato, accogliendo esigenze equi-

(361) In senso conforme a quanto qui sostenuto vedi STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage*, cit., p. 26.

tative, questo carattere di rigidità non ostacolando gli sforzi compiuti in questo senso dai soggetti del processo.

Un esame delle decisioni rese dalla Corte dimostra infatti come le parti abbiano cercato, riuscendo ad influire sulla pratica giurisprudenziale, di mitigare le conseguenze della tipicità del sistema. Si è così giunti, nel caso *Algera* (362), all'accoglimento di domande che in base ad un rigida applicazione del sistema avrebbero dovuto venire respinte perchè irricevibili, in quanto rivolte nei confronti di enti o persone cui non viene attribuita la capacità processuale nell'ordinamento della Comunità. La Corte ha quindi cercato di tutelare processualmente interessi chiaramente individuabili nel sistema delle norme materiali della Comunità, ma ai quali non veniva concessa una adeguata tutela processuale.

In linea di massima, quindi, la Corte non ha modificato il principio per cui le azioni esperibili vengono tassativamente stabilite nel Trattato istitutivo. Nei casi in cui la rigida applicazione del principio poteva dar luogo a conseguenze in contrasto con esigenze di equità e di giustizia, la Corte ha ritenuto di interpretare con estrema larghezza non tanto i principi che riflettono la soggettività in senso materiale, quanto le norme che disciplinano la legittimazione processuale attiva e passiva. Non si è quindi voluto far discendere la determinazione del concetto di capacità materiale dal concetto di legittimazione processuale, e si è riaffermato il principio per cui in linea di massima la legittimazione processuale (attiva e passiva) spetta solo ai soggetti delle Comunità e rispetto ad azioni predeterminate in modo tipico. Solo per un criterio equitativo e per esigenze di opportunità, la Corte ha ammesso l'esperibilità di azioni nei confronti di persone cui la capacità materiale nell'ambito dell'ordinamento spettava senza alcun dubbio, ma rispetto alle quali si poteva fondatamente dubitare che sussistesse la legit-

(362) Vedi *Raccolta*, vol. III, p. 79 ss.

timazione passiva. Così, nel caso Algera, è notevole lo sforzo della Corte di ridurre l'importanza della funzione esplicata dalla Commissione dei presidenti nei confronti delle altre istituzioni della Comunità, e ciò al fine evidente di ammettere la esperibilità di un'azione che avrebbe potuto apparire inammissibile se fosse stata rivolta nei confronti della Commissione dei presidenti, cui non spetta la qualità di soggetto di diritto nell'ordinamento della Comunità. A questo fine tende indubbiamente l'affermazione, contenuta nella sentenza, che si possa individuare un principio generale per cui, salvo particolari deroghe, ogni istituzione della Comunità ha il potere di stabilire lo *status* dei propri dipendenti (363), mentre alla Commissione dei presidenti sarebbe riservato un compito di coordinamento, trattandosi di un organo esclusivamente interno (364).

Si rivela anche a questo proposito come la Corte trovi sempre qualche difficoltà nel costruire una figura autonoma della propria giurisdizione tutte le volte in cui quest'ultima viene determinata utilizzando il concetto di controversia, come nel caso delle questioni relative ai rapporti con i dipendenti: e preferisca sempre ricorrere, magari incontrando gravi difficoltà, al con-

(363) Vedi sul punto le considerazioni dell'avvocato generale LAGRANGE, contenute nelle sue conclusioni (vedi *Raccolta* sopra citata, pp. 162-163).

(364) Vedi le conclusioni suddette, p. 167. In esse lascia però non poco perplessi l'affermazione che la Commissione dei presidenti benchè fornita di poteri propri non sia una istituzione della Comunità. «Essa, rileva il Lagrange, esplica i suoi poteri nell'ambito interno, ma è dubbio che possa far pubblicare o notificare delle decisioni direttamente applicabili ai terzi e di per sè esecutive: comunque essa non lo ha mai fatto sino ad ora». Il perchè di questo comportamento della Commissione dei presidenti resta del tutto inspiegato ove si rifletta all'insieme delle funzioni attribuitele nell'ambito della Comunità e al loro rilievo. È però chiaro lo scopo pratico cui tende il ragionamento del Lagrange, che la Corte ha accolto là dove essa afferma che le decisioni della Commissione devono incorporarsi nelle decisioni, generali o individuali, delle varie istituzioni che sono tenute ad osservarle. Si è infatti cercato in ogni modo di impedire un aumento del numero delle persone cui spetta, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, la legittimazione passiva, attribuendo invece per ragioni equitative la legittimazione a enti, cui certamente spettava la soggettività nell'ordinamento.

retto di azione. Ciò spiega come nella medesima sentenza circa il caso Algeria, si sia cercato di fondare il potere della Corte non tanto sull'art. 42 del Trattato istitutivo, quanto sull'art. 58 dello Statuto generale sul personale ove si prevede che qualsiasi controversia fra la Comunità e una delle persone contemplate dallo Statuto sia sottoposta alla Corte di Giustizia. Alla medesima tendenza si ricollega l'atteggiamento della Corte la quale, nel giudicare le controversie fra le Comunità e i propri dipendenti, ha dato un rilievo forse eccessivo alla esigenza di giungere comunque all'accertamento della nullità di un atto di un organo della Comunità (365).

Come si è visto, il concetto di legittimazione processuale si desume pur sempre dal concetto di capacità materiale, semplificandosi quindi di molto il problema di determinare le persone legittimate al processo. Questo anche a causa della completa equiparazione che si riscontra sotto il profilo dell'interesse fatto valere fra la posizione dell'interveniente e quella del ricorrente o del resistente, venendo esclusa nel sistema processuale delle Comunità la figura dell'intervento autonomo. Appare quindi evidente come condizione per la validità dell'intervento sia la sussistenza di un interesse tale da autorizzare o l'azione o la resistenza.

A questo punto è possibile trarre le fila del ragionamento sino a qui seguito.

Nel pensiero della Corte, che ha correttamente interpretato le esigenze di un sistema giurisdizionale fondato sulla figura dell'azione, la esistenza di un qualsiasi interesse inquadrabile nell'ordinamento delle Comunità è sufficiente perchè alla persona che ne è titolare possa, ove il sistema comunitario preveda un'azione concreta, venire attribuito il potere di pro-

(365) Tali tendenze si sono ampiamente manifestate nel caso Kergall, deciso con la sentenza più volte ricordata del 19 luglio 1955 (vedi *Raccolta*, vol. II, p. 9 e ss.): su di esso vedi lo studio del LACAVANT, *Le fonctionnaire de la C.E.C.A. devant la Cour de Justice du Luxembourg - L'affaire Kergall*, in *Journal du droit int.*, 1956, p. 650 e ss.

muovere azioni o di resistere alle azioni introdotte nei suoi confronti, ove dalla pronuncia della Corte possa derivare un'utilità o un danno a quell'interesse. A qualsiasi titolare di un simile interesse viene poi attribuito il potere di intervenire nei processi fra altri soggetti, quando si verifichi la medesima possibilità, aderendo o resistendo alle conclusioni delle parti in causa. Da questa amplissima configurazione discende una completa equiparazione fra interesse ad agire e interesse a resistere (e quindi ad intervenire in modo adesivo). È solo possibile contrapporre, rispetto allo scopo processuale perseguito, un interesse positivo (diretto cioè ad ottenere l'accoglimento di una domanda) e un interesse negativo (diretto cioè ad ottenere la reiezione di una domanda). Tale equiparazione è stata certamente facilitata dalla tendenza liberale della Corte nell'accertare la sussistenza delle condizioni delle azioni, pur facendo salvo il carattere tipico di esse.

In tema di accertamento della sussistenza di un interesse ad agire, l'argomento di maggiore importanza pratica è quello relativo alla determinazione dell'interesse a ricorrere nei confronti delle decisioni generali dell'Alta Autorità. La Corte ha delineato la figura di un interesse a ricorrere nei confronti delle decisioni generali argomentando dall'art. 33 del Trattato istitutivo, che parla di decisioni generali che riguardano l'impresa ricorrente. Si è cioè ritenuto che un interesse atto a giustificare l'impugnativa di una decisione generale sussista tutte le volte che l'interesse del ricorrente rientri nella categoria di interessi prevista dalla decisione generale (366).

Sempre a questo proposito qualche difficoltà interpretativa è derivata dalla lettera del 2° comma, ultima parte, dell'art. 33

(366) Vedi sul punto le conclusioni dell'avvocato generale LAGRANGE, nella causa 3/54, Assider c. Alta Autorità, in *Raccolta*, vol. I, p. 176, e nella causa 8/55, Fédération charbonnière de Belgique c. Alta Autorità, in *Raccolta*, vol. II, p. 241 ss. Sulle conseguenze politiche di un tale atteggiamento della Corte, vedi l'annotazione del BOULOUIS sulla decisione nella prima delle due cause, in *Commentaires, Annuaire français de dr. int.*, 1955, I, p. 118.

del Trattato istitutivo della C.E.C.A., il quale dispone che gli atti generali possano venire impugnati dalle imprese o dalle associazioni di imprese qualora essi li ritengano inficiati da sviamento di potere nei loro confronti. L'Alta Autorità ritenne (367) che l'espressione vada interpretata restrittivamente: non basterebbe quindi l'affermazione, da parte del ricorrente, della sussistenza di uno sviamento di potere: occorrerebbe, perchè l'azione sia proponibile, che tale vizio realmente sussista. Quali siano le origini storiche di una tale tesi (368) e la sua giustificazione dogmatica (369), appare perfettamente corretta la soluzione data al problema dalla Corte, la quale ritenne che la norma non abbia altro scopo se non quello di imporre alla parte un onere specifico di allegazione, un onere cioè di una concreta denuncia dello sviamento di potere. La norma di cui all'art. 33, 2° comma non impone quindi alcuna limitazione alla possibilità di agire del ricorrente.

Rientra invece, e senza dubbio alcuno, nella determinazione dell'interesse a ricorrere l'esigenza che sussista un interesse ad agire nell'associazione di imprese la quale denunci uno sviamento di potere. A questo proposito una costante giurisprudenza della Corte, la cui prima manifestazione si ebbe nella

(367) Vedi la sentenza 11 febbraio 1955, *Raccolta*, vol. I, p. 134.

(368) Sul punto vedi NERI, *Il ricorso di legittimità del privato*, cit., p. 245.

(369) La tesi dell'Alta Autorità richiama indubbiamente le teorie circa il carattere concreto dell'azione (su cui vedi per tutti CALAMANDREI, *La relatività del concetto di azione*, in *Studi sul processo civile*, Padova, 1947, vol. V, p. 102 ss.). Tale teoria è insostenibile nel sistema della Corte, data la distinzione fra il giudizio sulla ricevibilità dell'istanza e il giudizio sul merito, ed è in netto contrasto con una serie di atteggiamenti della Corte relativi all'ampiezza dell'onere di allegazione. Anche in questa occasione la Corte ha riaffermato di volere estendere la propria giurisdizione, pur facendo salvo il carattere tipico dell'azione. A tale tendenza contrasta solo apparentemente le tesi accolte dalla Corte per cui i privati possono impugnare le decisioni generali dell'Alta Autorità solo allegando un eccesso di potere. Con essa la Corte ha semplicemente ribadito di non poter accogliere interpretazioni che contrastino con la lettera del Trattato istitutivo: ha quindi riaffermato il valore del principio *in claris non fit interpretatio* relativo all'interpretazione di un Trattato internazionale.

sentenza più volte ricordata dell'11 febbraio 1955, ha chiarito che un interesse ad agire contro una decisione generale si ha tutte le volte che la decisione generale si riferisca almeno ad una delle imprese raggruppate nell'associazione ricorrente.

La giurisprudenza della Corte ha poi risolto con spirito decisamente antiformalistico gli altri problemi relativi alla sussistenza dell'interesse a ricorrere: si è così chiarito come la sussistenza di un interesse a ricorrere si ricolleggi alla mera esistenza di un provvedimento che riguardi il ricorrente, indipendentemente dalla notifica di esso (370), e come un interesse sussista tutte le volte che gli effetti di un provvedimento incidono sul ricorrente, anche se egli non ne sia il diretto destinatario (371). A un'identica tendenza si ricollega l'affermazione che un interesse a ricorrere deve sussistere al momento del ricorso e al momento della pronuncia, ma che eccezionalmente l'azione è ricevibile anche quando, pur essendo cessata l'efficacia dell'atto impugnato, continuino a sussistere taluni effetti dannosi che sia utile per il ricorrente rimuovere (372).

Un ultimo problema può sorgere a proposito della determinazione della sussistenza di un interesse alla domanda nella persona che muove opposizione di terzo. Come si è rilevato l'istituto dell'opposizione di terzo, previsto con estrema larghezza, risponde tanto all'esigenza di assicurare una tutela a qualsiasi

(370) Vedi la sentenza 23 aprile 1956. Alla notifica di un provvedimento dovrebbe pertanto venire attribuito il solo effetto di far decorrere i termini dell'impugnazione, e ciò nel solo caso che un interesse della persona cui fu notificato il provvedimento venga concretamente leso dal provvedimento medesimo.

(371) *Ibidem*, *Raccolta*, vol. II, p. 81. Sulla sentenza vedi BOULOUIS, *Commentaires*, in *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 441 ss., e DAIG, in *Juristenzeitung*, 1956, p. 276 ss.

