

ANNO XXVII - 1958/59

NUOVA SERIE A - N. 11

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE



EDITORE DOTT. A. GIUFFRÈ - MILANO

STVDI VRBINATI

SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE

Anno XXVII

1958 - 1959

*
TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI
*

CAPITOLO I

CARATTERI GENERALI DELLA CORTE

SOMMARIO: 1. Premesse generali. - 2. La funzione della Corte rispetto alle Comunità e rispetto agli Stati membri. - 3. L'azione esercitata dalla Corte nell'ordinamento particolare delle Comunità. - 4. Caratteristiche dell'azione nell'ambito delle singole Comunità. - 5. Sulla natura giurisdizionale della Corte comune. - 6. L'efficacia dell'attività giurisdizionale della Corte rispetto ai sistemi giuridici in cui essa opera.

1. L'istituzione di una Corte comune per la Comunità economica europea, per la Comunità dell'energia atomica e per la Comunità del carbone e dell'acciaio ha fatto nascere una serie di questioni che si sono inserite nella vasta problematica derivante dalla creazione delle Comunità europee. Chiari, infatti, apparivano gli scopi che si erano prefissi gli autori della Convenzione sulle istituzioni comuni (1): con essa si è indubbiamente cercato di attuare una semplificazione strutturale nelle Comunità, e contemporaneamente di portare un contributo al processo di unificazione europea. Gli uomini politici che elaborarono i Trattati europei avvertirono poi chiaramente quali problemi funzionali e strutturali si ricollegassero alla istituzione di organi comuni, ma opportunamente preferirono lasciarne

(1) Assai interessante, sotto questo profilo, appare la discussione svolta alla Camera dei deputati italiana dal 18 al 26 luglio 1957, per l'approvazione dei Trattati europei. Particolarmente importante appare lo sforzo dei vari oratori di definire la funzione che il complesso dei trattati esercita nel processo di unificazione europea. Per una chiara esposizione dei vari interventi, vedi *Relazioni internazionali*, 1957, p. 963 ss. La Convenzione sulle istituzioni comuni, stipulata contemporaneamente ai Trattati di Roma, venne riprodotta in varie pubblicazioni: in questo studio viene richiamata dall'VIII volume dei *Documenti* a cura della S.I.O.I., (Padova, 1957), p. 251 ss.

la soluzione alla prassi delle comunità, e al loro naturale sviluppo, dal quale essi confidavano sarebbe venuta una chiarificazione.

Tale intuizione fu indubbiamente esatta: a due anni dalla ratifica della Convenzione, infatti, il campo d'indagine appare sufficientemente precisato, e non impossibile appare un tentativo di sistemazione dei singoli problemi.

2. Merita innanzitutto che si consideri la stessa terminologia usata nella Convenzione, ed in particolare modo vengano analizzati i due termini compresi nell'espressione: istituzioni comuni. L'esatto significato di essi va chiarito in relazione ad una serie di espressioni, linguisticamente affini, le quali vengono comunemente impiegate nella stessa scienza del diritto internazionale con significati spesso notevolmente diversi.

In primo luogo si parla, talvolta attribuendovi un significato affine e altre volte attribuendovi un significato diverso, di organi (comuni, collettivi e internazionali) di più Stati, e altre volte di organi di unioni di Stati. Senza indagare sulle ragioni dell'uso di una tale terminologia (2), basterà aver chiarito che gli scrittori più recenti, preferendo il termine « organo di unioni di Stati », hanno inteso mettere in rilievo come nella comunità internazionale moderna la competenza ed i poteri dell'organo si richiamino ad un ordinamento di una comunità particolare organizzata; pur potendosi avere una riunione di organi statuali (ad es. una conferenza, o un congresso nel senso tradizionale della parola) da cui non deriva un ordinamento internazionale particolare (3).

Ciò premesso, occorre richiamare la differenza fra organo comune, organo collettivo e organo internazionale. Come organo comune nelle unioni organizzate o istituzionali si intende, da

(2) Sul punto vedi le esatte osservazioni del QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*,³ Palermo, 1960, p. 466 ss.

(3) Così QUADRI, *op. e loc. cit.*

una serie di autori, quell'individuo o quel collegio di individui il quale contemporaneamente riveste la qualifica di organo di due o più enti internazionali membri dell'unione, ma la cui azione viene imputata non già simultaneamente ad essi, ma bensì all'uno o all'altro di essi, a seconda che l'individuo o il collegio abbia agito nella qualità di organo dell'uno o dell'altro membro. La figura viene solitamente presa in esame a proposito delle unioni organizzate di più Stati (4), ma si attua anche con una certa frequenza rispetto ad unioni, i cui membri sono a loro volta enti diversi dagli Stati, e quindi unioni di Stati: si pensi ad esempio al Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che agisce anche quale organo giurisdizionale di altre istituzioni specializzate (5).

Altri autori invece per organo comune — individuale o collegiale — intendono l'apparato attraverso il quale più enti internazionali agiscono in modo identico e simultaneo per quanto concerne la sfera di competenza che è loro propria: anche in questo caso il fenomeno è stato analizzato a proposito degli Stati (6).

Il medesimo fenomeno che questi ultimi autori designano col nome di « organo comune » viene da altri scrittori designato col nome di « organo collettivo » (7) o con quello di « organo internazionale » (8); con queste espressioni ci si riferisce, così

(4) Vedi ad es. le precisazioni del MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*,⁵ Padova, 1958, p. 239 ss., il quale autore però accoglie una diversa configurazione, quella cioè di organo collettivo.

(5) Sul punto vedi il mio lavoro su *I rapporti fra il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro e la Corte internazionale di giustizia*, in *Comunicazioni e Studi dell'Istituto di diritto internazionale e straniero dell'Università di Milano* (nelle ulteriori citazioni indicate: *Comunicazioni e Studi*), vol. VII, Milano, 1955, p. 259 ss.

(6) Così ad es. dal PERASSI, *Lezioni di diritto internazionale*, vol. I, Padova, 1952 (ristampa), p. 142 ss.

(7) Così da ultimo MORELLI, *op. cit.*, p. 240.

(8) Così ad es. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1929, p. 202, per il quale autore l'organo comune è invece fondamentalmente un organo interno di più soggetti (*op. cit.*, p. 201).

come fanno gli scrittori sopra ricordati, all'organo la cui attività viene imputata a due o più enti, i quali attraverso di esso agiscono simultaneamente e in modo identico. Anche a questo proposito la dottrina di diritto internazionale si è particolarmente riferita all'organo collettivo di più Stati: ma è del tutto configurabile tanto l'organo collettivo istituito fra Stati ed unioni internazionali (come esempio si assuma il Consiglio dell'Associazione fra la Comunità del carbone e dell'acciaio e la Gran Bretagna) (9) quanto l'organo collettivo costituito fra più unioni internazionali (e si pensi qui al Consiglio dei ministri delle tre Comunità europee).

Più complessa appare la precisazione del significato della parola « istituzione » ove essa non venga intesa nel senso attribuitole dalla scuola della giurisprudenza sociologica, ma in un senso più limitato, con riferimento alla struttura delle unioni internazionali. Usando il termine « istituzione » si tende, soprattutto nella dottrina francese, a valutare il complesso di norme formanti l'ordinamento internazionale di una unione, le quali norme, in quanto norme internazionali particolari, riflettono una struttura organizzativa rilevante per l'ordinamento internazionale (10). In questo senso le competenze degli organi, i loro rapporti, le loro funzioni, si riflettono o — se si vogliono accogliere diverse premesse — sono determinate da norme che, in quanto norme internazionali particolari, si inseriscono nell'ordinamento internazionale generale.

Occorre però precisare che nella terminologia dei Trattati istitutivi delle Comunità europee per « istituzione » si inten-

(9) Sulle funzioni e sulla struttura della Associazione vedi De Soto, *Les relations internationales de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye* (d'ora in poi richiamati con l'abbreviazione *Recueil des Cours*), 1956, II, p. 32 ss. e soprattutto p. 64 ss. Sull'atteggiamento della Gran Bretagna nei confronti della C.E.C.A. vedi, in generale BRANSTON, *Britain and European Unity*, London, 1953.

(10) Usa il termine « istituzione » nel senso sopra illustrato, ad esempio, DE SOTO, *Les institutions de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1957.

de semplicemente designare l'organo principale dell'unione (11), le cui funzioni sono previste e disciplinate nei Trattati istitutivi; sottolineandosi che in una Comunità internazionale una istituzione non può venire posta attraverso le cosiddette « norme di prassi » (12).

Indubbiamente la Corte di giustizia delle Comunità europee, nelle sue funzioni abituali, va inquadrata nella figura dell'organo comune di più enti internazionali, attribuendo all'espressione il significato di organo di ognuna delle tre Comunità europee, che agisce ora per l'una ora per l'altra di esse.

Si deve però mettere in rilievo il fatto che la Corte presenta una nota del tutto singolare in quanto, mentre solitamente essa agisce quale organo comune ai tre enti sopranazionali europei, altre volte, e precisamente nei casi di impugnazione in via preliminare previsti dagli articoli 41 del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio, 177 del Trattato istitutivo della Comunità economica, e 150 del Trattato istitutivo della Comunità atomica, essa agisce quale organo comune dei singoli Stati membri (13), compiendo un'attività che senza alcun dubbio è internazionalmente rilevante. Non è però impossibile configurare taluni casi in cui la Corte comune agisce quale

(11) Sul punto vedi particolarmente SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni di governo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, I, *L'organizzazione della Comunità quale organizzazione di governo*, in *La Comunità internazionale*, 1958, p. 249 ss. Nel medesimo senso adopera il termine « istituzione » il DECLEVA, *Le istituzioni comuni delle Comunità europee*, in *Diritto internazionale*, 1959, p. 415 ss.

(12) Significativa, a questo proposito, la decisa ostilità che la Corte di giustizia, nell'ambito della C.E.C.A., ha manifestato ad attribuire rilievo agli atti compiuti dalla Commissione dei presidenti. Vedi sul punto, particolarmente la sentenza del 12 luglio 1957.

(13) Sul punto vedi particolarmente lo studio del MORELLI, *La Corte di giustizia delle Comunità europee come giudice interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1958, p. 3 ss. e il mio lavoro dal titolo *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Rivista dir. proc.*, 1958, p. 540 ss. Circa le funzioni esercitate dagli organi della Comunità nell'ambito degli Stati membri in generale, vedi i cenni dello SPERDUTI, in *Natura giuridica della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *La Comunità internazionale*, 1957, p. 455.

organo collettivo di due delle Comunità o anche di tutte e tre, usando il termine nel senso sopra specificato.

Un primo caso potrebbe venire configurato in relazione a quell'insieme di attribuzioni che, non del tutto propriamente, vengono designate col nome di competenza internazionale della Corte. La competenza internazionale appare singolarmente ridotta nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica in corrispondenza ad un notevole rafforzamento della struttura accentrata delle Comunità; o meglio i due più recenti Trattati prevedono un'attività della Corte, sempre in questo campo, maggiormente inserita nel meccanismo comunitario (14). Indubbiamente una competenza di questo tipo è quella prevista all'art. 89, 2° comma, del Trattato istitutivo della C.E.C.A., all'art. 182 del Trattato della Comunità economica e all'articolo 154 del Trattato della Comunità atomica, per cui la Corte di giustizia è competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l'oggetto del Trattato istitutivo, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di compromesso. In una controversia relativa all'ambito di applicazione delle norme dell'uno e dell'altro Trattato, in quanto si discuta se una materia venga regolata dall'uno o dall'altro di essi, la Corte agirebbe simultaneamente quale organo delle due Comunità.

In questi casi appare indiscutibile che la Corte assuma contemporaneamente le funzioni di organo delle diverse Comunità, il cui ambito di competenza si tratta appunto di stabilire. Non si può porre quindi un problema analogo a quello che si pone relativamente ai normali organi giudiziari internazionali rispetto ai quali si è discusso se sia più opportuno configurare il rapporto che intercorre fra essi e la comunità internazionale generale come un rapporto organico (organo di funzione) o come un rapporto che si concretizza attraverso un istituto, inter-

(14) Sul punto vedi particolarmente il lavoro del DAIG, *Die Gerichtsbarkeit im E. W. G. und Euratom*, in *Archiv des öff. Rechts*, 1958, p. 13 ss.

nazionale o collettivo: formule diverse che sostanzialmente indicano un identico concetto. Ed infatti si deve a questo proposito ricordare come in ogni caso la dottrina ammetta una analogia fra le figure di organo collettivo e di istituto collettivo, anche quando non utilizza il concetto di organo di funzione per descrivere l'attività dei tribunali internazionali (15). Il problema non sorge per la Corte di giustizia comune, che a mio avviso è indubbiamente un organo, comune o collettivo, di più comunità internazionali particolari che si inseriscono nella comunità internazionale generale.

Resta quindi chiarito che la Corte delle Comunità europee agisce, a seconda dei casi, sia quale organo di ognuna delle Comunità, sia quale organo comune dei singoli Stati membri nell'ambito di una delle tre Comunità, sia quale organo collettivo di due delle Comunità, o di tutte le Comunità stesse, attribuendosi a queste espressioni il significato che venne sopra precisato.

3. Indubbiamente la Corte di giustizia comune, funzionando nell'ambito delle tre Comunità europee così come esse sono costituite attualmente, favorisce sia la concentrazione dell'attività degli organi delle singole Comunità nel cui ambito essa opera, sia una concentrazione dell'azione politica delle tre Comunità (16).

(15) Così ad es. MORELLI, *Nozioni*, p. 254. L'analogia fra le varie figure si può agevolmente spiegare ove si ponga mente all'effetto evolutivo delle unioni, sul quale fenomeno sono sempre attuali le pagine dell'ARANCIO RUIZ (GAETANO), in *Rapporti contrattuali fra Stati ed organizzazione internazionale*, Modena, 1950, p. 141 ss.

(16) Sui due aspetti del fenomeno di concentrazione vedi DEHOUSSE, *Les aspects politiques et institutionnels de la Communauté Economique Européenne*, in *Les aspects juridiques du Marché Commun*, Liège, 1958, p. 31 ss. Sugli ostacoli che incontra l'azione di un organo giurisdizionale comune nell'opera tendente a rendere uniforme l'interpretazione delle medesime norme convenzionali all'interno di ordinamenti diversi (nella specie degli Stati membri) vedi da ultimo le considerazioni del CAPOTORTI, *Sulla interpretazione uniforme dei Trattati europei*, in *Riv. dir. internaz.*, 1960, p. 3 ss.

Non bisogna però dimenticare che una tale opera di concentrazione, sia nel campo giudiziario, sia nel campo amministrativo, sia, per quanto è compatibile con una organizzazione sopranazionale, nel campo politico (17), può essere gravemente ostacolata dal carattere aperto delle tre Comunità (18).

Per la Comunità del carbone e dell'acciaio, come è noto, «ogni Stato europeo può aderire al Trattato» (art. 98 del Trattato istitutivo). Per quanto più consona alla struttura del Trattato, in relazione ai suoi sviluppi, appaia la posizione di Stato associato che quella di Stato aderente, e per quanto la politica esterna della Comunità si sia in effetti sviluppata unicamente nello sforzo di promuovere accordi di associazione, non si può affatto escludere l'adesione di terzi Stati alla Comunità, nelle forme e nei modi previsti dall'art. 98 del Trattato istitutivo (19).

Analogamente, per l'art. 237 del Trattato istitutivo della Comunità economica e per l'art. 205 del Trattato istitutivo della Comunità atomica, ogni Stato europeo può domandare di diventare membro della Comunità. Ma nella Comunità economica, la quale non tende alla disciplina di un gruppo determinato di interessi, ed il cui carattere strumentale rende più agevole l'adattamento del sistema alle nuove esigenze, l'adesione di terzi Stati, che in questo momento sembra si attui da parte della Grecia, è estremamente più facile che nella Comunità del carbone e dell'acciaio. In ogni caso per nessuna delle tre Comunità eu-

(17) Circa le funzioni politiche esercitate da organi di enti internazionali vedi SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, Milano, 1959, p. 278 ss.

(18) Su taluni aspetti di una possibile evoluzione delle Comunità europee in relazione al carattere aperto di esse, e, d'altra parte, alla loro tendenza regionale, vedi i cenni del BINDSCHEDLER, *Rechtsfragen der europäischen Einigung*, Basel, 1954, p. 44 ss. Sui vari modi di collaborazione fra la Comunità economica cogli Stati e organizzazioni internazionali, vedi CASSESE, *Le relazioni internazionali della C.E.E.*, in *La Comunità internazionale*, 1960, p. 470 ss.

(19) Circa la funzione esplicata da una organizzazione internazionale nell'ammissione di nuovi membri vedi le considerazioni del SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 57 ss.

ropee esistono ostacoli d'ordine giuridico a che ciascuna di esse possa nel futuro avere un ambito territoriale diverso dalle altre due, e limitato soltanto dallo spazio regionale europeo.

È chiaro che una simile evoluzione delle tre Comunità renderebbe estremamente più difficile l'elezione dei giudici della Corte comune ma non turberebbe in alcun modo la configurazione delle sue funzioni, così come è possibile delinearle attraverso i Trattati istitutivi delle tre Comunità, la Convenzione sulle istituzioni comuni, e la parziale esperienza della Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio. Nel caso di mutamento dell'ambito territoriale di taluna delle Comunità, la Corte continuerebbe ad agire, di volta in volta, quale organo di ciascuna delle Comunità e di ciascuno degli Stati membri. L'adeguamento della Corte comune ai nuovi compiti sarebbe in questo caso immediato e non sorgerebbe alcun ostacolo strutturale, come invece si avrebbe per l'Assemblea comune. Il principio infatti per cui quest'ultimo organo rappresenta direttamente le popolazioni degli Stati membri farebbe indubbiamente sorgere complicazioni di struttura e di funzionamento ben difficilmente superabili. Ma indubbiamente anche l'opera della Corte — come l'opera del Comitato economico e sociale, che è il terzo organo comune — sarebbe gravemente pregiudicata da un ampliamento nell'ambito territoriale di taluno dei tre ordinamenti comunitari.

