CAPITOLO X

LA POSIZIONE DELLA CORTE

NEGLI ORDINAMENTI DELLE COMUNITÀ E DEGLI STATI

SEZIONE I

L'azione della Corte nell'ambito dei singoli sistemi

SOMMARIO: 74. Il carattere unitario dell'azione della Corte. - 75. Le caratteristiche del fenomeno giurisdizionale nelle Comunità europee. - 76. Aspetti tipici dell'azione della Corte nelle diverse esplicitazioni del suo potere. - 77. L'attività della Corte diretta ad attuare i sistemi delle Comunità. Attuazione immediata e attuazione differita. - 78. La collaborazione della Corte di giustizia cogli altri organi istituzionali. Analisi del problema rispetto alla Comunità economica. - 79. Gli aspetti del problema nella Comunità atomica. - 80. L'efficacia dei provvedimenti della Corte negli ordinamenti degli Stati membri, ed in particolare nell'ordinamento italiano. - 81. L'azione della Corte rispetto alla configurazione delle Comunità europee. - 82. Il fenomeno dell'inserzione del sistema comunitario negli ordinamenti degli Stati membri, e la sua configurazione giuridica.

74. L'azione della Corte comune si esplica in ciascuna delle Comunità europee, e deve pertanto venire valutata in funzione di ognuna di esse. Per quanto è possibile, l'attività della Corte deve quindi venire analizzata non come un dato a sè stante, ma come un fattore che si coordina coll'azione degli altri organi istituzionali e, in senso più lato, degli altri soggetti delle singole Comunità.

Come in ogni altro sistema giuridico, nelle Comunità europee l'azione dell'organo giurisdizionale influisce sull'attività degli altri organi e viene a sua volta condizionata da questi, e pertanto, mentre contribuisce a determinare la struttura e la concreta fisionomia delle Comunità, non può venire delineata senza che si consideri tutto l'insieme di rapporti sociali che

operano in esse. Studiare il complesso di questi rapporti reciproci, significa analizzare i principi costituzionali del sistema delle Comunità con riferimento ad un singolo fattore della vita sociale che in esse si attua, e ad un elemento della loro struttura. Nè qui si esaurisce l'indagine. Un organo comune a più ordinamenti opera come un fattore di unificazione nella società più ampia in cui essi si inseriscono: questa azione unificatrice si deve, a sua volta, analizzare sotto il profilo giuridico.

Nelle Comunità europee la posizione della Corte di giustizia si presenta con aspetti del tutto singolari, che escludono ogni analogia colla posizione costituzionale degli organi di giurisdizione negli ordinamenti degli Stati. Questa sostanziale differenza è d'altronde una espressione della differenza di struttura fra le comunità statuali e la comunità internazionale generale da cui le comunità particolari degli enti europei hanno vita e nel cui ambito operano (664).

Senonchè l'analogia fra la struttura organizzativa della comunità internazionale generale e la struttura delle Comunità europee e l'influsso delle società internazionali particolari sulla comunità generale sono stati messi in luce dalla dottrina internazionale in epoca estremamente recente.

In primo luogo, infatti, solo negli ultimi tempi si è posto il problema dei rapporti fra la struttura organizzativa delle Comunità europee e la fisionomia della società che esse esprimono. Si è così potuto chiarire come le particolarità della struttura organizzativa delle Comunità europee si ricolleghino diret-

(664) Sulla contrapposizione fra la struttura organizzativa delle società statuali, tipicamente accentrate, e la struttura decentrata della comunità internazionale generale — che si riflette, a sua volta, sulla struttura delle comunità particolari — restano sempre valide le considerazioni dello ZICCARDI, *La Costituzione dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1943, partic. a p. 161 ss. Sull'influsso che a sua volta, la struttura delle società particolari esercita sulla comunità internazionale generale, vedi la mia analisi ne *Il fenomeno dell'organizzazione*, cit. p. 180 ss., e le affermazioni dello ZICCARDI, *Les caractères de l'ordre juridique international*, cit., p. 370 ss. Sui rapporti fra comunità internazionali e ordinamenti particolari vedi da ultimo BALLADORE PALLIERI, *La personalità delle organizzazioni internazionali*, in *Dir. internaz.*, 1960, pp. 252-255.

tamente alle caratteristiche della società di cui esse costituiscono l'espressione, e si è riconosciuto che esiste, nelle Comunità europee come in qualsiasi altra società, una reciproca interferenza fra il sistema dei rapporti fra i vari organi, le relazioni fra i vari soggetti e le relazioni fra gli organi e i soggetti dell'ordinamento (665). Ciò comporta che si debbano determinare in modo autonomo i principi che riflettono la costituzione dei singoli ordinamenti delle Comunità europee e individuare i rapporti di influenza reciproca fra queste società internazionali particolari e la comunità generale. In secondo luogo, fino a pochi anni or sono, anche gli autori che riconoscevano l'autonomia dei sistemi degli enti internazionali erano portati a descrivere i principi che regolano in questi sistemi e i rapporti fra i vari organi e la posizione degli organi rispetto ai soggetti richiamando il modello delle comunità statuali (666).

Dubbi ancora maggiori sorgevano quando si trattava di chiarire le funzioni degli organi giurisdizionali. Ed infatti gli autori che avevano più particolarmente preso in esame il problema della posizione dell'organo giurisdizionale negli ordinamenti sopranazionali avevano cercato di descriverne la natura e le funzioni richiamando contemporaneamente la struttura dell'ordinamento internazionale generale e degli ordinamenti interni: ed avevano quindi parlato di una giurisdizione internazionale, di una giurisdizione costituzionale, di una giurisdizione amministrativa e di una giurisdizione civile, che si sarebbero attuate attraverso l'azione di un medesimo organo. All'una o all'altra funzione si attribuiva poi una prevalenza a seconda che si avvicinassero gli enti europei o ad unioni internazionali, o ad organizzazioni di tipo federale, o ad enti comuni a

(665) Sul punto vedi in particolare le indagini dello SCHLOCHAUER, *Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Festschrift Wehberg*, Frankfurt a. M., 1956, p. 361 ss. e del KRAUS, *Betrachtungen über die rechtliche Struktur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Göttingen, 1951.

(666) Si vedano ad esempio in questo senso le affermazioni — sia pure assai dubitative — che il MONACO fa circa la struttura delle organizzazioni sopranazionali europee in *Lezioni di organizzazione internazionale*, cit., p. 324.

più Stati operanti in un settore determinato dell'attività statale.

L'averne ricondotto, così come si ammette a premessa di questo studio, la figura della Corte di giustizia comune alla figura di un tribunale operante in una organizzazione internazionale particolare, permette di tracciare uno schema unitario che comprende tutte le ipotesi di giurisdizione della Corte appunto perchè esse vengono analizzate in funzione delle esigenze della società in cui la Corte opera. Questa configurazione unitaria dell'organo giurisdizionale è pertanto evidente in relazione alla stretta interdipendenza che sussiste fra l'attività esplicata dalla Corte e la vita sociale delle Comunità europee e che si esprime negli ordinamenti di esse.

Così come la determinazione dell'ambito di giurisdizione della Corte esprime direttamente il modo di essere delle singole comunità in cui la Corte opera, analogamente i rapporti fra l'attività della Corte e l'attività degli organi di tipo diverso riflettono le caratteristiche strutturali delle Comunità europee, caratterizzate da una larga compenetrazione delle funzioni di tipo giurisdizionale colle funzioni di tipo diverso.

Questa compenetrazione, infinitamente maggiore che nelle comunità statuali, non è tanto data dall'attribuzione alla Corte di giustizia di funzioni diverse dalla funzione giurisdizionale, in particolare di funzioni consultive, quanto da una collaborazione più stretta dell'organo giurisdizionale coll'attività degli organi di tipo diverso. Tale collaborazione si esplica in modi assai vari, non sempre avvertiti e descritti con esattezza, e comporta un inserimento dell'azione della Corte in procedimenti cui collaborano gli altri organi delle Comunità.

Mettendo in rilievo come la funzione tipica della Corte sia quella di assicurare l'attuazione del diritto nell'applicazione dei Trattati istitutivi, non mi sembra che la dottrina abbia sufficientemente chiarito che attuando tale compito istituzionale la Corte di giustizia condiziona, mediante l'interpretazione che

essa dà alle norme del Trattato istitutivo, sia l'esercizio dei poteri istituzionali dei vari organi delle Comunità, sia il coordinamento dell'azione di questi organi coll'azione degli organi degli Stati membri ai fini dell'attuazione dei Trattati istitutivi. La Corte di giustizia, sotto questo profilo, assume una posizione di preminenza rispetto agli altri organi istituzionali, il che avrebbe potuto facilmente attribuire alle Comunità il carattere di comunità essenzialmente di giudici. Ove si considerino tali caratteristiche la posizione della Corte appare, in un certo senso, affine alla posizione di supremazia che negli organismi statuali spetta al potere legislativo nei confronti del potere esecutivo e dello stesso potere giudiziario.

Il pericolo fu senza alcun dubbio presente agli autori dei Trattati istitutivi (667) che riuscirono ad evitarlo mediante l'attribuzione alla Corte di un potere che non è nè illimitato, e neppure in linea di massima esteso ad ampie categorie di controversie, ma ristretto a gruppi ben precisati di azioni e di controversie. Questo carattere del potere attribuito alla Corte, che è compatibile con un organo di tipo giurisdizionale, e non lo sarebbe invece con un organo avente attribuzioni politiche, assicura un equilibrio nell'ambito delle tre Comunità e porta ad escludere che alla Corte spetti una posizione di supremazia affine a quella spettante ai parlamenti negli Stati democratici parlamentari moderni.

Una identica preoccupazione ispirò la disciplina della funzione che la Corte esplica rispetto ai sistemi degli Stati membri. I singolari rapporti che si instaurano fra un ordinamento sopranazionale e l'ordinamento dello Stato membro, la sostituzione, che si effettua in taluni e ben precisati campi, dell'azione degli organi statuali coll'azione degli organi dell'ente,

(667) Vedi in senso conforme GROS, *I metodi di protezione...*, cit., p. 269, e ULE, *Verwaltungsgerichte überstaatlicher und internationaler Organisationen*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1953, p. 491 ss.

fa sorgere tutta una serie di reciproche interferenze e di implicazioni fra l'attività dell'ente e la vita sociale dello Stato: ma si tratta pur sempre di interferenze in materie specificamente determinate, in campi tassativamente previsti. Sotto questo profilo all'organo giurisdizionale delle Comunità europee non viene attribuito quell'ampio potere di riesame di tutta l'attività dello Stato membro contraria agli impegni federali, che è invece caratteristico delle Corti di giustizia degli Stati federali e corrisponde al principio informatore dei rapporti fra l'organizzazione e lo Stato membro (668).

75. La posizione costituzionale della Corte nell'ambito delle società in cui essa opera è sostanzialmente diversa nella Comunità del carbone e dell'acciaio, nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica, e ciò malgrado l'identica funzione interpretativa cui essa adempie e la forza unificatrice propria di un organo comune.

Rispetto alla Comunità del carbone e dell'acciaio si è spesso ripetuta l'affermazione che scopo precipuo della Corte è quello di esercitare un controllo sull'operato dell'Alta Autorità o, come si è preferito dire, sull'azione di governo dell'Alta Au-

(668) Su questo punto vedi MÜNCH, *Delimitation du domaine des communautés supranationales*, cit. e JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*, cit., p. 71 che esattamente mette in evidenza come l'art. 88 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. si limiti a disporre che lo Stato che viola le proprie obbligazioni agisce in maniera illegittima, e che manca alla Corte la possibilità di annullare l'atto in cui tale illegittimità si è manifestata. Si può aggiungere che il potere della Corte di emettere pronunce valide nell'ambito dell'ordinamento degli Stati membri circa le controversie il cui oggetto è ricollegato coll'oggetto del Trattato (art. 43, 2° comma del Trattato istitutivo) è subordinato alla emanazione di una legge nazionale, emessa in piena libertà (vedi sul punto MOSER, *Die überstaatliche Gerichtsbarkeit der Montanunion*, cit., pp. 63-64). Il carattere limitato della giurisdizione della Corte in materia internazionale nel sistema della C.E.C.A., è messo in rilievo, da ultimo, dallo SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni di governo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, IV, cit., pp. 7-8.

torità (669). Deducendo le conseguenze che sembravano imporsi da tale affermazione si è cercato di individuare una analogia quasi assoluta con il sistema dei rapporti proprio degli Stati in cui si accoglie il principio della divisione dei poteri fra gli organi giurisdizionali (normali e di giustizia amministrativa) e gli organi del potere esecutivo.

Queste affermazioni, che hanno portato a ricostruire il sistema dei principi organizzativi e processuali vigenti nella Comunità sul modello delle norme relative al Consiglio di Stato francese, contrastano con i principi che delimitano il potere di giurisdizione della Corte. Ed infatti la Corte esercita un controllo non solo sui provvedimenti dell'Alta Autorità, ma anche sugli atti dell'Assemblea e del Consiglio, sia pure solo in base ai motivi di incompetenza e di violazione di forme sostanziali. Una perfetta analogia fra gli atti dell'Alta Autorità e gli atti del Consiglio si ha poi rispetto alle impugnazioni in via preliminare. Sugli atti del Consiglio la Corte può infatti pronunciarsi in via preliminare così come rispetto agli atti dell'Alta Autorità quando si discuta della loro validità innanzi ad un tribunale statale (Vedi l'art. 41 del Trattato istitutivo chiarito dall'art. 103 del Regolamento della Corte).

Il controllo di annullamento viene quindi esercitato in misura sostanzialmente analoga — ove si escludano le differenze nei motivi di ricorso — nei confronti degli atti dell'Alta Autorità e del Consiglio, ed in misura minore nei confronti degli atti dell'Assemblea. La Corte di giustizia attraverso la propria giurisprudenza ha contribuito a rinforzare e a precisare l'analogia. Elaborando infatti un sistema di annullamento degli atti viziati di ognuna delle istituzioni della Comunità in materia di rapporti di lavoro con i dipendenti, la Corte ha coope-

(669) Tali affermazioni sono comuni nei primi commentatori del Trattato istitutivo non solo fra gli scrittori di lingua francese. Vedi per tutti VIGNES, *I ricorsi giurisdizionali delle imprese private*, cit., 1952, p. 657 ss. e STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage*, cit., p. 27 ss.

rato in maniera essenziale a chiarire la propria funzione, che non è tanto quella di assicurare il controllo su uno degli organi della Comunità, quanto quello di assicurare il rispetto dei principi di diritto nella vita della Comunità.

La giurisdizione d'annullamento della Corte non può quindi venire assimilata sotto questo profilo alla giurisdizione di legittimità esercitata negli Stati moderni dagli organi del contenzioso amministrativo. Ma anche sotto altri profili si appalesa la sostanziale diversità fra i sistemi degli Stati e i sistemi degli enti sopranazionali.

Negli ordinamenti degli Stati accanto al controllo di legittimità sugli atti delle autorità amministrative a tutela di interessi violati esiste un modo generale di tutela dei diritti del cittadino lesi dall'atto impugnato: tale tutela viene demandata all'azione dei tribunali ordinari. Nulla di tutto questo avviene nelle Comunità europee in cui la cosiddetta *pleine juridiction* della Corte si risolve semplicemente in un controllo esteso ad altri aspetti (l'utilità o la opportunità nell'emanazione) del provvedimento.