(372) *Ibidem*, p. 85: con questa limitazione la Corte accoglie il principio, comunemente accolto nei sistemi processuali civili degli Stati per cui la sussistenza di un interesse ad agire, nonostante si concreti in una condizione dell'azione, si determina riferendosi al momento della domanda (vedi ad es. l'art. 100 del c.p.c. italiano). Diversa, come è noto, è la soluzione accolta nei sistemi di giustizia amministrativa quando si abbia la cessazione dell'interesse al ricorso: sul punto vedi, fra gli altri, GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*,³ cit., p. 272.

interesse che si inserisca negli ordinamenti delle Comunità e che venga leso da una sentenza della Corte, quanto all'esigenza di tutelare gli interessi dei soggetti estranei alle Comunità, sui quali non dovrebbero incidere le sentenze della Corte. Ciò spiega come la sussistenza dell'interesse a promuovere opposizione di terzo nei confronti delle sentenze contumaciali venga considerata con tanta ampiezza.

I rilievi circa gli aspetti del fenomeno della legittimazione e delle caratteristiche dell'interesse ad agire, a resistere ed a intervenire nell'ambito della C.E.C.A. vanno però estesi con una certa cautela ai sistemi processuali e in genere agli ordinamenti delle due più recenti Comunità in cui la capacità giuridica, e quindi la capacità di essere parte in giudizio è senza confronto più larga che non nella C.E.C.A. Per la legittimazione ad agire e relativamente all'interesse di chi promuove l'azione, si possono affermare tesi affini a quelle sostenute a proposito della Comunità del carbone e dell'acciaio; ma il numero, incomparabilmente più grande, di soggetti cui viene riconosciuta la capacità materiale nell'ambito dell'ordinamento, rende estremamente più ampio l'ambito della giurisdizione. Un chiarimento di sostanziale importanza è stato introdotto dall'art. 173 del Trattato della Comunità economica (art. 146 del Trattato della Comunità atomica) nei confronti dell'art. 33 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. Nei Trattati di Roma infatti la impugnazione delle decisioni generali è prevista nel caso in cui la decisione, pur appearing come un regolamento o come una decisione presa nei riguardi di altre persone, riguardi direttamente e individualmente il ricorrente.

Si viene così a precisare che i ricorsi del privato debbono venire rivolti contro gli atti sostanzialmente individuali delle comunità, abbiano o non abbiano essi tale forma: mentre l'interesse a ricorrere degli Stati membri e delle istituzioni delle comunità sussiste anche nei confronti di atti di cui non siano destinatari diretti. In tale modo viene attribuito agli Stati e alle

istituzioni delle comunità un diritto di azione anche nei riguardi degli atti che non li concernano direttamente. La sussistenza di un tale interesse è un altro aspetto del carattere di comunità di diritto proprio delle Comunità europee; carattere la cui tutela è affidata in larga misura alla Corte comune, su impulso degli Stati membri e delle istituzioni, in quanto si suppone che gli uni e gli altri abbiano in ogni caso un interesse all'osservanza dei principi giuridici fondamentali dell'ordinamento.

42. La nozione di oggetto del processo, ampiamente esaminata in questi ultimi anni soprattutto da parte della dottrina tedesca e italiana in relazione al processo civile non è stata, a quel che mi consta, finora presa in esame a proposito degli ordinamenti delle Comunità europee. La lacuna è tanto più grave in quanto l'amplissimo riferimento che nel processo proprio di quegli ordinamenti si fa al concetto di azione può indurre a credere che l'oggetto del giudizio si identifichi coll'azione proposta, mentre, al contrario, il concetto di azione si determina, così come in ogni altro sistema, individuando la situazione giuridica soggettiva che la parte fa valere nel processo. Appare quindi opportuno esaminare il problema, già analizzato in relazione all'attività della Corte, con riferimento ai concreti aspetti del processo e alla giurisprudenza della Corte.

Con il concetto di oggetto del processo si puntualizza il contenuto di esso, il quale si mantiene costante in tutto lo svolgimento del fenomeno processuale, come contenuto delle domande delle parti ed in misura minore delle loro eccezioni, del giudizio del giudice e della cosa giudicata (373). Concretandosi in tal modo, l'oggetto del processo è qualcosa di relativo, e deve essere

(373) Vedi a questo proposito le esatte considerazioni del ROMANO (ALBERTO), *La pregiudizialità*, cit., p. 65. La rilevanza dell'eccezione ai fini della determinazione dell'oggetto del processo veniva, nel sistema della C.E.C.A., riaffermata dall'art. 69 del Regolamento, per cui il giudice dell'azione è anche giudice dell'eccezione.

valutato non solamente sulla base dei singoli ordinamenti positivi, ma bensì anche sulla base dei singoli tipi di processo che si possono attuare in ciascun ordinamento.

Estremamente vari sono i tipi di azioni esperibili innanzi alla Corte comune: ad essi corrispondono altrettanti tipi di provvedimenti. Si ha quindi una completa correlazione fra provvedimento pronunciato ed azione esperita.

È impossibile identificare l'oggetto dell'azione coll'oggetto del processo, in quanto in un medesimo processo si possono far valere più azioni, e quindi possono coesistere più liti: ad un oggetto semplice del processo si può così contrapporre un oggetto complesso. Già nel suo primo provvedimento la Corte ha infatti riconosciuto la legittimità di una istanza cumulativa per l'annullamento di più decisioni. È però da notare come la Corte stessa abbia, su questo punto, richiamato con un generico consenso le conclusioni dell'avvocato generale Lagrange, il quale aveva ritenuto l'ammissibilità dell'istanza « data la evidente connessione che vi è fra le tre decisioni impugnate, stante il fatto che promanano dallo stesso organo » (374). Parrebbe doversi concludere che non in ogni caso, ma soltanto in caso di connessione delle liti (il quale concetto appare successivamente utilizzato dalla Corte a proposito dell'interesse a un provvedimento interpretativo, ma non venne però in alcun modo elaborato ulteriormente) sia possibile esperire più azioni attraverso un unico processo.

L'oggetto del processo si determina dalla domanda, attraverso la quale il ricorrente si indirizza ad una concreta azione. Il principio venne espressamente enunciato dalla Corte, la quale, riconoscendo la proponibilità dell'impugnazione di una singola norma contenuta in una decisione complessa, ha attribuito al ricorrente l'onere e il potere di limitare, con una idonea formu-

(374) Vedi la sentenza 21 dicembre 1954 e le conclusioni dell'avvocato generale LAGRANGE, in *Raccolta*, vol. I, p. 45.

lazione della domanda, l'oggetto del processo ad una parte di una decisione (375). Il principio è stato ribadito in altra occasione dalla Corte quando essa ha affermato che nel caso in cui venga impugnata una decisione individuale la quale si basi su di una decisione generale, pur riconoscendosi la illegittimità della decisione generale, si può annullare la sola decisione individuale in quanto solo questa è stata impugnata (376). Si è così ribadita la distinzione fra la questione principale, il cui accertamento si identifica con l'oggetto del giudizio, e le questioni pregiudiziali. La pronuncia circa l'illegittimità della decisione generale costituiva, nel caso in esame, l'oggetto del giudizio: mentre la pronuncia sulla decisione generale costituiva l'oggetto di una questione pregiudiziale. Ma è interessante vedere come la Corte, che pure si è chiaramente avveduta della distinzione fra le due figure, abbia evitato di formulare i dati della questione in termini rigorosamente giuridici e, soprattutto, abbia evitato di prendere una posizione impegnativa circa i problemi che si ricollegano alla distinzione. Nel caso pratico la Corte ha deciso che il giudizio circa la questione pregiudiziale non assume valore di cosa giudicata: ma essa ha giustificato la decisione attraverso una via indiretta, sostenendo cioè che nella Comunità del carbone e dell'acciaio sussiste, anche se non formulato, un principio sul rapporto fra atto generale e atto speciale analogo a quello espressamente formulato negli artt. 184 e 156 dei più recenti Trattati. La Corte ha quindi evitato di risolvere espressamente il problema dell'efficacia della pronun-

(375) Vedi la sentenza 20 marzo 1957.

(376) Per le citazioni vedi *retro*, nota 101. Inesattamente a proposito dell'art. 36 del Trattato, di cui la Corte ha dato a questo proposito un'interpretazione estensiva, si è ritenuto che esso preveda un « controllo di legalità per via d'eccezione » (così MATHIJSEN, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, La Haye, 1958, p. 42). In realtà il richiedente domanda la revoca di una sanzione (oggetto della domanda), allegando (il Trattato dice che « peuvent se prévaloir de ») l'irregolarità delle decisioni generali la cui violazione è stata a lui addebitata.

cia circa le questioni pregiudiziali, e non ha detto se e quando la questione pregiudiziale si converta in questione principale (377).

Nella stessa sentenza la Corte ha invece chiaramente riaffermato la validità nel proprio sistema del principio *ne eat iudex extra petita partium*: dando così a divedere come il principio formulato nella sentenza del 10 dicembre 1957 (378) (per cui, in materia sanzionatoria, la Corte potrebbe ridurre la sanzione pecuniaria anche se la parte ricorrente non l'ha espressamente richiesto, e ciò in base ad una conclusione presunta) non vada altrimenti considerato se non come una mitigazione equitativa di un principio più generale in senso contrario. Ricorrendo quindi ad una presunzione, per la verità assai dubbia, la Corte ha inteso ribadire in via generale il valore del principio dispositivo del processo, per ciò che concerne i rapporti fra oggetto della domanda e oggetto del provvedimento.

Le due decisioni sopra ricordate possono venire quindi utilizzate come precedenti per il giudizio formulato, e non per la motivazione, discutibile nel primo e nel secondo caso: il che d'altronde accade in ogni sistema in cui si attribuisce al precedente uno specifico valore nei confronti della futura attività del giudice.

43. La funzione della domanda al fine di determinare l'oggetto del processo appare, nel sistema processuale delle Comunità europee, assai più importante di quello che solitamente

(377) Vedi la sentenza 18 giugno 1958, in *Raccolta*, vol. IV, p. 25. L'argomentazione della Corte è desunta dalle conclusioni dell'avvocato generale ROEMER (*stesso volume*, p. 96).

(378) Vedi *Raccolta*, vol. III, p. 176 e ss. e particolarmente p. 188 e s.: « Benchè la ricorrente non abbia presentato formali conclusioni a tale effetto, la Corte, concordando con l'avvocato generale, ritiene che quel passaggio del ricorso in cui si insiste sulla modesta situazione economica della ricorrente possa essere considerata come una conclusione subordinata in vista di tale riduzione ».

te non avvenga nei sistemi processuali degli Stati. L'oggetto del processo non viene infatti, negli ordinamenti statuali, determinato in base alla sola domanda, bensì anche in base alle difese del convenuto ed alle domande dell'interveniente, nel caso di intervento autonomo. Già si è visto come in primo luogo nel sistema della Corte comune l'intervento possa invece assumere solo la forma dell'intervento adesivo: non viene infatti previsto l'intervento autonomo e non sembra configurabile un intervento *ad infringenda iura utriusque*. L'intervento pertanto non può modificare l'oggetto del processo.

In secondo luogo nel diritto processuale delle Comunità europee non viene attribuito al convenuto il potere di ampliare l'oggetto del giudizio mediante la proposizione di una domanda o di una eccezione riconvenzionale. Come in ogni sistema giuridico che assuma essenzialmente a fondamento della disciplina del potere giurisdizionale la figura dell'azione, si prevede qui che il convenuto possa assumere solo una posizione difensiva, chiedendo la reiezione della domanda ove non ritenga di aderire ad essa, e svolgendo tale sua posizione difensiva mediante le opportune eccezioni. Ai medesimi motivi si ricollegano i principi, che già ebbi occasione di ricordare, che limitano lo *jus variandi* del ricorrente e del resistente, mediante il divieto di porre nuove domande o di mutare la *causa petendi* nonchè di addurre nuovi mezzi, a meno che essi non si fondino su elementi emersi durante la fase scritta.

Una diversa soluzione si sarebbe potuta avere, in linea teorica, tutte le volte in cui l'ambito della giurisdizione della Corte viene definito in base alle categorie di controversie ad esso sottoponibili. Ma nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio si preferì non attribuire alle parti la possibilità di determinare in modo diverso o di variare in corso di causa l'oggetto del processo a cui si volle conservare una disciplina unitaria e ciò anche perchè fondatamente si suppose che in quella Comunità il numero di gran lunga maggiore di cause — e fra di

esse quelle di maggiore importanza — sarebbe stato devoluto all'organo giurisdizionale assumendo quale criterio per determinare l'ambito del suo potere la figura dell'azione. Ciò spiega come non si sia in alcun caso attribuito rilievo alla domanda riconvenzionale del convenuto. Queste caratteristiche del processo vennero mantenute inalterate nelle due più recenti Comunità.

Una identificazione dell'oggetto del processo con l'oggetto dell'azione non può ciononostante aversi, anche in conseguenza della possibilità di esperire più azioni in un unico processo, di addurre, sia pure eccezionalmente, nuovi mezzi, e perchè alle parti viene attribuita la facoltà di rinunciare alle proprie domande o alle proprie difese, o anche di modificare le conclusioni, sia pure attraverso una precisazione (379). Infine non si deve dimenticare che il carattere definitivo del giudizio della Corte attribuisce ad essa un potere, non soggetto ad alcun controllo, di giudicare circa l'esatto significato delle conclusioni, un potere cioè che si sarebbe tentati di avvicinare a quello di interpretare la formulazione delle conclusioni in modo autentico. Si è già rilevato che la Corte ritenne, sia pure in via di ipotesi, di potere modificare l'entità di una sanzione pecuniaria inflitta dall'Alta Autorità nonostante che il richiedente non avesse formulato specifiche conclusioni in proposito, e ciò attraverso la presunzione, quanto mai dubbia, che la richiesta di riduzione fosse implicita nel richiamo della società ricorrente alle proprie modeste condizioni economiche. Se ne deduce facilmente come sia possibile alla Corte, pur riaffermando il prin-

(379) Ad esempio un caso di rinuncia parziale alla domanda si può individuare nella causa 2/54 (Governo Italiano c. Alta Autorità, in *Raccolta*, vol. I, p. 75 e ss.). Il governo italiano che aveva chiesto nel ricorso l'annullamento delle decisioni 1^a, 2^a, e 3^a del 7 gennaio 1954 dell'Alta Autorità, senza ulteriormente limitare la richiesta, richiese invece, nella discussione orale, l'annullamento dell'art. 1 della decisione 1/54; degli artt. 1, 2 e 3 della decisione 2/54, e della decisione 3/54.

cipio *ne eat iudex extra petita partium*, giungere a formulare discretionalmente l'oggetto del processo, sia pure in un ambito limitato e per apprezzabili ragioni equitative. Il fatto che la Corte abbia riaffermato il proprio potere di ridurre in ipotesi la sanzione proprio in un caso in cui in linea concreta riteneva di non doverne modificare la misura, risponde ad una chiara presa di posizione.