Si può facilmente porre in rilievo come una simile eventualità impedirebbe alla Corte di attuare la propria funzione tendente a porre ed a precisare i principi dell'ordinamento particolare formato dall'unione degli Stati membri delle tre Comunità, funzione essenziale nell'economia dei compiti demandati alla Corte. Non sarebbe esatto opporre a tale argomento che la Corte nell'ambito dell'ordinamento particolare degli Stati membri può e deve precisare i principi dei sistemi giuridici cui fanno capo le tre Comunità, e che questi principi sono indubbiamente diversi, sia sul piano delle norme materiali

che su quello delle norme strutturali. Infatti i tre sistemi giuridici delle Comunità non solo presentano una serie di interferenze reciproche, ma addirittura sono legati da una serie di rapporti condizionanti. L'attuazione del Trattato istitutivo della Comunità economica europea è ad esempio limitata e condizionata dall'esistenza di una Comunità atomica e di una Comunità del carbone e dell'acciaio, i cui principi, spesso contrastanti con quelli accolti nella Comunità economica, impediscono lo sviluppo dei principi accolti nel Trattato istitutivo di quest'ultima in due campi essenziali. Spetta proprio alla Corte di precisare, attraverso la propria giurisprudenza, gli aspetti fondamentali delle tre Comunità, e il loro campo d'azione reciproco.

Ciascuna delle tre Comunità avrà quindi una fisionomia concreta ed un campo preciso d'azione in quanto nella stessa sfera di competenza territoriale in cui essa agisce esistono ed operano altre comunità, il cui potere si esercita nel medesimo ambito territoriale. Ben difficilmente, per fare un esempio, si potrebbero attuare i principi della Comunità atomica qualora essa comprendesse una serie di paesi, taluni dei quali soltanto attuassero i principi accolti nella Comunità economica (20).

Si aggiunga a questa difficoltà l'inconveniente che sorgerebbe inevitabilmente dal fatto che la Corte di giustizia non potrebbe richiamarsi, nell'integrare il sistema delle fonti di diritto delle comunità in base all'ampio potere che le viene conferito e di cui sino ad ora ha fatto una larga applicazione, ad un insieme unico di principi generali vigenti negli Stati membri. La giurisprudenza della Corte di giustizia della C.E.

(20) Sul punto vedi, in senso conforme, CARSTENS, *Die Entwicklung des gemeinsamen Marktes in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Atomgemeinschaft, und Gemeinschaft für Kohle und Stahl* (*Zeitschrift für ausl. öff. Recht und Völkerrecht*, 1958, p. 459 ss.). Vedi anche, nello studio, le considerazioni sui problemi nascenti dalla diversa validità temporale dei Trattati, avendo gli ultimi due una durata illimitata, mentre il Trattato della C.E.C.A. ha una durata di 50 anni.

C.A. mostra come quel tribunale sia sempre stato perfettamente cosciente dell'efficacia che le sue decisioni avrebbero avuto, al di là della definizione dei singoli casi, su tutto lo sviluppo del sistema giuridico della Comunità; e d'altra parte mostra quale largo uso esso abbia fatto del ricorso ai principi generali del diritto riconosciuti in tutti gli Stati membri, ai fini di integrare le disposizioni del Trattato (21).

Soltanto la coincidenza dell'ambito territoriale delle tre Comunità rende possibile il formarsi di una giurisprudenza che utilizzi come fonte i principi generali del diritto accolti negli Stati membri individuando una serie di principi ad essi comuni ed inseribili nei sistemi delle Comunità europee. Conclusione questa che si deve accettare anche respingendo la tesi, sostenuta da taluni scrittori e particolarmente dal Lagrange, che vede nei sistemi delle Comunità una naturale espressione ed un momento dell'attuazione graduale del processo già in atto di unificazione degli ordinamenti degli Stati membri (22).

Un ampliamento della sfera territoriale delle Comunità renderebbe poi assai più difficile una evoluzione del sistema processuale della Corte. Una serie di gravissimi ostacoli sorgerebbero infatti nel caso che si volesse modificare il Regolamento di procedura, e ciò in conseguenza del principio accolto dall'art. 188, 2° comma del Trattato della Comunità economica europea, e dal 2° comma dell'art. 160 del Trattato della Comunità atomica (23) ed attuato anche nella Comunità del car-

(21) Particolarmente importante appare la sentenza 12 luglio 1957 in cui la Corte affermò il principio della revocabilità di un atto amministrativo illegale, perchè tale principio è ammesso in tutti gli Stati membri (vedi *Raccolta*, vol. III, particolarmente pp. 112-113).

(22) Su tale concezione vedi in particolare gli studi del LAGRANGE, *La Cour de Justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1954, p. 422 ss., e da ultimo *L'ordre juridique de la C.E.C.A. vu à travers la jurisprudence de sa Cour de Justice*, *ibidem*, 1958, p. 840 ss.

(23) Secondo tali articoli la Corte di giustizia stabilisce il proprio Regolamento di procedura: ma esso regolamento viene sottoposto all'approvazione una-

bone e dell'acciaio quando venne approvato il Regolamento della Corte comune. Indubbiamente una diversa composizione del Consiglio delle tre Comunità renderebbe estremamente difficile una riforma del Regolamento, dato che l'approvazione delle modificazioni dovrebbe avvenire con voto unanime di tutti i membri del Consiglio.

Anche sotto questo profilo appare quindi evidente che una modificazione dell'ambito territoriale di una delle tre Comunità europee non potrà avvenire senza che si modifichi profondamente la struttura delle altre. Benchè sia difficile prevedere se in ogni caso verrebbe conservata, provvedendosi alle necessarie riforme, la unicità degli organi comuni, è indubbiamente radicata la convinzione che tale unicità sia un carattere così difficilmente modificabile da apparire istituzionale. La Convenzione relativa a talune istituzioni comuni assume quindi, sotto questo profilo, un rilievo di fondamentale importanza rispetto all'ordinamento particolare degli Stati membri delle tre Comunità.

4. Se per le ragioni strutturali che furono sopra esaminate è apparso corretto attribuire un carattere di estremo rilievo all'azione di unificazione che l'organo giurisdizionale compie nell'ambito delle Comunità europee, appare altrettanto necessario precisare quali profonde differenze siano rilevabili nelle stesse Comunità, ed in quale modo queste differenze possano esercitare un'influenza nello svolgimento dell'attività della Corte.

Una descrizione della fisionomia, e soprattutto degli scopi della C.E.C.A. non può prescindere dalle sue origini che si

nime del Consiglio. Nella Comunità del carbone e dell'acciaio lo stabilire il Regolamento rientrava invece nella competenza esclusiva della Corte (art. 44 dello Statuto della Corte). In via di fatto però il Regolamento di procedura della Corte comune, così come il nuovo testo di esso, vennero sottoposti all'approvazione dei Consigli delle tre Comunità.

riallacciano a due grandi movimenti di concentrazione di gruppi di produttori: il pool franco-tedesco del carbone del 1926 e la concentrazione delle industrie pesanti europee realizzata nel 1924 (24). Gli impulsi europeistici che ebbero tanta influenza sui lavori preparatori del Trattato istitutivo della Comunità non poterono impedire che essa venisse configurata come sostanzialmente diretta alla tutela degli interessi dei produttori e dei distributori del carbone e dell'acciaio anche se tale configurazione deve essere parzialmente attenuata per l'accoglimento, che si è avuto nel Trattato istitutivo, di taluni principi ispirati all'economia del benessere (25). Non si giunse certamente all'accoglimento di una concezione corporativistica nel

(24) Vedi sul punto le chiare considerazioni del RIEBEN, *De la cartellisation des industries lourdes européennes à la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Recueil des Cours*, 1956, II, p. 117 ss. In senso analogo vedi RANDALL, *European Steel Monopol in the Making*, in *The Atlantic Monthly*, ott. 1951, p. 34; e MASON, *The European Coal and Steel Community*, The Hague, 1955, p. 131. Per una ampia indagine sul rilievo dei monopoli nell'economia tedesca fra le due guerre, vedi LADOR-LEDERER, *Capitalismo mondiale e cartelli tedeschi tra le due guerre*, Torino, 1959.

(25) Le tendenze federalistiche degli autori del Trattato furono messe in rilievo dai primi commentatori (vedi soprattutto le pagine del MOSLER, *Der Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht*, 1951-52, p. 1 ss.). Per una elencazione degli elementi che attribuiscono alla Comunità una natura federale rinvio allo studio del CANACCI, *Caratteri istituzionali della Comunità economica europea*, in *Riv. dir. intern.*, 1958, p. 46 ss., nota 15; con l'avvertenza però che non riterrei che il Morelli accetti in pieno la tesi federalistica. Gli scrittori di diritto non diedero molto rilievo alle origini della Comunità nel campo economico, e non ne tennero conto nel configurare la Comunità in schemi giuridici (vedi però le considerazioni del CANSACCHI, *Sulle essenziali caratteristiche giuridiche della Comunità economica europea*, in *Il diritto dell'economia*, 1957, p. 741 ss.). Del tutto diversa è quindi la impostazione degli scrittori di diritto da quella propria degli scrittori di scienza politica o di scienza economica: vedi ad esempio le considerazioni del CAFFÈ, *Sguardi su di un mondo economico in trasformazione*, in *Rivista trim. di dir. e proc. civile*, 1957, p. 695 ss., il quale mette in luce come il Trattato istitutivo della C.E.C.A. cerchi di attenuare la tutela « delle poderose concentrazioni di interessi » attraverso i principi dell'economia del benessere e lo sforzo di colmare i dislivelli produttivi.

delineare le funzioni della Comunità (26), ma certamente si attribuì un preponderante rilievo alla tutela di taluni fattori del mondo economico operanti in un determinato ambiente, negando una analoga rilevanza agli altri: atteggiamento questo che trovò la più chiara conferma nella prassi della Comunità e dei suoi organi e nella stessa giurisprudenza della Corte (27).

Qualunque sia la definizione che a questo fenomeno si voglia dare sul piano della politica economica, è certo che gli scopi, limitati e chiaramente individuabili, del Trattato istitutivo si riflettono immediatamente sulla struttura e sulle funzioni attribuite agli organi della Comunità, e quindi sulla fisionomia del sistema che la Corte di giustizia, mediante la propria attività interpretativa, contribuisce a delineare. L'importanza dell'azione della Corte a questo fine sembra anzi sia stata, sotto taluni aspetti, considerata con una attenzione assai minore di quello che meritava.

In primo luogo appare singolare il contrasto fra l'ambito estremamente vasto del potere, attribuito alla Corte, di riesa-

(26) Come concezione corporativistica si intende la tendenza ad attribuire poteri politici a una rappresentanza professionale. Sul punto vedi le considerazioni dello SPIELENBURG, *La Comunità europea del carbone e dell'acciaio, fatti e prospettive*, in *La Comunità internazionale*, 1954, p. 19.

(27) Particolare rilievo, sotto questo profilo, va attribuito alla sentenza del 23 aprile 1956 della Corte di giustizia della C.E.C.A. Nella sentenza si riafferma che non ha veste per adire la Corte di giustizia una associazione di utenti di carbone. Nelle sue conclusioni l'Avvocato generale Roemer affermava che « alle imprese, ai lavoratori, agli utenti e alle loro associazioni spetta soltanto il diritto di presentare all'Alta Autorità qualsiasi suggerimento ed osservazione su questioni che li riguardino » (*Raccolta*, vol. II, p. 138). Per una chiara dimostrazione del principio che non possono agire innanzi alla Corte le imprese che siano al di fuori della Comunità, vedi GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises, Rapport*, presentato al *Congrès international d'études sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier* (Milano-Stresa, maggio-giugno 1957) e pubblicato negli *Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 4 (d'ora in poi i contributi del convegno saranno citati con un semplice richiamo agli *Actes officiels*). Circa il carattere limitato dei poteri della Comunità in campo sociale vedi ad es. le considerazioni del BOLDT, *Problèmes du droit du travail dans les Pays de la C.E.C.A.*, *Actes officiels*, vol. VII, Milano, 1958, p. 7 ss.

minare gli atti dell'Alta Autorità (28) e la modesta intensità del riesame, che quasi sempre si riassume in un riesame di mera legittimità. Sottoponendo ogni atto a un riesame di legittimità, si è indubbiamente voluto impedire che l'Alta Autorità acquistasse un potere incontrollato, tale da superare la lettera e lo spirito del Trattato, e che potesse esercitare nei confronti delle imprese un'azione che oltrepassasse l'ambito di quella prevista dal Trattato istitutivo. Limitando l'ambito del controllo con riesame di merito sugli atti dell'Alta Autorità, si è invece voluto riaffermare che il compito della Corte è quello di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato istitutivo (29) ed evitare quindi che la Comunità diventasse una comunità dominata da un governo di giudici, in modo da conservare un potere di governo all'organo che esprime l'esigenza di una disciplina degli interessi che si sono voluti tutelare istituendo la Comunità.

Tali tendenze hanno avuto la più chiara conferma attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia della Comunità.

Ad uno scopo analogo rispondono gli altri principi accolti nel Trattato istitutivo della C.E.C.A. al fine di definire i poteri della Corte. Scarsamente sviluppati sono infatti tanto i poteri di giurisdizione della Corte relativi alle controversie internazionali fra gli Stati membri, quanto quelli relativi alla disci-

plina. Un particolare interesse merita a questo proposito la tendenza della Corte a interpretare il numero degli atti sottoposti al riesame interpretando in modo uniformistico i requisiti degli atti sottoposti a riesame. Sul punto vedi particolarmente la sentenza del 23 aprile 1956 e le mie osservazioni nell'articolo *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit.

(29) Negli enti sopranazionali europei si è quindi affermato con particolare vigore il principio, proprio di tutte le organizzazioni internazionali (vedi al proposito le esatte osservazioni del SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 148), di essere comunità di diritto nel senso che tutta la vita delle comunità si esprime in una serie di norme giuridiche. Tale tendenza non contrasta, come invece ritengono taluni scrittori (vedi ad es., attraverso un richiamo non del tutto esatto al pensiero del MONACO, *Caratteri istituzionali*, cit., p. 47, le affermazioni del CASSESE, *Le relazioni internazionali*, cit., p. 474) con il carattere di ordinamento autonomo proprio delle Comunità europee.

plina dei rapporti con i funzionari e quelli relativi alla responsabilità contrattuale ed extra contrattuale delle Comunità. Ciò indubbiamente costituisce l'espressione del modesto rilievo attribuito dagli autori del Trattato ai principi tendenti a rinforzare, in senso autonomo, la struttura della Comunità, mentre una estrema importanza veniva attribuita alla disciplina dei rapporti fra le imprese e l'organo (Alta Autorità) che più direttamente può imporre ad esse obblighi giuridici. Lo scopo essenziale della Corte di giustizia sembrò quindi essere quello di esercitare un controllo di legittimità sugli atti di governo dell'Alta Autorità, a tutela degli Stati membri e delle imprese (30).

Il fatto poi che alla Corte sia stato attribuito il potere di decidere, rispetto ad azioni ben determinate, circa talune controversie fra i diversi organi della Comunità (31) risponde indubbiamente allo scopo di risolvere tali controversie su di un piano strettamente giuridico, assicurando al massimo la tutela dei principi fondamentali sanciti dal Trattato. Anche l'attribuzione alla Corte di questo potere rafforza il carattere di ordinamento di diritto proprio della Comunità del carbone e dell'acciaio così come delle due più recenti Comunità europee, del quale il Trattato istitutivo è l'espressione immediata (32).

(30) Tale configurazione venne largamente accolta soprattutto dai primi commentatori. Vedi ad esempio VIGNES, *I ricorsi giurisdizionali delle imprese private contro le decisioni dell'Alta Autorità nel Piano Schuman*, in *Riv. studi pol. int.*, 1952, p. 659: « Ma l'importanza di questa Autorità amministrativa, tecnica e indipendente da tutti i Governi, li ha portati a istituire nel quadro del Trattato altre istituzioni destinate a guidarla, come il Consiglio dei Ministri, o a controllarla, come l'Assemblea o la Corte di giustizia ».

(31) Sotto questo profilo, come osserva esattamente il GASPARRI (*Appunti sulla Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, I, p. 215 ss.), la posizione della Corte è diversa da quella del Consiglio di Stato italiano, di fronte al quale non è generalmente ammesso il ricorso di un organo dello Stato contro un altro organo, ed è piuttosto avvicinabile a quella della Corte costituzionale italiana.

(32) Che il Trattato istitutivo rappresenti il testo costituzionale dell'ordina-

Chiunque esamini l'insieme delle funzioni e dei poteri attribuiti alla Corte di giustizia nell'ambito della C.E.C.A. ne ritrae indubbiamente l'impressione, comune ad una serie di scrittori (33), che ad essa spetti un compito fondamentale consistente, ancor più che nel garantire, nel rilevare e nel definire la fisionomia giuridica della Comunità. Sotto questo profilo la Corte ha anzi adempiuto ad una funzione più decisamente dinamica, ed ha favorito il consolidarsi di aspetti della Comunità che le norme del Trattato istitutivo avevano appena delineato. Si ricordi, per fare l'esempio di maggior rilievo, come la disciplina dei rapporti fra l'organizzazione ed i suoi funzionari non fosse espressamente prevista dallo Statuto, ma si sia sviluppata attraverso un'azione degli organi della Comunità ed in particolare della Corte, in base alla norma latissima di cui all'art. 42 del Trattato (34).

Non si chiarirà mai abbastanza come attraverso questa amplissima funzione d'interpretare e di sviluppare i principi posti nel Trattato la Corte — cui spetta il compito di

scato della Comunità, è un concetto spesso presente nei lavori della Corte, e che si afferma soprattutto nelle conclusioni degli avvocati generali: vedi, sul punto, SCHLOTTMANN, *Die Europäischen Gemeinschaften in der Rechtsprechung*, I, in *Archiv für öffentliches Recht*, 1959, pp. 51-52. Sulle forze che operarono durante l'elaborazione del Trattato, e che si attribuirono all'azione della Corte il compito di assicurare il suo funzionamento di diritto all'ordinamento della Comunità, vedi SCHLOTTMANN, *Die Entwicklung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Archiv für öffentliches Recht*, 1951-52, p. 385 ss.

(33) Alcuni autori hanno addirittura cercato di mettere in rilievo un potere politico della Corte, il che non mi sembra esatto. Nel senso criticato vedi ad es. SAUER (ERNST): *Die völkerrechtliche Bedeutung der Montanunion*, in *Öst. Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1955, p. 1 ss. (ed in particolare a p. 7). La tesi è criticata con esatte considerazioni dallo STEINDORFF, *Der Begriff der Preisdiskriminierung im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1956, p. 270 ss.