Una sostanziale differenza sussiste poi relativamente alle persone legittimate all'azione di annullamento. Negli Stati moderni il controllo di legittimità è sorto come un controllo tendente a tutelare il cittadino nei confronti degli atti della pubblica amministrazione e tale si è sostanzialmente conservato. Non è quindi normalmente ammissibile che il controllo venga promosso da organi diversi della pubblica amministrazione (670).

Negli enti europei invece le azioni di annullamento non risolvono un contrasto fra amministratori ed amministrati, ma tendono ad assicurare, attraverso un controllo che si esercita in campi bene delimitati, l'applicazione del Trattato istitutivo: esse tendono cioè ad assicurare il carattere di comunità di diritto de-

(670) Su questo punto vedi per tutti GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, cit., p. 152 ss.

gli enti. Le azioni di annullamento possono quindi venire promosse non solo dalle imprese o dalle associazioni di imprese, ma anche dagli Stati membri e dagli organi della Comunità: da questi ultimi anzi con maggiore ampiezza che non dai privati. La giurisprudenza della Corte ha cercato di accentuare anzichè di elidere tale differenza, attraverso l'interpretazione data all'ultimo comma dell'art. 33 del Trattato istitutivo (671).

Un diverso discorso si deve fare rispetto alla giurisdizione della Corte tendente ad accertare l'omissione di atti imposti dal Trattato istitutivo o la cui emanazione rientra nella sfera di potere discrezionale dell'organo. L'azione relativa viene infatti concessa solamente nei riguardi degli atti dell'Alta Autorità: in quanto appariva troppo naturale il non prevedere un'azione che è sostanzialmente di impulso rispetto all'attività del Consiglio, organo formato da ministri degli Stati membri.

Così pure non si poteva prevedere un controllo di merito se non nei confronti degli atti dell'Alta Autorità: si ammette quindi solamente nei riguardi dell'Alta Autorità un intervento della Corte tendente far cessare ogni atteggiamento capace di provocare nell'economia degli Stati membri « turbamenti fondamentali e persistenti » (art. 37 del Trattato istitutivo), o ad ottenere la revoca di misure che abbiano imposto ad uno Stato membro di eseguire, in un periodo di tempo determinato, talune obbligazioni (art. 88, 2° comma).

Indubbiamente la maggiore ampiezza con cui si prevede un controllo sugli atti dell'Alta Autorità è la conseguenza della posizione costituzionale dell'organo e del maggior ambito di azione attribuito ad esso, non di una diversa natura degli atti che da esso promanano. Senonchè le conseguenze dell'attribuzione alla Corte di un potere di controllo anche sulle omissioni dell'Alta Autorità sono estremamente rilevanti rispetto alle

(671) Che tale sia l'efficacia della giurisprudenza della Corte, nell'interpretazione dell'art. 33 del Trattato istitutivo, venne più volte avvertito dalla dottrina: vedi ad esempio GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises*, cit., p. 87.

stesse sentenze di annullamento: è infatti possibile colpire in questo modo l'omissione dell'Alta Autorità che non si sia attenuta a un provvedimento di annullamento della Corte, a parte le conseguenze ulteriori di cui all'art. 34 del Trattato, mentre non è possibile colpire il mancato adeguarsi del Consiglio a una sentenza della Corte. Sotto questo profilo, ma solo per esso, il controllo della Corte appare maggiormente efficace nei confronti dell'azione, commissiva od omissiva, dell'Alta Autorità.

Non darei invece un rilievo eccessivo al fatto che l'annullamento delle deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio è possibile solo per i motivi di incompetenza e di violazione di forme sostanziali, e non per i motivi di violazione di legge o di eccesso di potere.

L'aver escluso dal novero dei motivi di annullamento la violazione di legge comporta indubbiamente l'attribuzione di una sfera più ampia di discrezionalità a questi due organi, come l'aver escluso l'eccesso di potere (il che è molto meno importante di quanto non appaia a prima vista, dato lo scarso peso che viene attribuito a questo motivo nella giurisprudenza della Corte, come è d'altronde naturale in una comunità ispirata rigidamente ai principi della comunità di diritto) indubbiamente significa aver escluso un controllo sul fine concreto che i due organi perseguono nei singoli atti. Ma anche qui occorre tenere presente che non sembra necessario un controllo esteso ai motivi della violazione di legge e dell'eccesso di potere data la natura degli atti posti dall'Assemblea o dal Consiglio. L'Assemblea stessa è più che altro un organo di controllo politico (672), men-

(672) Vedi, in senso conforme, le considerazioni dello SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni di governo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, II, *La comunità internazionale*, 1958, p. 443 e ss.: « La qualificazione della Assemblea come organo di controllo si giustifica per il fatto che essa non ha altre attribuzioni che concorrono in maniera ragguardevole a caratterizzarla nel suo funzionamento nella Comunità carbosiderurgica » (*op. cit.*, pp. 449-50). Circa l'impossibilità di attuare nelle Comunità statuali un controllo che garantisca l'uso migliore

tre il compito del Consiglio è soprattutto quello di assicurare un coordinamento fra l'azione degli Stati membri e la Comunità. Gli atti dei due organi appaiono, quindi, atti tipicamente discrezionali, ma di una discrezionalità non tecnica, e tali da non richiedere nè tollerare un controllo il quale tenda a riaffermare il valore dei principi giuridici della Comunità, e tanto meno un controllo sui fini concreti perseguiti nei singoli atti.

Il controllo sull'attività del Consiglio e dell'Assemblea si esplica quindi in un ambito più ristretto che non il controllo sugli atti dell'Alta Autorità. Ma in questo diverso ambito esso ha un identico significato e tende a riaffermare il carattere di comunità di diritto proprio dei sistemi comunitari: carattere che si afferma anche, e soprattutto, nei rapporti reciproci fra gli organi.

Qualche riflessione deve essere dedicata alla giurisprudenza con cui la Corte ha limitato il controllo sulle decisioni generali dell'Alta Autorità al solo motivo dell'eccesso di potere, quando l'azione venga promossa dalle associazioni di imprese.

È vano negare che queste decisioni abbiano sostanzialmente attribuito all'Alta Autorità un potere non vincolato dall'osservanza dei principi di diritto in una serie di materie; nè vale obiettare che in questi casi il controllo per violazione di legge può avvenire per impulso degli Stati membri e delle altre istituzioni della Comunità. Indubbiamente un controllo promosso dalle imprese e dalle associazioni di imprese avrebbe rafforzato il carattere di ordinamento di diritto proprio del sistema. La tesi, accolta dalla Corte e giustificata dalla esigenza di una interpretazione letterale delle norme del Trattato istitutivo, esprime lo sforzo di conservare agli Stati membri e alle istituzioni della Comunità una posizione di preminenza ri-

dell'esercizio della attività della pubblica amministrazione, vedi CASSETTA, *Attività e atto amministrativo*, cit., p. 332.

spetto alle imprese e alle associazioni di imprese, il che d'altronde fu già messo in luce dalla dottrina (673).

Le esigenze di un equilibrio fra gli organi e di un controllo sulla loro attività si attuano anche attraverso l'attribuzione di altri poteri alla Corte. Sotto questo aspetto un notevole rilievo deve venir attribuito al potere di giudicare circa le azioni promosse dal Consiglio o dall'Alta Autorità al fine di ottenere una pronuncia di « dimissioni di ufficio » dei membri dell'Alta Autorità che non possiedano più i requisiti per adempiere alle proprie funzioni, o abbiano commesso un errore grave. Alla Corte viene in tal modo attribuito un potere assai efficace di controllo sull'azione dell'Alta Autorità. Anche l'attribuzione di questo potere persuade come l'azione della Corte incida profondamente nella vita della Comunità, e dimostra che la Corte esercita un controllo, amplissimo e praticamente discrezionale, sull'azione dell'Alta Autorità, assai di più di quello che non avvenga rispetto all'azione della pubblica amministrazione ad opera degli organi di giurisdizione amministrativa nelle comunità statuali.

76. Per quanto l'attuazione del potere giurisdizionale rispetto ad azioni determinate appaia più direttamente connessa colle funzioni istituzionali delle Comunità europee ed abbia, quindi, maggiormente destato l'attenzione degli studiosi, egualmente importanti, anche se meno intimamente collegate colla vita delle Comunità, appaiono le funzioni che la Corte esplica quando ad essa viene attribuito un potere circa classi di controversie, e ciò non solo per l'intrinseco rilievo di tale tipo di giurisdizione, ma anche per il numero delle controversie relative, e la gravità degli interessi in gioco.

Venendo ad esaminare i casi in cui l'ambito di giurisdizione della Corte viene determinato in base alle categorie di con-

(673) Vedi ad esempio le significative espressioni del VAN HOUTTE, *La Cour de Justice de la C.E.C.A., Annuaire européen*, vol. II, 1956, p. 191.

troversie esperibili, una attenta considerazione merita innanzitutto il potere della Corte in materia sanzionatoria. Per quanto la Corte abbia mostrato la tendenza ad estendere in questo campo l'ambito del proprio controllo, superando anche il limite dato dalla domanda della parte ricorrente (674), non credo che attraverso i propri provvedimenti la Corte giunga a partecipare direttamente alla funzione sanzionatoria. Anche negli ordinamenti statuali è estremamente dibattuto il significato del controllo dell'organo giurisdizionale su provvedimenti sanzionatori delle autorità amministrative. Nella Comunità del carbone e dell'acciaio pur essendo il controllo della Corte sulle sanzioni inflitte dall'Alta Autorità un controllo di merito, è impossibile configurarlo altrimenti che come un *judicium rescindens*, che può modificare il provvedimento sanzionatorio preso dall'organo istituzionale revocandolo oppure riducendolo, ma non sostituire ad esso un altro. Anche qui pertanto si afferma nella Comunità del carbone e dell'acciaio un principio di distinzione costituzionale fra l'attività dei diversi organi: principio che non contrasta con l'amplessima cooperazione che si attua fra di essi.

Un discorso diverso si deve fare a proposito della giurisdizione della Corte nelle controversie con i dipendenti dalla Comunità: e qui gli artt. 179 e 152 dei Trattati di Roma hanno accolto, ampliandola, una configurazione che nella C.E.C.A. veniva data essenzialmente dalla giurisprudenza della Corte. Il motivo dell'attribuzione alla Corte di un potere di giurisdizione in questa materia si individua nella utilità di sottrarre le controversie stesse alla competenza degli organi giurisdizionali degli Stati, cui esse potrebbero venire teoricamente deferite qualora non si credesse di ammettere l'esistenza di una consuetudine che esenti dalla giurisdizione interna le controversie relative ai rapporti di lavoro svoltisi nei loro territori e che interessano

(674) Vedi la sentenza del 10 febbraio 1957, più volte ricordata, (*Raccolta*, vol. III, pp. 175 s.).

gli enti europei: consuetudine la cui esistenza viene di solito negata. Per questi motivi si giustifica una norma internazionale particolare di origine convenzionale che prevede la competenza della Corte rispetto a tali controversie.

La giurisprudenza della Corte in questa materia assume un rilievo indubbio anche perchè in essa si manifesta, chiarissima, la tendenza ad avvicinare i principi relativi alla soluzione delle controversie con i dipendenti ai principi applicati alle azioni tendenti all'annullamento degli atti illegittimi, identificando in ambedue i casi un provvedimento da annullare, ciò che fra l'altro rende difficilmente configurabili azioni promosse dalle Comunità contro i propri funzionari.

Con le decisioni in materia di controversie con i dipendenti la Corte ha contribuito notevolmente alla evoluzione della struttura delle Comunità aumentando l'ambito nel quale l'azione degli organi istituzionali viene sottoposta ad un controllo giurisdizionale. Se, ad esempio, si considera quale modesto significato il Trattato della C.E.C.A. attribuisse alla giurisdizione nelle controversie con i dipendenti, se ne deve dedurre che in questo campo l'ordinamento della Comunità ha subito una larga evoluzione, che si può cogliere ed individuare attraverso l'elemento determinante di essa, dato appunto dalla giurisprudenza della Corte.

Il rafforzamento della giurisdizione in questo campo costituisce poi un indice della tendenza — chiara in molti aspetti della Comunità del carbone e dell'acciaio, e ancor più nelle due altre Comunità — di attribuire ad esse, in sempre maggior misura, un carattere di comunità di diritto, diminuendo l'ambito di discrezionalità degli organi istituzionali: il che viene contraddetto solo dall'interpretazione dell'ultimo comma dell'art. 33. I rapporti delle istituzioni con i propri dipendenti vengono infatti nella giurisprudenza della Corte sottoposti ad un controllo maggiore di quello previsto dalle norme del Trattato istitutivo. È questo un aspetto rilevante di una tendenza che si

è manifestata in vari modi: e particolarmente attraverso lo sforzo della giurisprudenza di allargare la nozione di violazione di legge come motivo di annullamento degli atti degli organi della Comunità.

Rimangono ora da esaminare le funzioni della Corte diverse da quella giurisdizionale. Ma prima occorre considerare talune funzioni proprie del presidente della Corte, che non sono relative allo svolgimento del processo. Il presidente della Corte presiede infatti la Commissione dei quattro presidenti, prevista dall'art. 78 del Trattato istitutivo e che ha funzioni di grande rilievo le quali si estendono sia al campo finanziario, sia alla organizzazione del personale della Comunità. Sono note le controversie sorte in seguito all'attività della Commissione dei presidenti e dibattute in seno alla Comunità. La Corte comunque ha accolto, a proposito del caso Algera, la soluzione più conforme alle esigenze di tutelare la Comunità dai pericoli inerenti ad un ampliamento nel numero degli organi istituzionali: il che esprime l'esigenza di far sì che nella propria autonoma evoluzione la Comunità non si discosti dai principi istituzionali. Non si è quindi ammessa la possibilità di introdurre un'azione diretta innanzi alla Corte nei confronti delle decisioni della Commissione dei presidenti, ma si è ammessa la possibilità di un controllo indiretto che si esercita nei confronti degli atti di esecuzione compiuti da organi diversi.

In tale modo la Corte ha potuto attuare contemporaneamente due principi fondamentali delle Comunità europee i quali non sono contrastanti come potrebbero apparire ad una osservazione frettolosa: e cioè il principio per cui innanzi alla Corte è possibile esperire solamente azioni predeterminate *stricto jure* nei Trattati istitutivi ed il principio per cui il controllo giurisdizionale sugli atti deve venir esteso il più che sia possibile.