L'esatta determinazione dell'oggetto del processo assume una importanza fondamentale sia per puntualizzare il significato e l'efficacia nei confronti delle parti del provvedimento che conclude il processo, spogliando il giudice di ogni potere rispetto alla lite, sia per accertare se sia possibile in un caso concreto ottenere un provvedimento interpretativo della Corte relativamente al provvedimento stesso, sia per individuare la esistenza dei presupposti per introdurre un procedimento di correzione di errori materiali della sentenza ed infine per determinare se la sentenza arreca un pregiudizio ad un terzo, verificandosi così il presupposto dell'opposizione di terzo.

Possono sussistere provvedimenti giurisdizionali tendenti a precisare il significato di un provvedimento della Corte sia nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri — ove in essi si muovano questioni relative all'idoneità di provvedimenti della Corte a costituire titolo esecutivo — sia negli ordinamenti di terzi Stati. Relativamente a questi ultimi appare poi interessante stabilire se le sentenze della Corte possano avere forza esecutiva, previo l'accertamento della sussistenza dei medesimi requisiti richiesti per attribuire efficacia alle sentenze emanate in Stati stranieri. La risposta mi sembra dover essere negativa: le sentenze della Corte promanano non da una giurisdizione statale, ma da una giurisdizione operante in una comunità internazionale particolare. Rispetto ad esse quindi sembra possa effettuarsi, negli ordinamenti stranieri, un più ampio controllo, tendente ad accertare che il tribunale si sia mantenuto nell'ambito della propria giurisdizione e prescin-

dendo dalle affermazioni del tribunale che emanò la sentenza; così come sembra debba avvenire rispetto ad ogni provvedimento di un tribunale operante in ogni comunità internazionale particolare (380). Un controllo circa i presupposti di validità degli atti posti in essere in ordinamenti estranei — abbiano essi natura legislativa, esecutiva o giudiziaria — può essere infatti escluso soltanto in via eccezionale, in base ad una norma che limiti il controllo stesso a taluni requisiti (come accade per le sentenze di tribunali statuali stranieri) o in base ad una norma che vieti ad un organo di riesaminare l'attività di organi di poteri diversi (381), ma certamente sussiste in via generale.

Nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri occorre invece porsi il problema se il divieto di riesame della sentenza, che si esprime nel carattere di definitività che ad essa viene attribuito e che viene posto in una norma contenuta nei Trattati istitutivi, non sia tale da precludere ogni esame da parte del giudice statale circa i requisiti della sentenza. La previsione del giudizio preliminare disciplinato negli artt. 21, 177 e 150 dei Trattati istitutivi fa accogliere con ogni certezza la soluzione affermativa pur con la limitazione derivante dal fatto che il rinvio alla Corte comune ivi previsto è solo facoltativo

(380) Su questo punto non esiste però unanimità di consensi. A questo proposito vedi particolarmente, oltre alle pagine del MORELLI, ne *La théorie générale du procès international*, già qui ricordata (vedi specialmente a p. 322 ss.) ed il mio studio su *Efficacia e limiti della pronuncia di un tribunale internazionale circa il proprio potere di giurisdizione*, pure precedentemente ricordato, il corso del BERLIA, *Jurisprudence des tribunaux internationaux en ce qui concerne leur compétence*, in *Recueil des Cours*, 1955, vol. II, p. 109 ss.

(381) Vedi, a questo proposito, le esatte considerazioni del QUADRI, *Controllo sulla legittimità costituzionale delle norme straniere*, in *Diritto internazionale*, vol. I, 1959, p. 31 ss. Si deve però notare come la tendenza ad ammettere il controllo di costituzionalità sulle leggi straniere sia abbastanza diffuso nella giurisprudenza di vari paesi: sul punto vedi DE NOVA, *Legge straniera e controllo di costituzionalità*, in *Il Foro padano*, 1955, col. 1 ss. e la bibliografia ivi ricordata. Sul problema cfr. anche MORELLI, *Controllo della costituzionalità di norme straniere*, in *Scritti Perassi*, vol. II, Milano, 1957, p. 170 ss.

quando si tratti di tribunali avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso.

L'accertamento dell'oggetto del processo appare essenziale anche in relazione all'istituto della interpretazione delle sentenze, istituto che deve venire applicato con grande cautela, in quanto l'esperienza dimostra come, richiedendo una sentenza interpretativa, le parti cerchino spesso di ottenere un provvedimento su di un punto che in realtà non ha formato oggetto alla domanda (382). I tribunali internazionali, e in particolare la Corte permanente di giustizia internazionale, hanno molto spesso dovuto respingere tentativi delle parti in questo senso (383). La Corte comune potrà respingere tali tentativi più facilmente che gli altri tribunali internazionali e ciò in quanto l'oggetto dei suoi provvedimenti, riferendosi quasi sempre ad azioni determinate, viene chiarito assai più facilmente che non quando la parte può formulare una serie di domande che si inquadrano nell'ambito di una controversia compresa entro talune classi prefissate dal sistema.

Una determinazione dell'oggetto del processo appare essenziale anche relativamente a due istituti introdotti dal Regolamento di procedura della C.E.C.A.: l'istituto della correzione delle sentenze e l'istituto della integrazione. Solo il secondo di essi venne conservato nel Regolamento della Corte comune (384). L'istituto della correzione delle sentenze coesisteva con l'istituto della correzione degli errori materiali (de

(382) Che l'oggetto della domanda di interpretazione debba rientrare in uno dei punti decisi con efficacia obbligatoria dalla sentenza da interpretare, fu chiarito dalla giurisprudenza della Corte Permanente di giustizia internazionale, che decise che anche il dubbio se un punto sia stato deciso o meno in modo obbligatorio può dare luogo a un procedimento di interpretazione. Sul punto vedi BASTID, *La jurisprudence de la Cour internationale de justice*, in *Recueil des Cours*, 1951, I, p. 594 e, in relazione alla sentenza 28 giugno 1955 della Corte della C.E.C.A., MONACO, *L'interpretazione delle sentenze della Corte della C.E.C.A.*, in *Riv. dir. int.*, 1955, p. 346 ss.

(383) Su questo punto vedi lo studio del SALVIOLI (GABRIELE), *L'interpretazione delle sentenze nella giurisprudenza internazionale*, cit., p. 681.

(384) Sui due istituti vedi *retro*, § 36.

plume et de calcul) e delle inesattezze evidenti contenute nelle sentenze. L'oggetto della domanda di correzione doveva comunque essere compreso nell'oggetto del processo, e lo stesso si può dire per l'istituto della integrazione delle sentenze il quale presenta un interesse perchè attribuisce nella delimitazione dell'oggetto del processo un rilievo essenziale al momento della precisazione delle conclusioni. Viene così ad essere indirettamente riconfermato il potere della parte di modificare e di determinare l'oggetto del processo nella precisazione delle conclusioni nelle quali, pertanto, può venir modificata la domanda, sia pure entro i limiti dell'azione proposta attraverso la istanza introduttiva.

44. L'esame delle caratteristiche del procedimento innanzi alla Corte comune permette di chiarire taluni principi generali che non vengono espressamente enunciati in alcuna norma dei Trattati istitutivi, ma si possono dedurre con sicurezza dai criteri ispiratori del sistema.

In primo luogo si afferma il principio, espressamente riconosciuto dalla Corte (385), per cui ogni imposizione in materia di termini è tassativa e di stretto diritto: e quindi, in mancanza di una espressa norma contraria, ogni fissazione di termini è ordinatoria e soggetta a proroga. Tale principio può venire facilmente dedotto dal criterio, seguito sia dagli Statuti che dal Regolamento, di attribuire amplissimi poteri ordinatori al presidente al fine di regolare i modi degli atti processuali e, molto spesso, di imporre termini alle parti con provvedimenti discrezionali e revocabili: il che significa che si sono voluti, in materia di termini, porre, il meno che fosse possibile, principi limitativi mediante norme generali, preferendosi affidare questa materia a un'attività autoorganizzativa del tutto discrezionale, che si esplica mediante atti revocabili della Corte e più spesso del presidente.

(385) Vedi le tre sentenze in data 12 dicembre 1956, del 13 giugno 1958 e del 16 giugno 1958.

Analogamente in materia di forma degli atti processuali si afferma in via normale il principio per cui qualsiasi requisito formale espressamente previsto da una norma in relazione agli atti del processo è un requisito di stretto diritto. Nel sistema della Corte vale quindi il principio generale della libertà di forma per cui si ritiene valido, dal lato formale, qualsiasi atto del processo posto in una forma idonea al raggiungimento dello scopo che esso si prefigge.

Il principio della libertà di forma è un principio particolarmente congeniale allo spirito del diritto internazionale, dove generalmente si ammette che esso si affermi con estrema ampiezza, tanto che è comune la contrapposizione, sotto questo profilo, fra il diritto internazionale e i diritti statuali (386).

La contrapposizione dei diritti statuali al diritto internazionale come ispirati a criteri maggiormente formalistici non persuade però completamente. In primo luogo mentre il diritto internazionale generale è senza dubbio incline ad accogliere il principio della libertà di forma, i sistemi delle comunità particolari, ispirati ad una rigida tutela dei principi istituzionali, tendono ad accentuare le disposizioni formali dei Trattati istitutivi. Appare notevole, sotto questo profilo, come la giurisprudenza della Corte della C.E.C.A., che si è ispirata nel campo processuale al principio della libertà di forma, abbia spesso nel campo materiale manifestata la tendenza contraria ad estendere i vincoli formali (387). D'altro lato il principio della libertà di forma ha avuto negli ultimi decenni larghe affermazioni negli ordinamenti degli Stati rispetto agli atti processuali, relativamente ai quali si tende a superare quell'equiparazione

(386) Una precisa affermazione in questo senso è, ad esempio, quella fatta della Corte Permanente di giustizia internazionale nell'Affare Mavrommatis: « La Cour exerçant une juridiction internationale, n'est pas tenue d'attacher à des considérations de forme la même importance qu'elles pourraient avoir dans le droit interne ». Vedi *Reports*, 1924, Série A.2, p. 34.

(387) Sul punto cfr. STEINDORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften*, I, cit., p. 67.

delle nullità stabilite per difetto dei requisiti essenziali alle nullità comminate espressamente dalla legge che era una caratteristica del diritto comune (388). Accanto a questa affermazione, da parte della scienza giuridica, del principio della libertà di forma sia nel diritto processuale che in altri rami del diritto interno (389), occorre però notare una vivace reazione della giurisprudenza contro il principio; reazione solo in parte giustificata, in quanto essa tende a superare la lettera stessa della legge affermando come la violazione delle norme che impongono una data forma per gli elementi sostanziali dell'atto, porti, in taluni casi, a una inesistenza vera e propria.

Nel campo processuale il principio della libertà di forma rispetto agli atti comporta in primo luogo la mancanza di una previsione specifica per la forma degli atti, e in secondo luogo significa che anche ove sussista una espressa previsione, alla violazione formale non consegue la nullità dell'atto se non in casi tassativi in cui alla previsione di un requisito formale si ricollega una comminatoria di nullità da parte della legge nel caso di violazione della norma relativa. Anche in tali casi però esiste generalmente una possibilità di sanatoria dell'atto, quando esso sia stato posto in una forma idonea per il raggiungimento del suo scopo tipico.

Nel diritto delle Comunità europee la convalidazione dell'atto processuale affetto da vizi formali non è disposta in via

(388) Sul punto vedi CHIOVENDA, *Istituzioni*, cit., vol. II, n. 286; FURNO, *Nullità e rinnovazione degli atti processuali*, in *Studi Redenti*, Milano, 1951, vol. I, p. 403 ss.

(389) Ad esempio il principio della libertà di forma ispira il criterio *res magis valeat quam pereat*, applicabile alla disciplina della forma degli atti, che sembra accolto nel diritto internazionale privato da molti Stati. Sul punto vedi il mio studio su *La disciplina della forma degli atti di ultima volontà nel diritto internazionale privato*, in *Comunicazioni e studi*, vol. VI, p. 181 ss. Sulla tesi accolta nel mio lavoro vedi pure le osservazioni critiche del QUADRI, *Sulla legge applicabile alla forma dei negozi giuridici*, in *Studi Perassi*, vol. II, 1957, p. 231 ss. e la successiva elaborazione del BETTI, *La forma degli atti nel diritto internazionale privato*, in *Riv. Notariato*, 1959, p. 221 ss.

generale, ma è ammessa da una serie di disposizioni particolari. Così l'art. 41 del Regolamento di procedura ammette esplicitamente che la istanza e il controricorso possano venire integrati rispettivamente da una replica e da una controreplica (potendosi così procedere ad una correzione di errori e ad una integrazione di omissioni), così nell'art. 38, par. 7° si prevede che il cancelliere conceda un termine adeguato per la regolarizzazione dell'istanza e, in difetto, si prevede come meramente eventuale una dichiarazione di irricevibilità dell'istanza. Così pure nell'art. 66 si ammette la correzione dei meri errori materiali delle sentenze; ed infine nell'art. 67 si prevede la integrazione delle sentenze che abbiano omissso di giudicare su di un capo isolato delle conclusioni o sulle spese.