(34) Per l'art. 42 «La Corte è competente a decidere in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dalla Comunità, o per conto di essa». Sul punto vedi le considerazioni della Corte contenute nella sentenza del 19 luglio 1955, in *Raccolta*, vol. II, p. 13 ss., e la requisitoria dell'Avvocato generale Roemer.

assicurare il mantenimento dei principi giuridici accolti dall'accordo istitutivo — non potrà mai discostarsi dai principi informativi di esso, nè assumere funzioni che nel Trattato vengono attribuite alla competenza di organi diversi (35). In altre parole la Corte non potrà mai avere compito diverso da quello di assicurare, conformemente ai principi posti nel Trattato istitutivo, un equilibrio ed un armonico sviluppo nell'ambito di una comunità formata da associazioni che raggruppano talune ben precisate categorie produttive.

Nella dinamica dell'evoluzione di qualsiasi comunità sociale, alle Corti di giustizia viene normalmente affidato un compito di salvaguardia di taluni principi fondamentali accolti nell'ordinamento della comunità: e, come è naturale, un tale compito si raggiungerà tanto più facilmente in quanto la comunità in cui la Corte opera sia una comunità le cui norme giuridiche sono maggiormente precisate (36). Una eccezione è indubbiamente costituita, per il carattere dinamico delle funzioni che le sono attribuite, dalla Corte di giustizia della Comunità economica europea: comunità la cui originalissima struttura ben difficilmente si può configurare richiamando precedenti analoghi.

Il compito del tutto singolare demandato alla Corte dal Trattato istitutivo della Comunità economica si può comprendere ove si metta in rilievo che il Trattato stesso accoglie due principi in apparenza contrastanti. Da un lato infatti esso pone in essere una comunità di diritto, che non può discostarsi da taluni principi ispiratori; dall'altro esso si limita a porre tali principi in maniera generalissima, lasciando agli organi della

(35) Così ad es. la Corte di giustizia non potrà, attraverso la propria opera giurisprudenziale, incidere sull'atteggiamento generale dell'Alta Autorità in materia di politica economica. Sul punto vedi le esatte considerazioni del MATTHIES, *Zur Nachprüfungsbefugnis des Gerichtshofs der Montanunion*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentl. Recht und Völkerrecht*, 1956, p. 927 ss.

(36) Sul punto vedi le considerazioni del BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 1956, p. 439 ss.

Comunità e agli Stati membri un'estrema ampiezza di mezzi per il raggiungimento di questi fini. Pertanto mentre il Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio disciplina direttamente i conflitti che possono insorgere fra gli Stati membri e la Comunità relativamente al passaggio di attribuzioni dagli Stati alla Comunità stessa (37), il Trattato istitutivo della Comunità economica europea risolve tali conflitti attribuendo agli organi della Comunità il potere di promuovere e di attuare direttamente il trasferimento di tali compiti dagli Stati membri alla Comunità, attraverso un'azione che deve svolgersi in un periodo di tempo prestabilito.

Il trasferimento di poteri prescritto nel Trattato non fa nascere generalmente sorgere fra la Comunità e gli Stati membri una serie di conflitti che abbiano la caratteristica di conflitti risolti dalle norme del diritto internazionale generale, e con gli strumenti propri di esso. Quest'ultimo infatti, come ordinamento superiore agli Stati ed alle organizzazioni europee impone agli Stati membri una serie di obblighi per quanto riguarda l'efficacia delle norme e degli atti delle organizzazioni, e l'esercizio dei poteri di queste (38). Senonchè nel sistema del Trattato istitutivo della Comunità economica si prevede un meccanismo particolare singolarissimo, atto ad assicurare l'adempimento degli obblighi assunti dagli Stati membri relativamente all'attuazione del Trattato istitutivo (39); ed essenziale nel complesso procedimento è il compito affidato alla Corte, alla quale si attribuisce un potere notevolmente esteso di agire

(37) Tale disciplina avviene attraverso norme strumentali, o attraverso norme materiali, pure numerose nel Trattato della C.E.C.A., le quali riflettono in genere una mera attribuzione di situazioni giuridiche ai soggetti dell'ordinamento comunitario. Sul punto vedi MORELLI, *Appunti sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. internaz.*, 1954, p. 1 ss.

(38) Su questo punto vedi le considerazioni del SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., pp. 158-159, e dello SPERDUTI, *Natura giuridica della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, cit., p. 45.

(39) Circa questo aspetto dell'attività della Corte di giustizia della Comunità economica europea, vedi il mio studio *Sulla funzione...*, cit.

quale organo giurisdizionale interno degli Stati membri, assicurando l'adempimento degli obblighi comunitari che incombono agli Stati medesimi. Appare quindi giustificata l'espressione, usata in questo studio, di attività internazionalmente rilevante, sia pure rispetto ad un ordinamento particolare, svolta dalla Corte nei sistemi giuridici degli Stati membri.

Il potere attribuito alla Corte di giustizia dall'art. 177 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea appare di tanto più ampio del potere attribuito all'art. 41 dello Statuto della Comunità europea del carbone e dell'acciaio appunto perchè essendo quest'ultima una comunità ad attuazione immediata, un mercato comune del carbone e dell'acciaio si è attuato contemporaneamente all'entrata in vigore del Trattato istitutivo sia pure con temperamenti nel periodo transitorio: caratteristica questa che venne con la più grande chiarezza precisata dalla giurisprudenza della Corte (40).

La fondamentale funzione di attuare i principi accolti dal Trattato istitutivo spettante alla Corte nell'ambito della Comunità economica europea va chiarita alla luce dell'altra funzione altrettanto essenziale di garantire il rispetto del diritto nell'attuazione del Trattato istitutivo. La Corte di giustizia, ove si consideri in particolare il suo compito di assicurare alla Comunità economica il carattere di comunità di diritto, non può che rispecchiare la struttura di una organizzazione estremamente più complessa nel suo ambito e nei suoi

(40) Nella sentenza del 23 aprile 1956, la Corte ha affermato, richiamando la sentenza resa nella causa 1/54, che le norme del Trattato «istituiscono il mercato comune ed enunciano i comuni obiettivi della Comunità» e ne ha dedotto che le disposizioni dell'art. 4 che non trovano nel Trattato alcuna norma integrativa sono di per sé complete ed immediatamente applicabili, mentre per quelle norme dell'articolo che si trovano riprese, richiamate e integrate in altre parti del Trattato, i testi che si riferiscono alla stessa disposizione vanno considerati nel loro complesso e applicati simultaneamente (*Raccolta*, vol. II, p. 88). Sul punto vedi in particolare BOULOUIS, *Commentaires*, in *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 441 ss., e FEINDORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften*, I, cit., p. 56 ss.

scopi di quello che non fosse la Comunità del carbone e dell'acciaio, e tale complessità a sua volta si riflette nella disciplina di un insieme di principi e di istituti. Fra questi deve in primo luogo venire considerato il fenomeno della legittimazione attiva, in quanto il potere di agire innanzi alla Corte ai fini di ottenere un controllo degli atti posti dagli organi istituzionali, e nel caso concreto dal Consiglio e dalla Commissione, viene concesso non più alle sole imprese di produzione e distribuzione e alle associazioni di imprese, ma a tutte le persone fisiche e giuridiche, designate nel Trattato istitutivo con una latissima indicazione. Così estremamente più vasto — in quanto discende da norme generali, e non da norme che attribuiscono un potere in casi particolari — è il diritto di azione in base ad una responsabilità extra contrattuale della Comunità. Un simile ampliamento appare del tutto necessario in una comunità di tanto più vasta e multiforme di quello che non sia la Comunità del carbone e dell'acciaio.

I lineamenti essenziali che distinguono la fisionomia e le funzioni della Corte nell'ambito della C.E.C.A. e della Comunità economica appaiono dunque nettamente individuabili.

Più difficile appare l'individuazione delle caratteristiche della Corte nell'ambito della Comunità europea dell'energia atomica. È invero facile ai primi commentatori l'osservare che la Corte della carica di ardimento e di speranza conferita dal Trattato istitutivo della Comunità economica europea e dal Trattato che istituisce la Comunità dell'energia atomica può apparire il frutto di una visione parziale e in certo modo ristretta. Ma non appare senza rilievo l'osservare che le norme che regolano i poteri della Corte di giustizia sono quasi completamente identiche alle norme analoghe contenute nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea. Tale identità nell'organizzazione di un potere giurisdizionale corrisponde ad una indubbia identità di scopo, propria dei due

Trattati. Essi infatti accolgono un eguale principio neo-liberistico (41): il che viene universalmente riconosciuto rispetto alla Comunità economica, ma è egualmente vero per la Comunità atomica, nel cui ambito il Trattato si preoccupa di garantire agli enti e alle imprese un eguale accesso alle materie prime e una possibilità di sfruttamento dei ritrovati scientifici nel campo atomico. Tale scopo viene raggiunto con mezzi che solo apparentemente sembrano ispirarsi ad un principio contrario, in quanto sono invece lo strumento indispensabile per giungere a quel risultato: e cioè il riconoscimento agli organi della Comunità di un diritto di opzione sui materiali prodotti all'interno e un monopolio degli acquisti all'esterno, nonchè un diritto di esclusiva rispetto a tutti gli scambi.

A questo proposito si è esattamente osservato che l'attribuire alle istituzioni comuni poteri d'intervento in materia di ricerche atomiche, e di produzione di energia atomica, fa sorgere necessariamente una serie di rapporti, e quindi una serie di controversie fra i privati. Anche se per ragioni diverse da quelle che operano rispetto alla Comunità economica, l'Euratom postula quindi un'ampia possibilità dei privati di adire le vie giurisdizionali (42). Così pure le esigenze di una collaborazione internazionale in materia atomica impongono la stipulazione di una serie di accordi che riflettono i rapporti con i terzi Stati e le altre organizzazioni internazionali: da ciò l'adozione di strumenti di varia natura atti a risolvere le controversie relative (43).

(41) Vedi sul punto le esatte riflessioni del DUCCI, *Il Trattato di Euratom*, pref. all'VIII vol. di *Documenti* a cura della S.I.O.I. cit., p. 41. Circa l'eventuale opposizione di gruppi e di privati industriali ai principi accolti nel Trattato istitutivo vedi BALLREICH, *Die Europäische Atomgemeinschaft*, in *Festschrift Mukarov*, Stuttgart und Köln, 1958, p. 33.

(42) Sul punto vedi DAIG, *op. cit.*, p. 143 ss.

(43) Su questi argomenti vedi i cenni del SOCINI, *Rapports et conflits entre organisations européennes*, Leyde, 1960; CANSACCHI, *Unioni internazionali in campo nucleare*, in *Il dir. dell'economia*, 1959, p. 1393.

Tali sono i principi informatori cui si è ispirata l'organizzazione della Corte nell'ambito delle tre Comunità. L'aver rilevato talune note essenziali di differenza fra di esse, porta ad escludere che attraverso la giurisprudenza della Corte — unico organo di giurisdizione — possa delinearsi solamente un sistema giuridico particolare caratterizzato da aspetti uniformi che raggruppi i sistemi delle tre Comunità. Verranno invece a configurarsi nel quadro del medesimo ordinamento particolare, che comprende le tre Comunità europee, tre diversi sistemi giuridici nettamente distinguibili, di ampiezza diseguale ed in taluni campi in deciso contrasto (44). Il contrasto apparirà certamente più grave fra la Comunità del carbone e dell'acciaio e la Comunità economica, la prima ispirandosi a criteri nettamente diversi ed a principi assai meno liberistici di quelli che hanno ispirato l'istituzione della seconda: tale contrasto verrà precisato e composto mediante l'azione della Corte.

Sotto questo profilo è facile prevedere che alla Corte comune spetterà il compito di delimitare l'ambito di applicazione dei tre distinti ordinamenti, ponendosi come l'organo investito di una competenza sulla competenza, e di armonizzarne i principi. Nell'attuare il primo di questi compiti verranno precisati i confini delle singole Comunità, la cui fisiologia giuridica viene chiarita dalla Corte comune nell'esplicazione del compito a lei attribuito di garantire che l'applica-

(44) Sulla possibilità che nel quadro di una medesima comunità internazionale particolare possano operare più enti internazionali, ognuno con un proprio sistema di norme, vedi i miei lavori su *I rapporti fra il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro e la Corte internazionale di giustizia*, cit.; e *Il fenomeno dell'organizzazione e la Comunità internazionale*, Milano, 1958, p. 234 ss. Sulle ragioni che possono, da un punto di vista storico, aver consigliato l'opportunità di stabilire una Corte di giustizia comune, vedi HAMMES, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Luxembourg, 1959. Sulla funzione che la Corte comune potrà esplicare nel « gettare un ponte » fra i sistemi delle diverse comunità, vedi, da ultimo, FASCHING, *Die Aufgaben der internationalen und übernationalen Gerichtsbarkeit*, in *Öst. Zeitschrift für öffentl. Recht*, 1960, p. 209.

zione dei Trattati istitutivi avvenga secondo principi giuridici.

Nell'armonizzare i principi di due o più comunità i cui confini appaiono spesso difficilmente definibili, la Corte avrà invece la fondamentale funzione di chiarire quali criteri debbano prevalere negli inevitabili contrasti. Nell'attuare questo compito la Corte, non meno di un altro organo comune, l'Assemblea, potrà determinare con la propria azione la fisionomia concreta dell'ordinamento particolare di carattere complesso e che riunisce i sistemi in cui operano le tre Comunità. Spetta pertanto alla Corte comune, nell'espletamento di questa funzione, una estrema latitudine di poteri: ed infatti nel disciplinare le materie non chiaramente attribuite alla competenza dell'una o dell'altra Comunità, la giurisprudenza della Corte coopererà in maniera essenziale a porre il sistema dei rapporti che intercorrono fra le Comunità europee.

5. Nel descrivere la fisionomia ed i compiti della Corte di giustizia comune, la dottrina non ha finora cercato di determinare, con adeguata analisi, se la natura della Corte sia arbitrare, o piuttosto giurisdizionale, e probabilmente questa lacuna si spiega ponendo mente al metodo di indagine accolto. La dottrina ha infatti generalmente desunto la soluzione del problema generale della natura degli organi di giurisdizione dei vari ordinamenti dalla soluzione che veniva data al problema della natura delle comunità in cui essi operano — e nel caso dalla natura che si attribuiva alle Comunità europee — mentre al contrario dall'aver precisato la natura dell'azione esplicata dalla Corte possono trarsi elementi per precisare la natura dell'ente nel cui seno la Corte agisce e funziona.

Si deve in primo luogo porre la questione se la Corte abbia natura arbitrare o giurisdizionale.

Come è noto la figura dell'arbitrato è stata contrapposta alla figura della giurisdizione sia negli ordinamenti delle comunità statuali, sia negli ordinamenti degli Stati federali, ed infine

nell'ordinamento internazionale, in maniera essenzialmente diversa.

Nel diritto interno degli Stati la soluzione arbitrale viene contrapposta da una serie di autori a quella giurisdizionale in quanto si asserisce che la prima trovi fondamento della sua efficacia obbligatoria nella volontà delle parti, mentre la giurisdizione trova il proprio fondamento diretto in una norma dell'ordinamento che attribuisce ad organi dello Stato il potere di decidere con forza obbligatoria determinate controversie attribuendo così una sostituzione di carattere istituzionale nei confronti dei privati (45).

Nei ordinamenti degli Stati federali l'organo giurisdizionale esprime le tendenze d'accentramento della comunità, come si vede per il Tribunale federale elvetico, o per la Corte Suprema nella costituzione degli Stati Uniti, mentre un organo arbitrale esprime piuttosto le tendenze di decentramento (46).

Nell'ordinamento internazionale taluni scrittori ritengono che si abbiano, sia pure in casi limitati, vere e proprie forme di giurisdizione che si possano contrapporre all'arbitrato. Essi sostengono che la differenza fra l'arbitrato e la giurisdizione si manifesta nella diversa posizione delle parti rispetto alla controversia in quanto il potere dell'arbitro è successivo, eventualmente disposto rispetto alla controversia (47). Casi di rego-

Questa tesi è stata particolarmente chiarita nella dottrina italiana, fra gli scrittori di diritto processuale, dal CHIOVENDA, di cui vedi le *Istituzioni di diritto processuale*, vol. I, Napoli, 1933-34, p. 70 ss., e fra gli scrittori di diritto internazionale privato dall'ANZILOTTI, di cui vedi le note nella *Riv. dir. intern.*, 1906, p. 70 ss., 1907, p. 372; 1912, p. 273 ss. Per una bibliografia della letteratura italiana in materia rimando alla voce *Arbitrato c) Diritto processuale civile*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, Milano, 1958, p. 957 (a cura di BIA-MONTI).

(46) Sul punto vedi KUNZ, *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1929, p. 695.

(47) Così QUADRI, *Arbitrato e giurisdizione nel diritto internazionale*, in *Jus*, 1950, p. 336 ss. Sotto vari aspetti affine è la posizione del BALLADORE PAL-LIERI, *Gli emendamenti allo Statuto delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 1946, p. 199.

lamento giurisdizionale delle controversie si avrebbero nel diritto internazionale solo quando sia previsto un sistema per cui il tribunale possa venire adito unilateralmente, come nel caso di accettazione della clausola facoltativa dell'art. 36 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia. In tutti gli altri casi si avrebbe quella soluzione arbitrale che tuttora rappresenta la regola nella comunità internazionale.

Altri scrittori ritengono invece che la contrapposizione fra soluzione giurisdizionale e soluzione arbitrale non abbia significato in una comunità di soggetti liberi e posti su di un piano di parità quale la comunità internazionale odierna. Il potere di un tribunale arbitrale, anche di carattere permanente, si richiama pur sempre ad un accordo mediato o immediato delle parti, ma poichè nell'ordinamento internazionale l'accordo assume la stessa funzione che ha la legge negli ordinamenti statuali, nel diritto internazionale non sarebbe corretto parlare di arbitrato ma esclusivamente di giurisdizione (48). Ed infine altri scrittori muovono dalla medesima constatazione che la comunità internazionale sia una comunità di enti liberi, coordinati, *superiorem non recognoscentes*: ma ne deducono la opposta conclusione che in essa possa parlarsi solo di arbitrato, e che il tribunale internazionale appaia essenzialmente un organo delle parti compromittenti (49).

Ciò premesso è chiaro che la dottrina ha, pur nelle diversissime posizioni assunte, cercato in ogni caso di individuare la differenza fra arbitrato e giurisdizione precisando le caratteri-

(48) In questo senso MORELLI, *La sentenza internazionale*, Padova, 1931, p. 193 ss.; ACO, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1943, p. 27; ARANCIO-RUIZ, voce *Arbitrato internazionale*, nell'*Enciclopedia del diritto*, vol. II, p. 975 ss.