Si esaminino ora le funzioni consultive della Corte. Il potere, previsto nell'art. 95 del Trattato, di dare pareri vincolanti

sui progetti elaborati concordemente dall'Alta Autorità e dal Consiglio e relativi all'adattamento delle norme del Trattato che disciplinano i poteri dell'Alta Autorità, si esplica attraverso una procedura di revisione particolare, mentre la Corte non interviene in alcun modo nella procedura generale di revisione, disciplinata dal successivo art. 96. La differenza si spiega tenendo presente lo scopo della norma, che è quello di attuare non tanto una procedura innovativa quanto una procedura di adattamento di un singolo istituto nel quadro dei principi generali posti dal Trattato (675). La Corte esercita quindi un'azione particolarmente efficace — essa può dare solo un parere, ma si tratta di un parere vincolante — nel quadro del proprio fine istituzionale che è quello di assicurare l'applicazione del Trattato istitutivo. Tenendo presente che la mancata pronuncia di un parere favorevole assume il valore di circostanza impeditiva al procedimento di revisione, si è anzi portati ad attribuire all'atto in cui si esplica l'intervento il valore di atto facente parte di un procedimento complesso.

Anche nella funzione consultiva la Corte esplica quindi un'attività il cui fine è identico al fine che essa persegue attraverso la funzione giurisdizionale. In ambedue i casi, infatti, la Corte agisce nel quadro del compito istituzionale di attuazione dei principi del Trattato istitutivo.

Il fondamento della giurisdizione in materia internazionale della Corte si ricollega solitamente ad un principio diverso da quello che negli altri casi esprime il potere della Corte. Esso infatti non si ricollega da parte degli scrittori ad una norma

(675) Sulla differenza fra le ipotesi di cui all'art. 95 e all'art. 96 del Trattato istitutivo vedi le affermazioni, forse troppo caute, del REUTER, *La Communauté européenne*, cit., p. 42. Su un inquadramento dei poteri attribuiti alla Corte dall'art. 95 in una funzione di « haute administration », vedi HAMMES, *op. cit.*, p. 58 ss. Che lo scopo dell'art. 95 sia quello delineato è stato esplicitamente ribadito nel parere del 17 dicembre 1959 (*Raccolta*, vol. V, p. 538 ss.) dove si afferma che in virtù dell'art. 95 non si possono in alcun modo modificare i principi posti dal Trattato.

operante nel sistema particolare delle Comunità, ma bensì ad una norma dell'ordinamento internazionale generale, da cui trarrebbe la validità il compromesso stipulato dagli Stati membri.

Indiscutibilmente appare corretta la tesi per cui la validità dei provvedimenti della Corte in materia internazionale discende da un accordo fra gli Stati che hanno stipulato il compromesso, e quindi, in ultima analisi, dal principio per cui le convenzioni fra Stati sono fonti di norme internazionali. Ma anche a questo proposito si deve porre l'accento sull'importanza del fatto per cui le controversie internazionali relative all'applicazione del Trattato istitutivo, o relative all'oggetto del Trattato medesimo possono — magari in seguito alla emanazione di una legge emessa con piena discrezionalità dagli Stati membri, come nel caso di cui all'art. 43 2° comma del Trattato istitutivo — venire deferite alla giurisdizione della Corte, ossia di un tribunale permanente proprio di un sistema internazionale particolare, e ciò anche su richiesta unilaterale. È evidente come le norme che attribuiscono alla Corte la cognizione sulle controversie internazionali istituiscano in sostanza un procedimento di risoluzione che opera nell'ambito della Corte, nel sistema giuridico della Corte, ed applicando i principi interpretativi propri della Corte. Tali norme pertanto indubbiamente cooperano al rafforzamento dell'ordinamento di quella Comunità internazionale particolare, di cui la Corte è l'espressione.

Anche in questo caso, quindi, l'attenzione viene attratta dall'aspetto unitario dell'attività della Corte, dal potere che le spetta di contribuire in maniera determinante a rilevare e ad integrare il sistema giuridico della Comunità, dal fatto che la Corte stessa stabilisce, con un giudizio non sottoposto ad alcun riesame, quale sia l'ambito della propria giurisdizione, e dalla funzione che le viene attribuita di assicurare l'applicazione del Trattato secondo principi giuridici. Tali peculiarità nei poteri e nel funzionamento si affermano in ogni esplicitazione del-

l'attività della Corte: nell'attività consultiva, nella giurisdizione relativa alle controversie con i dipendenti, nella giurisdizione sanzionatoria e infine nella giurisdizione internazionale, e ne costituiscono le caratteristiche di maggior rilievo e di più alto interesse.

77. Nella Comunità economica europea, tipica comunità ad attuazione differita, la funzione della Corte si esplica in due momenti nettamente distinti. Si ha così una attività durante la fase di attuazione del mercato comune, ed una attività nella fase successiva. Non esistono però due gruppi distinti di norme attributive di poteri, uno dei quali si riferisca all'attività della Corte nel periodo iniziale e l'altro venga applicato nel periodo susseguente. Le norme relative alla giurisdizione non cambiano in alcun modo; ma non solo l'efficacia di talune di esse è infinitamente maggiore nel periodo di attuazione, ma talvolta esse si possono esplicitare, in virtù di altri principi strutturali, quasi esclusivamente in questo pericolo.

Già in un precedente studio ho cercato di dimostrare come essenziali, sotto questo profilo, appaiano i principi accolti nell'art. 177 del Trattato della Comunità economica europea, in cui si prevede un potere della Corte di giudicare in ultima istanza e quale organo giurisdizionale di ciascuno Stato membro circa le controversie vertenti sull'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità. Mediante queste norme alla Corte si attribuisce il potere di risolvere, in base ad una competenza sulla competenza, i conflitti di attribuzione fra gli organi delle Comunità e gli organi degli Stati membri (676).

(676) Vedi sul punto il mio studio *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit. Circa la valutazione della Corte comune quale organo dei singoli Stati membri delle Comunità vedi MORELLI, *La Corte di giustizia delle Comunità europee come giudice interno*, cit. Circa l'efficacia dell'azione della Corte rispetto agli ordinamenti degli Stati membri, vedi BALLADORE PALLIERI, *Il Mercato comune europeo e la legislazione italiana antimonopolistica*, in *Diritto internazionale*, 1959, p. 407 e ss.

In tale modo la Corte, agendo quale organo degli Stati membri ed in cooperazione con altri organi istituzionali, esplica una funzione essenziale all'attuazione delle Comunità. L'art. 177 pone quindi un sistema atto a favorire e a controllare l'emanazione negli ordinamenti degli Stati membri delle misure legislative ed amministrative tendenti ad attuare i principi della Comunità economica favorendo il sorgere di legislazioni statuali uniformi, ed assicura l'adeguamento ai principi comunitari dell'azione degli organi legislativi, amministrativi e giurisdizionali degli Stati.

Contemporaneamente all'azione svolta dalla Corte comune quale organo giurisdizionale degli Stati membri si svolge nell'ambito proprio della Comunità economica europea un'azione che si intreccia con la prima e che tende ad assicurare che la realizzazione del mercato comune avvenga entro gli schemi e secondo i principi generali posti nel Trattato. Essenziale a questo fine è l'attribuzione al Consiglio del potere di richiedere l'annullamento degli atti della Commissione che non siano raccomandazioni e pareri e l'azione della Commissione nel caso inverso. Ha invece una funzione maggiormente di impulso l'azione promossa dalla Commissione in virtù dell'art. 169 del Trattato istitutivo e tendente ad accertare l'illegittimità del comportamento di uno Stato membro che non si sia adeguato nel termine stabilito a un parere della Commissione relativo all'inosservanza di obblighi derivanti dal Trattato. Lo Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione del provvedimento della Corte comporta, in virtù dell'art. 171 del Trattato. Principi di contenuto identico sono contenuti nel Trattato istitutivo della Comunità atomica, agli artt. 141, 143 e 145, che prevedono però un'azione diretta non solo nei confronti degli Stati membri, ma anche delle imprese.

I Trattati di Roma prevedono quindi la possibilità di una pronuncia emanata nell'ambito dell'ordinamento comunitario circa la conformità del comportamento degli Stati membri agli

impegni del Trattato istitutivo, e l'obbligo di un adeguamento dello Stato a tale pronuncia. Nei confronti della Comunità del carbone e dell'acciaio l'attuazione del sistema è di gran lunga più efficace in quanto si prevede espressamente un'azione atta a costringere lo Stato ad eseguire i propri impegni. In tale modo si viene ad assicurare l'attuazione concreta delle Comunità ed in particolare della Comunità economica, di cui i Trattati istitutivi fissano solo taluni principi di massima.

Una più esatta configurazione del fenomeno dell'attuazione della Comunità economica europea e della funzione attribuita a questo scopo all'organo di giurisdizione potrà essere compiuta solo alla luce della pratica e della giurisprudenza concreta della Corte. Ma sin d'ora si può configurare l'azione della Corte come inserentesi quale momento essenziale nel procedimento di attuazione del Trattato; in un procedimento, quindi, che ha non solo lo scopo di porre norme concrete, ma, in taluni casi, di porre gli stessi principi istituzionali del sistema, pur nel quadro dei principi fondamentali posti dal Trattato istitutivo (677).

Non si vuole negare che operando nell'ambito del procedimento di attuazione del Trattato istitutivo la Corte adempia essenzialmente ad una funzione di controllo e di impulso tendente ad accertare che l'attuazione del Trattato avvenga secondo gli schemi previsti e non violi i principi posti negli accordi istitutivi. Ma certamente nello strumento di attuazione previsto nei Trattati di Roma l'azione della Corte di giustizia si presenta come un elemento essenziale. Alla Corte è dato infatti di controllare, sia nell'ambito del sistema della Comunità che operando direttamente nei sistemi degli Stati membri, tutto l'iter che porta all'emanazione delle norme comunitarie e statuali che attuano il Trattato. L'azione della Corte assicura in tal modo

(677) Sulla collaborazione fra la Corte di giustizia e gli altri organi istituzionali nell'ambito della Comunità economica europea, vedi JAENICKE, *Der übernationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, cit., pp. 179-180,

che il sistema comunitario e quello degli Stati membri si adeguino ai principi informativi del Trattato istitutivo e che la revisione di quest'ultimo avvenga seguendo i criteri di una continuità giuridica. Il compito istituzionale attribuito alla Corte di assicurare la difesa dei principi giuridici nell'applicazione del Trattato ha, quindi, una concreta esplicazione.

Nella Comunità economica europea, ed anche nella Comunità atomica, trova pertanto piena attuazione il principio dell'ordinamento di diritto, principio che opera non soltanto rispetto ad un sistema già concretamente attuato, come avveniva nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, ma anche, attraverso un procedimento del tutto singolare, rispetto ad un sistema in via di realizzazione.

La funzione propria della Corte di giustizia mi sembra sufficiente ad escludere ogni analogia con le Corti costituzionali operanti nelle comunità degli Stati a costituzione rigida, cui viene essenzialmente affidato il compito di difendere i principi di una costituzione scritta. Nelle comunità ad attuazione differita il compito fondamentale dell'organo di giurisdizione è invece quello di assicurare l'attuazione del sistema giuridico delle comunità secondo taluni principi generali: a questo fine è stato attribuito alla Corte un potere assai ampio, che si esplica sia negli ordinamenti degli Stati membri, sia negli ordinamenti delle singole comunità, sia nel più ampio ordinamento formato da più comunità.

Nei modi di attuazione la Comunità economica europea rivela un aspetto assai meno unitario della Comunità del carbone e dell'acciaio, in quanto l'ampissimo potere attribuito agli organi degli Stati di attuare i principi accolti nel Trattato istitutivo si esplicherà necessariamente in maniera in parte diversa, essendo comuni solo i principi fondamentali. Alla giurisprudenza della Corte di giustizia è attribuito il compito di assicurare che tale processo di attuazione si avveri adeguandosi ai principi generali posti nel Trattato istitutivo.

Un delicato problema di equilibrio nella giurisprudenza della Corte sorgerà dal fatto che essa opera, in modo particolare nella fase di attuazione delle Comunità, in diversi sistemi giuridici. Il compito del giudice, e la sua tecnica di interpretazione, non differiscono però nell'uno o nell'altro sistema. Agendo come giudice interno dei singoli Stati membri, la Corte comune dovrà accertare che gli atti posti negli ordinamenti nazionali non siano contrari alle norme del Trattato istitutivo, e dovrà assicurare che gli ordinamenti interni si adeguino agli atti compiuti dagli organi delle Comunità. Si tratta di una giurisdizione estremamente vasta, a cui un aspetto unitario viene dato dalle caratteristiche della questione dedotta in giudizio, e che si attuerà secondo un criterio sul quale non potranno influire, come invece accade per l'art. 43 2° comma del Trattato della C.E.C.A., le norme strumentali degli ordinamenti degli Stati membri (678). Qualsiasi controversia si svolga innanzi a un tribunale civile, penale, amministrativo o costituzionale di uno Stato membro può pertanto venire dedotta innanzi alla Corte, alla sola condizione che in essa si discuta di una delle questioni enumerate nell'art. 177. Il concetto di controversia dovrà, quindi, desumersi dall'ordinamento dello Stato membro mentre il concetto di questione viene immediatamente determinato dall'ordinamento di ciascuna Comunità. La Corte di giustizia dovrà quindi utilizzare figure giuridiche tratte da due ordinamenti: e ciò contribuirà necessariamente a sviluppare la tendenza già manifestata dalla Corte ad individuare principi comuni nei sistemi degli Stati membri e nell'ordinamento comunitario.

Sulle caratteristiche dei giudizi pronunziati dalla Corte nelle questioni preliminari è opportuno fare qualche altra considerazione. Al giudice della Corte comune che agisce nei sistemi

(678) Per l'art. 43 2° comma del Trattato istitutivo della C.E.C.A., la Corte può « statuer dans tous les cas en connexité avec l'objet du présent Traité où la législation d'un État membre lui attribue compétence ».

degli Stati membri l'ordinamento della Comunità appare come qualcosa di strutturalmente estraneo, mentre il giudizio concreto che l'ordinamento comunitario dà di un fatto determinato appare al giudice un dato esterno che egli assumerà come tale, per pronunciare una decisione operante nel sistema giuridico dello Stato membro.

Una simile tecnica interpretativa apparirà più agevolmente comprensibile ove si abbiano presenti casi affini, in cui il giudice di un ordinamento considera un criterio di giudizio posto in un ordinamento esterno come un dato che egli assume quale premessa ai fini di formulare un giudizio nel proprio sistema. Si pensi, ad esempio, al procedimento attraverso il quale durante un'occupazione bellica i giudici di paesi occupati hanno valutato il diritto dello Stato occupante come qualcosa di sottratto al controllo, *justizlos*, che bisognava accertare come un dato di un sistema diverso, e che purtuttavia operava direttamente nel sistema del giudice (679). Un fenomeno reciproco, ma del tutto analogo, si è avuto nei casi in cui un tribunale dello Stato occupante ha agito sul territorio occupato emettendo pronunzie valide nel proprio ordinamento, ma che utilizzavano il diritto dello Stato occupato accertandolo come un dato di fatto obiettivo, desunto da un sistema estraneo, ma che costituiva purtuttavia un elemento essenziale nel procedimento logico seguito dal giudice (680).

Una ipotesi del tutto diversa si ha invece nel caso in cui la Corte comune debba interpretare la norma relativa alla violazione dei propri obblighi commessa da uno Stato membro (art. 169 e ss. del Trattato istitutivo della Comunità economica

(679) Vedi ad es. YPSEN, *Deutsche Gerichtsbarkeit unter Besetzungshoheit*, in *Jahrbuch für internationales und ausländisches öffentliches Recht*, 1948, particolarmente a p. 108 e, sul punto, la mia *Occupazione bellica*, Milano, 1949, p. 117 ss.