La prima di queste norme presenta interesse non solo sotto il profilo del rapporto fra la forma di un atto ed il suo contenuto, ma anche sotto il profilo della modificazione della posizione processuale delle parti. La facoltà, spettante alle parti, di modificare la propria posizione processuale che rimane vincolata solamente dal divieto di superare l'ambito dell'azione introdotta di mutare l'oggetto del processo, si richiama, accogliendoli in buona parte, a taluni principi caratteristici del diritto processuale negli ordinamenti continentali, che contrappongono a quelli accolti nella *common law* che ha un carattere di gran lunga più formalistico (390).

L'argomento qui trattato merita un più ampio esame. Nel processo di tipo continentale, in cui l'attività delle parti tende essenzialmente a portare al giudice gli elementi di fatto e di diritto necessari per la decisione della causa, l'istruzione e la trattazione hanno uno sviluppo graduale durante il processo, nel corso del quale le parti possono normalmente modificare le loro allegazioni e conclusioni e chiedere l'esperimento di

(390) Circa le caratteristiche del diritto processuale civile degli Stati continentali e degli Stati retti a *common law*, in relazione al diritto processuale civile internazionale vedi SERENI, *Principi generali di diritto*, cit., p. 16 ss., p. 44 ss.

altri mezzi di prova. Le allegazioni non hanno quindi carattere formale e non operano alcuna preclusione; l'ambito della prova viene fissato esclusivamente dall'oggetto delle domande principali e riconvenzionali, mentre le eccezioni del convenuto non sono, in genere, sottoposte ad alcuna limitazione di indole formale. Tali criteri di massima, propri di un sistema che non accoglie se non molto limitatamente il principio dispositivo, si affermano in buona parte nonostante la prefigurazione delle azioni caratteristiche del sistema nel processo innanzi alla Corte, che si avvicina così quasi completamente ai processi dei paesi a diritto continentale, mentre nei paesi a *common law* al principio esclusivamente dispositivo del processo si ricollega non solo la predeterminazione delle azioni esperibili, configurate in modo tipico dall'ordinamento, ma anche un estremo formalismo, che opera su tutta la struttura del processo, relativo alle prove, alle allegazioni e alle eccezioni.

Nel processo innanzi alla Corte comune si attua quindi in modesta misura, e sempre temperato dal ricorso all'opposto sistema, il principio dispositivo. L'accettazione di esso avviene in misura non diversa che nel sistema della Corte internazionale di giustizia. Rispetto a quest'ultima Corte esiste, è vero, un'opinione diversa da quella qui sostenuta, in quanto si mette in rilievo l'iniziativa delle parti rispetto agli strumenti processuali: ma tale opinione viene criticata, a mio avviso giustamente, da altri scrittori, e deve essa stessa ammettere l'estrema importanza delle norme che consentono alla Corte di adottare misure istruttorie per il chiarimento delle questioni ad essa deferite (391).

Il rilievo che l'iniziativa del giudice assume nel processo innanzi alla Corte internazionale di giustizia, così come nel sistema della Corte comune, distingue nel modo più preciso que-

(391) Vedi in questo senso SCERNI, *La procédure de la Cour permanente de justice internationale*, cit., p. 600.

sti procedimenti da quelli di tipo dispositivo, e permette di affermare che essi possono essenzialmente venire inseriti nella figura del processo inquisitorio.

45. L'analogia fra i processi che si svolgono innanzi alla Corte comune e i processi nei paesi a diritto continentale opera, come si è avvertito, entro limiti relativamente ristretti: soprattutto per quanto riguarda le prove possiamo constatare una fondamentale differenza fra i due tipi di procedimento.

Nei sistemi continentali infatti all'organo giudicante viene bensì attribuito il potere di ammettere o non ammettere le prove richieste dalle parti: ma il potere del giudice tende semplicemente a far sì che vengano esperite soltanto le prove necessarie a dimostrare il fondamento della domanda o della eccezione in quanto alla parte viene attribuito un onere di prova sempre allo scopo di giungere alla determinazione formale del fatto controverso (392). Spetta pertanto in quasi tutti i casi alla parte l'onere e il potere correlativo di chiedere l'ammissione delle prove: potere sull'esercizio del quale il giudice può esercitare un controllo, ma senza che gli sia consentito, se non in misura ridottissima, di supplire all'iniziativa della parte. L'esistenza di un duplice grado di giurisdizione consente poi di attuare un controllo sul modo attraverso il quale le prove furono ammesse o respinte dall'organo giudicante.

Nel processo innanzi alla Corte comune viene invece attribuito al giudice un potere discrezionale circa l'ammissione delle prove: un riesame circa l'esercizio di questo potere è possibile solo all'interno dello stesso organo di giurisdizione attraverso la possibilità di un controllo sostitutivo spettante alla Corte in seduta plenaria rispetto alle decisioni delle sezioni in materia di prove. Viene quindi attribuita alla parte solamente la facoltà

(392) Vedi sul primo principio, ad es., LESSONA, *Trattato delle prove in materia civile*, Firenze, 1922, p. 74 ss.; sul secondo vedi CARNELUTTI, *La prova civile*,² Roma, 1947, p. 31.

di indicare i mezzi di prova che essa ritiene idonei a sostegno della propria domanda o della propria eccezione: ma non spetta ad essa alcun onere o alcun potere relativamente alla ammissione delle prove stesse. Il giudice, rispetto alle prove, non è pertanto legato al principio della domanda, e di conseguenza non si possono attuare i principi che solitamente si enunciano coi notissimi aforismi *onus probandi incumbit ei qui dicit* e *reus in excipiendo fit actor*. In materia di ammissione delle prove vige quindi nel processo innanzi alla Corte comune il principio per cui si ha un impulso di ufficio per tutto ciò che riguarda l'acquisizione delle prove al processo, l'impulso della parte avendo soltanto lo scopo di fornire al giudice elementi utili ad espletare il suo compito. Anche sotto questo profilo il procedimento innanzi alla Corte comune si ispira quindi al principio inquisitorio, mentre in materia di prove nei sistemi continentali si afferma — sia pure in misura infinitamente minore che non nei paesi a *common law* — il principio dispositivo.

Nei rapporti fra processo ed istituto della prova ha rilievo non soltanto il potere del giudice di acquisire prove al processo, o il potere della parte di addurre prove, ma anche l'insieme dei principi che regolano il modo di assunzione delle prove, e che regolano il valore che si attribuisce alla prova ai fini di dimostrare un dato fatto: materia, questa, di cui si è sempre discussa l'attinenza al diritto processuale o al diritto materiale. Tre sono quindi i problemi, strettamente connessi ma chiaramente distinguibili, relativi alla prova: il problema dell'acquisizione, il problema dell'assunzione e il problema della valutazione.

Quanto alle norme relative al modo di assunzione della prova, piuttosto scarsi sono i principi contenuti negli Statuti della Corte e nel Regolamento di procedura (artt. 45-53). In questo campo assai più ampia è l'elaborazione attuata non solo nel sistema della Corte internazionale di giustizia, ma an-

che nel diritto internazionale comune (393). Alla Corte comune spetta, in genere, un potere discrezionale di determinare il modo attraverso cui le prove vengono assunte: il quale potere si ricollega all'altro potere già esaminato, per cui la Corte ammette le prove che essa con un giudizio discrezionale reputa necessario acquisire al processo. La Corte regola quindi l'assunzione delle prove così come l'ammissione di esse in modo quasi del tutto discrezionale.

Lo stesso deve dirsi circa il valore probatorio dei singoli mezzi di prova esperiti. In questa materia si afferma infatti con ogni pienezza il principio della prova libera, in quanto manca ogni regola legale sulle prove, e quindi non esiste una valutazione predeterminata dall'ordinamento dei singoli mezzi, quale si ha invece, e con estrema ampiezza, nei paesi a *common law*, in cui il formalismo relativo alle prove è strettamente connesso al principio dispositivo, in modo che la parte possa *a priori* conoscere il valore dei mezzi che essa adduce in piena libertà di scelta. La Corte attribuisce quindi ai singoli mezzi di prova il valore che essa ritiene opportuno. Principio questo perfettamente analogo non tanto a quelli che si affermano nei diritti continentali (dove abbastanza numerosi sono i principi relativi alla valutazione delle prove da parte del giudice, anche se si è dubitato circa il valore normativo di tali principi) (394), quanto ai principi che si affermano nel diritto internazionale comune, ove non esistono principi generali in materia di valutazione delle prove, avendo in questa materia il giudice internazionale il potere di giudicare con pienezza di autodeterminazione tutte le volte che l'accordo delle parti non ha posto limiti al suo potere (395).

(393) Per una precisa individuazione di tali norme vedi le esatte considerazioni di FERRARI BRAVO, *La prova nel processo internazionale*, p. 152.

(394) Vedi sul punto CHIOVENDA, *Le forme nella difesa giudiziale del diritto*, in *Saggi*, vol. I, Roma, 1930, p. 353 ss.

(395) Vedi su questo punto le considerazioni del SERENI, *Principi generali di diritto*, cit., p. 65 ss.; e del GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*,

Considerazioni del tutto analoghe possono farsi in materia di allegazioni. Si tenga presente anche a questo proposito la netta differenza fra il processo di tipo continentale, in cui alle parti sono posti scarsissimi limiti in materia, ed il processo di tipo *common law*, in cui amplissimi sono invece gli oneri posti alle parti, e in cui trova una modesta applicazione il principio — che si afferma invece nei processi di tipo continentale — *da mihi factum, dabo tibi jus*: il principio cioè per cui al giudice soltanto spetta di decidere quali siano le norme di diritto in base alle quali deve decidersi la controversia. La soluzione che il diritto processuale internazionale dà al problema è una soluzione intermedia (396).

I limiti in materia di allegazione possono in linea generale avere un carattere sostanziale o un carattere formale: riferirsi cioè al contenuto dei singoli atti processuali, o al modo attraverso cui questi ultimi vengono posti.

Nel processo innanzi alla Corte comune scarsi sono i limiti in materia di allegazioni che si riferiscono al modo in cui le istanze di parte debbono essere formulate. In questo campo si afferma indubbiamente quel criterio ispiratore antiformalistico, di cui si è parlato. Sussiste invece tutta una serie di limiti sostanziali, taluni di natura particolare, altri di indole generale: essi fanno sorgere altrettanti oneri in capo alle parti.

I limiti particolari sono posti nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio. Già si è visto il più notevole esempio di questo fenomeno: esso discende dall'art. 33, II comma del Trattato istitutivo, che attribuisce alle imprese o associazioni di imprese le quali impugnino una decisione o una raccoman-

cit., vol. II, p. 154. Il principio viene ammesso anche nel sistema della Corte internazionale di giustizia; vedi sul punto ROSENNE, *The international Court of Justice*, cit., pp. 404-405.

(396) Sul punto vedi l'analisi del BALASKO, *Causes de nullité de la sentence arbitrale*, Paris, 1938, p. 157 ss. Sul concetto di allegazione in generale vedi FIORELLI, voce *Allegazioni*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II.

dazione generale dell'Alta Autorità, l'onere di allegare uno sviamento di potere nei propri confronti, sviamento da cui sarebbe affetto l'atto impugnato. Due altri limiti, e di notevole rilievo, discendono dall'art. 33, 1° comma, e dall'art. 37. Per la prima delle due norme si ammette l'esame, da parte della Corte, della situazione di fatto e delle circostanze economiche poste alla base di un provvedimento dell'Alta Autorità che venga impugnato da uno Stato membro o dal Consiglio dei Ministri, nel solo caso però in cui attraverso l'impugnazione si faccia valere e quindi si allegghi uno sviamento di potere o un palese disconoscimento delle norme del Trattato (397). Per l'art. 37 invece uno Stato membro può richiedere che si pronunci l'illegittimità di un'azione o di un'omissione dell'Alta Autorità, quando la stimi tale da provocare turbamenti fondamentali nella propria economia: chiaro è pertanto l'onere di allegare il timore dell'evento turbativo.

Accanto a questi limiti particolari vi è poi il limite di ordine generale che si afferma nel sistema delle tre Comunità e nasce dal fatto — che non si metterà mai in luce con sufficiente chiarezza — che la Corte comune è normalmente chiamata a giudicare circa azioni, singole e concrete. Ora tutte le volte in cui al giudice è attribuito un potere di giudicare solo in quanto la parte attrice proponga un'azione prevista dall'ordinamento in modo tipico, la parte ha indubbiamente non solo l'onere di indicare l'azione che essa fa valere ed i motivi dell'azione, ma anche l'onere di indicare tutti i fatti concreti da cui può derivare l'accoglimento o meno della domanda. Più volte nella giu-

(397) L'efficacia della norma viene però praticamente a ridursi d'assai ove si consideri l'estensione attribuita al motivo dell'illegittimità. Dal 1° comma dell'art. 37 discende però il divieto alla Corte di impedire con la propria attività giurisdizionale l'attuazione della politica economica perseguita dall'Alta Autorità: sul punto vedi le acute considerazioni del MATTHIES, *Zur Nachprüfungsbejugnis*, cit., p. 927 ss.

risprudenza della Corte si è riconosciuta l'esistenza di questo principio (398).