(49) Su quest'ultima concezione vedi SALVIOLI (GABRIELE), *La Corte Permanente di giustizia internazionale*, in *Riv. dir. intern.*, 1923, p. 11 ss. e p. 450 ss., ed in particolare p. 458 ss. Nel senso che il tribunale internazionale completi del contenuto la manifestazione di volontà delle parti compromittenti, vedi le fondamentali considerazioni dell'ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale*, vol. III, Roma, 1915, p. 390 ss.

stiche dei vari modi di soluzione delle controversie in relazione agli aspetti strutturali dell'ordinamento delle comunità in cui tali modi sono destinati ad operare: il che non comporta che la qualificazione dei tribunali debba dedursi dalla natura delle comunità medesime.

Non si potrà quindi parlare della natura, arbitrale o giurisdizionale, della Corte di giustizia delle Comunità europee se non riferendosi alla concreta struttura ed alle caratteristiche della società in cui la Corte opera. Si richiama quindi la fisiologia delle Comunità europee, che è quella di comunità particolari operanti nel quadro della comunità internazionale generale. Sembra a chi scrive, per una serie di motivi esposti in un precedente lavoro, di dover accogliere la tesi, da ultimo autorevolmente riaffermata anche nella dottrina italiana (50), della natura internazionalistica degli enti sopranazionali europei che si inseriscono quali comunità particolari nella comunità internazionale generale.

Perchè venga accolta o la tesi che afferma la natura arbitrale della Corte di giustizia comune o la tesi opposta che ne afferma la natura giurisdizionale, sembrano particolarmente rilevanti talune caratteristiche del funzionamento della Corte stessa, le quali vanno sempre considerate nel più vasto quadro della struttura delle comunità nel cui ambito essa opera (51).

(50) Vedi sul punto, il mio lavoro su *Il fenomeno dell'organizzazione...*, cit. p. 135 ss. Per una elencazione degli autori che hanno accolto tesi diverse soprattutto rispetto alla C.E.C.A. vedi la bibliografia contenuta nel lavoro predetto. In senso conforme vedi da ultimo l'ampia dimostrazione del SERENI, *Le organizzazioni*, cit., p. 45 ss. Per il Sereni le organizzazioni internazionali sono comunità particolari — munite però di ordinamenti giuridici interni — che operano nel quadro del diritto internazionale generale. Sul significato del diritto interno delle organizzazioni internazionali vedi da ultimo (in senso però difforme da quello che viene qui accolto), VERDROSS, *Völkerrecht*,⁴ Wien, 1959, p. 4 ss.

(51) Sulla necessità di tenere presente, al fine di attribuire un determinato carattere ad un organo giurisdizionale, non un dato soltanto, ma una molteplicità di dati, che permettano di coglierne i vari aspetti, vedi le finì osservazioni del CAVARÉ, *La notion de juridiction internationale*, in *Annuaire français de droit international*, 1956, p. 505.

A) In primo luogo normalmente la Corte è adita su ricorso unilaterale: ma in taluni casi è possibile promuovere una azione solo in virtù di un compromesso o in base ad una clausola compromissoria. Si prevede un'attività giurisdizionale della Corte in virtù di un compromesso nell'art. 89, comma II del Trattato della C.E.C.A. in caso di controversie fra Stati membri connesse con l'oggetto del Trattato ed inoltre nell'art. 182 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e nell'art. 154 del Trattato della Comunità atomica in ipotesi sostanzialmente analoghe. Invece per l'art. 42 del Trattato della C.E.C.A., per l'art. 181 del Trattato della Comunità economica e per l'art. 153 del Trattato della Comunità atomica, la Corte può giudicare in virtù di una clausola compromissoria contenuta in un contratto di diritto pubblico o di diritto privato stipulato dalle Comunità, o per conto di esse. Per il rilievo che ha concretamente avuto, occorre sottolineare l'importanza dell'articolo 42 del Trattato della C.E.C.A., attraverso cui alla Corte è stato possibile di esercitare la giurisdizione su di una serie di controversie relative allo *status* dei funzionari e dei dipendenti ed ai loro diritti: controversie la cui soluzione, per il numero e l'importanza di esse, appare fondamentale nell'economia della Corte e della Comunità. Indubbiamente in questi casi lo statuto del personale, in cui è contenuta la clausola compromissoria, ha assunto la natura e la funzione di un atto che ha integrato le disposizioni relative al potere di giurisdizione della Corte contenute nel Trattato istitutivo: è quindi uno di quegli atti che integrano l'atto costitutivo e che sono abbastanza comuni negli enti internazionali (52).

Ove si abbia presente l'esperienza della Corte in materia di controversie con i dipendenti, si potrebbe essere portati ad affermare che tutte le volte in cui una clausola compromissoria

(52) Vedi sul punto l'ampia elencazione del SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., p. 176 ss.

permette il ricorso unilaterale alla Corte si verifica una situazione sostanzialmente diversa da quella che si attua quando la Corte è adita in virtù di un compromesso, in quanto solo nel primo caso le parti sarebbero soggette alla giurisdizione della Corte. Nell'ordinamento delle Comunità europee il compromesso esaminato nella sua concreta funzione assumerebbe pertanto, nei confronti dell'attività giurisdizionale, una funzione nettamente distinta da quella spettante alla clausola compromissoria, diversamente da quello che comunemente si afferma in diritto interno. Una più attenta osservazione fa però rilevare che anche nel caso di compromesso le parti possono adire la Corte solo entro i limiti prestabiliti dal Trattato istitutivo, dallo Statuto della Corte e dal Regolamento di procedura (53). Questi testi, come accade per tutti i tribunali internazionali permanenti, esercitano una funzione essenziale rispetto alla determinazione dell'ambito di giurisdizione della Corte di giustizia, in quanto pongono i principi istituzionali della Comunità in cui opera il tribunale medesimo.

B) Alle parti non è permesso di porre in alcun modo norme giuridiche materiali o processuali, che la Corte debba osservare nella sua decisione. Sembra che tale soluzione si debba applicare anche nel caso di procedimenti relativi a controversie che si svolgono in seguito a compromesso (54). Nei procedimenti più importanti di giurisdizione, le azioni che possono essere proposte alla Corte di giustizia sono azioni tassativamente predeterminate e non è in alcun caso possibile una estensione di esse, il che sarebbe in contrasto con le funzioni della Corte nelle Comunità europee (55) di cui deve as-

(53) Esattamente a questo proposito osserva il DAIG che « Da der G. H. auch für derartige Prozesse Regeln aufzustellen befugt und verpflichtet ist, können die Mitgliederstaaten Abreden über das Verfahren nur insoweit treffen, wie es die Verfahrensordnung zulässt » (*Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 202).

(54) Sul punto vedi REUTER, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Journal du droit international*, 1953, p. 4 ss.

(55) Sul punto vedi particolarmente le acute osservazioni del LAGRANCE,

sicurare il carattere giuridico mediante l'attuazione dei trattati istitutivi.

D) Le parti quali che siano — Stati, privati, organismi comunitari, imprese — si trovano rispetto all'organo giudiziario in una identica posizione di subordinazione e non possono in alcun modo disporre circa l'esercizio del potere giurisdizionale della Corte.

E) A qualsiasi controversia che si discuta innanzi alla Corte si applicano le medesime norme materiali e processuali, e cioè: a) il diritto internazionale particolare delle Comunità, scritto o consuetudinario; b) le norme di diritto internazionale generale; c) in taluni casi i principi generali del diritto comune agli Stati membri, e cioè essenzialmente quando i Trattati istitutivi non abbiano regolato la questione in modo diretto, ed appaia giusto e opportuno non pronunciare un *non liquet*. Le norme nazionali dei singoli Stati membri sono applicabili in seguito a rinvio espresso, ma indubbiamente la giurisprudenza della Corte ha, nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, interpretato con notevole larghezza questo principio, richiamando nell'ambito di un istituto comune agli Stati membri la disciplina propria di un particolare ordinamento. d) sempre nei limiti posti dal Trattato istitutivo e dall'opportunità di non effettuare un diniego di giustizia, la Corte adempie ad una attività creativa. La funzione della Corte, sia essa una funzione interpretativa o, entro certi limiti, creativa, ha quindi in ogni caso un aspetto unitario (56).

Comunicazione, in *Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 180 ss. Il Lagrange chiaramente delinea la funzione della tutela giurisdizionale in seno alla Comunità, ponendo particolarmente l'accento sul fatto che essa adempie alle medesime funzioni di tutela costituzionale che in forme assai diverse vengono esercitate nelle comunità degli Stati. Nello stesso senso vedi pure le Conclusioni del LAGRANGE per la sentenza del 10 dicembre 1957, in *Raccolta*, vol. III, p. 198 ss.

(56) Tale aspetto dell'attività della Corte è stato esattamente messo in rilievo, con riferimento però quasi esclusivo ai principi giuridici comuni agli Stati membri, di cui si è messa in luce la funzione esercitata al fine di attribuire alla

F) La giurisdizione della Corte è esclusiva, in quanto sussiste una impossibilità che i soggetti delle Comunità ricorrano a diverse forme di composizione delle controversie nell'ordinamento, ed in quanto non si prevede nel sistema un ricorso a tribunali esterni contro i provvedimenti che essa pronuncia (57).

G) Ed infine la giurisdizione della Corte ha carattere obbligatorio: le parti infatti vi sono sottoposte in ogni caso e senza che vi sia un'immediata accettazione del potere giurisdizionale di essa, con l'unica eccezione delle controversie più propriamente internazionali. Tale aspetto della giurisdizione della Corte si contrappone a quello della Corte internazionale di giustizia alla quale l'art. 95 della Carta delle Nazioni Unite attribuisce un carattere essenzialmente volontario.

Indubbiamente le particolarità del processo innanzi alla Corte richiamano piuttosto i lineamenti di un organo giurisdizionale anzichè quelli di un organo arbitrale. Particolare rilievo attribuirei al fatto che viene tolta in modo assoluto alle parti la possibilità di porre principi materiali e processuali che possano influire sulla soluzione della controversia, diversamente da quello che si attua relativamente ai procedimenti arbitrali. In particolare ai soggetti del processo ogni influenza sulla formazione dei principi che, nel

processo, è esercitata dal suo potere di rilevazione, un mezzo di interpretazione particolarmente efficiente. Vedi a questo proposito le osservazioni del GRASMAN, *La tutela giurisdizionale delle imprese nella Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *Studi De Francesco*, vol. II, Milano, 1957, p. 675 ss.; nonchè JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*, Berlin und Frankfurt a. M., 1954, p. 76 ss.

(57) Sotto questo profilo è interessante notare la tendenza, del tutto contrastante, delle unioni che presentano un grado minore di concentrazione e che aderiscono alla giurisdizione della Corte internazionale di giustizia. Per un caso particolare vedi PERASSI, *La giurisdizione obbligatoria della Corte internazionale di giustizia nei rapporti fra gli Stati dell'U.E.O.*, in *Riv. dir. internaz.*, 1956, p. 61.

l'ordinamento particolare della Corte, ne disciplinano l'ambito di giurisdizione.

Accade anzi che non solo alle parti venga precluso ogni potere relativo alla formazione di regole giuridiche, ma che i principi che regolano lo svolgimento del processo, e soprattutto l'istruzione probatoria, appaiano quanto mai rigidi, e tali da togliere quasi completamente ogni potere dispositivo alle parti. Sotto questo profilo il procedimento innanzi alla Corte comune si riallaccia più che al processo civile degli Stati dell'Europa occidentale (e a maggior ragione al processo di tipo anglosassone dominato dal principio dispositivo) a due altri tipi di procedimento: al procedimento innanzi alla Corte internazionale di giustizia e al procedimento giurisdizionale-amministrativo che si svolge innanzi al Consiglio di Stato francese, il cui modello fu, come si sa, tenuto presente in larga misura dagli autori del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio.

Al procedimento innanzi agli organi statuali di giustizia amministrativa il procedimento innanzi alla Corte comune indubbiamente si accosta anche per il carattere, già rilevato, della prefissazione delle azioni esperibili. È una caratteristica della giurisdizione civile, così come si attua negli Stati moderni, che il soggetto di diritto possa chiedere al giudice di accertare il significato della legge nel caso concreto, e ciò ogni qualvolta vi abbia interesse o quanto meno nell'ambito di classi di controversie di amplissima estensione. Nel procedimento innanzi alla Corte comune è possibile invece, almeno nei casi più tipici di giurisdizione, promuovere solo talune azioni preventivamente determinate. La giurisdizione della Corte viene infatti normalmente determinata in base alle categorie di azioni esperibili: più raramente in base alle controversie che possono venire ad essa sottoposte. Caratteristica questa che è del tutto compatibile con l'esplicazione del potere di giurisdizione in alcuni ordinamenti giuridici (*jus honorarium* nell'epoca ro-

mana (58), giurisdizione amministrativa (59)) ma non certo con la esplicazione di un potere arbitrale.

Quale ultimo carattere della giurisdizione della Corte, occorre mettere in evidenza come nell'ambito di essa abbiano un rilievo di estrema importanza le azioni dirette ad accertare la validità di un atto: il che rappresenta una nota comune non solo, come si è detto, con i procedimenti giurisdizionali-amministrativi, ma anche ed in maggior misura con le forme di attuazione della giurisdizione nell'ambito dell'ordinamento internazionale generale (60).

6. Come è noto il concetto di attività arbitrale è strettamente connesso con il concetto di ordinamento arbitrale. Che l'attività degli arbitri si svolga, nell'ambito di un ordinamento generale, ponendo in essere un ordinamento particolare, un sistema processuale proprio, è stato da molto tempo osservato sia a proposito degli ordinamenti interni (61), sia a proposito dell'ordinamento internazionale. Rispetto all'ordinamento internazionale si è anzi ritenuto dalla dottrina che all'attività delle parti e dei tribunali si ricollegli un ordinamento particolare proprio dei soggetti della controversia concependosi che

(58) V. in tal senso per tutti PUGLIESE, *Actio e diritto subiettivo*, Milano, 1934, 107 ss. (che si riferisce in particolar modo per la dimostrazione dell'irritualità dei procedimenti pretori rispetto allo *jus civile*) e ARANGIO-RUIZ, *Tratado de derecho romano*, Napoli, 1934, p. 107.

(59) V. in tal senso l'analisi dell'azione nel procedimento di giustizia amministrativa fatta da RIBOLZI, *Le considerazioni del RIBOLZI, L'azione nel diritto processuale amministrativo*, Milano, 1955, p. 83 ss.

(60) Una tendenza dell'ordinamento internazionale in questo senso viene messa in rilievo dal CAVARÉ, *Le recours en interprétation et en appréciation de la légalité devant les tribunaux internationaux*, in *Zeitschrift für öff. Recht und Völkerrecht*, 1953-54, p. 482 ss.

(61) Per una bibliografia su questo punto vedi il lavoro del MINOLI, *Studi e proposte per una legge uniforme dell'arbitrato*, in *Atti del Convegno internazionale per la riforma dell'arbitrato*, Milano, 1955, p. 63 ss. Fondamentali, a questo proposito, appaiono i contributi dello SCHÖENKE, *Das Schiedsgerichtsverfahren nach dem heutigen deutschen Recht*,² Berlin und Köln, 1954.

solo nell'ambito di questo ordinamento il giudice sia titolare di situazioni giuridiche (62).

Contro l'estremo rigore di una tale visione si è invero osservato (63) che la continuità, sul piano giuridico, fra la sentenza e le attività processuali che la precedono, porta ad escludere che l'attività del giudice si svolga in un ordinamento diverso da quello generale, nonostante la natura degli effetti di tali attività, i quali effetti sono interni anzichè esterni al giudizio. Nella comunità internazionale è indubbio il carattere particolare degli ordinamenti che si instaurano fra le parti che hanno sottoposto ad una soluzione di tipo giurisdizionale una loro controversia, ma da ciò non discende che in quegli ordinamenti venga in ogni caso attribuito alle parti un potere, di rilevante ampiezza, di porre norme materiali e processuali che si impongono al giudice.

Mentre alle parti spetta in larga misura questo potere quando esse deferiscono la soluzione della controversia ad un tribunale *ad hoc*, o quando esse si avvalgono degli strumenti offerti dalla Convenzione istitutiva della Corte permanente di arbitrato, una situazione del tutto diversa si ha quando le parti ricorrono alla Corte internazionale di giustizia. Caratteristica dell'ordinamento particolare della Corte è la formazione di un complesso di norme, materiali e processuali, che si impongono alle parti e che nel loro insieme costituiscono l'aspetto di maggior rilievo del carattere permanente e istituzionale di quell'organo (64).

(62) Vedi sul punto MORELLI, *La théorie générale du procès international*, in *Recueil des Cours*, 1937, III, p. 325.

(63) Vedi le perspicue considerazioni del CAPOTORTI, *Intorno al recente progetto di convenzione sulla procedura arbitrale*, in *Riv. dir. internaz.* 1957, p. 221, nota 43.

(64) Sul concetto di tribunale internazionale istituzionale di tipo permanente confronta ancora le pagine del LAMMASCH, *Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange*, Stuttgart, 1914, p. 51 ss. Sulla funzione svolta dalla Corte internazionale di giustizia al fine di elaborare un sistema

Il fenomeno della formazione di un sistema di norme, materiali e processuali, è proprio anche della Corte di giustizia delle Comunità europee. Tuttavia, nei confronti della Corte internazionale di giustizia, le differenze sono notevoli, e meritano di essere rilevate.

In primo luogo nell'ambito delle Comunità europee il sistema giuridico particolare in cui agisce la Corte e che essa coopera a determinare coincide con il sistema proprio delle comunità nella cui organizzazione la Corte s'inserisce. È questa ovviamente la conseguenza più interessante, sul piano della produzione del diritto, del fatto che la Corte costituisce un organo delle Comunità europee, e quindi ha un compito ed una fisionomia solamente nel loro ambito ed in funzione di esse. La Corte internazionale di giustizia, invece, nonostante l'espressione usata dall'art. 92 della Carta di San Francisco (The international Court of Justice shall be the principal judicial Organ of the United Nations) non è un organo delle Nazioni Unite o meglio lo è solo nel caso in cui essa adempie a funzioni consultive (65). Quando la Corte esplica funzioni giurisdizionali, essa indubbiamente agisce non tanto nel quadro della comunità delle Nazioni Unite, quanto nel quadro della comunità internazionale generale, anche se non si voglia accettare la tesi, che nella Corte vedono, nel caso che le parti sottoposte alla sua giurisdizione, un sistema di diritto internazionale (66).

(65) Per una più attenta addegnarsi, vedi le brevi osservazioni del GUGGENHEIM, *Journal de droit international public*, Genève, 1953-54, vol. II, pp. 130-131.