(680) Sul punto vedi la costruzione, non del tutto conforme al testo, dello ZICCARDI, *Occupazione bellica e amministrazione della giustizia*, in *Temi*, 1948, nonché WOLFF, *Municipal Courts of Justice in Enemy Occupied Territory*, in *Transactions of the Grotius Society*, London, 1948, p. 115 ss.

europea). In questo caso, infatti, la sentenza viene emessa nell'ambito del sistema giuridico della Comunità: il giudice deve pertanto valutare il comportamento dello Stato membro nel suo insieme, ed accertare se è stata violata una obbligazione di diritto internazionale particolare. Si ha quindi un tipico procedimento che si svolge nell'ambito di un sistema di diritto internazionale particolare. Tutte le volte in cui manchi una norma diretta dell'ordinamento comunitario, il giudice dovrà applicare le norme di diritto internazionale generale che regolano l'accertamento della difformità dell'azione di un soggetto da un obbligo determinato, pur tenendo presenti le particolari esigenze funzionali di una comunità sopranazionale (681). La tecnica interpretativa attuata in questo caso discende direttamente dalla posizione che il diritto della comunità assume rispetto al diritto internazionale generale. Così come avviene rispetto ad ogni sistema particolare di norme il diritto della comunità prevale rispetto al diritto internazionale generale, e quest'ultimo deve a sua volta venire applicato in mancanza di norme espresse valide nel sistema particolare (682).

Di notevole rilievo appaiono poi in questo campo gli aspetti del fenomeno della legittimazione ad agire. Si deve infatti rilevare come nelle controversie che tendono ad accertare la illegittimità del comportamento degli Stati, agli Stati membri e alla Commissione venga attribuito un identico potere di azione, il che significa che agli Stati membri e ad un organo di una comunità internazionale compete una identica capacità processuale: aspetto questo di un fenomeno generale di centraliz-

(681) Tali esigenze si affermeranno proprio ad opera della Corte. È interessante a questo proposito notare che gli stessi scrittori i quali hanno messo in rilievo il carattere internazionale del Trattato istitutivo hanno riconosciuto che esso è « *suffisamment souple pour donner naissance à une jurisprudence constructive* », così DE VISCHER, *Actes officiels*, vol. II, Milano, 1957, p. 61.

(682) Sul rapporto fra la norma di un sistema internazionale particolare e la norma internazionale generale rimando al mio lavoro su *Il fenomeno dell'organizzazione e la Comunità internazionale*, cit., p. 185 ss.

zazione delle strutture organizzative degli enti internazionali a cui la Comunità economica europea e la Comunità atomica hanno arrecato un indubbio contributo.

Nell'ambito del procedimento tendente all'attuazione del Trattato si inseriscono anche le azioni promosse dagli organi della Comunità, dagli Stati membri e da ogni persona fisica e giuridica tendenti all'annullamento degli atti del Consiglio o della Commissione che non siano raccomandazioni e pareri, nel quadro di un controllo di legittimità (art. 173 del Trattato). Queste azioni anche quando si inseriscono nel procedimento di attuazione del Trattato, tendono ad assicurare l'osservanza dei principi istituzionali; esse hanno quindi il solo scopo di attuare un controllo e non quello di attuare una funzione di controllo ed insieme di impulso, proprio invece delle azioni precedentemente esaminate.

78. Nel periodo di attuazione previsto dall'accordo istitutivo della Comunità economica europea, le funzioni della Corte sono caratterizzate da una intima compenetrazione con l'azione svolta da altri organi, mentre il processo innanzi alla Corte appare caratterizzato dalla duplicità del campo in cui esso si svolge (ordinamenti degli Stati membri — ordinamento comunitario). Tali caratteristiche si conservano nel periodo di concreto funzionamento della Comunità, il cui sistema processuale appare, anche sotto questo profilo, come un sistema unitario, — intendendo però l'aggettivo con un significato diverso da quello che gli si attribuisce per esprimere l'unicità dei principi procedurali nei vari tipi di processo.

Che non si sia voluto nelle due Comunità più recenti distinguere rispetto al fenomeno della giurisdizione il periodo iniziale dal periodo di funzionamento, appare cosa del tutto naturale. In una materia in continua evoluzione, quale la disciplina dei rapporti economici, appariva necessario assicurare un armonico sviluppo del processo di attuazione della Comuni-

tà economica e del funzionamento di essa: e la Corte di giustizia è l'organo che nella Comunità esprime le esigenze dell'equilibrio fra i vari enti ed assicura per quanto è possibile l'eguaglianza dei soggetti.

Un'attenzione particolare deve essere dedicata al sistema di rapporti fra la Corte e il Consiglio, e fra la Corte e la Commissione. Il controllo che la Corte esercita sui provvedimenti del Consiglio non si discosta dal normale controllo di legittimità sugli atti degli organi istituzionali, ma presenta un interesse per il suo carattere generale. Esso, infatti, si esercita anche rispetto agli atti in cui il Consiglio esplica il proprio potere di decisione ed il potere di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (art. 145 del Trattato). Il controllo della Corte su questi atti assicura pertanto che lo sviluppo della Comunità si adegui agli schemi giuridici posti nell'accordo istitutivo.

La Corte ha pertanto il compito di impedire che lo sviluppo della Comunità avvenga in base ad un potere di autodecisione, proprio invece degli ordinamenti statuali ove esso si attua principalmente ad opera dell'organo cui viene attribuito il potere politico, in quanto nei sistemi degli Stati non esiste il limite ad un autonomo sviluppo che nelle Comunità europee è dato dal Trattato istitutivo, e i limiti stessi posti alle norme ordinarie da norme costituzionali possono venir tolti da altre norme costituzionali, e cioè da norme di pari grado operanti nel medesimo ordinamento. Da ciò consegue che nelle Comunità europee non si possa delineare una differenza fra atto politico — sottratto in linea di massima ad un controllo giurisdizionale e posto in una sfera di piena discrezionalità — e atto non politico. Il principio che già si affermava nella Comunità del carbone e dell'acciaio (683), ha un rilievo

(683) Vedi, sul punto, per tutti l'affermazione già ricordata dello STEINDORFF, *Die Wichtigkeitssklage*, cit., p. 20 ss.; e MATTHIES, *La décision de la Haute Autorité*, cit., u. 219 ss., nonché *supra*, § 53.

ancor maggiore nella Comunità economica e nella Comunità atomica e fa sì che sotto ogni aspetto le Comunità europee appaiano comunità di diritto.

Il controllo effettuato sugli atti della Commissione è a sua volta particolarmente interessante, in quanto si può spiegare nei confronti dell'atto tipico della Commissione, la proposta, attraverso cui la Commissione coopera in larga misura all'attuazione del Trattato istitutivo. Il controllo si esercita poi anche sugli atti posti dalla Commissione su delega del Consiglio, rispetto ai quali la Commissione esercita un potere di decisione (vedi ad es. nella Comunità economica l'art. 119 del Trattato istitutivo).

Una fisionomia più precisa della Comunità economica europea si può poi delineare ove si mettano in rilievo talune differenze fra le funzioni che la Corte esplica nell'ambito della Comunità, e le funzioni che essa esplica nella C.E.C.A. Si abbia presente come nella Comunità economica europea siano impugnabili per vizio di legittimità gli atti obbligatori degli organi istituzionali in genere, e come le omissioni del Consiglio o della Commissione possano venire dichiarate illegittime solo quando esse contrastino con una precisa obbligazione giuridica, mentre nella C.E.C.A. la Corte può esercitare un controllo su singoli atti posti dagli organi della Comunità nella propria sfera discrezionale, e accertare la contrarietà al Trattato di ogni comportamento omissivo dell'Alta Autorità, purchè in esso si configuri un eccesso di potere. Nè minor rilievo merita il fatto che nella Comunità economica europea è stato accolto in una disposizione testuale il principio, posto nell'ambito della C.E.C.A. attraverso l'attività interpretativa della Corte, per cui il potere di impugnare gli atti illegittimi spetta a chi ne è il reale destinatario, in quanto tali atti lo riguardano direttamente ed individualmente.

Deve poi attribuirsi una importanza notevolissima al principio per cui nella Comunità economica il potere di promuov-

vere un ricorso per illegittimità viene disciplinato in maniera del tutto analoga nei confronti degli Stati membri, degli organi della Comunità e delle persone fisiche e giuridiche, essendosi così raggiunta quella parità dei diversi soggetti rispetto alla legittimazione ad agire che la giurisprudenza aveva sostanzialmente negato nell'ambito della C.E.C.A. Ed infine si consideri come nelle due più recenti Comunità gli effetti dell'annullamento di un atto illegittimo consistano nella pronuncia di nullità, e nell'ulteriore possibilità di accertare in via giurisdizionale che l'istituzione, la quale ha emesso l'atto annullato, abbia preso i provvedimenti conseguenziali all'annullamento (684).

Queste caratteristiche, insieme alla tendenza di stabilire i titoli di giurisdizione in maniera più sintetica e a chiarirne il carattere tassativo, danno indubbiamente il quadro di una Comunità in cui la collaborazione dell'organo giurisdizionale cogli altri organi è bensì maggiore che non nella Comunità del carbone e dell'acciaio, ma in cui le funzioni degli organi e le relazioni intersoggettive sono definite con maggiore precisione nel Trattato istitutivo; di una Comunità, cioè, in cui è minore il potere della Corte di organizzarsi in una sfera d'autonomia e di applicare discrezionalmente il Trattato istitutivo, mentre maggiori sono i compiti relativi all'attuazione del Trattato medesimo; di una Comunità, infine, in cui il principio della uguaglianza dei soggetti si è affermato con maggior rigore come conseguenza del carattere maggiormente accentrato della struttura organizzativa e quindi del minor rilievo attribuito agli Stati membri.

79. Come nella Comunità del carbone e dell'acciaio e nella Comunità economica europea, così nella Comunità atomica uno scopo essenziale dell'organo giurisdizionale è quello

(684) Sulle differenze che sussistono in questa materia fra le tre Comunità europee, vedi DAIC, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 132 ss.

di assicurare un controllo sulle attività degli organi della Comunità, e di esercitare, sia pure sempre nella forma del giudizio, un'azione di impulso rispetto all'azione degli altri organi i quali non adempiono ai propri compiti istituzionali. Si ha, quindi, anche in questo caso una azione che tende a fini solo apparentemente diversi. Ma nella Comunità atomica la più stretta compenetrazione che si attua fra l'azione dei privati e l'azione degli organi delle Comunità, e la eguale funzione che rispetto alle ricerche e alla industria atomica esercitano enti pubblici e privati, impone di attribuire alla Corte una serie di poteri tendenti a controllare le attività degli Stati membri e dei privati nel campo atomico. Caratteristica di tali azioni è quella che esse possono venire in ogni caso promosse dalla Commissione (685).

Se volessimo inquadrare in figure tipiche le pronunce emanate dalla Corte su istanza della Commissione nei casi ricordati, ben difficilmente potremmo ridurle ad unità sotto un profilo formale.

Alcune volte la Corte di giustizia compie un accertamento costitutivo, adempiendo ad una funzione che si inserisce in un procedimento, il quale in larga accezione può definirsi di natura amministrativa. Così la Corte constata in base all'art. 21 del Trattato istitutivo la esistenza delle condizioni previste dall'art. 17 del Trattato per la concessione di licenze d'uso. Altre volte la Corte esercita un controllo sui provvedimenti del Collegio arbitrale creato per la concessione di licenze d'uso, nel caso di irregolarità formali o di errata interpretazione del Trattato. Qui il provvedimento della Corte ha la natura di un atto

(685) Per una sintetica descrizione circa i compiti e gli aspetti della Comunità atomica, vedi la mia relazione su *Il problema della legislazione nucleare italiana in relazione agli impegni assunti dall'Italia*, tenuta al Congresso internazionale dei fisici atomici (Pavia, settembre 1959), e pubblicata in *Diritto ed economia nucleare*, 1960, p. 369 ss. Vedi inoltre CANSACCHI, *Unioni internazionali in campo nucleare*, cit.

giurisdizionale, che si esaurisce in un controllo di legittimità sull'azione di un organo che esercita una funzione tipicamente amministrativa.

In un'altra ipotesi alla Corte è attribuito un potere di controllo sull'attività della Commissione; si tratta del potere di riesame sulle misure sanzionatorie prese dalla Commissione, che la Corte ha il potere di rendere esecutive.

Accanto a tali azioni vanno considerate quelle tendenti ad attribuire alla Corte un potere di giudicare circa le violazioni al Trattato eventualmente commesse dagli Stati membri, e circa la contrarietà agli obblighi derivanti dal Trattato di un accordo interstatale o interindividuale: in questo caso si tratta dell'accertamento della violazione di una norma internazionale convenzionale.

Il giudizio della Corte verrà pronunciato, in mancanza di norme particolari, applicando i principi relativi all'adempimento delle obbligazioni propri del diritto internazionale generale, tenendo però presenti le esigenze funzionali delle Comunità. Anche in questo caso è interessante notare come la legittimazione attiva all'azione spetti, oltre che agli Stati membri, alla Commissione, e come sia prevista una azione diretta nei confronti di privati ed imprese quando uno Stato membro invitato ad agire nell'ambito del proprio sistema non vi abbia provveduto (art. 145).

In ogni caso si ha l'impressione che nell'ordinamento della Comunità atomica la funzione della Corte debba adeguarsi alla caratteristica essenziale della Comunità stessa, per cui ai privati, ed in particolare alle imprese, viene attribuita una funzione pubblicistica, mediante il conferimento di poteri che li pongono in posizione di supremazia rispetto agli altri soggetti (686). Alla Corte spetta quindi un compito di controllo

(686) Sul punto vedi, in senso conforme, GUARINO (GIUSEPPE), *Relazione al Convegno sui problemi dello sfruttamento dell'energia nucleare (Roma-Urbino, ottobre 1958)*, in *Atti*, Milano, in corso di stampa.

circa la concessione ai privati di tali poteri: funzione questa che si richiama ad un principio corporativo, nettamente in contrasto con lo spirito informatore della Comunità economica in cui si accolgono, fondendoli, i principi della libertà economica e dell'economia del benessere.

80. Appare evidente come il problema della determinazione della posizione costituzionale della Corte negli ordinamenti degli Stati membri e dell'efficacia dei provvedimenti della Corte si ponga in modo diverso nei vari sistemi. Esso verrà qui esaminato con particolare riguardo all'ordinamento italiano, nel quale si afferma il principio della divisione dei poteri e la cui costituzione presenta un carattere semirigido (687). Ed è pure inutile avvertire che il risultato dell'indagine, che qui si effettua, potrà, con le dovute cautele, venire esteso agli ordinamenti degli altri Stati membri (688).