Alle medesime ragioni si ricollega la precisa distinzione che si attua nel sistema della Corte comune fra la posizione dell'attore e la posizione del convenuto. Fondamentalmente all'attore (richiedente) spetta il potere e l'onere di indicare l'azione processuale attribuendo così alla Corte il potere di giurisdizione. Il resistente deve invece limitarsi ad aderire alle domande del richiedente o a resistere; nè a lui spetta alcun potere di modificare l'oggetto della controversia deferita alla Corte in quanto non gli è possibile formulare domande o eccezioni in via riconvenzionale. Tale sistema, sorto con un evidente richiamo ad una giurisdizione imperniata sul concetto di azione, si estende in via normale ai casi in cui il potere della Corte viene determinato in base alle controversie ad essa deferite.

46. Nei provvedimenti della Corte si distinguono con ogni chiarezza due parti, l'una delle quali precede logicamente l'altra. Si tratta, per usare la terminologia della Corte, della parte in cui si decide circa la ricevibilità o ammissibilità (*recevabilité*) della istanza proposta e della parte in cui si decide circa il merito di essa. All'esame del merito la Corte provvede solo dopo aver constatato che il ricorso era ricevibile.

Una definizione della ricevibilità, non più ripetuta nel Regolamento della Corte comune, veniva posta nell'art. 69

(398) Così nella sentenza 11 febbraio 1955 (causa 3/54, *Assider c. Alta Autorità*) la Corte osservò che il ricorrente, pur avendo denunciato uno sviamento di potere relativo a taluni articoli di una decisione dell'Alta Autorità « non aveva presentato alcun argomento in riguardo » (*Raccolta*, vol. I, p. 152). Così nella sentenza 21 giugno 1958 (vedi *Raccolta*, vol. IV, p. 288) la Corte ritenne non dimostrato lo sviamento di potere in quanto la parte non aveva allegato che l'Alta Autorità mirasse ad attuare attraverso la imposizione di oneri per garantire il rifornimento del rottame un regime specifico e diretto di ripartizione quantitativa o di disciplina del ritmo di attività delle imprese. Ho ricordato questi due provvedimenti anche perchè in essi si nota, nella terminologia stessa della Corte, una certa confusione fra il concetto di allegazione e il concetto di prova.

del Regolamento della C.E.C.A. che a proposito delle eccezioni relative parlava di « toute exception qui aboutirait à provoquer l'arrêt de la procédure sans engager le débat sur le fond ». Una più precisa delimitazione del concetto non può utilmente farsi ricorrendo, come si è finora tentato, ad analogie con i sistemi di diritto amministrativo degli Stati membri delle Comunità, nonostante che su questo punto la giurisprudenza della Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio abbia indubbiamente tenuto presente l'elaborazione effettuata dalla dottrina tedesca e francese intorno ai principi di diritto processuale amministrativo.

Una maggiore utilità sembra indubbiamente avere il richiamo al precedente della Corte internazionale di Giustizia, dove la differenza fra il giudizio circa la ricevibilità e il giudizio circa il merito dell'azione proposta è chiara e precisa. Sembra però che il problema di determinare in quali casi si possa parlare di irricevibilità di un ricorso possa venir risolto solo dopo aver proceduto ad un esame diretto della ricchissima giurisprudenza della Corte che, libera da un riferimento testuale troppo analitico, e senza la possibilità di una utilizzazione di lavori preparatori (399), ha affrontato questo tema con grande ampiezza e singolare impegno.

A) È stato innanzitutto preso in esame dalla Corte come attinente alla ricevibilità della istanza il problema di accertare la capacità della Corte a pronunciare il provvedimento richiesto, e ciò normalmente, ma non necessariamente, in relazione alla sussistenza della giurisdizione rispetto all'oggetto dell'azione introdotta (400). In vari casi infatti si è esaminata la sussi-

(399) Il Comitato degli esperti affrontò una volta sola un singolo problema attinente alla ricevibilità delle azioni, ossia il problema della definizione dei « diritti delle imprese ». Il comitato si sforzò di evitare qualsiasi formulazione da cui si potesse dedurre una soluzione in un senso o nell'altro. Sul punto vedi STEINDORFF, *op. cit.*, p. 26.

(400) Circa il problema generale dell'esame della ricevibilità dell'istanza in relazione alla sussistenza di un potere di giurisdizione del tribunale adito vedi SAL-

stenza della giurisdizione relativamente ai mezzi fatti valere (401).

La Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio, che più volte ha esaminato d'ufficio il problema della ricevibilità di un ricorso, ha però fatto rilevare in una serie di provvedimenti quale importanza abbia, in una serie di casi, l'adesione tacita della parte convenuta alla giurisdizione della Corte (e si pensi al rilievo che, a questo proposito, doveva attribuirsi alla norma di cui all'art. 69, par. 2 del Regolamento di procedura della C.E.C.A.). Poichè la mancanza di giurisdizione della Corte è stata poche volte eccepita dalla parte convenuta in giudizio, molto spesso la Corte si è limitata a dare atto di ciò, e non ha esaminato d'ufficio se sussistesse, rispetto al caso in esame, il proprio potere di giurisdizione, appunto perchè ha ritenuto che in una serie di casi la mancata eccezione importasse una adesione al giudizio della parte convenuta (402).

Particolarmente interessanti sono i provvedimenti che affrontano il problema della giurisdizione della Corte nelle cause di lavoro dei dipendenti delle varie istituzioni della C.E.C.A. In esse è particolarmente notevole l'affermazione, raggiunta non senza contrasti, secondo la quale il titolo di giurisdizione della Corte discende dall'art. 42 del Trattato, che va però in-

VIOLI (GABRIELE), *Problèmes de procédure dans la jurisprudence internationale*, in *Recueil des Cours*, 1957, vol. I, p. 557 e ss.

(401) Vedi ad es. la sentenza 12 febbraio 1960 (Soc. Métallurgique de Knutange c. Alta Autorità, in *Foro padano*, 1960, I, 856 ss., con nota, assai discussa, di ABATE, *Rilievi sulla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in materia di ricevibilità*). Nella decisione la Corte ha dichiarato irricevibile una istanza di riesame circa l'opportunità di un provvedimento dell'Alta Autorità, in quanto ad essa compete solo un riesame di legittimità.

(402) L'obbligo della Corte di esaminare *ex officio* la sussistenza della propria giurisdizione (obbligo facilmente dimostrabile per via sistematica) è però chiaramente enunciato dal Regolamento all'art. 94 comma 2°, il quale prevede che la Corte accerti, fra l'altro, la ricevibilità dell'istanza nel caso di processi in contumacia del convenuto. Riguardo ai processi di questo tipo vedi VALENTINE, *op. cit.*, p. 168 e ss. Sulla funzione della eccezione di carenza di giurisdizione vedi i cenni contenuti nelle due sentenze del 19 luglio 1955 e del 17 dicembre 1957.

serito nel diritto processuale della Corte e armonizzato con i principi informatori del sistema. Appare qui evidente come nel pensiero della Corte, la sua giurisdizione si estenda a tutte le controversie di lavoro con i dipendenti della Comunità.

B) In una serie numerosa di casi la Corte ha esaminato il problema della sussistenza della capacità processuale nel ricorrente, senza però chiaramente distinguere questo problema da quello, affine ma sostanzialmente diverso, di accertare la legittimazione del ricorrente a promuovere l'azione. Compiendo tale esame la Corte è giunta ad accertare in singoli casi la qualità nella parte richiedente di soggetto dell'ordinamento comunitario, data l'identità che sussiste nel sistema della C.E.C.A. fra capacità in senso materiale e capacità in senso processuale. Particolarmente interessanti sono, a questo proposito, le decisioni che hanno chiarito quali sono i requisiti richiesti perchè una associazione di imprese sia soggetto di diritto nell'ordinamento della Comunità (403); ma non mancano le decisioni in cui la Corte ha cercato di definire la stessa figura dell'impresa (404).

C) In un gruppo numeroso di provvedimenti, con maggiore chiarezza la Corte ha cercato di determinare i requisiti di legittimazione della parte ricorrente, cioè la sua specifica idoneità a proporre l'azione concreta che essa parte in effetti ha proposto. Così, rispetto ad una istanza tendente ad ottenere una sentenza interpretativa, la Corte si è posta il problema di determinare chi sia legittimato a proporre l'istanza medesima, in relazione alla posizione processuale assunta nel processo in cui fu emanato il provvedimento in cui si era richiesta la interpretazione (405), decidendo che è legittimato a proporre l'istanza anche chi non fu parte di quel procedimento, ma in un

(403) Particolare interesse suscitano, a questo proposito, le sentenze 16 luglio 1956, 21 giugno 1958 e 26 giugno 1958.

(404) Vedi particolarmente l'ordinanza della Corte in data 4 dicembre 1957.

(405) Vedi la già ricordata sentenza interpretativa in data 28 giugno 1955.

procedimento connesso. Così pure rispetto ad una istanza introdotta contro una ausiliare dell'Alta Autorità, la Corte ha esaminato quali fossero i soggetti legittimati a proporre la domanda (406).

Rientrano in questo gruppo di provvedimenti le decisioni in cui esaminando lo *status* giuridico delle associazioni di imprese la Corte ha chiarito a quali condizioni tali associazioni possono formulare una istanza nei casi previsti all'art. 33 del Trattato « pur restando impregiudicata la questione relativa alle qualità richieste perchè l'associazione possa ricorrere in virtù di altri articoli del Trattato » (407). Con tali parole la Corte ha distinto nella maniera più precisa i due concetti di capacità e di legittimazione processuale.

D) Estremamente interessante è poi la indagine compiuta dalla Corte ai fini di accertare in quali casi per la mancanza di un interesse al ricorso, questo sia irricevibile. Così, in relazione alle sentenze interpretative, la Corte ha cercato nella sentenza 8 giugno 1955 di determinare quando sussista un interesse nel ricorrente a chiedere un provvedimento di interpretazione di una sentenza pronunciata dalla Corte. In un'altra occasione la Corte ha preso in esame l'influenza che un mutamento di una situazione di fatto può esercitare sulla sussistenza di un interesse nel ricorrente ad ottenere il provvedimento richiesto. Si è accolto il principio che un interesse al provvedimento deve sussistere nel ricorrente non solo al momento della domanda, ma anche durante tutto lo svolgimento del processo (408), pur accertandosi nel caso concreto che il mutamento nella situazione di fatto non aveva tolto l'interesse del ricorrente al provvedimento, respingendo così la tesi per cui il momento dell'instaurazione del rapporto processuale sarebbe l'unico influente per giudicare anche circa la sussistenza di un interesse al provve-

(406) Vedi la sentenza del 23 aprile 1956.

(407) Vedi la sentenza 23 aprile 1956, in *Raccolta*, vol. II, p. 102.

(408) Vedi la sentenza 23 aprile 1956,

dimento. Infine la Corte ha ritenuto che l'allegazione di un motivo di annullamento che non rientri nelle ipotesi previste dal sistema esclude la sussistenza di un interesse al ricorso che è pertanto irricevibile, mentre esso è ricevibile ove si persegua una tutela prevista in via di ipotesi (409). Si è quindi compiuto sotto questo punto di vista l'esame che in una successiva decisione venne compiuto sotto il profilo della sussistenza nella Corte della capacità ad emettere la pronuncia.

E) Non meno importanti sono le decisioni in cui la Corte ha accertato se il provvedimento impugnato presentasse le caratteristiche di un provvedimento impugnabile in senso proprio, e quindi fosse suscettibile di una qualsiasi impugnazione, e le decisioni, ad esse collegate, in cui la Corte accertò se rispetto al provvedimento impugnato fosse possibile esperire l'azione che venne in concreto introdotta.

Tende al primo di questi scopi la sentenza in cui la Corte dichiarò irricevibile una istanza perchè introdotta contro un atto che non presentava, per mancanza assoluta di forme idonee, la natura sostanziale di un parere, e che non poteva neppure configurarsi come una decisione mascherata e il gruppo di sentenze in cui si è chiarita l'inimpugnabilità degli atti puramente interni dell'Alta Autorità (410). Al secondo gruppo appartengono invece vari tipi di provvedimenti. In taluni di questi la Corte ha precisato come la esperibilità dell'azione si debba giudicare in base all'oggetto concreto della domanda: è pertanto esperibile un'azione diretta all'annullamento di singole parti di una decisione complessa (411). Di fondamentale rilievo rispetto alla struttura del sistema della Comunità sono poi i provvedimenti in cui la Corte, accogliendo la tesi che nei confronti degli atti generali dell'Alta Autorità

(409) Vedi da ultimo la sentenza del 17 luglio 1959, in cause 36/58 ed altre.

(410) Vedi le sentenze del 17 luglio 1959 in cause 20/58, 21/58, 22/58, 23/58.

(411) Vedi ad esempio la sentenza del 20 marzo 1957, in causa 2/56.

sia esperibile solo un'azione in cui il richiedente allegghi, quale mezzo dell'istanza, uno sviamento di potere, definì cosa si debba intendere per decisione generale, e cosa per decisione individuale (412). Parimenti interessanti appaiono altre decisioni in cui la Corte ha esaminato — ai fini di accertare le caratteristiche che deve possedere il provvedimento impugnato affinché sia esperibile contro di esso l'azione concreta che venne introdotta — quali siano le condizioni di forma e di sostanza necessarie perchè ad un atto spetti la qualifica di decisione o di raccomandazione (413).

Nell'indagine che tende ad accertare l'esperibilità dell'azione concretamente introdotta relativamente ad un provvedimento della Comunità, vanno compresi gli sforzi compiuti dalla Corte per determinare l'ambito concreto dell'azione stessa, in relazione all'oggetto della domanda. In questa ricerca debbono venire inseriti i provvedimenti in cui si afferma che l'annullamento di una decisione individuale derivante dall'illegittimità di una decisione generale su cui la prima si basa, incide solo su quegli effetti della decisione generale che si sono concretati nella decisione individuale impugnata (414).