(66) Vedi sul punto il mio lavoro su *I rapporti fra il tribunale amministrativo*, cit., p. 272 ss. e la bibliografia ivi citata. La natura arbitrale della Corte internazionale di giustizia viene generalmente ammessa dagli scrittori italiani: vedi ad es. SPERDUTI, *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1958, p. 176.

(66) Vedi sul punto le considerazioni del QUADRI (*Diritto internazionale pubblico*,³ cit., p. 220), per cui « la difficoltà che provano molti scrittori ad ammettere l'idea di giurisdizione internazionale riposa sul concetto del diritto internazionale come *Koordinationsrecht*, per cui ad essi sfugge quella posizione di supremazia della Comunità che può assumere forma istituzionale sia pure attra-

Il sistema giuridico di norme nel cui ambito opera la Corte internazionale di giustizia coincide pertanto talvolta con il sistema giuridico della comunità internazionale generale; quando invece la Corte agisce quale organo di seconda istanza rispetto alle decisioni dei Tribunali che operano nell'ambito delle Nazioni Unite, o quando essa esplica una funzione consultiva, coincide con il sistema particolare delle Nazioni Unite.

Il sistema di norme applicate dalla Corte di giustizia delle organizzazioni europee coincide invece in ogni caso, ed anche relativamente ai casi di giurisdizione internazionale, con il sistema di norme vigente nell'ambito delle comunità stesse che l'attività della Corte contribuisce a chiarire ed a sviluppare. Di conseguenza ogni atteggiamento della giurisprudenza della Corte si riflette automaticamente ed immediatamente sulla fisionomia del sistema giuridico delle Comunità europee, la cui applicazione la Corte deve appunto garantire, come d'altronde un'evoluzione del sistema giuridico delle Comunità immediatamente si riflette sul sistema di norme della Corte.

Quanto si è detto vale per qualsiasi esplicazione dell'attività della Corte: ma particolare interesse offre, ai fini della rilevazione delle norme della Comunità, la funzione istituzionale, demandata alla Corte dai Trattati istitutivi delle Comunità europee, di assicurare il rispetto del diritto nella interpretazione e nell'applicazione dei Trattati medesimi (67).

Dalle considerazioni sinora svolte si deduce che la giurisprudenza della Corte di giustizia dà immediatamente un concreto valore e un esatto significato alle disposizioni del Trattato

verso l'accordo delle parti, ogni qualvolta venga a crearsi un organo cui le parti sono individualmente sottoposte ».

(67) Il compito di assicurare il rispetto del diritto nella interpretazione e nella applicazione dei trattati istitutivi viene attribuito alla Corte dall'art. 31 del Trattato della C.E.C.A., dall'art. 164 del Trattato della Comunità economica europea, dall'art. 136 del Trattato della Comunità atomica.

istitutivo: funzione che avvicina la fisionomia della Corte a quella di una Corte operante nell'ambito di uno Stato e che abbia il compito di accertare la legittimità costituzionale delle leggi. Queste considerazioni danno la misura dell'efficacia dell'azione svolta dalla Corte nelle comunità internazionali particolari di cui la Corte è organo: l'efficacia dell'azione che la Corte esplica rispetto all'ordinamento di una comunità strutturalmente organizzata, supera infatti in certo modo l'ambito delle concrete controversie dedotte e costituisce, mi sembra, l'aspetto più decisivo del carattere giurisdizionale di essa. Qualsiasi natura si attribuisca all'arbitrato, è caratteristica di quest'ultimo la formazione di un sistema giuridico proprio delle parti che precede e affianca il sistema giuridico in cui l'arbitrato opera. Nulla di tutto questo accade nella Corte di giustizia comune, che non solo è l'organo di talune comunità particolari organizzate, ma è l'organo cui viene affidato il potere istituzionale di rilevare in maniera esclusiva il sistema giuridico di esse.

Organo delle Comunità europee la Corte, in tutti i vari aspetti della sua azione istituzionale, esercita quindi una efficacia decisiva ai fini di determinarne la fisionomia giuridica e di determinarne l'ambito di azione.

È evidente che la predeterminazione dei tipi di azioni istituzionali della Corte e la prefigurazione di esse costituisce un argomento per escludere il carattere arbitrario della predeterminazione (68). Occorre aggiungere che senza

(68) Tutte le volte in cui l'azione del giudice si esplica essenzialmente nell'ambito della comunità particolare delle parti, le azioni non possono infatti venire predeterminate. Esattamente ha rilevato questo principio la Corte permanente di giustizia internazionale negli affari *Droit des minorités en Haute-Silésie*, in *Reports, Série A*, n. 15, p. 22; e *Usine de Chorzow (fond)*, in *Reports, Série A*, n. 17, pp. 37-38 (coll'indicazione abbreviata *Reports* si richiama qui la raccolta dei provvedimenti della Corte permanente e poi della Corte internazionale di giustizia). Particolarmente efficace l'affermazione della Corte nel secondo dei due casi «... La Cour est donc toujours compétente du moment où les Parties acceptent sa juridiction, car il n'y a aucun différend que les Etats admis

alcun dubbio tale predeterminazione ha un'efficacia notevolissima rispetto alla precisazione del concreto aspetto dell'ordinamento, nel senso di attuare nell'ambito della Comunità la tutela dei soli interessi che siano muniti di un diritto di azione. In questo senso la predeterminazione delle azioni esplica nell'ordinamento delle Comunità europee la stessa funzione nel campo del diritto materiale che storicamente attuò nel diritto romano classico e che tuttora esplica negli ordinamenti degli Stati moderni rispetto ai diritti che non siano muniti di azione (69).

Una influenza esterna non minore si deve attribuire ai principi che stabiliscono quali persone possiedono la capacità e la legittimazione ad agire innanzi alla Corte. La soggettività nell'ordinamento delle Comunità europee, e quindi la possibilità di attribuire ad enti le conseguenze di situazioni giuridiche materiali, viene in larga misura determinata dalla possibilità di adire la Corte. La Comunità del carbone e dell'acciaio si distingue dalle due altre Comunità proprio perchè in queste ultime, contrariamente a quello che avviene nella prima, è attribuito a tutte le persone fisiche e giuridiche il potere di adire la Corte.

Altrettanta importanza riveste l'oggetto della giurisdizione: le norme che ne riflettono l'ambito contribuiscono infatti in maniera essenziale a determinare la possibilità di un'azione giuridica dei soggetti delle Comunità.

Pertanto il carattere di ordinamento di diritto deve venire riconosciuto alle tre Comunità anche e soprattutto per il fatto che in esse l'azione degli organi comunitari non solo viene sotto-

à ester devant la Cour ne puissent lui soumettre, sauf dans les cas exceptionnels où le différend serait de la compétence exclusive d'un autre organe ».

(69) Circa la funzione esplicata dalle norme processuali in un ordinamento fondato sul principio della predeterminazione nelle azioni, vedi le considerazioni dell'ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, parte I: *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, in *Rivista dir. civ.*, 1955, p. 247 ss., e in particolare a p. 289 ss.

posta al diritto e trova la sua fonte in norme giuridiche, ma è soggetta ad un controllo quanto mai ampio da parte della Corte di giustizia. Così pure il principio dell'eguaglianza dei soggetti nei confronti dell'organo giurisdizionale trova una larga applicazione nel diritto delle Comunità proprio perchè in esse si ha quasi sempre quella piena equiparazione del privato all'organo pubblico circa la tutela dei propri diritti nei confronti dell'autorità giudiziale che costituì uno dei postulati del giusnaturalismo del Montesquieu, ma che non trovò mai un'integrale applicazione negli Stati moderni (70).

Per l'appunto una tale eguaglianza mi sembra sia da considerarsi la base su cui si fonda la tutela in base all'art. 33 del Trattato della C.E.C.A. che concede agli Stati membri una tutela più ampia che non alle imprese. Questa tesi però almeno sino ad ora è del tutto dominante (sul punto vedi per tutti LAGRANGE, *La Cour de Justice*, cit., p. 422 ss.) ma a mio avviso ha il torto di vedere una maggiore tutela dove, invece, si ha soltanto un potere maggiore di agire per il ristabilimento del sistema comunitario. Dubbi circa la posizione di eguaglianza delle varie parti legittimate ad agire potrebbero d'altronde sussistere, ove si accogliessero le premesse del Lagrange, non solo rispetto alle azioni di nullità nell'ambito della C.E.C.A., ma anche rispetto alle azioni di nullità previste dall'art. 173 del Trattato della Comunità economica europea, il che viene concordemente escluso, e contrasterebbe con il testo del Trattato.

CAPITOLO II

NATURA E CLASSIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLA CORTE

Sommario: 7. Premesse generali. - 8. I fini dell'attività giurisdizionale della Corte. - 9. La tutela di interessi nei sistemi delle Comunità e il diritto di azione. Carattere limitato di quest'ultimo. - 10. La giurisprudenza della Corte in materia di tutela di interessi. - 11. Sui rapporti fra interesse tutelato ed azione esperibile. - 12. Sui vari tipi di provvedimenti della Corte: sentenze di mero accertamento, sentenze di accertamento costitutivo, sentenze costitutive, sentenze dispositive, sentenze di condanna e sentenze in materia sanzionatoria. - 13. L'attività consultiva della Corte comune: caratteristiche e fini di essa.

7. Poichè l'attività della Corte comune si esplica in modi sostanzialmente distinti in ciascuna delle tre Comunità, è possibile delinearne le funzioni solo analizzando separatamente il complesso dei suoi poteri, e determinando come la sua azione li inserisca in ognuno dei sistemi comunitari. In una analisi così condotta scarsi sono gli aiuti che possono derivare da un riferimento alla struttura di altre comunità, e alla vita sociale che in esse si svolge. Manca infatti, nelle organizzazioni internazionali, quella ripartizione istituzionale di compiti fra i vari organi che si attua, anche se non integralmente, in una serie di Stati moderni (71): non è pertanto possibile classificare gli atti delle organizzazioni internazionali basandosi sul criterio formale della natura e delle funzioni degli organi da cui quegli atti promanano, così come non è possibile, se non con notevoli limita-

(71) Su questo punto vedi le considerazioni contenute nel mio studio su *Il fenomeno dell'organizzazione e la Comunità internazionale*, cit., p. 67 e in SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, pp. 222-266.

zioni e riserve, una classificazione degli organi a seconda delle attività che essi esercitano.

Non si può, in particolare, compiere una classificazione degli organi degli enti internazionali a seconda che essi esplicino funzioni per la massima parte legislative, esecutive o giudiziarie. Così la Corte delle Comunità europee adempie ad una serie di funzioni non propriamente giurisdizionali, usando la parola nel senso proprio degli studiosi di diritto statuale, ma costituzionali o consultive, anche se in ogni caso lo scopo ultimo dell'attività della Corte è il medesimo. Il fatto poi che la Corte operi in più ordinamenti (delle singole Comunità, degli Stati membri, della comunità che comprende i tre sistemi), ed il fatto che soggetti nell'ordinamento della Corte siano gli Stati membri, le istituzioni delle Comunità, in taluni casi le Comunità stesse, le imprese, le associazioni di imprese, le persone fisiche e giuridiche, talvolta anche estranee alle Comunità, rende più singolari gli aspetti del sistema della Corte.

Con questi avvertimenti sembra corretto dividere le funzioni della Corte in giurisdizionali — comprendendo in esse le c.d. funzioni di alta amministrazione e costituzionali — e consultive: tale distinzione si basa sulla diversa efficacia e sulle caratteristiche degli atti in cui si esprime l'attività della Corte comune.

8. Una definizione degli scopi della funzione giurisdizionale ha, come è ovvio, un valore relativo, in quanto è necessariamente connessa alla definizione che si dia degli scopi che si propongono gli altri organi operanti in un medesimo sistema, e con tale valore è stata posta nella scienza giuridica. Così negli ordinamenti statuali gli scopi dell'attività giurisdizionale si sono formulati con riferimento ai fini diversi che si propongono le altre attività: se infatti, ad esempio, si affermi che la giurisdizione tende ad accertare il preciso significato della norma nel caso singolo, tale definizione ha un valore solo in riferimento allo

scopo e alle caratteristiche dell'attività legislativa e dell'attività esecutiva su cui gli organi giurisdizionali esercitano un controllo. Se invece l'attività giurisdizionale viene concepita come diretta ad attuare una composizione delle liti, i fini di questa attività non possono venire delineati se non in relazione ad una insufficienza degli altri mezzi predisposti nell'ambito del medesimo sistema allo scopo di ottenere un pacifico sviluppo della vita di relazione. L'attività giurisdizionale opera quindi al fine di integrare attività diverse nel quadro di un medesimo ordinamento (72).

Nell'ambito degli ordinamenti delle Comunità europee venne in un primo momento sostenuto che il compito essenziale della Corte consiste nello svolgere un controllo sull'azione degli altri organi sociali: tesi questa che partiva da una visione parziale dei rapporti fra la Corte e l'Alta Autorità nell'ambito della C.E.C.A. Un'analisi più approfondita della struttura delle Comunità indusse invece a porre l'accento sul compito spettante alla Corte di attuare i principi giuridici dei Trattati istitutivi. Partendo da tale affermazione si è messo in luce come la funzione giurisdizionale appaia assai più importante che non negli Stati in quanto per la mancanza di organi politici solo l'azione della Corte di giustizia può consentire l'attuazione dei principi istituzionali accolti nel sistema delle Comunità. Dalla tesi discende che il controllo sugli organi diversi appare come una conseguenza diretta dell'attuazione dei principi giuridici dei sistemi comunitari individuandosi nell'attuazione dell'ordinamento giuridico la funzione essenziale della Corte. Definizione questa che nelle comunità statuali viene solitamente accolta rispetto alla funzione giurisdizionale in genere, e non rispetto ai singoli organi procedurali (73): ma ciò non

(72) Vedi in questo senso CARNELUTTI, *Sistema di diritto processuale civile*, vol. I, Padova, 1936, p. 43 e, con formulazione però assai diversa, *Diritto e processo*, Napoli, 1958, p. 33.

(73) Vedi a questo proposito ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*,² Milano, 1947, p. 306.

può stupire ove si rifletta che l'organizzazione giurisdizionale delle Comunità europee è rigidamente accentrata e presenta un aspetto unitario.

L'importanza della funzione della Corte è tanto maggiore in quanto, come si è esattamente osservato, ove non esistesse l'organo giurisdizionale le Comunità europee assumerebbero carattere da regime assoluto (74). Così pure mentre si dava un estremo rilievo alle solenni affermazioni dei Trattati istitutivi, per cui la Corte assicura l'attuazione dei principi istituzionali dei Trattati, si metteva, come si è visto, in luce la caratteristica della Corte di esercitare una funzione dinamica e non ritardatrice nei sistemi delle Comunità europee (75).

L'affermazione che la Corte attua il sistema delle Comunità deve essere ulteriormente precisata. Ed infatti in molti scrittori che accolgono la tesi vi è la tendenza, non sempre avvertita, a distinguere fra principi costituzionali delle Comunità, e norme dei Trattati istitutivi, mentre altri scrittori hanno identificato nei Trattati istitutivi il complesso di norme costituzionali delle Comunità, contrapponendolo a qualsiasi altra norma abbia vigore nell'ambito di esse. Tali tendenze non appaiono isolate, ma si ricollegano allo sforzo, comune a parte della dottrina, di individuare in seno alle organizzazioni internazionali una classe di norme costituzionali e una classe di norme ordinarie, distinguendo dal lato strutturale una funzione costituente e una funzione legislativa ordinaria. Nonostante la Corte della C.E.C.A. abbia in parte accolto la prima delle due tesi, è difficile consentirvi. Essa infatti trascura come ogni

(74) Così MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit im Schuman Plan*, in *Festschrift Laun*, Hamburg, 1953, p. 133. Che però l'azione della Corte non possa venire avvicinata al controllo generale politico che negli Stati viene esercitato dagli organi legislativi nei confronti del potere esecutivo, viene rilevato da alcuni autori: vedi in questo senso le osservazioni del MOSLER, *Der Vertrag...* cit., p. 43.

(75) Così da ultimo MÜNCH, *Zur Systematik der Organe der europäischen Gemeinschaften*, in estratto anticipato e s.d. da *Festschrift Schätzle*, Düsseldorf, p. 243, con speciale riguardo ai provvedimenti che accertano una omissione degli organi istituzionali,

principio accolto nei Trattati istitutivi, e proprio per la natura di accordo internazionale di questi ultimi e per la funzione che essi esplicano di condizionare l'esistenza delle comunità, si imponga al giudice che operi nei sistemi comunitari (76). Di conseguenza viene esclusa, in linea di principio, ogni distinzione fra le norme giuridiche delle Comunità, così come si esclude che la Corte possa applicare norme non contenute o espressamente richiamate nel sistema dei Trattati (77).

In base al rilievo che solo attraverso l'azione della Corte si concreta il sistema giuridico delle Comunità taluni autori hanno, come già si è visto, parlato di una funzione creativa della Corte la quale, attuandone l'ordinamento comune, concretirebbe un inizio di integrazione fra i sistemi dei paesi membri (78). Ma se appare esatto il rilievo assunto a fondamento

(76) Vedi ad es. il n. 2 della Risoluzione accolta dall'Institut de Droit international nella sessione di Amsterdam (sett. 1957) sul tema « Recours judiciaire à instituer contre les décisions d'organes internationaux », e, sul punto, le considerazioni del SALMON, *La quarante-huitième session de l'Institut de Droit international*, in *Friedenswarte*, 1958, p. 344, e l'opinione dissidente del giudice ALVAREZ allegata al parere del 13 luglio 1954 della Corte internazionale di giustizia, *Effet des jugements du Tribunal Administratif des Nations Unies accordant indemnité*, *Reports*, 1954, p. 73. Circa la parziale adesione della giurisprudenza della Corte alla tesi sopra combattuta in relazione agli artt. 2-5 del Trattato di Parigi vedi STEINPORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften*, I, p. 55 ss. Circa le affermazioni contenute nel testo, vedi le lucide considerazioni del VERDROSS, il quale parte però dalla sua nota concezione, qui non condivisa, di un diritto interno degli enti internazionali, in *The Status of foreign Private interest stemming from Economic Development Agreements with Arbitration Clauses*, in *Öst. Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1959, p. 449 ss.

(77) Vedi a questo proposito la significativa affermazione della Corte comune che, ribadendo di essere tenuta ad applicare solo il diritto delle Comunità, ha dichiarato la propria incompetenza ad applicare i singoli diritti degli Stati membri (sent. 4 febbraio 1959, in causa 1/58).