Appare altresì chiaro a chi analizzi gli scarsi contributi sino ad ora apparsi su questo argomento nella dottrina italiana come il problema sia stato esaminato sotto un profilo solo in apparenza diverso da quello qui configurato. Gli scrittori

(687) Richiamo a questo proposito particolarmente DE VISCHER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier et les États membres, Actes officiels*, vol. II, Milano, 1957, p. 45 ss.; MÜNCH, *Délimitation du domaine du droit des Communautés supranationales par rapport au droit étatique interne*, cit.; GRASSETTI-LAGRANGE, *La Communauté et les entreprises, Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 67 ss.; e, nella dottrina italiana, GUGLIELMETTI, *Introduzione allo studio delle restrizioni e della concorrenza nel Mercato comune*, in *Riv. dir. industriale*, 1958, vol. I, p. 73 ss.; e *Le regole di concorrenza nel Trattato del Mercato comune europeo, loro identificazione e disciplina*, in *Riv. dir. industriale*, 1958, vol. I, p. 221 e ss.; STENDARDI, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiani e delle Comunità europee*, cit.; DI CAGNO, *La disciplina delle intese e delle concentrazioni*, cit., p. 759 ss.

(688) Circa il modo con cui il problema fu impostato e risolto negli Stati membri della Comunità del carbone e dell'acciaio, e circa il richiamo a problemi più generali che fu effettuato dalla dottrina in quell'occasione, vedi l'accurata esposizione di MÜNCH, *Délimitation du domaine*, cit., p. 289 ss.

infatti hanno preso in esame, più che altro, il problema del conflitto fra gli atti compiuti nell'ambito delle Comunità europee e l'insieme di valutazioni proprie degli ordinamenti degli Stati membri, studiando le possibili ipotesi in cui un conflitto può verificarsi.

È poi interessante notare come l'impostazione degli autori sia sostanzialmente la medesima. Da una affermazione del principio separatistico relativamente al problema dei rapporti fra ordinamenti giuridici si è dedotta, appunto, la possibilità di tali conflitti. E da una applicazione dello schema classico elaborato dalla dottrina separatistica per la risoluzione del problema dei conflitti fra ordinamenti si è dedotta la conseguenza che i Trattati istitutivi delle Comunità europee, una volta inseriti negli ordinamenti interni in virtù della legge di esecuzione, entrano a far parte dell'ordinamento giuridico degli Stati membri, il che comporta che vengano tacitamente abrogate tutte le norme interne precedentemente in vigore ed incompatibili con le disposizioni dei Trattati medesimi.

Come poi fosse possibile, date queste premesse, inserire nell'ordinamento italiano attraverso una legge di esecuzione — e quindi attraverso una legge ordinaria — un complesso di norme talune delle quali indubbiamente innovano alla Costituzione italiana e che, nel loro insieme, certamente modificano il sistema costituzionale italiano, la dottrina ha in genere preferito non prendere neppure in esame. Qualche scrittore ha, è vero, affrontato l'argomento: ed in tale caso si è dedotta dalle premesse accolte la conclusione che la legge di esecuzione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee è incostituzionale. A tale soluzione un autore è giunto, in modo certamente corretto, rilevando che non solo le norme accolte nei Trattati istitutivi hanno la natura di norme costituzionali, ma che deve venire contestata la stessa possibilità di porre con una legge ordinaria una norma sulle fonti, quale la norma che accoglie nell'ordinamen-

to italiano i sistemi di produzione del diritto che si ricollegano alle Comunità sopranazionali (689).

Tali osservazioni non sembra esauriscano il campo di indagine. Così, ad esempio, non si è posto se non di sfuggita il problema della validità della legge interna posteriore ai Trattati istitutivi e contraria ai principi ivi accolti. Avendo riguardo alle premesse sopra illustrate il problema andrebbe indubbiamente risolto nel senso che l'efficacia di una simile legge potrebbe in un secondo momento venire paralizzata attraverso l'azione della Corte nei modi previsti dai Trattati istitutivi, e che si avrebbe in ogni caso una illiceità internazionale del comportamento dello Stato: la legge però non sarebbe immediatamente invalida per il diritto interno di taluni Stati membri e cioè della Germania e dell'Italia, in cui non è nulla la legge interna contraria ad una obbligazione internazionale particolare, mentre sarebbe incostituzionale per il diritto di altri Stati (Francia, Olanda, Lussemburgo e sostanzialmente Belgio) (690). Sia nei primi che in questi ultimi sistemi, ad eccezione forse del sistema olandese, gli strumenti di adeguamento ai principi comunitari hanno infatti pur sempre una efficacia indiretta e non immediata (691).

(689) In questo senso vedi LA PERCOLA, *Problemi dell'adattamento al diritto internazionale nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, edizione provvisoria, p. 96 ss., che ho potuto consultare indirettamente attraverso le citazioni del Fabozzi, nell'opera più oltre ricordata. Per una affermazione più generica circa il contrasto fra taluni principi delle Comunità europee e la Costituzione italiana vedi LEONI, *Attività economiche, partecipazioni statali, costituzione, trattati internazionali, in Il diritto dell'economia*, 1958, p. 1018 ss.

(690) Vedi in questo senso DE VISCHER, *op. cit.*, p. 50. Sui sistemi degli Stati membri vedi in generale SOCINI, *L'adeguamento degli ordinamenti statuali all'ordinamento internazionale*, Milano, 1959.

(691) Vedi a esempio per il sistema italiano, le affermazioni del QUADRI, in *Actes officiels*, vol. II, p. 383; e, dello stesso Autore, *Nota sul Convegno di studi sulla politica sociale della Comunità economica europea*, in *Diritto internazionale*, 1959, p. 260 ss. e da ultimo *Diritto internazionale pubblico*,³ cit., p. 445. Per il sistema olandese vedi MÜNCH, *Zur Systematik der Organe*, cit. Nella giurisprudenza italiana vedi le affermazioni della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite

Come agevolmente si scorge, la dottrina italiana non ha esaminato analiticamente tutti i possibili casi di conflitto fra gli atti posti nell'ambito delle Comunità europee e gli atti degli organi degli Stati membri, ma si è limitata ad esaminare singoli problemi, in particolare il problema del conflitto fra le norme del Trattato istitutivo e le norme di origine legislativa degli ordinamenti interni (692). Sarebbe assai facile individuare la ragione di questo indirizzo dottrinale richiamando l'elaborazione, indubbiamente maggiore, che nella dottrina di diritto internazionale ha avuto l'esame di questa figura di conflitto nei confronti delle altre possibili figure. E sarebbe pure abbastanza facile dimostrare come la stessa configurazione di un conflitto risolubile con metodi logico-giuridici fra due norme diverse, astrattamente applicabili ad un medesimo rapporto di fatto, discenda da talune ben note premesse generali riguardo allo schema dei rapporti fra due atti normativi diversi nell'ambito di un medesimo ordinamento (693).

Chiarite le ragioni per cui il problema fu esaminato nella dottrina italiana da un angolo di osservazione preciso, occorre riconoscere che gli Autori hanno saputo risolverlo coerentemente con le premesse generali. Accettando tali premesse è esatto il

(ordinanza 28 gennaio 1957, in *Riv. dir. intern.*, 1958, p. 450) in cui si riaffermano a proposito dei trattati internazionali in generale i principi del separatismo.

(692) Indubbiamente più ampia, e comunque diversa, è la impostazione di parte della dottrina straniera, che si richiama al principio per cui il diritto comunitario avrebbe in ogni caso una efficacia maggiore sia nei confronti del diritto internazionale generale che nei confronti del diritto interno degli Stati membri. Tale concezione venne particolarmente difesa nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio dal LAGRANGE, e viene accolta da una serie di autori. Ad esempio il MÜNCH (*Délimitation...*, cit., p. 289) afferma che « le droit du traité prime le droit national de tout rang, qu'il soit antérieur ou postérieur, et même dans le cadre interne d'un État ».

(693) Circa tale modo di configurare lo schema dei conflitti all'interno di un medesimo ordinamento, vedi da ultimo le osservazioni del BETTI, *L'interpretazione della legge e sua efficienza evolutiva*, cit.

dire che le norme poste nel Trattato istitutivo, una volta inserite per mezzo della legge di esecuzione nell'ordinamento degli Stati membri, hanno il valore di leggi interne di cui si può affermare o negare la costituzionalità. Parimenti conforme alle premesse accolte sarebbe il dire che gli atti compiuti in virtù del Trattato istitutivo devono nei sistemi degli Stati membri prevalere solamente nei confronti degli atti compiuti in virtù dell'ordinamento precedente; a meno che gli ordinamenti degli Stati non prevedano un mezzo di attuazione costituzionale il quale riaffermi la prevalenza dei principi accolti nel Trattato istitutivo nei confronti della legge ordinaria successiva ad essi contraria. Rimane però sempre da spiegare come negli Stati membri che hanno una costituzione rigida, i Trattati istitutivi delle Comunità europee abbiano potuto venire inseriti nell'ordinamento interno attraverso una legge ordinaria, senza che mai alcuno ne abbia rilevato la incostituzionalità sostanziale e formale.

81. Tali essendo le conclusioni coerentemente raggiunte in base alle premesse accolte, la dottrina che qui si espone ha agevolmente riconosciuto gli inconvenienti cui conduceva l'accettazione delle proprie tesi. Si è in sostanza affermato come, a differenza che negli Stati federali nel cui sistema esiste tutta una serie di strumenti idonei ad assicurare la superiorità del diritto federale sul diritto degli enti confederati, l'attuazione dei principi delle Comunità europee avvenga sempre in modo indiretto e dipenda in larga misura dalla buona volontà degli Stati membri, che sono i soli competenti per porre, modificare o annullare il proprio diritto interno. Rispetto alla Comunità del carbone e dell'acciaio si mise poi in evidenza la modestia dei mezzi di coazione nei confronti degli Stati che non adempiono agli obblighi posti nel Trattato istitutivo, chiarendo come in questi casi sia possibile solamente il ricorso alle sanzioni previste dal diritto internazionale comune o a sanzioni indi-

rette (694). Rispetto alla Comunità economica europea, si mise in evidenza il carattere flessibile dei principi posti nel Trattato istitutivo, e l'ampia possibilità che esso offre di stabilire eccezioni a favore degli Stati membri (695).

Un attento esame delle situazioni così descritte dagli autori porta a ritenere che ove venisse accettata la configurazione da essi accolta le conseguenze sarebbero assai più gravi di quelle che essi pongono talvolta in rilievo. Infatti ammettendo la validità delle norme comunitarie nei sistemi degli Stati membri attraverso l'inserimento nel diritto interno di norme desunte da quelle proprie di un ordinamento internazionale d'origine convenzionale, non si può spiegare la modificazione, ad opera di procedimenti previsti nei Trattati istitutivi, del diritto interno posto attraverso la legge di esecuzione quando le norme dei Trattati istitutivi assumono un valore costituzionale. Quanto meno si dovrebbe affermare che norme costituzionali verrebbero abrogate da fonti che deducono la loro validità da una legge ordinaria.

Si deve ricordare che anche quando negli Stati membri opera un controllo costituzionale tendente ad impedire che l'attività del legislatore in sede ordinaria urti contro le disposizioni interne di valore costituzionale desunte dai Trattati istitutivi, tale controllo non può estendersi agli atti giudiziari ed amministrativi posti nell'ambito delle Comunità e che ne modifichino il diritto: il controllo costituzionale opera, infatti, soltanto nei confronti degli atti legislativi. Ed inoltre l'efficacia di questo controllo è condizionata all'attività di un organo dello Stato

(694) Vedi DE VISCHER, *La Communauté...*, cit., pp. 50-51.

(695) Vedi in questo senso soprattutto JAENIKE, *op. cit.*, p. 187 e ss. Circa la possibilità dei singoli Stati di attuare in modo autonomo i principi della Comunità economica vedi BALLADORE PALLIERI, *Il Mercato comune europeo*, cit., spec. a p. 413. Circa la limitatezza del potere della Corte, e quindi della possibilità che le viene attribuita ai fini di creare un sistema comune vedi DUMON, *La formation de la règle de droit...*, cit., p. 85.

membro quale la Corte costituzionale, la cui funzione può venire paralizzata dall'azione della Corte delle Comunità.

Rimane infine da spiegare l'efficacia nell'ordinamento interno delle norme valide nell'ambito delle Comunità e che non si richiamano al testo del Trattato istitutivo, nè ai mezzi di produzione in esso previsti ma che nascono attraverso una consuetudine (696), o attraverso l'opera di un organo delle Comunità, in particolare modo della Corte di giustizia. Ed infatti anche ammettendo, secondo uno schema largamente accolto nella dottrina separatistica italiana, che il richiamo effettuato nella legge di esecuzione sia da concepirsi come un richiamo effettuato ad un fatto normativo (697), sarebbe impossibile giustificare la validità della norma posta nell'ambito comunitario in virtù di un mezzo di produzione giuridica che non sia espressamente previsto nel Trattato medesimo. Ben difficilmente, quindi, si potrebbe spiegare la validità della consuetudine innovativa che si sia affermata nell'ambito dell'ordinamento particolare delle Comunità, o la validità della giurisprudenza innovativa della Corte che abbia pronunciato in una materia non regolata compiutamente nell'accordo istitutivo.

Tali essendo le obiezioni che si possono muovere alla dottrina che spiega l'inserimento dell'atto posto nell'ambito del-

(696) Sul valore della consuetudine nelle Comunità europee, vedi *supra*, § 72 e MATHIJSEN, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, cit., p. 203 ss.

(697) Circa i vari modi in cui la dottrina italiana concepisce il richiamo effettuato da un ordinamento ad un altro ordinamento, vedi SPERDUTI, *Lezioni di diritto internazionale*, cit., p. 104 ss.; MONACO, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Torino, 1960, p. 139, ss.; FABOZZI, *L'attuazione dei Trattati internazionali mediante ordine di esecuzione*, Milano, 1959, p. 28 ss.; che distingue nella dottrina italiana tre correnti principali: l'una facente capo al PERASSI ed al MORELLI che vede nell'ordine di esecuzione un atto di produzione delle norme di adattamento; la seconda, sostenuta principalmente dallo SPERDUTI, che si richiama ad una posizione del PERASSI, per cui l'ordine di esecuzione pone in essere una norma di produzione automatica; la terza, accennata, più che sviluppata, da taluni autori, che concepisce l'ordine di esecuzione come un atto che pone in essere una norma sulla produzione in senso proprio.

le Comunità europee nei sistemi degli Stati membri mediante un richiamo dalla legge di esecuzione al sistema dei Trattati istitutivi, occorre mettere in rilievo come i dubbi siano anche maggiori in relazione alle due più recenti Comunità. In esse è previsto infatti in modo più ampio e analitico di quel che non fosse nella Comunità del carbone e dell'acciaio un sistema di impulso in cui essenziale è l'azione dell'organo giurisdizionale delle Comunità nei confronti dello Stato membro per ottenere l'adempimento delle obbligazioni previste nei Trattati, e si prevedono mezzi, quanto mai efficaci, di adeguamento dei sistemi degli Stati membri all'azione degli organi istituzionali delle Comunità.