F) In altre occasioni si è esaminato il problema delle eventuali condizioni impeditive dell'azione. Nel quadro di questa indagine è stato particolarmente analizzato il problema dell'acquiescenza: la Corte ha ammesso il principio generale per cui l'acquiescenza al provvedimento impugnato costituisce una condizione impeditiva dell'azione: ma, ammesso il principio, lo ha precisato in senso limitativo affermando che l'ac-

(412) Per un esame della giurisprudenza della Corte a questo proposito vedi MATHIJSEN, *op. cit.*, p. 57 e ss. La tesi venne da ultimo nuovamente enunciata nella sentenza 17 luglio 1959, in cause riunite 36/58, ed altre: vedi *Raccolta*, vol. V, p. 347.

(413) Vedi, ad es., la sentenza 16 luglio 1956. Particolarmente interessanti a questo proposito, sono le considerazioni dell'avvocato generale LAGRANGE, in *Raccolta*, vol. II, p. 238 e ss.

(414) Vedi la sentenza 12 maggio 1958.

quiescenza si deve concretare in comportamenti precisi e non equivoci (415). In altro provvedimento la Corte ha enunciato il principio che nel caso di impugnazione di una decisione individuale attraverso una denuncia dei vizi di una decisione generale su cui quella individuale si basa, dopo che è scaduto il termine di impugnazione di quest'ultima, non è possibile la pronuncia di annullamento della decisione generale, ma solo della decisione individuale impugnata (416). Altrettanto importanti sono le affermazioni con cui la Corte ha messo in rilievo come la decadenza dal ricorso per decorrenza del termine possa venire pronunciata solo in caso di espressa comminatoria, essendo impossibile la estensione in via analogica dei termini di decadenza (417).

G) Infine venne analizzato, sotto il profilo della ricevibilità, il problema dei requisiti formali dell'azione proposta, con riferimento all'obbligo di allegazione spettante a colui che ricorre. La Corte ha affermato a questo proposito che la allegazione dei motivi del ricorso può essere estremamente sommaria, ma deve pur sempre venire posta in maniera diretta: sono quindi irricevibili le azioni in cui i motivi del ricorso vengono posti *per relationem* (418).

Si deve poi ricordare che un giudizio speciale per l'accertamento della irricevibilità per vizi formali dell'istanza viene testualmente previsto all'art. 38, § 7 del Regolamento della Corte comune.

47. Come si deduce facilmente da una semplice osservazione dell'ampia giurisprudenza della Corte in materia di rice-

(415) Vedi la sentenza 12 dicembre 1956.

(416) Vedi la sentenza 13 giugno 1958 su cui cfr. i *Commentaires* del BOULOUIS, in *Annuaire français de d. int.*, 1958, p. 313 ss.

(417) L'affermazione è contenuta nella sentenza 12 dicembre 1956, *Raccolta*, vol. II, p. 377. Per un accertamento della ricevibilità dell'azione nel caso di violazione dei termini prescritti per il ricorso, vedi la sentenza 17 luglio 1959 in cause 32 e 33/58, e la sentenza 17 luglio 1959, in cause 36/58 ed altre.

(418) Vedi la sentenza del 20 novembre 1956.

vibilità, la Corte comprende in questa figura una serie di questioni attinenti sia alle condizioni dell'azione, e cioè ai fatti necessari per giungere alla pronuncia di un provvedimento che accolga la domanda, sia ai presupposti processuali, e cioè ai fatti necessari per giungere alla pronuncia di un qualsiasi provvedimento che decida sulla controversia (419).

Manca, nei provvedimenti esaminati, come è d'altronde naturale, un tentativo di definire il concetto di irricevibilità altrimenti che non richiamandosi agli effetti di essa: quelli, cioè, che venivano definiti dall'art. 69, 1° comma del Regolamento della C.E.C.A. Pochissime volte si possono trovare nelle motivazioni accenni in proposito: e in tali casi la Corte altro non ha fatto se non richiamare integralmente le conclusioni degli avvocati generali, che in questo campo hanno esercitato un'influenza determinante. Ma dall'insieme delle decisioni, pur essendo i singoli provvedimenti di specie, è possibile dedurre i lineamenti dell'istituto, ove si abbia presente che le decisioni riguardano questioni che più agevolmente potevano proporsi in un sistema processuale quale quello della Comunità del carbone e dell'acciaio, mentre altre questioni — quale ad esempio quelle relative alla litispendenza — non potevano agevolmente presentarsi: esse si presenteranno invece facilmente nell'ambito della Comunità economica europea.

In primo luogo deve venire rilevato che la Corte ha chiaramente definito il carattere preliminare del giudizio sulla ricevibilità dell'istanza rispetto al giudizio sul merito della controversia. Si sono quindi comprese nella figura della ricevibi-

(419) Sui concetti di presupposti del processo e di condizioni dell'azione vedi CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Napoli, 1956 (ristampa della II ed.), pp. 56-57, di cui si accoglie in questo studio la terminologia, con la avvertenza che talvolta gli scrittori di diritto processuale ne accolgono una diversa. Così ad es. il CARNELUTTI, in *Diritto e processo*, Napoli, 1958, p. 190 e ss. raggruppa le questioni relative ai presupposti processuali e alle condizioni dell'azione nella categoria delle questioni d'ordine, o processuali, che si distinguono dalle questioni di merito, o sulla lite. Le questioni d'ordine assumono poi carattere pregiudiziale o meno,

lità sia le questioni relative ai presupposti del processo, sia le questioni relative alle condizioni dell'azione, e tanto le questioni relative all'accertamento della sussistenza di un fatto al cui avverarsi è condizionata la possibilità della pronuncia di merito, quanto le questioni relative all'accertamento dell'inesistenza di un fatto impeditivo, il cui avverarsi renda improcedibile l'azione promossa.

Come è noto nella dottrina italiana di diritto processuale civile e di diritto processuale civile internazionale (420) si è nettamente distinto fra l'indagine sui presupposti del processo, che il giudice deve effettuare d'ufficio prima di esaminare il fondamento della domanda, e l'indagine circa la sussistenza delle condizioni dell'azione, la quale invece comporta la soluzione di questioni di merito.

Nel sistema della Corte le questioni circa la sussistenza di condizioni positive (o la assenza di condizioni negative) vanno invece nettamente distinte dal merito. La Corte ritiene cioè che l'accertamento di talune condizioni necessarie perchè sia pronunciato un provvedimento favorevole si rifletta non tanto sul merito, quanto sulla proponibilità, anzi sulla ammissibilità o ricevibilità della domanda introdotta colla istanza (421): e a questo proposito ha respinto, con un giudizio che desta invero molti dubbi, ogni utilizzazione del concetto di improponibilità, quale viene formulato nella dottrina italiana di diritto processuale amministrativo. Comprendendo nel concetto di ricevibilità tutto ciò che concerne l'esame della capacità e della legittima-

(420) Vedi CHIOVENDA, *op. cit.*, p. 58; MORELLI, *Il rapporto fra la questione di competenza internazionale e la questione di competenza interna*, in *Riv. dir. internaz.*, 1938, p. 147 e ss. e *Diritto processuale civile internazionale*, 1954, 2^a ed., p. 90 ss.

(421) Giova qui avvertire che talvolta, nel diritto interno, si attribuisce un distinto significato alle due espressioni di ammissibilità e di ricevibilità di un ricorso, intendendosi per ricorso irricevibile quello presentato con inosservanza di precetti procedurali e fiscali, e per ricorso inammissibile quello mancante di taluno dei presupposti (così ad es. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, precedentemente citata, p. 279 ss.).

zione ad agire del ricorrente, e le questioni relative all'interesse ad agire, la Corte ha considerato come relative al merito soltanto le questioni relative alla esistenza o meno della situazione giuridica che viene fatta valere dal ricorrente.

Così delimitato il concetto di merito della causa, la Corte ha indubbiamente posto l'accento sull'efficacia obbligatoria della *res judicata*, efficacia che si fa sentire con maggiore evidenza in quella parte del giudizio che pronuncia circa l'esistenza della situazione giuridica posta a fulcro della domanda e in misura infinitamente minore nelle questioni relative alla ricevibilità. Il concetto di ricevibilità, così ampliato, non può a sua volta che presentare una sola caratteristica individuante: quella della preliminarità. Il giudizio sulla ricevibilità è quindi relativo a tutto ciò che appare preliminare e in un certo senso strumentale rispetto al giudizio sulla situazione giuridica fatta valere mediante l'azione. E poichè l'azione, nel pensiero della Corte, è individuata anche dalla *causa petendi*, la ricevibilità deve venire accertata in relazione ad ogni censura dello stesso atto contenuta nella medesima istanza, poichè attraverso le varie censure si configurano altrettante azioni caratterizzate da diverse *causae petendi* (422). Ed appare inutile avvertire che il concetto di preliminarità non va confuso con quello di pregiudizialità, che si riferisce invece ad un momento dell'*iter* logico seguito dal giudice per decidere la questione principale di merito.

Se poi si vogliono ricercare delle analogie fra l'istituto della ammissibilità della domanda, quale si attua nel sistema della Corte, e figure affini di altri ordinamenti dobbiamo, una volta ancora, richiamare non tanto i sistemi processuali civili e amministrativi degli Stati membri, quanto i sistemi processuali propri dell'ordinamento internazionale: in particolare il sistema della Corte permanente di giustizia internazionale e, poi,

(422) In questo senso vedi la sentenza 12 febbraio 1960, su cui vedi *supra*, nota 401.

della Corte internazionale di giustizia, dove si è chiarito il concetto di ammissibilità delle azioni proposte, comprendendo in tale figura le questioni relative alla sussistenza della giurisdizione e alla ricevibilità della domanda (423), e soprattutto si è dimostrato come le questioni nella ricevibilità dell'azione possano venire definite solo negativamente, identificandole in ogni problema estraneo, ma preliminare all'esame della situazione di merito, e tale da impedire lo svolgimento del processo.

Il punto di maggiore interesse relativo all'esame dell'istanza che la Corte comune compie sotto il profilo della ricevibilità della domanda si identifica nel determinare l'ampiezza dell'esame che il giudice deve compiere a questo fine. In una decisione di grande importanza e motivata con innegabile acutezza, anche se con estrema concisione, la Corte ha affermato il principio che l'accertamento dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione, per quanto sia logicamente preliminare all'esame del merito, è del tutto indipendente da esso e deve venire condotto con ogni pienezza di indagine. L'accertamento della ricevibilità dell'istanza prescinde quindi dall'esame del merito, anche se le due indagini appaiono spesso fra di loro connesse tanto che rispetto a talune questioni si deve parlare di una *recevabilité liée au fond* (424). La Corte ha pertanto assunto una posizione che appare indubbiamente fondata, non-

(423) Sul punto vedi particolarmente, WITENBERG, *L'organisation judiciaire de la procédure et la sentence internationale*, Paris, 1937, p. 131 e ss.; DOLLEMAN, *Preliminaire excepties voor het Internationales Gerichtshof*, Leyden, 1949; BOS, *Les conditions du procès en droit international public*, in *Bibliotheca Visseriana*, Leyden, 1957, p. 19 ss.; ROSENNE, *The international Court of Justice*, già ricordato, p. 348 e ss.; HUDSON, *The jurisdiction of the international Court of Justice*, in *Recueil des Cours*, 1950, I, p. 208 e ss. La questione sulla ricevibilità nel sistema della Corte internazionale di giustizia viene ancor oggi precisata richiamando la classica definizione dell'ANZILOTTI « Une exception préliminaire est une exception dont le but et l'effet sont d'empêcher le procès devant la Cour, sans préjuger la question de savoir si le droit réclamé par le demandeur existe ou non » (*Reports*, Série A/B, n. 77, p. 95).

(424) Vedi la sentenza dell'11 dicembre 1955. Particolarmente interessanti appaiono le conclusioni dell'avvocato generale LAGRANGE (*Raccolta*, p. 149 ss.).

ostante che su questo punto sussistano nel diritto internazionale processuale notevoli incertezze, dovute anche ad una impostazione del problema non del tutto precisa (425).

L'inesistenza di uno dei presupposti processuali richiesti, sia di forma che di sostanza, o di una condizione dell'azione, o la sussistenza di una condizione impeditiva rendono l'istanza irricevibile. In questo senso il concetto di irricevibilità è unitario, in quanto l'accertamento della mancata esistenza di uno dei presupposti processuali o di una delle condizioni della azione (o della esistenza di una condizione impeditiva) fa respingere l'azione senza che il giudice proceda ad alcun esame nel merito. Così intesa la figura dell'inammissibilità coincide con la figura dell'improponibilità, utilizzata dal diritto processuale amministrativo italiano (426). Ritengo quindi che l'energica reazione dell'avvocatura generale contro lo sforzo dell'Alta Autorità, la quale voleva introdurre nell'ordinamento comunitario il concetto di improponibilità assoluta, desunto dal diritto italiano e francese, possa venire giustificata solo come uno sforzo tendente ad evitare che si costruissero nel sistema della Corte due distinte figure: quella dell'irricevibilità e quella dell'improponibilità assoluta (427); mentre il concetto di irricevibilità può

(425) Nel diritto internazionale processuale il problema di determinare l'ampiezza dell'esame del giudice rispetto alle questioni preliminari viene posto quasi esclusivamente in relazione all'accertamento da parte del giudice del proprio potere di giurisdizione e risolto in vario modo. Sul punto vedi le giudiziose considerazioni del SALVIOLI (GABRIELE), *Tutela dei diritti e interessi internazionali*, in *Trattato di diritto internazionale*, vol. II, Padova, 1941, p. 271 ss. e più di recente, nell'Opera e nel luogo citati nella nota 65. Vedi inoltre lo scritto ricordato del Bos, *Le conditions*, p. 45 e ss.