(78) Sul punto vedi i lavori del LAGRANGE, richiamati nella nota 22. Sviluppando la tesi del Lagrange si attribuisce alla Corte una funzione creativa di diritto, in quanto essa viene concepita come la naturale espressione di un ordinamento unitario preesistente formato dall'insieme dei sistemi giuridici dei paesi membri. I Trattati istitutivi di fronte a questo ordinamento unitario porrebbero non tanto le norme fondamentali su cui si deve sviluppare il sistema, ma bensì dei principi che possono attuare il sistema, ma anche derogare ad esso.

della tesi — e cioè che nelle Comunità europee la concreta attuazione e lo sviluppo del sistema può aversi solo attraverso l'azione dell'organo giurisdizionale — più difficile appare il consentire con la concezione federalistica che in essa si presuppone.

9. Ove poi si voglia approfondire l'analisi della funzione della Corte comune in relazione al suo oggetto appare indispensabile chiarire alcune caratteristiche della società in cui la Corte opera. Si viene così ad esaminare il rapporto fra l'attività giurisdizionale e il mondo sociale in cui essa si esplica, rapporto già da molto tempo analizzato dagli studiosi del processo civile (79). Ora è indubbio che la vita reale delle Comunità europee appaia profondamente diversa dalla vita reale delle comunità statuali. Nei sistemi delle Comunità europee ottengono in vari modi una tutela solo una serie di interessi ben determinati la cui configurazione si ricollega a principi propri dei sistemi: solo in un caso l'ordinamento prevede diritti subiettivi; e cioè nel caso del diritto d'azione, che rende concretamente operanti rispetto al fenomeno giurisdizionale quegli interessi che ne vengono muniti (80). Ma rispetto a questi interessi nel sistema processuale della Corte si possono solitamente far valere solamente azioni prefigurate dal diritto, e tendenti a risolvere classi ben determinate di conflitti, mediante provvedimenti tipici. Del tutto singolare appare la possibilità di agire rispetto a classi di controversie.

Il diritto di azione così concretantesi permette quindi di ricollegare il sistema materiale delle Comunità al sistema pro-

(79) Così da ultimo, in relazione al rapporto fra pretesa e lite e al rapporto fra processo e lite, CARNELUTTI, *Diritto e processo*, cit., p. 53 ss.

(80) Vedi sul punto le esatte osservazioni del BALLADORE PALLIERI, *Il Mercato comune europeo e la legislazione italiana antimonopolistica*, in *Diritto internazionale*, 1959, p. 407. Per questo autore però mentre la figura dell'interesse è la sola utilizzata nei sistemi comunitari rispetto ai privati — ove si prescinda dal diritto di azione — sussiste tutto un insieme di diritti-doveri fra le Comunità e gli Stati membri.

cessuale. Si conferma quindi l'esattezza della tesi per cui i concetti di ambito della giurisdizione e di oggetto della giurisdizione sono strettamente connessi e si dimostra ancora una volta come i rapporti fra diritto e processo si possano solo desumere dagli aspetti concreti di un ordinamento giuridico e dalla sua struttura in un momento determinato (81).

Il rilievo che la possibilità di esperire un'azione attribuisce agli interessi, che ne sono muniti, e quindi ai conflitti relativi ad essi, spiega come gli scrittori parlino generalmente di controversie da sottoporre alla Corte, o di azioni relative a controversie ad essa deferite (82). Ed occorre aggiungere che il concetto di controversia viene utilizzato nei Trattati rispetto all'attività precontenziosa prevista per talune controversie, e ciò particolarmente nei Trattati di Roma (83). Anche l'esi-

(81) A questo proposito vedi in particolare le osservazioni del LIEBMAN, *L'azione nella teoria del processo civile*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1950, p. 47 ss.

(82) Così nella letteratura italiana GASPARRI, *Appunti sulla Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio*, cit., GASPARRI, *Sulla legittimazione a ricorrere dinanzi alla Corte di giustizia della C.E.C.A.*, in *Foro it.*, 1957, parte IV, p. 17 ss.; DURANTE, *La Corte di giustizia della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, in *Riv. dir. int.*, 1953, p. 143 ss.; SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni di governo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, IV, *La Corte organo di controllo giuridico*, in *La Comunità internazionale*, 1960, p. 3 ss.

(83) Nell'art. 89 del Trattato di Parigi si prevedeva infatti la possibilità di una fase precontenziosa solo per le controversie fra gli Stati membri relative all'applicazione del Trattato. Gli artt. 169-170 e 141-142 dei Trattati di Roma prevedono invece come obbligatorio un parere motivato della Commissione quando essa ritenga che uno Stato membro non abbia adempiuto alle obbligazioni derivanti dal Trattato: solo successivamente la Commissione può ricorrere alla Corte. È pure prevista una fase precontenziosa innanzi alla Commissione qualora uno Stato membro ritenga che un altro Stato membro non abbia adempiuto alle proprie obbligazioni. La Commissione emette un parere motivato: gli Stati interessati presentano in contraddittorio le loro osservazioni scritte ed orali. Se la Commissione non emana il parere entro tre mesi la Corte di giustizia può essere adita senza altra formalità. Generalmente si ritiene che il contenuto delle norme della Comunità atomica sia più ampio di quello delle norme corrispondenti della Comunità economica (sul punto vedi i rilievi del BALLREICH, *Die Europäische Atomgemeinschaft*, cit., p. 39). Una fase precontenziosa viene pure prevista nelle varie

stenza di una fase precontenziosa attribuisce rilievo alla figura della controversia nel sistema delle Comunità, che è un sistema di interessi rilevanti di cui solo taluni vengono muniti di azione. Tali affermazioni meritano forse un maggior sviluppo.

10. Il sistema giurisdizionale della Corte comune tende, come si è detto, alla risoluzione di classi ben determinate di azioni e di controversie. Questo carattere di limitatezza si afferma con ogni precisione nelle Comunità europee: ma come è noto esso sussiste, secondo taluni autori, anche rispetto al fenomeno giurisdizionale quale si attua negli Stati moderni (84). La prefigurazione delle azioni esperibili rende più facile il determinare quali siano i requisiti di esse: assai più difficile appare il risalire alla figura dell'interesse tutelato, la quale precede e condiziona il mondo del processo. Dall'analisi delle decisioni della Corte appare comunque possibile dedurre elementi essenziali atti a chiarire i requisiti dell'una e dell'altra figura.

La giurisprudenza della Corte ha sempre correttamente dedotto ogni conseguenza dal principio per cui i sistemi delle

ipotesi di controversie relative alla compatibilità di accordi interstatali e interindividuali con il sistema della Comunità atomica (artt. 103 ss. del Trattato istitutivo).

(84) Circa la polemica che si ebbe nella dottrina italiana a proposito della tesi della pienezza della giurisdizione degli Stati rimando al mio lavoro *A proposito dei concetti di giurisdizione e di competenza per territorio nel diritto processuale civile internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. V, Milano 1953, p. 231 ss. Particolarmente importanti appaiono i lavori del CARNELUTTI, *Intorno al principio della pienezza della giurisdizione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1942, I, p. 222 ss. e del QUADRI, *Ancora sulla competenza dei giudici italiani*, in *Riv. dir. internaz.*, 1942, p. 257 ss., il quale autore sostiene la tesi opposta della limitatezza della giurisdizione degli Stati. La seconda tesi si sta affermando in questi ultimi anni ad opera degli scrittori che mettono in rilievo i rapporti fra l'attuazione formale di un sistema e le esigenze sociali di esso: sul punto vedi RUINI, *La dottrina italiana di diritto internazionale privato e processuale*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. X, p. 20 dell'estratto. Per una recente affermazione della limitatezza del potere giurisdizionale degli Stati vedi QUADRI, *Lezioni di diritto internazionale privato*, Napoli, 1959, p. 268.

Comunità europee sono ordinamenti particolari che traggono vita da un accordo internazionale istitutivo: la tutela di un interesse deve quindi venire espressamente configurata in una norma dei Trattati istitutivi o quanto meno discendere dai principi del sistema (85); eccettuati, naturalmente, i casi in cui la Corte stessa ha riaffermato il proprio potere creativo, nel silenzio del Trattato (86). Dell'insieme di decisioni di specie della Corte appare che essa ha generalmente fatto uso di grande larghezza nel definire i requisiti della figura dell'interesse tutelato, ammettendo che nel sistema della C.E.C.A. trovi una tutela sia l'interesse immediato che l'interesse mediato, sia l'interesse diretto che l'interesse indiretto; e che la violazione dell'interesse può essere tanto concreta quanto potenziale (87). Attribuendo una tutela anche all'interesse indiretto, la Corte ha riaffermato però quella distinzione fra interesse diretto ed interesse indiretto che autorevoli voci cercavano di elidere (88). L'interesse tutelato deve in ogni caso avere un contenuto materiale: nei provvedimenti in materia di rapporti con i dipendenti la Corte ha infatti escluso che si possa chiedere il risarcimento dei danni morali (89). Così pure sembra che pos-

(85) Sul punto vedi il mio studio *Sulla funzione*, cit., p. 552 ss.

(86) Sul punto vedi oltre, Cap. IX.

(87) L'ammissibilità della violazione potenziale di un interesse è stata chiarita nella causa 4/55, Società industriale lavorazione ferro di S. Vito c. Alta Autorità. In corso di causa l'Alta Autorità ammise che la violazione anche potenziale di un interesse avrebbe giustificato il ricorso, ma ha negato che nel caso concreto questo fosse ammissibile, perchè l'atto impugnato non era una decisione, ma un atto preparatorio di una decisione. In seguito a tali osservazioni la ricorrente rinunciò al ricorso. Sul punto vedi la memoria del MATTHIES, *La décision de la Haute Autorité en tant qu'objet du recours en annulation*, *Actes officiels*, vol. IV, Milano, 1958, p. 220.

(88) Sul punto vedi le osservazioni contenute nella sentenza 16 luglio 1956 in causa 8/55 in *Raccolta*, vol. II, p. 199 ss.

(89) A questo proposito vedi taluni cenni nei *Commentaires* del BOULOIS, in *Annuaire français de droit international*, 1957, p. 230.

sano trovare una tutela nei sistemi comunitari solo gli interessi « non irrilevanti » (90).

Fondamentale è poi la distinzione, chiarita nella giurisprudenza della Corte e nella dottrina, fra interesse particolare ed interesse generale. Normalmente infatti il sistema della Comunità tutela interessi che si riflettono, direttamente o indirettamente, nella sfera della persona che dalla violazione dell'interesse riceve un danno: anche se per determinare la sfera dell'interesse tutelato occorre in concreto far ricorso al concetto, tipicamente processuale, dell'interesse ad agire (91).

Ma accanto all'interesse la cui lesione arreca un pregiudizio al titolare è possibile individuare un particolare interesse di taluni soggetti che si concreta nella tutela dell'ordinamento comunitario: è l'interesse che viene attribuito agli Stati membri e al Consiglio dei Ministri della C.E.C.A. (92), e agli Stati membri, al Consiglio ed alla Commissione dei Trattati di Roma, ove tali istituzioni richiedano l'annullamento di un atto o l'accertamento di un'omissione di altri organi. La possibilità riconosciuta agli Stati membri ed a talune istituzioni delle Comunità di promuovere in ogni caso azioni per attuare i prin-

(90) Circa una limitazione dell'interesse a ricorrere nel caso di interesse irrilevante, cfr. le argomentazioni dello STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage im Recht der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Frankfurt a.M., 1953, p. 41 ss.

(91) A questo proposito vedi in particolare le conclusioni dell'Avvocato generale LAGRANGE nella causa 8/55 sopra ricordata (*Raccolta*, vol. II, p. 238 ss.). Per esse occorre effettuare ogni sforzo per aprire nel modo più ampio possibile l'accesso alla Corte alle associazioni dei produttori, il che avviene stabilendo una correlazione fra il campo di applicazione della decisione e il campo degli interessi rappresentati dal ricorrente. Sul punto vedi MATHIJSEN, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, La Haye, 1957, p. 158 ss.

(92) In questo senso vedi ad es. JAENICKE, *Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Zeitschrift f. a. ö. R. und Völkerrecht*, 1951-52, p. 773, GRASSETTI, *La tutela giurisdizionale...*, ecc., p. 683. In senso contrario SCHLOCHAUER, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 390. Accanto ai casi esaminati da questi scrittori è opportuno mettere in rilievo l'interesse generale che si ha in tutti i casi in cui la Corte decide intorno a controversie relative al funzionamento di altri organi. Si pensi all'art. 12 comma II del Trattato della C.E.C.A. e agli artt. 160 e 129 dei Trattati di Roma.

cipi giuridici accolti nei Trattati istitutivi si riflette, nel campo materiale, nell'attribuzione di una posizione particolare a taluni organi cui spetta il compito di difendere il tipico carattere delle Comunità europee, che sono comunità di diritto: questa tutela, inoltre, permette di ovviare alla mancanza, o quanto meno all'insufficienza di un'iniziativa legislativa (93).

11. Si prenda ora in esame il rapporto fra controversia ed azione, soprattutto in relazione al requisito dell'interesse, che sussiste nell'una e nell'altra figura. L'interesse ad agire, come è notissimo, si identifica nell'interesse ad ottenere il provvedimento che si richiede al giudice. La giurisprudenza della Corte, quanto mai larga nel determinare la sussistenza di un interesse tutelato nei soggetti della controversia, è invece restrittiva nel determinare la sussistenza di un interesse ad agire, come d'altronde è ovvio trattandosi di una comunità internazionale particolare in cui le azioni esperibili sono in linea generale tassativamente previste (94).

Talune decisioni permettono di delineare con sicurezza l'orientamento della Corte sopra delineato. Essa ha in primo luogo riaffermato che, pur essendo possibile la riunione in un unico processo di azioni connesse, ogni azione deve in linea di principio tendere alla soluzione di una controversia, e di una soltanto: l'interesse ad agire sussiste pertanto solo se nel ricorso si tende ad uno scopo proprio di una azione tipica. Si è quindi ritenuto inammissibile il gravame proposto con una domanda su-

(93) Sul punto vedi le considerazioni di OPHÜLS, *Gerichtbarkeit und Rechtsprechung im Schumanplan*, in *Neue juristische Wochenschrift*, 1951, p. 693.

(94) Ad es. una tendenza restrittiva si nota nella sentenza del 16 luglio 1956, sopra ricordata, in cui la Corte ha chiarito che si ha un provvedimento generale, contro cui è ammesso il solo ricorso per eccesso di potere, anche quando l'associazione ricorrente raggruppi tutte le imprese cui la decisione è diretta. Una nota più liberale si ha invece nelle sentenze 11 febbraio 1955 (causa 3/54: *Assider c. Alta Autorità*) e 23 aprile 1956: in esse la Corte ha stabilito che un'associazione che raggruppa più imprese ha un interesse ad agire anche quando l'interesse è proprio di una sola delle imprese che partecipano alla associazione.

bordinata contro un provvedimento diverso da quello impugnato con il ricorso introduttivo (95). In secondo luogo la Corte rispetto alle azioni di annullamento ha, generalmente ma non in ogni caso, fatto coincidere la possibilità della lesione di un interesse da parte di un provvedimento colla qualità di destinatario del provvedimento (96); qualità che deve però venire accertata in maniera non formalistica (97). L'interesse ad agire sussiste quindi, in linea di massima, solo nel destinatario, in senso sostanziale, dell'atto impugnato.

Sempre rispetto alle decisioni in materia di annullamento — che assumono a questo proposito un rilievo particolare — la Corte ha esaminato con maggiore attenzione la sussistenza del requisito dell'interesse ad agire. Accogliendo le affermazioni della dottrina la Corte ha ritenuto che sussista un interesse a promuovere un'azione di annullamento quando il provvedimento impugnato abbia leso un interesse proprio del ricorrente, di carattere materiale e giuridicamente rilevante (98). Ma il valore di tale tendenza viene in parte tolto dall'altra tendenza di cui si è parlato e che consiste nel fare coincidere l'esistenza di un interesse al ricorso colla qualità di destinatario in senso sostanziale del provvedimento impugnato, presuppone

(95) Il principio è affermato nella sentenza 4 febbraio 1959 in causa 17/57.

(96) La Corte ha dato quindi all'espressione « che le riguardano » di cui all'art. 33, II comma del Trattato istitutivo della C.E.C.A. un'interpretazione per cui il termine « interessati » verrebbe definito dalla incidenza effettiva di un atto di una istituzione sull'interesse di determinati soggetti. In questo senso vedi NERI, *Il ricorso di legittimità del privato nei Trattati C.E.C.A. e C.E.E.*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1958, p. 242. Una tendenza indubbiamente più ampia è stata però accolta nell'ordinanza 4 dicembre 1957 e nella sentenza 4 febbraio 1959 in causa 1/58, in cui si è ammessa la legittimazione di un negoziante che non faceva parte di una delle intese previste all'art. 65, ma i cui interessi venivano lesi dalla decisione impugnata.

(97) A questo proposito particolarmente notevoli le sentenze del 16 luglio 1956 e del 23 aprile 1956, nella quale ultima la Corte ha ritenuto legittimata al ricorso qualsiasi persona nel cui interesse il provvedimento incida in modo attuale e concreto, indipendentemente dal fatto della notifica (*Raccolta*, vol. IV, p. 84).

(98) Sul punto vedi STEINDORFF, *Die Nichtigkeitsklage*, cit., p. 28 ss.

nendosi l'esistenza di un interesse leso dal provvedimento nel destinatario del provvedimento stesso.

Meno ampio, invece, l'esame dedicato alla sussistenza di un interesse ad agire contro l'omissione da parte di organi delle Comunità. Nella sentenza 23 aprile 1956, che per molto tempo rimase unica sull'argomento, la Corte ha respinto la domanda osservando che nel Trattato istitutivo non si prevedeva un soddisfacimento delle pretese del ricorrente. Negando che sussistesse un interesse ad agire, si è qui negata la sussistenza di un conflitto di interessi e la possibilità di una tutela giuridica. Esattamente l'avvocato generale Roemer osservava a questo proposito come la determinazione di un interesse al provvedimento che accerta una omissione presuppone che si accerti quali misure avrebbero, in ipotesi, potuto venire prese dall'organo evocato in giudizio (99).