L'inserimento del diritto sorto nell'ambito delle Comunità nei sistemi degli Stati membri avviene pertanto con una immediatezza che gli schemi separatistici non configurano adeguatamente. Non si giunge qui certamente ad affermare che il sistema dei rapporti fra ordinamenti comunitari e ordinamenti interni rifletta un adeguamento completo ed immediato del secondo al primo e sia, quindi, analogo al sistema dei rapporti fra il diritto dello Stato federale e il diritto dello Stato membro; ma ciò dipende unicamente dal carattere limitato della giurisdizione della Corte e dalla strumentalità delle norme che attribuiscono ad essa poteri. Soltanto rispetto a talune controversie tassativamente previste, attraverso una procedura indubbiamente complessa, con un'azione che in primo luogo si esercita nei confronti degli organi giurisdizionali degli Stati membri, e solo indirettamente nei confronti degli altri organi, la Corte ha infatti la possibilità di agire all'interno dei sistemi degli Stati membri per l'attuazione del Trattato istitutivo. Pertanto anche il mezzo tecnico della pronuncia in via pregiudiziale da parte della Corte non potrà che avere una efficacia mediata e parziale, così come è limitata e subordinata all'impulso della Commissione la pronuncia prevista dagli artt. 169 e 141 dei Trattati istitutivi.

Non si è, in conclusione, voluto colpire con una sanzione di nullità, operante negli ordinamenti degli Stati membri, qualsiasi atto posto nel loro ambito e contrario ad un principio giuridico valido nei sistemi delle singole Comunità ma bensì colpire atti tassativamente determinati, in linea di massima prevedendo singoli mezzi idonei ad esercitare un controllo, esercitando così un impulso al fine di modificare il diritto dello Stato membro difforme dalle proprie obbligazioni internazionali. Una sanzione di nullità si ha solamente in casi singoli (698). Da ciò consegue che anche nei casi in cui si prevede un più immediato adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento internazionale particolare delle Comunità, esso non può operare se non in seguito ad un accertamento della Corte rispetto ad azioni tassativamente previste.

Nel determinare quale efficacia abbiano nell'ordinamento degli Stati membri gli atti posti negli ordinamenti comunitari non è opportuno distinguere fra atto e atto. I provvedimenti della Corte vanno, sotto questo profilo, posti sullo stesso piano dalle norme poste nei Trattati istitutivi, delle norme poste attraverso l'azione degli organi istituzionali e attraverso i mezzi di revisione e degli atti validi comunque nell'ambito delle Comunità. Conseguenza questa del fatto che i singoli atti delle varie Comunità — nelle quali non si afferma il principio della divisione dei poteri — vanno valutati in maniera identica e, in particolare, del fatto che il provvedimento della Corte comune coopera in maniera determinante alla precisazione e alla formulazione stessa del diritto delle Comunità.

82. Chiarite le difficoltà interpretative alle quali conduce la configurazione dell'inserimento dei principi comunitari nei sistemi degli Stati membri secondo gli schemi della dottri-

(698) Vedi, su questo argomento, le interessanti considerazioni del CAPOTORTI, *Sull'efficacia delle regole di concorrenza applicabili alle imprese nella Comunità economica europea*, in *Riv. dir. intern.*, 1959, p. 3 ss.

na separatistica, per cui la legge d'esecuzione inserisce nel diritto interno norme di contenuto analogo a quelle del Trattato esecutivo tutte le volte che l'ordine di esecuzione sia idoneo a creare norme interne (699), occorre, su di un piano generale, riaffermare come sembri che una tale configurazione non tenga sufficientemente conto del significato della creazione degli enti sopranazionali europei nella vita della comunità internazionale. Per una evoluzione delle forme di convivenza e del mondo di relazioni, interne ed internazionali, si è verificata una autolimitazione degli Stati nell'esercizio di taluni poteri che essi avevano sinora esercitato, e, parallelamente, la creazione di enti a cui è stata attribuita la competenza ad agire con poteri di supremazia in quei campi in cui sino a quel momento gli Stati avevano agito in maniera esclusiva (700). Di conseguenza i sistemi di norme particolari delle organizzazioni assumono un rilievo immediato nell'ordinamento internazionale generale (701).

Ora è del tutto superflua ai fini della qualificazione dei rapporti fra gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri l'indagine condotta da taluni scrittori circa la configurazione giuridica del fenomeno per cui talune zone di attività sono passate dalla sfera di competenza degli Stati

(699) Su questa ultima precisazione, vedi ad esempio da ultimo MALINTOPPI, *Su l'adattamento dell'ordinamento italiano alla Convenzione di Ginevra relativa alla circolazione stradale*, in *Riv. dir. intern.*, 1957, p. 259 ss.; ed in particolare a p. 264. Circa le norme poste nell'ambito delle Comunità sopranazionali europee, è però interessante l'atteggiamento critico dello SPERDUTI (*Diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. dir. int.*, 1958, p. 188 ss.). Questo autore ritenendo « erroneo l'indirizzo dottrinale, che pretende di poter individuare e definire un ordinamento giuridico attraverso una indagine puramente formale » osserva che tale impostazione conduce a distruggere ogni distinzione fra ordinamento originario e ordinamento derivato.

(700) Per una sicura percezione del fenomeno, vedi BALLADORE PALLIERI, *Problèmes juridiques de la C.E.C.A., Actes officiels*, vol. I, Milano, 1958, p. 87 ss.

(701) Vedi in senso conforme ZICCARDI, *Les caractères*, cit., p. 373 (con riferimento a tutti gli enti internazionali) e ZEMANEK, *Über das dualistische Denken in der Völkerrechtswissenschaft*, in *Festschrift Verdross*, Wien, 1960, p. 322.

membri alla sfera di competenza degli enti internazionali (702); come pure è superfluo, sempre ai fini della soluzione del problema che qui interessa, l'attribuire una natura giuridica determinata alle Comunità europee, che alcuni hanno voluto avvicinare agli Stati federali, ed altri (fra cui io stesso) ha preferito qualificare come enti internazionali che danno vita a comunità internazionali particolari, configurandole come un aspetto maggiormente evoluto del fenomeno dell'organizzazione internazionale in cui esse si inseriscono. Altri scrittori infine hanno visto in esse taluni elementi propri dell'unione internazionale, ed altri elementi propri dell'ente di tipo federale, o, come qualche autore preferisce dire, di una Comunità integrata di nazioni (703).

Una tale indagine appare superflua in quanto ai fini della definizione dell'insieme di rapporti che intercorre fra i sistemi delle Comunità e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, resta comunque escluso che si possa intendere l'inserimento del sistema di norme comunitarie nell'ordinamento degli Stati membri come una semplice forma di richiamo alle fonti di produzione del sistema dell'ente internazionale, ovvero come una forma di richiamo di natura recettizia o formale al contenuto delle norme dei Trattati istitutivi. Questa configurazione trascura, infatti, un momento essenziale del fenomeno, e cioè la autolimitazione dei sistemi degli Stati membri nei confronti degli ordinamenti sopranazionali, e l'adeguamento necessario a questi ultimi. Si può, quindi, superare nel nostro campo lo schema usuale che descrive i rapporti da ordinamento a ordinamento anche senza riesaminare se tale schema appaghi ancora il nostro spirito critico, e quindi se esso debba ancora venire utilizzato per configurare il normale richiamo effettuato dall'ordinamento degli Stati ai sistemi internazionali convenzionali.

(702) Sul punto vedi le considerazioni dello SPERDUTI, in *Natura giuridica della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, cit., p. 458 ss.

(703) In questo senso, SPERDUTI, *op. cit.*, p. 453 ss.

Quello che viene configurato come un inserimento delle norme del Trattato istitutivo nell'ordinamento interno va invece considerato come un fenomeno che presenta un duplice aspetto. Da una parte, infatti, l'ordinamento interno dello Stato membro tende a ridurre l'ambito delle proprie attività mediante un procedimento graduale a cui corrisponde un aumento parallelo dell'attività dell'ente sopranazionale, d'altro lato l'ordinamento interno tende ad adeguare il proprio sistema giuridico nelle materie che rimangono disciplinate da esso in via diretta all'esistenza dell'ente sopranazionale, il quale esercita attività e poteri e comunque si determina in modo giuridico rispetto alle medesime persone e sul medesimo territorio su cui lo Stato esercita un diritto di sovranità (704). Tale adeguamento avviene in parte su impulso degli organi delle Comunità, ed in ogni caso avendo come presupposto quell'insieme di situazioni giuridiche che si accentrano nell'ordinamento di esse; ma si tratta pur sempre di un adeguamento a situazioni operanti in un sistema giuridico esterno, così come rappresenta un adeguamento ad un sistema esterno l'adattamento al sistema comunitario che si verifica nell'organizzazione statale durante il processo di riduzione della propria sfera di competenza (705).

(704) Le conseguenze di questo aspetto territoriale nella attività degli enti sopranazionali sono bene esattamente intuite dallo SPERDUTI, *op. cit.*, p. 452 ss.

(705) Sulla configurazione del richiamo effettuato dal diritto interno ai sistemi sopranazionali come un sistema di rapporti fra ordinamenti esterni di cui l'uno (quello statale) si adegua all'altro, negandosi un trasferimento di poteri dal sistema dello Stato a quello della Comunità, vedi invece da ultimo QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*,³ cit., p. 448 (ove si parla di « trasformazione in diritto interno degli atti della Comunità ») e BENTIVOGLIO (voce *Diritto internazionale pubblico*, in *Nuovissimo digesto italiano*). Quest'autore nega si effettui una restrizione dell'area di sovranità dello Stato in base alla impossibilità della coesistenza di due organizzazioni sovrane nello stesso territorio. In realtà non vi è alcuna impossibilità logica, ma bensì soltanto la inesistenza in un determinato periodo storico di altri enti sovrani operanti nel territorio degli Stati.

SEZIONE II

L'azione della Corte rispetto ai conflitti fra i sistemi

SOMMARIO: 83. L'azione della Corte diretta a determinare l'ambito di efficacia rispettivo degli ordinamenti delle Comunità europee e degli Stati membri. - 84. La distinzione fra gli ordinamenti delle Comunità e degli Stati membri. Rilevo e aspetti del problema.

83. I rapporti fra gli ordinamenti comunitari e gli ordinamenti degli Stati membri si concretano, come già si è visto, secondo due schemi diversi. Si ha infatti una attuazione immediata, come è accaduto per la Comunità del carbone e dell'acciaio, quando le valutazioni giuridiche poste nell'ambito della Comunità prevalgono immediatamente sulle valutazioni del diritto interno. Altre volte invece il procedimento ha una attuazione graduale e differita nel tempo, come accade per la Comunità economica europea e in misura minore per la Comunità atomica. Ma sia che si abbia un'attuazione immediata, sia che si abbia un'attuazione differita, il fenomeno presenta un duplice aspetto. Ed infatti gli ordinamenti statuali possono, rispetto a determinate materie, rinunciare a porre una disciplina diretta, la quale viene attuata dal sistema comunitario oppure possono continuare ad esplicare una azione diretta, subordinata però ai principi dell'ordinamento comunitario (706). I due aspetti solitamente si fondono e si intersecano: e così nelle due Comunità più recenti ed al termine del periodo di attuazione si avrà una completa cessazione dell'attività degli

(706) Un'azione diretta dello Stato membro può a sua volta essere prevista per un tempo limitato — e cioè per il periodo di attuazione della Comunità sopranazionale — o, invece, senza limiti di tempo, tutte le volte in cui i Trattati istitutivi hanno conservato allo Stato membro il potere di disciplinare direttamente taluni rapporti, subordinatamente alle direttive di massima poste nei Trattati istitutivi, talvolta attuate mediante l'esercizio dei poteri istituzionali degli organi delle Comunità. Come esempio di quest'ultima figura si vedano le norme della Comunità economica europea in materia di politica sociale (art. 117 e ss. del Trattato istitutivo).

organi statuali solo in determinati settori, così come in determinati settori il sistema della C.E.C.A. si è sostituito al sistema degli Stati membri. Si avrà pertanto da quel momento una invalidità dell'azione degli organi statuali solo in campi ben determinati. Di conseguenza in talune materie tanto la C.E.C.A. quanto le due più recenti Comunità, non agiscono in modo normativo, ma bensì in maniera quasi normativa (707).

Tenendo presenti i vari aspetti del fenomeno non sembra assolutamente corretto configurare l'efficacia della legge di esecuzione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee come se venisse attuato un procedimento tendente a inserire negli ordinamenti interni una serie di valutazioni giuridiche originariamente poste in un ordinamento diverso, e cioè in un ordinamento internazionale particolare.

Nel caso delle Comunità europee non si tratta, infatti, di attuare una nazionalizzazione di una serie ben delimitata di norme giuridiche poste in un sistema estraneo, bensì di un adeguamento a quel sistema considerato nel suo complesso, adeguamento che avviene in taluni casi mediante il riconoscimento del disinteresse dell'ordinamento statale rispetto a materie determinate, ed in altri casi mediante il riconoscimento della subordinazione del sistema statale a quello comunitario. Di conseguenza la legge di esecuzione talvolta pone delle norme dirette ad attuare, in maniera immediata o differita, il trasferimento di talune materie dalla disciplina diretta del sistema giuridico statale alla disciplina del sistema giuridico della Comunità, ed altre volte pone norme tendenti a sottoporre l'ordinamento statale all'ordinamento comunitario.

Si tratta, quindi, di due aspetti nettamente distinti di un fenomeno complesso nel quale si esplica, come fattore deter-

(707) Sul significato dell'azione quasi normativa vedi il mio studio su *Il fenomeno dell'organizzazione e la Comunità internazionale*, cit., p. 50 ss.

minante, l'azione della Corte di giustizia comune. E poichè in ambedue le ipotesi descritte la Corte agisce applicando il diritto comunitario, cui pertanto viene attribuita una preminenza nei confronti del diritto statale, ne risulta che i rapporti che si instaurano fra l'ordinamento della Comunità e l'ordinamento dello Stato membro vanno inquadrati nella teoria dei rapporti fra ordinamento sopraordinato e ordinamento subordinato. Se una analogia si volesse a qualsiasi costo ricercare non potrei che richiamare il sistema dei rapporti fra il diritto internazionale generale e i diritti degli Stati: superiore il primo agli altri « che tuttavia non ne dipendono nè per la loro esistenza complessiva, nè per la validità delle loro singole estrinsecazioni » (708). Mentre però gli ordinamenti degli Stati sono subordinati all'ordinamento internazionale generale in tutte le materie che esso concretamente regola, la subordinazione al diritto delle Comunità si attua solamente in un settore determinato.

Un simile fenomeno, nel suo duplice aspetto, avviene in modi e forme diversissime, utilizzandosi tecniche di attuazione talvolta opposte, non solo da comunità a comunità, ma anche nell'ambito di una medesima comunità. Ma, pur con tali differenze, le previsioni dei Trattati istitutivi che esprimono tale fenomeno tendono ad un identico fine, che è appunto quello di attuare una subordinazione dei sistemi degli Stati membri al diritto delle Comunità europee. Nello scopo che perseguono i principi normativi dei Trattati assumono quindi un aspetto unitario.