(426) Sul punto vedi ancora GUICCIARDI, *op. e luogo sopra citati*.

(427) Vedi sul punto le conclusioni dell'avvocato generale LAGRANGE nella causa 3/54 sopra ricordata (*Raccolta*, vol. I, p. 149). La giurisprudenza della Corte non ha però esaminato la possibilità di costruire due figure (inammissibilità semplice o inammissibilità assoluta o improponibilità) sotto il profilo, che indubbiamente sarebbe stato interessante, della possibilità della pronuncia preliminare solo su eccezione di parte (inammissibilità semplice) o anche d'ufficio (inammissibilità assoluta). Tale distinzione avrebbe potuto richiamarsi a quei casi di reiezione *in limine litis* propri del diritto francese e ricordati dallo stesso avvocato generale.

venire costruito solo in modo unitario, ove si abbia riguardo — come indubbiamente ha fatto la Corte, richiamando l'articolo 69 del Regolamento della C.E.C.A., — alla preliminarità del giudizio rispetto al giudizio di merito e al carattere sostanzialmente negativo del concetto di ricevibilità. Questo carattere a sua volta si ricollega strettamente alla figura dell'azione in quanto le questioni relative alla ricevibilità si configurano come qualcosa di estraneo all'oggetto dell'azione, e quindi di ininfluenza rispetto all'efficacia della cosa giudicata in senso materiale. Anche analizzando questo tema appare come l'azione sia la figura giuridica essenziale per comprendere il sistema processuale della Corte comune e i principi informativi di essa: il rilievo che deve venir attribuito a questa figura spiega anche se non sempre giustifica, la tendenza della Corte ad utilizzarla in tutti i momenti del processo, dimenticando come talvolta l'ambito del potere di giurisdizione della Corte comune venga determinato ricorrendo alla figura della controversia.

48. I provvedimenti della Corte hanno una efficacia nei sistemi degli Stati membri di cui occorre determinare l'ampiezza e la intensità.

In virtù della disciplina posta dagli artt. 44 del Trattato istitutivo della C.E.C.A., 187 del Trattato della Comunità economica, 159 del Trattato della Comunità atomica in modo conforme rispettivamente agli artt. 92, 192, 164, cui si fa espresso rinvio, le sentenze della Corte hanno efficacia obbligatoria anche negli ordinamenti degli Stati membri.

L'art. 92 del Trattato della C.E.C.A. attribuisce alle decisioni della Corte che comportino obbligazioni pecuniarie efficacia esecutiva, e stabilisce che l'esecuzione forzata sul territorio degli Stati membri avvenga secondo le norme in vigore in ciascuno di essi in seguito all'apposizione della formula esecutiva propria di quello Stato, a cura di un ministro designato all'uopo dal proprio governo. L'apposizione avviene con il solo

controllo della verifica della autenticità delle decisioni. Per gli artt. 192 e 164 dei Trattati di Roma, l'esecuzione forzata è regolata dalle norme di procedura civile vigenti nello Stato sul cui territorio essa viene effettuata. La formula esecutiva è apposta, con la sola verifica della autenticità del titolo, dall'autorità nazionale che il governo di ciascuno degli Stati membri designa a tal fine, informandone la Commissione e la Corte di giustizia. Assolta tale formalità l'esecuzione avviene su impulso del singolo interessato e con il controllo delle giurisdizioni nazionali circa la regolarità dei provvedimenti esecutivi: controllo che ritengo si estenda all'esame dell'idoneità del titolo a dar vita ad un'azione esecutiva.

Due sono i problemi che sorgono nell'interpretazione delle norme dei più recenti trattati la cui formulazione testuale è, come si è visto, assai più ampia di quella usata nel sistema della C.E.C.A.

In primo luogo si è vivacemente sostenuto — con l'appoggio però soltanto di argomenti desunti da commenti ufficiali al Trattato ad opera di uno degli Stati membri, la Repubblica federale tedesca, (428) — che non solo le sentenze della Corte, ma anche tutti gli altri atti giurisdizionali, quali le ordinanze da essa emanate, costituiscano il titolo per una esecuzione forzata sul territorio degli Stati membri. Tale affermazione si richiama alla concezione federalistica circa la natura delle Comunità europee, secondo cui l'atto di giurisdizione emanato nell'ambito dell'ente centrale dovrebbe in linea di massima avere applicazione nel territorio in cui l'ente esercita il proprio potere. La tesi sembra da respingere, e non solo per l'argomento — testuale ma di innegabile peso — che i due Trattati istitutivi parlano solamente delle sentenze, e non alludono agli altri provvedimenti giurisdizionali, che pure trovano negli Statuti della Corte una precisa disciplina.

(428) In questo senso vedi DAIC, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 163.

La natura delle Comunità in cui opera la Corte, che è l'organo giudiziario di una Comunità internazionale particolare, porta infatti alla conseguenza che i provvedimenti della Corte siano provvedimenti emanati in un ordinamento estraneo a quello degli Stati membri, i quali hanno per l'appunto rinunciato ad esplicitare direttamente talune funzioni a favore della Comunità da essi posta. Non sussiste alcun limite al potere degli Stati di ammettere l'inserimento di provvedimenti giurisdizionali estranei all'interno del proprio ordinamento (429) e con procedure stabilite da essi stessi (430): ma comunque l'inserimento avviene in virtù di una norma dello Stato in cui l'esecuzione deve aver luogo e per categorie di provvedimenti tassativamente previsti in quella norma, il cui ambito di efficacia non può venire esteso dall'interprete (431). L'inserimento dei provvedimenti della Corte comune nell'ordinamento di uno degli Stati membri ha luogo appunto in virtù di una norma posta in via generale dall'ordinamento di quello Stato, e precisamente in virtù della legge di esecuzione del Trattato istitutivo. In virtù di essa si attribuisce alle sentenze della Corte efficacia esecutiva, in seguito ad un procedimento quanto mai sempli-

(429) Il problema dell'inserimento di provvedimenti giurisdizionali esterni non si pone infatti soltanto rispetto ai provvedimenti di Stati stranieri. Si pensi ad es. all'inserimento delle sentenze dei tribunali canonici nell'ordinamento italiano attuale, o ai provvedimenti dei tribunali arbitrali misti creati in seguito al Trattato di Versailles, i cui provvedimenti erano obbligatori per i sudditi degli Stati contraenti in base all'art. 304 lett. G) del Trattato. (Su quest'ultimo argomento vedi per tutti JSAY, *Die privaten Rechten und Interessen im Friedensvertrag*, Berlin, 1923).

(430) Tali procedure non consistono unicamente nell'ordinario procedimento di deliberazione, ma possono essere quanto mai semplificate: per l'ordinamento italiano vedi per tutti MORELLI, *Diritto processuale civile internazionale*, Padova, 1954, p. 378.

(431) Il principio secondo cui le categorie di atti estranei inseribili nell'ordinamento italiano sono determinate in modo tassativo, viene generalmente ammesso, ed è stato di recente riaffermato nella sentenza 24 ottobre 1958, n. 3456 della Corte di Cassazione italiana, a sezioni unite (*Riv. dir. internaz.*, 1959, p. 503 ss., con nota, a diverso proposito, di PAONE e *Temì*, 1959, p. 10 ss. con nota, pure a diverso proposito, di FABOZZI).

ficato rispetto al normale procedimento di deliberazione. Tale procedimento viene regolato nell'ordinamento interno dalla norma di esecuzione, la quale assume a proprio contenuto il contenuto della norma dei Trattati istitutivi che viene così inserito nell'ordinamento particolare degli Stati membri. Ciò discende dai principi generalmente ammessi circa il rapporto fra più ordinamenti, principi che non sembra il caso di richiamare in questa sede.

La dimostrazione che si è cercato di dare circa l'impossibilità di estendere in via interpretativa le classi di atti della Corte comune cui viene attribuita l'esecutorietà negli Stati membri, sembra difficilmente superabile ove si vogliano tenere fermi taluni principi generalmente ammessi negli ordinamenti degli Stati che fanno parte delle Comunità europee. Non sembra però inopportuno esaminare, attraverso l'analisi di ipotesi concrete, l'ambito di applicazione delle norme dei Trattati istitutivi.

Il procedimento che si svolge innanzi alla Corte prevede, così come d'altronde avviene nel diritto francese, nel diritto belga (432) e nel diritto olandese, due diversi tipi di provvedimenti che concludono un procedimento: e cioè da una parte la sentenza che conclude il procedimento normale di cognizione, dall'altra il provvedimento (che nel diritto francese e belga viene qualificato quale ordinanza) che conclude il procedimento abbreviato (*par référé*) (433). Attraverso questo secondo tipo di procedimento vengono posti provvedimenti in casi a cui nel sistema processuale italiano si provvede o con ordinanze o, talvolta, con decreti. Si deve escludere che nel sistema italiano possano inserirsi, in virtù di norme generali o particolari, le pronunce emesse in un ordinamento straniero in seguito a un

(432) Per gli artt. 806 dei Codici di procedura belga e francese il giudizio « des référés » ha luogo « dans tous les cas d'urgence ou lorsqu'il s'agira de statuer provisoirement sur les difficultés relatives à l'exécution d'un titre exécutoire ou d'un jugement ».

(433) Sul procedimento sommario o *par référé* vedi *supra*, § 38.

procedimento *par référé*, non solo tutte le volte in cui esse hanno la forma di ordinanze ma anche tutte le volte in cui esse, pur avendo le caratteristiche formali della sentenza, (come avviene nel diritto olandese) non presentino il carattere della definitività (434).

Nell'ordinamento italiano non potranno inserirsi le ordinanze emesse dalla Corte comune in seguito ad un procedimento abbreviato, e ciò proprio per il loro carattere formale, in quanto nelle leggi di esecuzione, come d'altronde nell'art. 796^o ss. c.p.c., si prevede l'inserimento delle pronunce che presentano le caratteristiche formali, e non solo sostanziali, delle sentenze. Non sembra infatti si possa dubitare che la norma italiana di inserimento abbia inteso l'espressione *arrêt* nel preciso significato che essa ha negli ordinamenti delle Comunità europee.

Un'ordinanza emessa in seguito a un procedimento abbreviato che sospende l'efficacia esecutiva di un atto di un organo delle Comunità non è pertanto esecutiva. L'atto la cui efficacia venne sospesa non potrà però venire eseguito negli Stati membri, in quanto è possibile eccepire in sede di opposizione alla esecuzione innanzi alle autorità giurisdizionali dello Stato che l'atto in questione non ha più forza esecutiva nell'ordinamento in cui originariamente fu posto.

49. I principi sin qui svolti possono venire utilizzati per la risoluzione di un problema più particolare: quello cioè consistente nel determinare se tutte le sentenze della Corte comune, o solo talune di esse, possano venire inserite negli ordina-

(434) La mancanza del carattere di definitività è messa in evidenza maggiore nel diritto olandese, in cui esso si afferma generalmente nei procedimenti *par référé* (v. art. 292 c.p.c.). Circa l'impossibilità di inserire nell'ordinamento italiano provvedimenti giurisdizionali stranieri non definitivi vedi particolarmente RUINI, *Delibazione di provvedimenti svizzeri di carattere cautelare o provvisorio*, in *Riv. dir. proc.*, 1954, II, p. 244 ss.

menti degli Stati membri, ed avere forza esecutiva in quegli ordinamenti.

La dottrina prevalente risolve questo problema in modo negativo, argomentando in modo diverso.

Nell'ambito della C.E.C.A. la tesi negativa è stata accolta in base ad argomenti di carattere letterale e ad argomenti di carattere sistematico. Analizzando il testo del Trattato istitutivo la dottrina ha infatti attribuito valore più che alla affermazione dell'art. 44 del Trattato — che parla di forza esecutiva delle sentenze della Corte, senza alcuna limitazione — all'art. 92, richiamato dallo stesso art. 44, che attribuisce valore di titolo esecutivo alle sentenze « comportant des obligations pécuniaires ». Procedendo ad un esame sistematico del testo la dottrina ha generalmente escluso che siano esecutive le sentenze che la Corte pronuncia quale tribunale internazionale (435) e le sentenze di annullamento degli atti degli organi della Comunità e pronunciate su ricorso dei privati, in quanto in tali casi si tratterebbe di sentenze di mero accertamento, mentre solo le sentenze di natura dispositiva e le sentenze di condanna potrebbero normalmente formare oggetto di esecuzione in un sistema straniero (436).

Quest'ultima affermazione si richiama alla tesi accolta in genere dagli scrittori di diritto processuale civile dopo qualche esitazione (437) per cui nel diritto interno le sentenze di mero accertamento non potrebbero dar luogo ad esecuzione forzata. Ma in realtà la norma posta all'art. 44 del Trattato istitutivo

(435) Così DURANTE, *La Corte di giustizia...*, cit., p. 151 in base all'argomento che « la sentenza internazionale... limita necessariamente la sua sfera di efficacia nell'ambito dell'ordinamento internazionale e non è concepibile, allo stato attuale della comunità internazionale, una sua esecutorietà negli ordinamenti interni ».

(436) In questo senso DURANTE, *loc. ult. cit.*

(437) In senso contrario alla tesi generalmente accolta si è avuta l'opinione del CARNELUTTI, nelle *Lesioni di diritto processuale civile*. Per l'ulteriore rielaborazione del pensiero di questo scrittore, e per le citazioni del precedente lavoro, vedi CARNELUTTI, *Titolo esecutivo*, in *Studi Cammeo*, Padova, 1933, p. 409 ss.