Particolarmente delicato è l'accertamento di un interesse ad agire nel caso di controversie fra i dipendenti delle Comunità europee e gli organi delle Comunità stesse legittimate a resistere. La Corte ha dovuto analizzare la sussistenza di un interesse caso per caso: non essendovi infatti azioni tipiche predefinite, la Corte ha dovuto accertare rispetto ad ogni domanda dei ricorrenti se ad essa corrispondeva una tutela nei sistemi comunitari. In questo campo la Corte ha però ritenuto di poter statuire in libertà creativa, qualora mancasse una norma contraria nei Trattati ed una tutela dei dipendenti corrispondesse a principi di giustizia e di equità. Si è così potuto « costruire » il sistema dei rapporti fra la Comunità e i propri funzionari in maniera assai ampia, individuando, fra l'altro, una legittima aspettativa del dipendente alla stabilità e delineando uno *status* giuridico di dipendente ben determinato.

Da ciò che si è detto appare con quanta larghezza venga ammessa, nel sistema della Corte, la possibilità dell'esistenza

(99) Vedi *Raccolta*, vol. 11, p. 130.

di un interesse giuridicamente protetto. Ma perchè la tutela diventi effettiva sul piano giurisdizionale, occorre che al titolare di un interesse spetti il diritto di azione, diritto la cui concreta sussistenza deve venire accertata in maniera restrittiva (100). Questa dualità di campi di azione — materiale e processuale — è caratteristica di tutte le società in cui la tutela processuale è prevista in limiti ben precisi e difficilmente superabili dall'interprete. La giurisprudenza della Corte comune ha avuto il merito di delineare con ogni chiarezza la figura dell'interesse tutelato cui non corrisponde un diritto di azione là dove essa ha puntualizzato la figura della decisione generale illegittima, ma non più impugnabile, su cui si basano decisioni particolari (101). Esprimendo le esigenze di una comunità di diritto, la Corte ha stabilito che da una decisione illegittima non possono derivare conseguenze legittime, ed ha così compiuto uno sforzo notevole per avvicinare il campo del diritto al campo del processo. Anche a questo proposito è apparso evidente l'influsso che nelle Comunità europee l'azione dell'organo giurisdizionale esercita sulla determinazione del sistema. Si attua così in maniera par-

(100) Particolare rilievo, sotto questo profilo, assume la costante giurisprudenza della Corte, che ha sempre escluso possano promuoversi ricorsi di annullamento contro gli atti che indipendentemente dalla forma che essi rivestono, hanno la natura sostanziale di pareri, attraverso cui la Alta Autorità adempie al compito d'orientamento a lei attribuito dal Trattato. In questo senso particolarmente significativa appare la sentenza del 10 dicembre 1957 dove vi respinge la impugnabilità di ogni parere che non costituisca una decisione mascherata. Ad identici fini tende la giurisprudenza successiva che ha escluso il riesame di atti diretti non a soggetti della Comunità, bensì a organi gerarchicamente dipendenti per orientarne l'azione: vedi la sentenza 17 luglio 1959.

(101) Il principio, accolto dalla sentenza 13 giugno 1958, venne riaffermato dalla giurisprudenza successiva: vedi sul punto GORI, *Osservazioni sulla nota alla sentenza del 12 febbraio 1960 della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Foro padano*, 1960, col. 997 ss. Ed occorre qui ricordare che proprio rispetto alle pronunce preliminari si verifica in ogni ordinamento la possibilità di una diversa disciplina della questione della legittimazione (concepita come condizione dell'azione per ottenere una pronuncia favorevole) e del merito della causa. Vedi sul punto le fini osservazioni del MICHELI, *Considerazioni sulla legittimazione ad agire*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, I, p. 566 ss. e particolarmente p. 580.

ticolarmente intensa il fenomeno, operante con ampiezza diversissima in ogni ordinamento, per cui i mezzi processuali esercitano sia in maniera diretta che indiretta una influenza sulle strutture della società e sugli aspetti del sistema in cui essi sono destinati ad operare.

12. Mentre lo scopo generico e l'oggetto dell'attività della Corte in sede giurisdizionale presentano un aspetto unitario, ben diversa è la natura dei provvedimenti che concludono i processi innanzi alla Corte, in quanto ben diversi sono gli scopi specifici cui può adempiere l'azione della Corte, pur tendendo in ogni caso all'attuazione dell'ordinamento delle Comunità.

Esaminando la classe dei provvedimenti giurisdizionali dotati di efficacia esterna, e cioè delle sentenze, la dottrina, soprattutto nel campo del diritto processuale civile e del diritto amministrativo degli Stati, ne ha individuato vari tipi, con una classificazione accolta da un consenso quasi unanime, per cui sembra inutile ogni richiamo.

Nel sistema della Corte comune si può riconoscere l'esistenza di tutti i tipi di sentenza descritti dalla dottrina. Ed infatti fra le sentenze che la Corte può pronunciare si possono distinguere, dal punto di vista del contenuto e degli effetti, sentenze di mero accertamento, che si risolvono nell'applicazione della norma giuridica al caso concreto, sentenze costitutive, da cui deriva la nascita o la modificazione di un rapporto giuridico (e che si distinguono in sentenze costitutive vere e proprie, sentenze di accertamento costitutivo e sentenze dispositive, in cui il giudice applica alla controversia principi che non sono precedentemente posti nel sistema) e, infine, sentenze di condanna, rispetto alle quali alla Corte viene affidato, oltre al compito di accertare la violazione di un diritto, quello di determinare la natura o l'entità della riparazione dovuta. Accanto a queste sentenze, che nel loro insieme esauriscono le figure delle sentenze civili, vi sono le sentenze penali in cui il

giudice infligge una sanzione, e cioè un male che non ha alcun rapporto diretto con l'interesse violato, al fine di raggiungere quegli scopi, repressivi e preventivi, che si propone generalmente la pena. Si dà ora, per via esemplificativa, una dimostrazione di quanto si è detto.

Vanno in primo luogo considerate le sentenze di mero accertamento (102). Hanno indubbiamente tale natura le sentenze in cui la Corte pronuncia la illegittimità della omissione compiuta da un organo delle Comunità, esercitando così un controllo circa la legittimità di un comportamento omissivo di taluni organi istituzionali: l'Alta Autorità nel caso della C.E.C.A. (art. 35 del Trattato istitutivo); il Consiglio, la Commissione e l'Assemblea nelle Comunità più recenti (artt. 175 e 148 dei Trattati di Roma) (103). La stessa natura spetta alle sentenze con cui la Corte respinge un ricorso per l'annullamento di un atto di un organo istituzionale delle Comunità (104).

(102) Come è noto anche nel diritto internazionale generale la figura tipica delle sentenze è data dalla sentenza di mero accertamento (vedi per tutti MORELLI, *La sentenza internazionale*, cit., p. 237). Negli ordinamenti particolari delle Comunità europee la possibilità di configurare questo tipo di provvedimento si ricollega alla complessità degli ordinamenti e soprattutto al carattere di comunità di diritto delle comunità stesse.

(103) La Corte di giustizia, nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, ha però configurato, richiamandosi ad una dottrina ampiamente accolta dagli scrittori di diritto amministrativo statale, il ricorso contro il comportamento omissivo dell'Alta Autorità come un ricorso tendente all'annullamento di un rifiuto di agire implicito nel comportamento della stessa Alta Autorità. In tal senso chiaramente si pronuncia la sentenza 23 aprile 1956, precedentemente citata, sulla quale sentenza vedi la nota adesiva del DATC, in *Juristenzeitung*, 1958, p. 207 ss. La costruzione della Corte è faticosa, e sembra dimentichi come il ricorso per l'omissione di un provvedimento appaia del tutto autonomo dal ricorso per l'annullamento di un atto, ed abbia lo scopo di assicurare un controllo sulla mancata attività di taluni organi istituzionali, non essendo previsto nelle Comunità europee un controllo di natura politica sugli organi. Sui precedenti cui si ricollega la tesi accolta dalla Corte, vedi VALENTINE, *The Court of Justice of the European Coal and Steel Community*, The Hague, 1955, p. 95.

(104) Che il provvedimento in cui si respinge l'istanza di annullamento per illegittimità di un atto della pubblica Amministrazione sia un provvedimento di mero accertamento è accettato da larga parte della dottrina di diritto amministrativo. Sul punto e sulle diverse opinioni, vedi ALESSI, *Osservazioni intorno*

Un altro esempio di sentenza di mero accertamento è dato dal provvedimento con cui la Corte, nell'ambito della C.E.C.A., decide circa i reclami contro i provvedimenti in cui l'Alta Autorità, nel caso previsto dall'art. 37 del Trattato istitutivo, ha preso le misure necessarie nel caso di turbamenti gravi o persistenti che la Comunità arrechi all'economia di uno Stato membro, o circa i reclami contro il provvedimento con cui l'Alta Autorità nega che tali turbamenti esistano. La Corte può in tali casi giudicare con pienezza di esame circa gli aspetti economici della situazione di fatto (art. 37, III comma); ma ciò non toglie che il suo provvedimento si limiti ad accertare l'esistenza di una determinata situazione che costituisce il presupposto dell'esercizio del potere da parte di un organo istituzionale. Ciò è stato avvertito dalla dottrina, sia pure attraverso un'equivoca impostazione, in quanto essa si è posta il problema di determinare se in questi casi si trattasse dell'impugnazione di un atto, o di un ricorso *de pleine juridiction* (105).

Ma i provvedimenti della Corte che destano maggiore interesse e la cui classificazione acquista maggior rilievo sono le sentenze di annullamento degli atti illegittimi degli organi istituzionali delle Comunità. È questo il terreno su cui nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, la Corte ha avuto maggiormente occasione di operare riesaminando, in base all'art. 33 del Trattato istitutivo, i provvedimenti dell'Alta Autorità. La medesima natura va attribuita ai provvedimenti emanati in base agli artt. 175 del Trattato della Comunità economica e 146 del Trattato della Comunità atomica, che prevedono un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni e pareri, e alle sentenze di annullamento delle deliberazioni dell'Assemblea e

ai limiti soggettivi di efficacia del giudicato amministrativo, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1954, p. 59 ss.

(105) Per la formulazione del problema, vedi fra gli altri MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 133.

del Consiglio nell'ambito della C.E.C.A. (art. 38 del Trattato istitutivo). Si tratta, in ognuno di questi casi, di provvedimenti che accertata la non conformità di un atto di un organo istituzionale ad un principio del sistema, ne pronunciano la nullità, modificando un rapporto giuridico *ex tunc* (106) e con effetti che nel sistema delle Comunità, a differenza di ciò che sostiene la dottrina predominante di diritto processuale amministrativo, operano anche al di là dell'ambito delle parti in causa (107). La sentenza che accoglie un'azione di annullamento è pertanto un provvedimento di accertamento costitutivo, mentre il provvedimento in cui si respinge l'azione è un provvedimento di mero accertamento. Tale configurazione deve riaffermarsi nonostante taluni sforzi di attribuire diversa natura alle azioni di annullamento.

Nel campo del diritto internazionale generale si è infatti cercato, da parte di un autore francese, di attribuire una autonomia concettuale alla figura delle sentenze che accertano la validità o l'invalidità di un atto giuridico (108). Non sembra però giustificato il creare una tale figura, in quanto i ricorsi « en appréciation de la légalité » si risolvono comunque nell'accertamento della conformità di un atto alle norme di un sistema, e nella conseguente pronuncia di invalidità dell'atto.

Altre volte, come si è visto, le sentenze della Corte assumono la natura di sentenze costitutive. Tipici provvedimenti costitutivi sono taluni dei provvedimenti pronunciati in seguito ad uno dei ricorsi impropriamente chiamati *de pleine juri-*

(106) Sul punto la dottrina è unanime. Vedi ad es. DELVAUX, *La Cour de Justice de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1956, p. 28.

(107) Fondamentale appare a questo proposito la decisione del 28 dicembre 1955 in cui la Corte ha ritenuto che possa sussistere un interesse a promuovere un'azione per l'interpretazione di una precedente sentenza in un soggetto che non era stato parte nella causa in cui era stata pronunciata la sentenza da interpretare.

(108) Vedi in questo senso il lavoro del CAVARÉ, *Le recours en interprétation*, cit.

diction (109). Così assume i caratteri del provvedimento costitutivo quello in cui, in base all'art. 92 II comma del Trattato della C.E.C.A., la Corte sospende la esecutorietà di una decisione dell'Alta Autorità che comporta obbligazioni pecuniarie. Del tutto analoghi appaiono i provvedimenti presi in base all'art. 185 del Trattato della Comunità economica, ed in base all'art. 57 del Trattato della Comunità atomica.

Nella classe dei provvedimenti costitutivi si debbono indubbiamente comprendere anche i provvedimenti inibitori e cautelari i quali anzi ne costituiscono la attuazione più comune. Nel Trattato istitutivo della C.E.C.A. (art. 39) viene previsto un potere del presidente di prendere misure provvisorie ed urgenti al fine di sospendere l'esecuzione di una decisione o di una raccomandazione dell'Alta Autorità, quando è stato introdotto un ricorso per l'annullamento di essa (II comma), o di emanare ogni altra misura necessaria (III comma) (110). Gli artt. 186 del Trattato della Comunità economica e 158 della Comunità atomica ampliano e generalizzano questo potere at-

(109) L'espressione viene desunta dal diritto amministrativo francese, che vuole con essa indicare il potere di sindacato su tutta l'azione della pubblica Amministrazione attribuito in talune materie (pubblici appalti, obbligazioni pecuniarie dello stato, ecc.) agli organi della giustizia amministrativa, che in questi casi dispongono anche circa la riparazione dell'interesse leso. Il ricorso per annullamento tende invece al riesame degli atti illegittimi della pubblica Amministrazione ai fini della conseguente pronuncia, che si limita quindi ad accertare la sussistenza o meno, nell'atto impugnato, dei vizi dedotti. Sembra però evidente che nel sistema della Corte comune la distinzione così formulata sia insostenibile. Infatti i casi detti *de pleine juridiction* sono caratterizzati dal fatto che la Corte pronuncia un giudizio a cui consegue non l'accertamento del significato di una norma nel caso concreto, ma la costituzione o la modificazione di un rapporto giuridico. Così, sospendendo in virtù dell'art. 92 del Trattato istitutivo della C.E.C.A., la esecutorietà di un provvedimento della Corte che comporta obbligazioni pecuniarie, la Corte modifica un rapporto esistente. Si tratta cioè di un tipico provvedimento costitutivo, che si fonda talvolta su motivi non strettamente giuridici: d'opportunità ecc. Il provvedimento assume in quest'ultimo caso natura dispositiva.

(110) Il presidente può, oltre che decidere direttamente, deferire l'esame dell'istanza alla Corte, che in questo caso sente l'avvocato generale. Anche in quest'ultimo caso il presidente può adottare misure urgenti (art. 65 ss. del Reg.).

tribuendolo alla Corte, che ha pertanto la possibilità di emanare provvedimenti cautelari innominati così come avviene nel diritto processuale civile italiano (art. 700 C.P.C.) (111). Lo scopo della giurisdizione cautelare è, a grandi linee, analogo a quello della giurisdizione contenziosa (112): ma in questo quadro comune il provvedimento cautelare ha una propria autonomia, un proprio scopo specifico che consiste nel predisporre una situazione giuridica strumentale rispetto ad un processo ordinario. La natura costitutiva del provvedimento è data dal fatto che esso incide sulla struttura di un rapporto giuridico e ad esso si ricollega il sorgere di una situazione giuridica.

Si esamini ora la figura della sentenza dispositiva. È singolare il fatto che la dottrina consideri spesso quali dispositivi provvedimenti che hanno invece una natura del tutto diversa: così ad esempio sono sentenze di mero accertamento, come si è visto, quelle in cui la Corte dichiara che un comportamento omissivo di un organo della Comunità è contrario ad un obbligo imposto dal Trattato istitutivo (113). L'esame della Corte inve-

(111) Sulle caratteristiche e sugli aspetti del provvedimento sommario nel sistema della Corte, utilizzato anche per i provvedimenti cautelari, vedi oltre § 38.

(112) Tale affermazione non è però pacifica. Vedi ad esempio, in senso parzialmente diverso, REDENTI, *Diritto processuale civile*, Milano, 1954, vol. III, p. 208 ss.; e SATTA, *Diritto processuale civile*, 5ª ed., Padova, 1957, p. 575 ss. Ed è opportuno precisare che la possibilità di delineare, con caratteri autonomi, una figura del provvedimento cautelare, non va confusa colla possibilità, molto più problematica, di ridurre ad unità concettuali i vari procedimenti in cui viene utilizzato un procedimento sommario. Tale possibilità viene generalmente negata dagli scrittori di diritto processuale civile: in questo senso vedi da ultimo MICHELI, *L'azione preventiva*, in *Riv. dir. proc.*, 1959, p. 20 ss. e SATTA, *A proposito dell'accertamento preventivo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1960, p. 1396 ss. Favorevole invece il CARNELUTTI, *Accertamento giudiziale preventivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, p. 177 ss.

(113) Considera invece tali sentenze come provvedimenti di natura, ancor più che costitutiva, dispositiva, il MÜNCH, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 133, in quanto egli mette in rilievo come la Corte debba indicare le misure che l'Alta Autorità avrebbe dovuto prendere. La dottrina francese inquadra questi ricorsi nella categoria dei ricorsi *de pleine juridiction*, ponendo così l'accento sull'ampiezza dell'esame della Corte (così ad es. RAULT, *La Cour de justice des Commu-*

ste infatti in questo caso tutto il comportamento di un organo della Comunità, in relazione anche alla possibilità di agire offerta dalle circostanze: ma nella sentenza che pronuncia l'illegittimità di una omissione la Corte si limita ad accertare che un comportamento di un organo della Comunità è contrario ad un obbligo posto nel Trattato istitutivo. Manca quindi a questi provvedimenti quella efficacia, in certo senso esterna, che nel sistema delle Comunità europee è propria delle sentenze che annullano un atto di un organo istituzionale. Natura dispositiva hanno invece i provvedimenti con cui la Corte, dopo avere accertato che il sistema del Trattato non regola in alcun modo una situazione determinata, la disciplina con una norma concreta che essa stessa pone, ispirandosi ad esigenze di equità, di giustizia e di progresso sociale. Tipici, in questo senso, i provvedimenti in materia di rapporti di lavoro fra le istituzioni della Comunità del carbone e dell'acciaio e i propri dipendenti, di cui già si è parlato (114).

Le sentenze della Corte possono poi avere anche la natura di sentenze di condanna, e di sentenze miste, d'accertamento e di condanna insieme. Tipiche sentenze di condanna sono quelle previste nell'art. 40 del Trattato della C.E.C.A., per cui la Corte può accordare ad una parte lesa che ne faccia istanza una riparazione pecuniaria a carico della Comunità, sia quando un agente di questa abbia commesso una « *faute de service* », sia quando abbia provocato un danno diretto a carico di terzi, agendo nel proprio servizio con errore, negligenza od omissione (115), e può altresì condannare un agente della Comunità

nautés européennes, appunti dalle lezioni tenute ad Urbino, agosto-settembre 1960, in corso di pubblicazione).