Dato il duplice aspetto del fenomeno che si è cercato di descrivere, appaiono fondamentali due problemi: quello della

(708) Così ROMANO, *L'ordinamento giuridico*,² Roma, 1946, p. 153. Sul modo di adeguamento dei sistemi degli Stati membri ai principi della Comunità economica vedi, da ultimo, MALINTOPPI, *Il ravvicinamento delle legislazioni come problema di diritto internazionale*, cit.; MONACO, *La méthode de l'harmonisation normative dans le Marché Commun Européen*, in *Jus et Lex-Festgabe Gutzwiller*, Basel, 1959, p. 149 ss.; MONACO, *L'adeguamento delle legislazioni nazionali nell'ambito del mercato comune europeo*, in *Il diritto dell'economia*, 1957, p. 1147 ss.; BÄRMANN, *Les Communautés européennes et le rapprochement du droit*, cit.

determinazione della sfera reciproca di azione delle due comunità, statale e sopranazionale, in un momento determinato, e quello della determinazione della misura di subordinazione degli ordinamenti statuali agli ordinamenti comunitari. Risolvendo il primo di essi si giunge a precisare l'ambito d'efficacia rispettivo dei due ordinamenti: mentre la soluzione del secondo problema dà la misura concreta dei rapporti dei due sistemi in un momento determinato. Alla Corte di giustizia comune, sia che essa agisca nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri o nell'ambito degli ordinamenti delle Comunità, è attribuito il compito di cooperare in maniera essenziale alla soluzione concreta dei due problemi, i quali sono strettamente connessi. La Corte adempie pertanto ad un compito di fondamentale interesse non solo nella vita delle Comunità europee, ma anche nella vita degli Stati membri i cui ordinamenti vengono per l'appunto largamente determinati, quanto alla loro ampiezza e al concreto modo di essere, dalla sua azione.

Appare superfluo a questo punto ribadire come l'ordinamento degli Stati membri si presenti in ogni caso come un sistema estraneo al sistema della Corte, quali che siano i rapporti organici che la Corte può avere con le strutture di quegli Stati (709). Così pure le norme del Trattato istitutivo, al cui sistema si ricollega la Corte, appaiono estranee, in quanto poste in un ordinamento diverso, ai sistemi giuridici degli Stati membri, benchè esse si impongano quanto all'osservanza nei territori di quegli Stati in virtù dell'adeguamento effettuato mediante le norme di esecuzione.

L'estraneità dei sistemi statuali e sopranazionali, comporta che mediante i procedimenti previsti dalle norme dei Trattati istitutivi si pongano atti e si concretino principi che ri-

(709) Dalla estraneità del diritto degli Stati membri al sistema comunitario deriva l'impossibilità da parte della Corte di applicare i diritti nazionali se non nell'ambito limbitato che venne chiarito al cap. IX. La Corte ha avuto modo di affermare tale principio nella sentenza 4 febbraio 1959, in causa 1/58.

mangono estranei agli ordinamenti degli Stati membri anche quando vengono applicati dall'interprete nell'ambito di essi e persino quando l'interprete sia un organo di quegli Stati. Così la Corte comune agisce talvolta come giudice interno, ma applica in ogni caso norme e principi propri delle Comunità europee. Reciprocamente le norme dei Trattati istitutivi rimangono inserite nel sistema di norme delle singole comunità. Chiunque abbia presente come il sistema delle fonti delle Comunità europee si evolva continuamente in virtù di forze autonome (potere di revisione degli organi comunitari, facoltà ad essi spettante di porre norme dotate talvolta di un'efficacia generale, ampiezza del potere di rilevazione e di creazione del diritto da parte della Corte di giustizia), ed abbia presente come l'interprete del diritto statale debba considerare gli ordinamenti delle Comunità tenendo conto della evoluzione che in essi si attua, non può considerare il Trattato istitutivo come qualcosa di avulso dalla comunità in cui esso è nato, e nel cui ambito esso, in primo luogo, opera.

Da quanto si è detto discende una ulteriore conseguenza. Ed infatti qualsiasi norma o atto giuridico comunitario non può, nell'ambito del sistema sopranazionale, venire in alcun modo a conflitto con una norma e un atto giuridico posto nell'ordinamento degli Stati membri. Non è infatti configurabile in modo assoluto un conflitto fra due norme ed atti giuridici nel senso usuale del termine, in quanto un conflitto si può verificare solo nell'ambito di un medesimo sistema, mentre in questo caso si tratta di due sistemi la cui estraneità è postulata istituzionalmente in entrambi: di conseguenza si attua il principio per cui un ordinamento non può essere rilevante per un altro ordinamento originario se non in base ad una norma di questo, norma che nel nostro caso sarebbe contraria al principio informatore del sistema di rapporti (710).

(710) Vedi, sul punto, ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, voce *Autonomia*, p. 19.

Negli Stati membri, poi, non si può parlare di un conflitto fra le norme del Trattato istitutivo e gli atti posti nell'ambito del sistema comunitario, ed i principi aventi valore costituzionale che vigono in essi, nel senso di un conflitto di legittimità costituzionale. Così una norma del Trattato istitutivo non può entrare in conflitto con una norma costituzionale italiana, in quanto il sistema di controllo costituzionale delle leggi ordinarie, nell'ordinamento italiano come in qualsiasi ordinamento, viene previsto nei confronti degli atti normativi posti direttamente nel sistema, e non nei confronti delle norme poste nell'ambito di un sistema giuridico diverso. È bensì previsto un adeguamento del sistema dello Stato membro al sistema comunitario, ma si tratta dell'adeguamento di un sistema subordinato a un sistema sopraordinato, che avviene ad opera di un organo giurisdizionale che opera in base ai principi del sistema sopraordinato. Non è quindi neppure configurabile nell'ambito di attività della Corte quella contraddittorietà fra i due ordinamenti non risolvibile in via giuridica che può invece sussistere tutte le volte in cui pur essendo previsto l'adeguamento di un sistema ai principi di un sistema diverso manchi un concreto strumento giurisdizionale idoneo ad assicurare l'adeguamento medesimo (711).

Il giudice interno, quindi, posto di fronte ad un contrasto fra un atto valido nell'ambito di una delle Comunità europee e un atto posto nel proprio sistema, non dovrà attribuire la prevalenza all'uno o all'altro in base ai principi che regolano i conflitti fra le norme di un medesimo sistema, ma bensì accertare se all'ordinamento dello Stato o all'ordinamento della Comunità spettasse il potere di disciplinare in un tempo determi-

(711) Così ad esempio, e proprio per la mancanza di uno strumento giurisdizionale, l'adeguamento del sistema italiano alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute avviene solo per le norme che non contengono elementi di contraddizione con la costituzione italiana. Su quest'ultimo punto vedi MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*,⁵ Padova, 1960, p. 972.

nato quel rapporto o se, in quella materia, l'ordinamento interno dovesse o meno adeguarsi all'ordinamento della Comunità. Nel primo caso il giudice risolverà un conflitto di competenza fra due diversi sistemi; nel secondo caso deciderà se un adeguamento è o meno avvenuto; e, nell'ipotesi negativa, potrà talvolta cooperare all'adeguamento qualora ciò sia possibile data la particolare tecnica delle singole norme del Trattato istitutivo (712).

Il compito della Corte comune appare, quindi, essenzialmente diverso, in quanto talvolta la Corte esplica un potere di risoluzione di conflitti di attribuzione (dandosi al termine un valore in parte diverso da quello usuale): altre volte invece si inserisce, in maniera più o meno attiva, in un procedimento di adeguamento di un sistema ai principi di un sistema estraneo. Ma è fondamentale il rilievo che sia il primo che il secondo compito vengano demandati alla Corte comune, il che significa che i conflitti giuridici fra i sistemi delle Comunità e i sistemi degli Stati membri (diversa essendo la soluzione che si delinea per i conflitti che sorgono in sede politica) vengono risolti secondo il diritto delle Comunità e da un organo che normalmente è un organo di esse. Per tali motivi appare esatto l'inserimento dei rapporti fra gli ordinamenti delle Comunità e gli ordinamenti degli Stati membri nel sistema dei rapporti fra ordinamenti sopraordinati e ordinamenti subordinati.

Si cerchi ora di dedurre ogni conseguenza da quanto fu messo in rilievo. Si faccia l'ipotesi che in una qualsiasi controversia innanzi ad un tribunale italiano venga eccepita la incostituzionalità di una norma del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, in quanto si individui un contrasto fra una norma del Trattato e una norma della Costituzione ita-

(712) Sulla necessità che l'adattamento di un sistema ai principi di un altro ordinamento avvenga secondo la particolare struttura del sistema in cui esso si attua vedi, in generale, PERASSI, *L'État dans la Communauté internationale*, Paris, 1949, p. 240.

liana (713). Poichè le giurisdizioni di merito hanno un semplice potere, e non un obbligo, in virtù dell'art. 17 del Trattato istitutivo, di sospendere la procedura e di rinviare la causa per la risoluzione del conflitto alla Corte di giustizia comune, è lecito porre il problema se possa venir deferito alla Corte costituzionale il giudizio circa la questione della legittimità costituzionale del principio comunitario. Anche in questa ipotesi si deve però escludere che il giudice italiano possa sospendere il processo per rinviare la questione all'esame della Corte costituzionale e ciò appunto perchè la fattispecie esula dalle previsioni costituzionali circa i poteri della Corte, che ha giurisdizione per risolvere i conflitti fra due atti normativi propri del sistema italiano e perchè l'autorità della sentenza della Corte si riferisce ad atti che discendono dall'attività di organi legislativi propri del sistema italiano o che comunque sorgono nel sistema italiano (714).

(713) La dottrina prevalente risolve il contrasto attribuendo la prevalenza alla norma costituzionale interna, e ciò coerentemente alle premesse sopra illustrate: vedi ad es. STENDARDI, *I rapporti fra ordinamenti giuridici italiani e delle Comunità europee*, cit., p. 66 ss. Invece il DE VISCHER, *La Communauté européenne*, cit., p. 47, ritiene che il problema non si presenti per la legge costituzionale anteriore al Trattato, in quanto « ou bien le regime constitutionnel de l'État considéré consacre la primauté du Traité sur la Constitution ou bien il interdit au juge interne d'apprécier la constitutionnalité des lois auxquelles les Traités sont assimilés ». Il conflitto può invece sorgere nel caso di disposizioni costituzionali successive al Trattato, e viene risolto in diversa maniera nei paesi membri.

(714) La soluzione che qui viene accolta non è in alcun modo condivisa dai pochi scrittori italiani che hanno preso in esame l'argomento, i quali coerentemente, deducono ogni conseguenza dalla configurazione dell'inserimento delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano, che per essi avviene attraverso la legge di esecuzione del Trattato istitutivo. Così ad es. lo STENDARDI (*I rapporti fra ordinamenti giuridici italiani*, cit.) distingue fra il contrasto fra la norma comunitaria e la norma costituzionale italiana precedente o posteriore al Trattato istitutivo, ma giunge nelle due ipotesi ad identiche soluzioni. Nel primo caso infatti sarebbe possibile una declaratoria di illegittimità costituzionale che pure « porterebbe all'applicazione dell'art. 177 del Trattato della C.E.E. » (*op. cit.*, p. 66); nel secondo caso « le norme costituzionali italiane prevarrebbero senza dubbio » e ciò « sia che si voglia invocare il principio dell'abrogazione tacita per incompatibilità, ovvero quello della illegittimità costituzionale sopravvenuta » (*op. cit.*, p. 67).

Per un inquadramento del problema generale del conflitto fra norma costi-

Neppure in altri casi appare ipotizzabile un potere di giurisdizione della Corte costituzionale relativamente al contrasto fra un principio proprio delle Comunità europee ed un principio accolto dalla Costituzione italiana. Si faccia il caso di atti validi nell'ambito delle Comunità ma che si ricolleghino solo indirettamente ai Trattati istitutivi, presentando quindi un legame meno immediato di quello che non accada rispetto ai principi posti attraverso un procedimento di revisione: si ripeta l'esempio delle norme poste nell'ambito delle Comunità in seguito all'azione di un organo istituzionale: azione che, come nel caso della Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio, può essere *praeter legem*, se non *contra legem*, e infine si richiamino le norme inserite nei sistemi delle Comunità attraverso un accordo unanime degli Stati membri. Tali norme hanno, e in qualche caso soltanto, un legame indiretto col Trattato istitutivo, mentre sussiste rapporto di derivazione dal sistema della comunità posta attraverso il Trattato istitutivo. Come potrebbe in questi casi configurarsi un controllo sulla legittimità costituzionale, quando la norma valida nella comunità e che pure si impone all'interprete italiano, non si può in alcun modo considerare come inserita nel sistema italiano attraverso un sistema di produzione previsto nella legge di esecuzione dei Trattati istitutivi? Non sembra peraltro corretto sostenere che da un atto indubbiamente valido nell'ambito di una delle Comunità europee discendano conseguenze diverse rispetto all'inserimento nei sistemi statuali a seconda che esso si ricolleghi direttamente o meno al Trattato istitutivo. Si ha così un forte argomento per respingere l'ipotesi di un conflitto di costituzionalità fra le norme co-

zionale e norma di attuazione di un Trattato vedi da ultimo FABOZZI, *L'attuazione*, cit., p. 149 e ss. Sugli effetti della pronuncia sulla legittimità costituzionale delle leggi vedi, oltre le opere citate a p. 95, REDENTI, *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, 1957, p. 76, e bibliografia ivi richiamata, e CAPPELLETTI, *L'attività e i poteri del giudice costituzionale in rapporto con il loro fine generico*, in *Scritti Calamandrei*, vol. III, Padova, 1958, p. 83 ss.

munitarie inserite nel sistema italiano e la Costituzione, e quindi sembra insostenibile il configurare le norme del Trattato istitutivo come nazionalizzate in virtù della legge di esecuzione. Ove invece si accogliesse tale premessa sembrerebbe però difficile respingerne la conseguenza per cui solo taluni dei principi giuridici validi nell'ambito della Comunità — e cioè i principi giuridici posti mediante il Trattato istitutivo o attraverso strumenti in esso contemplati — verrebbero sottoposti ad un controllo di legittimità costituzionale, mentre rispetto agli altri ogni controllo resterebbe escluso (715).

La tesi sopra esposta viene confermata dall'esame di altre conseguenze che discendono dalla tesi contraria. In primo luogo una pronuncia costituzionale che dichiari illegittima una norma di attuazione in quanto il precetto di quest'ultima urta con un principio costituzionale porterebbe ad una integrale inefficacia della norma di attuazione; conseguenza che, come viene generalmente ammesso, è sproporzionata al vizio di legittimità (716).

Resta poi da considerare un'altra conseguenza, non meno grave e pericolosa. La Corte costituzionale italiana cui venisse dedotto un conflitto di costituzionalità fra una norma di esecuzione dei Trattati istitutivi e la Costituzione dovrebbe nella ipotesi prevista dagli artt. 91, 177 e 150 dei Trattati istitutivi sospendere il proprio giudizio e deferire la risoluzione della questione alla Corte comune. A ciò si collegherebbe una conseguenza aberrante, in quanto tali ipotesi, benchè estremamente ampie, si riferiscono a gruppi di controversie tassativamente determinate, e non comprendono tutti i casi in cui si può confi-

(715) La conseguenza può venire evitata solo ove si ammetta, come fa il LA PERGOLA (*op. cit.*, pp. 96 ss., 296 ss.) che la legge di esecuzione dei Trattati europei è sempre contraria alla Costituzione. Ma a nessuno sfugge la gravità della tesi, che si supera agevolmente attraverso una diversa impostazione del problema dei rapporti fra gli ordinamenti delle Comunità e gli ordinamenti degli Stati membri.