— ove si afferma senza alcuna distinzione che le sentenze della Corte possono formare oggetto di esecuzione nel sistema degli Stati membri — può venire superata solo attraverso un'altra disposizione testuale, l'art. 92 del Trattato, il quale prevede modi di attuazione della norma solo rispetto alle sentenze « comportant des obligations pécuniaires » il che significa che solo in taluni casi sono stati previsti modi di attuazione di un principio generalmente accolto.

Le limitazioni sostenute dalla dottrina rispetto alla C.E. C.A. sono in parte riprese con riferimento alle due più recenti Comunità, in cui manca una limitazione quale quella dell'articolo 92. Gli scrittori hanno richiamato talune delle tesi restrittive già elaborate nell'interpretazione del Trattato di Parigi, senza dare, che io sappia, al problema l'ampiezza di inquadramento che essa richiede. Analizzando i singoli provvedimenti in base agli effetti concreti che ad essi si ricollegano, la dottrina ha così cercato di determinare se possano venire inseriti negli ordinamenti degli Stati membri le sentenze della Corte comune che non prevedano una condanna ad una somma di denaro: e in questo caso venne respinta la limitazione che invece sussiste rispetto alle decisioni prese nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio (438). Pure a un risultato restrittivo la dottrina è giunta quando ha preso in esame se possano venire inseriti negli ordinamenti statuali provvedimenti di condanna nei confronti di taluni degli Stati membri: si è esclusa tale possibilità argomentando semplicemente in base alle dichiarazioni ufficiose del governo di uno degli Stati membri (439), e con un generico riferimento al principio informatore degli articoli 192 e 171 del Trattato della Comunità economica. Si è poi sostenuto che non possano venire inseriti provvedimenti nei confronti di organi della Comunità, ove si escludano i provve-

(438) Così DAIG, *op. cit.*, p. 163.

(439) *Op. e luogo cit.*

dimenti presi su ricorso di un funzionario, e i provvedimenti emanati in virtù di una clausola arbitrale (440).

La tesi parzialmente restrittiva suesposta non deve, a mio avviso, venire accolta così come, ammettendo solamente la limitazione di cui all'art. 92 del Trattato di Parigi, non ritengo possano accogliersi restrizioni relative al sistema della C.E.C.A.

In primo luogo si deve escludere dagli argomenti che potrebbero suffragare la tesi limitativa ogni richiamo agli artt. 187 e 192 del Trattato istitutivo della Comunità economica, cui corrispondono gli artt. 159 e 164 del Trattato della Comunità atomica. Il richiamo effettuato dall'art. 187 all'art. 192 è infatti essenzialmente diverso dal richiamo che nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio l'art. 44 effettuava all'art. 92. L'art. 187 richiama l'art. 192 solamente per determinare le formalità adempiute le quali le sentenze della Corte di giustizia — che hanno forza esecutiva, in virtù dell'art. 187 — possono venire concretamente attuate (il testo dice: « hanno forza esecutiva ») nel territorio degli Stati membri (e si tratta, come si è visto, dell'apposizione di una formula previa una mera verifica dell'autenticità del titolo, ossia di formalità quanto mai ridotte). Col medesimo procedimento diventano esecutivi i provvedimenti del Consiglio e della Commissione che importano un obbligo pecuniario a carico di soggetti che non siano Stati. Dal disposto degli artt. 187 e 192, il quale ultimo non contiene alcuna limitazione, non è quindi possibile trarre alcun argomento per escludere dal novero dei provvedimenti esecutivi nei sistemi degli Stati membri i provvedimenti che non comportino una condanna, e i provvedimenti presi nei confronti degli Stati membri: tali norme si limitano infatti a stabilire che taluni atti della Corte e taluni

(440) DAIG, *op. cit.*, p. 164. Il Daig sostiene l'ammissibilità dell'inserimento di tali sentenze argomentando in base all'art. 1 del Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità.

atti di altri organi istituzionali sono esecutivi negli Stati membri in seguito ad un identico procedimento.

Argomenti per una esclusione dell'esecutorietà nei confronti di talune categorie di sentenze nelle due Comunità più recenti (operando nella C.E.C.A. la restrizione di cui all'art. 92) non possono trarsi dalla natura di talune sentenze: sembra infatti errato affermare in modo apodittico che i provvedimenti di mero accertamento non possano venire eseguiti nei sistemi degli Stati membri.

Questa tesi era stata sostenuta nella dottrina italiana di diritto processuale internazionale meno recente, prima che la legislazione italiana, accettando un'ampia critica dottrinale, spostasse il fulcro del procedimento di delibazione dall'esecutorietà all'efficacia di un provvedimento straniero (441). In base alla più recente impostazione la tesi non sembra più sostenibile, ed in particolare sembra inaccettabile la premessa che ne è alla base, secondo cui provvedimenti di accertamento della Corte non sarebbero esecutivi nel sistema stesso in cui furono posti. È infatti più che dubbio che i provvedimenti di mero accertamento emanati dalla Corte non abbiano efficacia nell'ambito delle Comunità europee. Un provvedimento che accerta la illegittimità di un'omissione di un organo istituzionale non potrà certamente venire eseguito coattivamente, ostandovi il principio dell'autonomia dei singoli organi: ma certamente ove si volesse riconoscere la natura di provvedimento di accertamento alla sentenza che annulla un atto di un organo, vi si potrebbe attribuire un'efficacia esecutiva che non può venire misconosciuta. I medesimi effetti si verificano negli ordinamenti degli Stati membri, su istanza di chiunque vi abbia interesse, ed in seguito ad un procedimento semplificato.

(441) Sul punto vedi per tutti MORELLI, *Il riconoscimento delle sentenze straniere e il nuovo codice di procedura civile*, in *Comunicazioni e studi*, I, p. 18 ss. Per il sistema italiano precedente al 1942 vedi pure MONACO, *Il giudizio di delibazione*, Padova, 1940, p. 2 ss.

D'altronde il principio, accolto dagli scrittori di diritto processuale, per cui le sentenze di mero accertamento non danno adito ad un'esecuzione forzata nel sistema italiano non altro significa se non che le sentenze di mero accertamento non sono idonee a costituire il titolo di un'esecuzione forzata nei modi previsti nel sistema italiano (442). L'efficacia esecutiva di un provvedimento deve pertanto venire accertata caso per caso, in relazione alle concrete possibilità del sistema nei confronti delle singole istituzioni, e pertanto — ove manchi una restrizione nei Trattati — occorre compiere un esame concreto nell'ordinamento italiano rispetto alle singole sentenze emanate nell'ambito delle Comunità.

Non sembra neppure corretta l'opinione, affacciata da taluni autori, per cui non potrebbero venire eseguite negli Stati membri le sentenze che comportano provvedimenti a carico di Stati membri o di organi delle Comunità. Una prima ragione di dubbio nasce dal fatto che la tesi viene affermata con limitazioni essenziali, in quanto la natura di talune sentenze (ad es. di risarcimento di danni) ne postula l'esecutorietà nei sistemi degli Stati membri. La tesi urta comunque per ciò che concerne le istituzioni della Comunità colla norma dell'art. 1, di identico contenuto, dei Protocolli sui privilegi e sulle immunità delle Comunità che sottoponendo al *placet* della Corte qualsiasi misura di coazione amministrativa o giudiziaria nei confronti dei locali e degli immobili delle Comunità, si pone come eccezione rispetto ad una norma generale che prevede la possibilità di azioni esecutive ai beni delle Comunità stesse e dei loro organi.

(442) Che l'effetto del titolo esecutivo sia quello di dar adito all'azione esecutiva così come è prevista nell'ordinamento italiano è infatti ammesso sia dagli scrittori che concepiscono il titolo esecutivo come l'atto giuridico che consegue l'effetto di determinare e rendere attuabile la sanzione esecutiva (così LIEBMANN, *Le opposizioni di merito nel processo di esecuzione*, Roma, 1941, n. 81 ss.) sia dagli scrittori che concepiscono il titolo esecutivo come prova legale del credito, negando l'esistenza di un atto in cui si possa identificare il titolo esecutivo (così CARNELUTTI, *Titolo esecutivo*, cit., e, con talune essenziali diversità, SATTA, *L'esecuzione forzata*, Milano, 1937, p. 57 ss.).

Nei confronti degli Stati membri basti rilevare che ponendo i Trattati istitutivi, essi hanno rinunciato in talune materie ad ogni posizione di supremazia rispetto ai privati, e pertanto hanno implicitamente rinunciato ad avvalersi, nei territori degli Stati contraenti, delle prerogative che ad essi spettano in base al diritto internazionale comune, e che limitano d'assai l'efficacia dell'esecuzione nei riguardi dello Stato straniero (443). Nè maggior fondamento avrebbe l'esclusione dei provvedimenti che hanno per destinatari gli organi delle Comunità: anzi sembra evidente che in comunità di diritto si debba assicurare il più possibile l'attuazione dei principi giuridici nei confronti degli organi istituzionali, che hanno per compito specifico la realizzazione di quei principi.

Ed infine appare decisivo per escludere ogni limitazione, il considerare la struttura delle Comunità europee. In esse qualsiasi questione circa l'esecuzione e, in senso più largo, l'efficacia di un provvedimento riferibile alle Comunità viene in definitiva risolta attraverso i giudizi emessi in via pregiudiziale da un organo giurisdizionale delle Comunità, che agisce quale organo comune dei singoli Stati membri. Esiste quindi nel sistema la previsione dei mezzi atti ad assicurare l'affermazione dei principi accolti nel sistema medesimo.

Non ritengo neppure fondata la tesi che esclude abbiano forza esecutiva i provvedimenti della Corte nelle controversie fra gli Stati membri. La tesi si basa su di un unico argomento: e cioè sulla constatazione che la sentenza internazionale si attua nell'ordinamento internazionale, e non negli ordinamenti interni. Ora è esatto che nell'attuale Comunità internazionale difficilmente si possano individuare esempi di sentenze emanate da tribunali internazionali le quali vengano eseguite diretta-

(443) Sulla possibilità della rinuncia di uno Stato alle prerogative che gli spettano sul territorio di un altro Stato e sui modi della rinuncia in generale, vedi da ultimo DAHM, *Völkerrecht*, Stuttgart, 1958, p. 245 ss.

mente negli ordinamenti degli Stati. Non mancano però i casi in cui si attua un principio contrario: gli esempi dei tribunali arbitrali misti o dei tribunali creati per la funzione dei criminali di guerra dimostrano come talvolta le sentenze di tribunali internazionali siano esecutive negli ordinamenti interni (444).

La possibilità dell'esecuzione di sentenze nelle controversie fra Stati membri appare evidente proprio ove si richiamino nella loro purezza quei principi di separazione degli ordinamenti che vennero utilizzati, come si è visto, per dedurne una affermazione contraria. La separazione di due ordinamenti infatti non altro significa se non che ogni atto di un ordinamento appare, rispetto a qualsiasi altro, come qualcosa di esterno, come un mero fatto, inseribile in questo secondo ordinamento soltanto in virtù di un esplicito richiamo (445). Nessuna differenza può quindi sussistere fra l'inserimento in un sistema statale di un atto di giurisdizione posto in un sistema statale diverso, e l'inserimento di un atto posto da un tribunale internazionale (446). Che l'inserimento di atti della prima specie sia stato

(444) Sul Tribunale di Norimberga e sugli altri Tribunali istituiti contro i criminali di guerra, e sulla risoluzione unanime dell'Assemblea delle Nazioni Unite del 13 dicembre 1946 con la quale si approvarono i principi di diritto internazionale riconosciuti dallo Statuto del Tribunale di Norimberga, e il giudizio del Tribunale, vedi per tutti DONNEDIEU DE VABRES, *Le procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit penal international*, in *Recueil des Cours*, 1947, I, p. 481 ss.; TAYLOR, *War crimes and international Law*, in *International conciliation*, 1949, p. 450; e più recentemente lo studio del KAUFMANN, *Die für Aburteilung von « Kriegsverbrechen » eingesetzten Gerichtsbarkeit und der Kontrollrat*, in *Festschrift Bilfinger*, Köln und Berlin, 1954, p. 123 ss. Per un avvicinamento della Corte di giustizia della C.E.C.A. ai Tribunali arbitrali misti, sotto un profilo particolare, vedi VAN HECKE, *La structure institutionnelle de la Cour de la Communauté du charbon et de l'acier*, in *Journal des tribunaux*, 13 maggio 1951.

(445) Su tali premesse, d'altronde notissime, vedi per tutti TRIEPEL, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international*, in *Recueil des Cours*, 1923, p. 77 ss.

(446) Vedi sul punto MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*,⁵ cit., p. 74. Reciprocamente, per chi si pone dal punto di vista di un dato ordinamento statale, le norme internazionali e le valutazioni che da esse dipendono, non avranno il ca-

fino ad ora assai più frequente che l'inserimento di sentenze internazionali non significa che l'una e l'altra figura di richiamo abbiano natura diversa.

Ritengo quindi che nel sistema delle tre Comunità si affermi con ogni ampiezza — e con la sola esclusione dell'art. 92 del Trattato della C.E.C.A. — il principio per cui i provvedimenti della Corte hanno efficacia esecutiva nei sistemi degli Stati membri. A questa conclusione si giunge anche accogliendo una premessa circa la differenza di natura fra le varie funzioni della Corte, che qui invece espressamente si rifiuta. Perchè ove si ritenga, come sembra corretto, che in ogni caso le sentenze della Corte di giustizia comune siano sentenze di un tribunale operante in un ordinamento internazionale particolare la esecutività negli ordinamenti degli Stati membri di tutte le sentenze della Corte comune, e quindi anche dei provvedimenti emanati nei casi detti di competenza internazionale, appare una conseguenza ancora più necessaria e immediata.

rattere della giuridicità, così come tale carattere non avranno le norme e le valutazioni degli altri ordinamenti statuali e di qualsiasi altro ordinamento (per es. dell'ordinamento canonico).