(716) Conforme FABOZZI, *op. cit.*, p. 150.

gurare un conflitto fra una norma valida nel sistema del Trattato e una norma costituzionale italiana. Soltanto nelle ipotesi previste la Corte costituzionale sarebbe quindi tenuta a sospendere il proprio giudizio e a rimettere la soluzione della questione alla Corte di giustizia comune. Ed anche questo grave inconveniente induce a dubitare dell'esattezza della tesi secondo cui le norme dei Trattati istitutivi verrebbero inserite dalla legge di esecuzione nell'ordinamento italiano.

Sembra, in conclusione, non si possa configurare un conflitto di legittimità costituzionale relativo alle norme di attuazione delle Comunità europee in quanto non sembra esatto concepire che la legge di esecuzione del Trattato istitutivo effettui un richiamo nel senso tradizionale alle norme sorte nell'ambito delle Comunità sopranazionali. Non possono, quindi, intrecciarsi e confondersi due procedimenti, quali quello che si svolge innanzi alla Corte comune in veste di organo giurisdizionale di uno Stato membro e quello che si svolge innanzi all'organo di giustizia costituzionale al fine di accertare la legittimità costituzionale di una norma. Entrambi questi procedimenti operano infatti nell'ambito di un medesimo sistema giuridico, ma tendono a due fini diversi, l'uno avendo lo scopo di assicurare che l'ordinamento interno attui un adeguamento ai principi comunitari, l'altro proponendosi un controllo circa la costituzionalità di una norma sorta direttamente nell'ordinamento interno.

Qualsiasi atto posto nell'ambito dei sistemi comunitari rimane pertanto, rispetto alla Corte comune, un atto di un ordinamento autonomo che si sostituisce ad atti propri dei sistemi degli Stati membri o al quale questi ultimi sistemi si debbono adeguare. Ed occorre mettere in rilievo che un'autolimitazione, da parte dell'ordinamento italiano, del proprio ambito rispetto ad ordinamenti internazionali particolari è perfettamente legittima secondo la Costituzione la quale espressamente prevede all'art. 11 che l'Italia consenta in parità cogli altri Stati alle

limitazioni di sovranità necessarie ad un ordine internazionale che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni, e che promuova e favorisca le organizzazioni internazionali rivolte a tali scopi.

Qualsiasi organo giurisdizionale italiano cui si chiede di pronunciare un giudizio il cui oggetto è compreso nell'ambito di azione diretta degli organi di una Comunità sopranazionale deve quindi astenersi dal giudicare, pronunciando la propria carenza di giurisdizione, in quanto l'ordinamento italiano ha rinunciato a disciplinare materialmente e strumentalmente quella materia. Quando invece si tratti di materie in cui viene conservata la competenza dei sistemi degli Stati membri, subordinatamente però all'osservanza degli obblighi comunitari, i tribunali interni mantengono il potere di giudicare, ma l'esercizio di esso viene subordinato al riesame della Corte comune nei casi previsti rispettivamente dagli artt. 41, 177 e 150 dei Trattati istitutivi. Alla Corte comune è poi demandato nei casi dubbi il compito di giudicare, nella veste di organo cui spetta un potere di competenza sulla competenza, se si versi nella prima o nella seconda ipotesi (717).

Mentre pertanto non può sussistere un conflitto di legittimità costituzionale fra un atto sorto nell'ambito di una delle Comunità e il diritto costituzionale dello Stato membro, sussiste invece, anche se visibilmente esiguo, un campo in cui si possono configurare conflitti fra la valutazione degli organi giurisdizionali degli Stati membri e la valutazione della Corte comune circa l'ambito rispettivo di giurisdizione dell'ordinamento delle singole Comunità e dell'ordinamento di uno Stato membro. Tale possibilità si verifica relativamente alle ipotesi

(717) Per un'ampia casistica circa le questioni rispetto alle quali la Corte deve giudicare se sia o meno conservata la competenza degli Stati membri vedi DUMON, *La formation de la règle de droit...*, cit., p. 98 e DUMON e RICAUX, *La Cour de justice des communautés européennes et les juridictions des États membres*, in *Les Annales de droit et de sciences politiques de l'Université de Louvain*, voll. 18° e 19°.

non previste negli artt. 41, 177 e 150 dei Trattati istitutivi. L'attributo di organo cui spetta un potere di competenza sulla competenza nel delimitare l'ambito di azione degli Stati membri e delle Comunità spetta quindi alla Corte comune nella maggioranza dei casi, non nella generalità di essi.

I conflitti dell'ultimo tipo non sono però mai conflitti risolvibili giuridicamente nell'ambito di un ordinamento singolo, essendo appunto conflitti che insorgono fra due ordinamenti diversi e mancando una norma che preveda uno strumento di risoluzione nell'ambito di uno di essi. Si ha in questo caso un conflitto analogo a quello che può avverarsi fra l'ordinamento di uno Stato e quello della Chiesa cattolica in regime concordatario, quando gli organi dell'ordinamento statale e gli organi dell'ordinamento canonico giudichino diversamente circa l'ambito della rispettiva giurisdizione e quando a nessuno dei due sia stata attribuita dal diritto concordatario una competenza sulla competenza.

Per ciò che riguarda le Comunità europee, il contrasto verrà solitamente risolto in via politica, soprattutto attraverso l'azione del Consiglio. Non si può però escludere una soluzione ad opera di un tribunale che tragga il proprio potere da un accordo fra la Comunità internazionale e lo Stato membro; avendosi così una soluzione giuridica di un conflitto la cui possibilità fu prevista dagli autori dei Trattati istitutivi i quali ebbero sempre chiara la figura del contrasto non risolvibile nei sistemi dei Trattati e tale da poterne mettere in gioco l'esistenza (718) e prevedero per questi casi la possibilità di agire innanzi ai tribunali internazionali (719).

(718) Circa la inidoneità del sistema della C.E.C.A. a risolvere tutti i conflitti possibili fra l'ordinamento comunitario e gli ordinamenti degli Stati membri, vedi DE VISCHER, *op. cit.*, p. 51 ss., dove si mette in rilievo « l'imperfection théorique de ce système » e la necessità che, per mantenerlo « tous les États membres conservent un égal intérêt politique à participer à la vie du marché commun ».

(719) Sul punto vedi il mio studio su *Il fenomeno dell'organizzazione e la Comunità internazionale*, cit., p. 114 e ss. e la bibliografia ivi ricordata,

In conclusione, si deve riaffermare che nel sistema delle Comunità europee non è stata prevista la possibilità di una soluzione giurisdizionale di taluni conflitti di attribuzioni fra gli Stati membri e le singole Comunità e che tale limitazione si ricollega al carattere della giurisdizione della Corte comune. È d'altronde perfettamente comprensibile che non si sia voluto attribuire ad un organo giurisdizionale delle Comunità un potere generale di competenza sulla competenza circa l'ambito di azione reciproca degli Stati membri e degli organi delle Comunità. Tale limitazione, infatti, esprime la fisionomia dei sistemi delle Comunità europee, condizionate, circa la propria esistenza, dalla validità di un Trattato internazionale istitutivo che attribuisce ad esse un carattere del tutto distinto da quello degli organismi di natura federale.

84. Come ho avvertito, non appare opportuno distinguere fra i singoli atti che si riconducono alle Comunità sopranazionali al fine di risolvere il problema del conflitto fra tali atti, e gli atti sorti nell'ambito degli Stati membri: questo non solo per l'impossibilità di una distinzione fra atto ed atto a seconda della diversa natura nei sistemi delle Comunità, ma soprattutto perchè il problema dei conflitti fra gli atti di un ordinamento di uno Stato membro e gli atti posti nelle singole Comunità si presenta come un problema di rapporti fra ordinamenti giuridici diversi. I due sistemi, quindi, si pongono, l'uno rispetto all'altro, come qualcosa di unitario.

Il principio vale anche per gli atti che qui maggiormente interessano, e cioè per i provvedimenti della Corte comune.

Ne consegue che il provvedimento della Corte, abbia esso natura consultiva o giurisdizionale, appare, di fronte agli ordinamenti degli Stati membri, come un provvedimento di un sistema estraneo, immediatamente efficace in essi solo in virtù di un procedimento di esecutorietà previsto nelle norme di attuazione. Si voglia mettere in maggiore evidenza, nella deci-

sione della Corte, l'aspetto di accertamento del modo d'essere di una situazione giuridica, oppure l'efficacia di rilevazione di un sistema giuridico; possieda o meno la sentenza un valore innovativo rispetto all'ordinamento esistente, certamente essa è un atto proprio di un ordinamento estraneo ai sistemi degli Stati membri.

L'immediata operatività, in taluni casi, della sentenza della Corte rispetto ai sistemi statuali, la posizione della Corte quale organo di giurisdizione nei sistemi medesimi, il potere che ad essa viene attribuito con maggiore rilievo e precisione nei due più recenti Trattati al fine di accertare se uno Stato membro abbia mancato ad un obbligo imposto dal Trattato istitutivo, sono diversi aspetti di un medesimo fenomeno. La Corte è cioè uno strumento essenziale perchè si attui il trasferimento di una serie di poteri dal sistema degli Stati membri al sistema delle Comunità e l'ordinamento degli Stati membri si adegui agli obblighi derivanti dai Trattati istitutivi. Tale strumento appare particolarmente efficace in quanto a un organo delle Comunità viene attribuita, in una serie di casi di fondamentale rilievo, una competenza sulla competenza rispetto ai conflitti che sorgono fra uno Stato membro e una Comunità sopranazionale.

Organo di ognuna delle Comunità europee e della più ampia comunità che le comprende e insieme di ciascuno degli Stati membri, la Corte non solo può giudicare, nell'ambito di ognuno di questi ordinamenti, sui conflitti di competenza che insorgono fra di essi, ma ha anche la funzione di determinare quale sia l'ampiezza delle singole Comunità. Infatti, pronunciando circa la ricevibilità di qualsiasi azione, la Corte deve — così come d'altronde fa ogni giudice (720) — giudicare di ave-

(720) Su questo punto vedi particolarmente VERDROSS, *Die Verbindlichkeit der Entscheidungen internationaler Schiedsgerichte und Gerichte über ihre Zuständigkeit*, in *Zeitschrift für internationales Recht*, 1928, p. 445.

re un potere di giurisdizione rispetto ad essa. Tale accertamento il giudice compie non solo determinando che esiste una specifica norma attributiva di giurisdizione, ma anche giudicando che il rapporto dedotto in causa rientra nell'ambito di materie concretamente disciplinate da una norma riconducibile al sistema della Comunità (721).

Qualche dubbio potrebbe nascere a questo proposito relativamente alla sentenza che la Corte comune emette quale organo di giurisdizione dei singoli Stati membri. Questa posizione della Corte potrebbe, a prima vista, far sembrare inesatta la tesi per cui la funzione caratteristica della Corte consiste nel definire gli ambiti rispettivi di competenza dei sistemi comunitari e dei sistemi degli Stati membri. In realtà l'azione della Corte si inserisce in quel complesso di procedimenti tendenti ad attuare negli ordinamenti degli Stati membri una armonizzazione e un coordinamento fra attività comunitarie e attività nazionali e ad assicurare il rispetto nell'ambito dei sistemi degli Stati membri dei provvedimenti degli organismi delle Comunità.

L'azione della Corte nell'ambito dei sistemi giuridici degli Stati membri appare più importante nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica che non nella Comunità

(721) Che nel giudizio circa l'ammissibilità dell'azione si comprenda l'accertamento che il rapporto dedotto in giudizio rientri nell'ambito delle materie disciplinate dall'ordinamento della Comunità fu più volte affermato dalla Corte, nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio. Particolarmente significative sotto questo profilo, mi paiono le affermazioni contenute nella sentenza del 10 dicembre 1957. La Corte ha ritenuto di non potersi pronunciare, non essendosi concretata una situazione obbligatoria nel sistema della Comunità in seguito all'emanazione di un parere: « In altri termini la libertà di decisione e la responsabilità delle imprese, come quella dell'Alta Autorità rimangono piene. La Corte pertanto non ha da pronunciarsi su delle eventualità di cui, in atto, nulla permette di prevedere né la sostanza né la forma » (*Raccolta*, vol. III, p. 217 ss.). Nelle Comunità europee non è possibile pertanto distinguere fra ampiezza della giurisdizione e ambito di applicazione delle norme materiali come è invece possibile, almeno secondo la dottrina prevalente, nei sistemi degli Stati,

del carbone e dell'acciaio. Costituendo le due più recenti Comunità ordinamenti ad attuazione differita, appare necessario che rispetto ad esse si assicuri il progressivo adeguamento delle legislazioni nazionali agli obblighi comunitari. Si ha qui un classico esempio di azione quasi normativa posta nell'ambito degli enti sopranazionali: azione del tutto affine a quella normativa, come ho cercato di dimostrare in altra sede.

La sentenza della Corte comune, pur agendo la Corte stessa quale organo giurisdizionale dei singoli Stati, viene pronunciata applicando i principi dell'ordinamento internazionale particolare di ciascuna delle Comunità (722). Si attua così un fenomeno di utilizzazione da parte di un ordinamento statale dell'attività di un organo giurisdizionale compiuta in base ad un diverso sistema giuridico. Tale fenomeno non è però del tutto analogo ad altri già ampiamente conosciuti ed analizzati dal diritto internazionale: si pensi ad esempio all'attività di un organo giurisdizionale dello Stato occupato che, applicando le norme del proprio ordinamento, compie sul territorio occupato una attività riferibile allo Stato occupante. La Corte, infatti, quando opera quale organo giurisdizionale dei singoli Stati membri agisce pur sempre in un settore in cui l'azione dello Stato è subordinata ai principi della Comunità sopranazionale (723). Si tratta pertanto, come già si è visto, di rapporti fra ordinamento sopraordinato e ordinamento subordinato, e non di rapporti fra ordinamenti coordinati, sottoposti entrambi all'ordinamento internazionale generale, come sono pur sempre i

(722) Sulla individualità e reciproca indipendenza delle Comunità europee in relazione all'istituzione di organi comuni vedi da ultimo DECLEVA, *Le istituzioni comuni delle comunità europee*, in *Diritto internazionale*, 1959, p. 415 e ss.

(723) Una diversa costruzione sarebbe possibile ove si distinguesse fra Comunità sopranazionale ed Unione, come fanno taluni scrittori tedeschi e, con maggior rigore, il MORELLI e lo SPERDUTI che da ultimo si è sforzato di attuare la distinzione relativamente al potere giurisdizionale della Corte. Circa la tesi, e circa taluni rilievi critici, rimando alla mia recensione al libro dello JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*, in *La Comunità internazionale*, 1958, pp. 430-432.

rapporti fra gli ordinamenti dello Stato occupante e dello Stato occupato.

I singolari aspetti dei rapporti fra gli ordinamenti delle Comunità e quelli degli Stati membri, rapporti alla cui determinazione l'attività della Corte comune arrega il contributo di gran lunga più notevole, confermano come gli ordinamenti delle Comunità europee si inseriscano con caratteristiche originali nel processo evolutivo della comunità internazionale di cui costituiscono, attualmente, uno dei fenomeni di maggior rilievo.