(114) Un particolare rilievo deve venire attribuito alla sentenza pronunciata dalla Corte il 12 luglio 1957 nel caso *Algera ed altri c. Assemblea Comune*, in *Raccolta*, vol. III, p. 79 ss. Su di essa vedi particolarmente LAGRANGE, *L'ordre juridique de la C.E.C.A.*, cit., p. 841; e RIVERO, *Le problème de l'influence des droits internes sur la Cour de Justice de la C.E.C.A.*, in *Annuaire français de droit international*, 1958, p. 306.

(115) Sulla distinzione fra « *faute de service* » e « *faute personnelle* » vedi

in caso di una « faute personnelle » : la Comunità deve rispondere nei confronti del terzo leso che non abbia potuto ottenere la riparazione dell'agente. Sentenze di condanna sono indubbiamente anche quelle previste dall'art. 178 del Trattato della Comunità economica, e dall'art. 151 del Trattato della Comunità atomica, che richiamano rispettivamente gli artt. 215 e 151 II comma. In essi si prevede il potere della Corte di condannare la Comunità al risarcimento dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle proprie funzioni.

I provvedimenti che la Corte può emanare relativamente allo *status* dei funzionari, ed ai rapporti di questi con le comunità, hanno invece talvolta natura di provvedimenti di mero accertamento, altre volte la natura di provvedimenti di condanna ed altre volte infine una natura mista, di provvedimenti di mero accertamento e di condanna insieme, oltre che, come si è visto, natura dispositiva. La Corte può cioè accertare il significato esatto di una norma concernente lo *status* dei funzionari in un caso concreto (116), annullare un atto di un organo delle comunità in materia di rapporto di impiego, ed anche — ove manchi nel sistema una norma che disciplini il caso controverso — porre con un procedimento creativo un nuovo principio concernente lo *status* dei funzionari. Una volta che la Corte abbia accertato la violazione dei diritti dei funzionari — o abbia ad essi attribuito, usando un potere dispositivo, un diritto — spetta agli altri organi della comunità l'obbligo di provvedere in merito, adeguandosi al provvedimento della Corte (117). Provvedimenti tipici di condanna sono invece quelli in

infra, nota 229. Sulla cumulabilità delle due azioni rispetto al medesimo fatto vedi LAGRANGE, *Conclusioni per la sentenza 17 dicembre 1959 in causa 23/59* (*Raccolta*, vol. V, p. 513).

(116) Così ad esempio nella sentenza del 12 luglio 1957 la Corte accettò la illegittimità di un atto unilaterale del presidente dell'Assemblea comune che rendeva inoperante un precedente atto amministrativo legittimo, nel quale erano stati nominati taluni funzionari (*Raccolta*, vol. III, p. 79 ss.).

(117) Così, nel caso sopra ricordato, la Corte dopo aver accertato l'obbligo

cui la Corte, accertata la illegittimità dell'atto di un organo istituzionale nei confronti dei funzionari, condanna la comunità al risarcimento dei danni, morali e materiali, arrecati dall'atto illegittimo (118).

Prescindendo dalle sentenze dispositive, in cui la Corte afferma il proprio potere di determinare un'evoluzione del sistema, la possibilità che i provvedimenti nelle controversie di lavoro con i dipendenti abbiano natura diversa si spiega richiamando le caratteristiche della giurisdizione della Corte in questa materia. La Corte deve qui decidere non circa azioni che si configurano secondo un modello predeterminato dall'ordinamento, ma bensì circa domande che la parte ricorrente ha formulato nell'ambito di una classe di controversie. All'ampiezza del potere del ricorrente di formulare le proprie domande corrisponde appunto la diversa natura dei provvedimenti pronunciati.

Si esaminino ora i provvedimenti di carattere sanzionatorio. Essi non vanno confusi, come invece fa talvolta la dottrina (119), con i provvedimenti in cui la Corte riesamina, nell'ambito della C.E.C.A., le misure economiche dell'Alta Autorità. In questo caso infatti la sentenza della Corte è una sentenza civile di natura costitutiva con cui si modifica un rapporto giuridico validamente costituito. Spetta invece alla Corte un potere di giurisdizione di natura penale quando essa riesamina i provvedimenti presi dall'Alta Autorità in base all'art. 64 del Trattato istitutivo (120). La Corte può, in questo caso, ritenere la sanzione opportuna e quindi confermarla, ovvero toglierla

dagli organi della Comunità di ammettere i ricorrenti a godere dello *status* previsto nello Statuto dei funzionari, ha testualmente deciso che « spetterà alla parte convenuta fissare *ex novo* lo stipendio dei ricorrenti » (*Raccolta* sopra citata, p. 23).

(118) Così, sempre nel caso sopra ricordato, la Corte non ravvisò la sussistenza di un danno materiale causato dagli atti illeciti imputati alla convenuta; ma condannò quest'ultima ai danni morali conseguenti all'illecito compiuto.

(119) Vedi ad es. DELVAUX, *La Cour de Justice...*, cit., p. 3.

(120) Un caso di esercizio di questo potere da parte della Corte si è avuto nella sentenza del 10 dicembre 1957.

o modificarla. L'ampiezza del riesame della Corte, e il potere che le spetta di riformare integralmente il provvedimento sanzionatorio emanato da un altro organo fanno ritenere di carattere penale la giurisdizione della Corte, nonostante che in dottrina si siano avute talune voci contrarie (121). Lo stesso può dirsi per le ipotesi previste nell'art. 172 del Trattato della Comunità economica e nell'art. 144 del Trattato della Comunità atomica, benchè anche in questo caso la dottrina sia riluttante a riconoscere un carattere sanzionatorio nei provvedimenti della Corte, in base alla considerazione che la lettera dei Trattati istitutivi appare tendenzialmente contraria ad ammettere forme di giurisdizione penale (122).

13. L'attribuzione di funzioni consultive allo stesso organo cui vengono istituzionalmente affidate funzioni giurisdizionali è un fenomeno tipico delle organizzazioni internazionali: basti a questo proposito ricordare l'esempio della Corte internazionale di giustizia, la cui attività consultiva ha un rilievo notevolissimo nel quadro della Comunità delle Nazioni Unite. Nell'ordinamento particolare delle Nazioni Unite la Corte deve, in linea di massima, dare un parere agli organi della Comunità su tutte le questioni di carattere giuridico che presentino un rilievo circa l'interpretazione degli atti istitutivi delle Nazioni Unite. Tale parere, in linea di massima, ha valore vincolante (123).

(121) Ad es., il GASPARRI, *Appunti sulla Corte di giustizia*, cit., p. 231, ritiene che la Corte non sia mai competente a pronunciare sanzioni di carattere penale e cioè ad applicare una sanzione punitiva. Ammette però quell'autore che proprio nel sindacare i provvedimenti dell'Alta Autorità la Corte goda del suo potere di giurisdizione nel senso più pieno.

(122) Vedi sul punto DAIG, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 184. Un esatto rilievo del carattere sanzionatorio di singole norme dei Trattati istitutivi si ha invece nel MÜNCH, *Zur Systematik...*, cit., p. 350. Questo autore chiarisce come il potere sanzionatorio degli organi comunitari si coordini talvolta (artt. 144-145 della Comunità atomica) con quella degli Stati.

(123) Sul punto confronta il mio studio su *I rapporti fra il Tribunale amministrativo*, cit., a cui rimando per le note bibliografiche.

Alla Corte di giustizia comune è affidato, nel quadro delle Comunità europee, un compito di rilievo infinitamente minore, avendo gli autori dei Trattati istitutivi respinto le proposte in senso contrario (124).

Per l'art. 95 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. alla Corte sono sottoposti i progetti elaborati concordemente dall'Alta Autorità e dal Consiglio e relativi all'adeguamento ai dettami dell'esperienza delle norme del Trattato che disciplinano l'esercizio, da parte dell'Alta Autorità, dei poteri ad essa conferiti. Il parere della Corte è vincolante, e viene pronunziato in base ad un esame di tutti gli elementi di fatto e di diritto di cui la Corte può disporre. Il progetto di riforma su cui la Corte abbia espresso parere favorevole viene trasmesso all'Assemblea, che può approvarlo a maggioranza di tre quarti dei presenti e di due terzi dei membri componenti il collegio. Nè più ampie appaiono le funzioni consultive attribuite alla Corte nell'ambito della Comunità economica e della Comunità atomica. Per l'art. 228 del Trattato della Comunità economica della Corte possono venire richiesti pareri circa la compatibilità colle disposizioni del Trattato di un accordo fra la Comunità ed uno o più Stati ovvero fra la Comunità ed una organizzazione internazionale (125). Tali accordi vengono stipulati dal Consiglio, previa consultazione, in alcuni casi, dell'Assemblea. Il parere della Corte può venire richiesto dal Consiglio, dalla Commissione o da uno Stato membro: qualora la Corte abbia espresso parere sfavorevole, l'accordo può entrare in vigore solo alle condizioni stabilite per l'approvazione degli emendamenti al Trattato.

A questi provvedimenti vengono di solito avvicinati quelli emessi in base all'art. 103 del Trattato della Comunità ato-

(124) Il REUTER (*La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, p. 87) ricorda che « aux cours des négociations il avait été envisagé de donner (à la Cour) également des attributions consultatives: cette solution peu conforme à la tradition continentale a été écartée ».

(125) Sull'art. 228, vedi DAIG, *op. cit.*, p. 200 ss.

mica che prevede invece una pronunzia della Corte sulla compatibilità di un progetto di accordo o di convenzione di uno Stato membro con uno Stato terzo, con una organizzazione internazionale o con una organizzazione di un terzo Stato (126). La Corte in tale caso è investita della questione in seguito ad istanza dello Stato membro che non intenda adeguarsi ad osservazioni a lui rivolte dalla Commissione; e deve pronunziarsi sulla compatibilità delle clausole con le disposizioni del Trattato istitutivo.

Un rapido esame delle norme ricordate può chiarire quali siano le difficoltà nel definire l'oggetto dell'attività consultiva della Corte, e nel precisarne i limiti.

Premesso che anche l'attività consultiva, così come quella giurisdizionale, tende talune volte all'attuazione del diritto — così come avviene secondo i Trattati di Roma — o alla modificazione del diritto esistente nel caso previsto dall'art. 95 del Trattato della C.E.C.A., e quindi ha gli stessi scopi dell'attività giurisdizionale, una distinzione non può che effettuarsi utilizzando diversi criteri. Deve però escludersi che l'attività consultiva e l'attività giurisdizionale si differenzino per il loro oggetto. Non è infatti in primo luogo possibile sostenere che il provvedimento giurisdizionale abbia per oggetto la soluzione di una controversia, e l'attività consultiva una semplice questione. Già l'esperienza della Corte Permanente di giustizia internazionale e, successivamente, della Corte internazionale di giustizia ha dimostrato che una distinzione fra l'attività giurisdizionale e l'attività consultiva basata sull'antitesi fra controversia e questione è del tutto illusoria data la latitudine estrema con cui nel sistema del diritto processuale internazionale generale si definisce la controversia (127). Ancor me-

(126) Su tali accordi qualche accenno si può trovare in SERENI, *Gli organismi economici internazionali nell'ordinamento interno degli stati*, in *Riv. dir. internaz.*, 1958, p. 529 ss.

(127) Per la Corte Permanente di giustizia internazionale (Affare *Marromatis*, 30 agosto 1924, in *Reports* serie A, n. 2, p. 11) la controversia è infatti

no una simile tesi potrebbe venire sostenuta nell'ambito delle Comunità europee. La parola « controversia » nell'ordinamento particolare delle Comunità indica un conflitto di interessi che non viene necessariamente ricollegato ad una attività processuale: una controversia precede anzi il processo e può formare l'oggetto di procedure di composizione non contenziose; nella figura della controversia si riflette quindi tutta una vita sociale, un insieme di rapporti reali.

Se poi si scende ad un esame delle norme che prevedono un'attività consultiva della Corte nel sistema delle Comunità europee, si rileva che una controversia è individuabile in ogni caso. Per l'art. 95 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. alla Corte viene richiesto un parere vincolante sull'adattamento delle norme che disciplinano i poteri dell'Alta Autorità: e quindi, necessariamente, in caso di contrasti sorti nell'applicazione delle norme relative, la cui soluzione incide, in un modo o nell'altro, sugli interessi delle parti intesi in senso lato (128). Così quando per l'art. 228 del Trattato della Comunità economica la Corte è chiamata a risolvere una controversia insorta circa la compatibilità con le disposizioni del Trattato di accordi conclusi tra la comunità e uno o più Stati ovvero una organizzazione internazionale, essa deve compiere un accertamento operando su di un conflitto di interessi, anche se virtuale, relativo al punto se un accordo debba o meno essere mantenuto in vigore. Un conflitto di interessi caratterizzato dall'attualità è invece evidente nell'ipotesi prevista dall'art. 103 del Trattato della Comunità atomica che prevede la soluzione dei contrasti sorti fra la Commissione e uno Stato membro circa la compatibilità dei progetti di accordi elaborati dopo la istituzione della Comunità ato-

« un disaccordo su di un punto di diritto o di fatto, una contrapposizione o una opposizione di tesi giuridiche o di interessi fra due persone ».

(128) Sull'art. 95 del Trattato della C.E.C.A., vedi i cenni del DE RICHEMONT, *op. cit.*, nn. 293 e 313. In base all'art. 95 è stato emesso l'unico parere sinora pronunciato dalla Corte, in data 17 dicembre 1959. La Corte decise che il progetto di aggiunta di un nuovo comma all'art. 56 non era conforme agli artt. 95, comma 3° e 4° del Trattato.

mica fra gli Stati membri, le organizzazioni internazionali o i cittadini di un terzo Stato. La Corte pronuncia con procedura d'urgenza circa la compatibilità del progetto con il sistema della Comunità (129).

E poichè in ognuna delle ipotesi di attività consultiva si può individuare, come oggetto dell'attività, o quanto meno del procedimento in cui l'attività si inserisce, la composizione di un conflitto di interessi, se ne deduce che l'attività consultiva non costituisce essa stessa il raggiungimento di un fine o dei fini propri dell'ente che la pone, ma costituisce, così come l'attività giurisdizionale, un momento della realizzazione di un interesse esterno. Non si può pertanto individuare un'affinità fra l'attività consultiva e l'attività amministrativa delle comunità statuali, caratterizzata dall'immediatezza (130).

Le osservazioni sino ad ora fatte inducono a respingere anche la tesi secondo cui la differenza fra l'attività giurisdizionale e l'attività consultiva dovrebbe venire individuata nel carattere astratto della seconda, in contrapposizione al carattere concreto della prima. Tale tesi si limita in realtà a formulare in modo diverso quella precedente: ed infatti quando si mette in rilievo che l'attività consultiva risolve questioni di carattere astratto si nega che essa operi su di un conflitto di interessi, reale o virtuale. La possibilità di distinguere la funzione consultiva e quella giurisdizionale basandosi sugli attributi dell'astrattezza e della concretezza venne, come è noto, negata dalla Corte internazionale di giustizia (131), nonostante lo sforzo

(129) Per una possibile controversia in questo campo, si richiamano le contrastanti disposizioni del Trattato istitutivo della Comunità atomica, e del Trattato italo-statunitense in materia nucleare. Sul punto vedi le considerazioni dell'ARANCIO RUIZ (GAETANO), *Il Trattato Euratom e l'accordo nucleare Italia-Stati Uniti*, in *Atomo, Petrolio, Elettricità*, aprile, 1959.

(130) Sul punto vedi partic. FLEINER, *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*, Tübingen, 1928, p. 7.

((131) Vedi, particolarmente, l'affermazione della Corte contenuta nel parere sulla ammissione di nuovi Stati membri: « Il a été également prétendu que la Cour n'aurait pas à connaître d'une question posée en termes abstraits. C'est là

compiuto da taluni giudici, ed espresso in opinioni dissidenti (132). Nell'ambito delle Comunità europee appare evidente come in ognuno dei tre casi di attività consultiva previsti il provvedimento della Corte si rifletta sulla soluzione di un caso concreto e decida circa un preciso punto di diritto.

Nè maggior fondamento avrebbe il sostenere che all'attività consultiva, concretantesi in un parere, manchi l'attributo dell'autonomia, caratteristico dell'attività giurisdizionale, ove si ponesse mente non tanto all'atto in cui si esprime la funzione, ma al procedimento proprio di essa. Gli scrittori che accolgono questa tesi mettono in rilievo come l'attività consultiva interferisce necessariamente nell'attività di altri organi, esaurendosi in un atto che viene utilizzato in un complesso procedimento di cui l'attività consultiva costituisce solo una fase, un aspetto intermedio, mentre l'atto conclusivo viene posto in essere da organi diversi (133). Una tale configurazione dell'attività consultiva contrapposta a quella giurisdizionale, si ricollega alla struttura degli ordinamenti di taluni Stati moderni, nei quali il principio della divisione dei poteri discende da presupposti ideologici che vietano in linea di massima la collaborazione degli orga-

une pure affirmation déniée de toute justification. Selon l'art. 96 de la Charte et l'art. 65 du Statut la Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, abstraite ou non » (*Reports*, 1947-48, p. 61).

(132) Vedi sul punto l'opinione dissidente allegata allo stesso parere ad opera del giudice AZEVEDO (*Reports*, 1947-48, p. 73 ss.) e l'opinione dissidente dello stesso giudice allegata al parere sulla interpretazione dei trattati di pace (prima fase), in *Reports*, 1950, p. 79 ss. Affermazioni analoghe sono contenute nelle opinioni dissidenti allegate a quest'ultimo parere dai giudici WINIARSKI (*Reports*, 1950, p. 89), ZORICIC (*Reports*, 1950, p. 98), e KRYLOV (*Reports*, 1950, p. 105).

(133) Sulla figura dell'atto complesso nell'ambito di una organizzazione internazionale, vedi le brevi considerazioni del MALINTOPPI, *Le raccomandazioni internazionali*, Milano, 1958, p. 12 ss.; a proposito della differenza fra raccomandazione e proposta vedi inoltre l'esposizione del SERENI, *Le organizzazioni internazionali citate*, p. 227 ss. Qualche cenno si può inoltre trovare in HÉRAUD, *Observations sur la nature juridique de la Communauté économique européenne*, in *Revue générale de droit int. publ.*, 1958, p. 26 ss.

ni giurisdizionali cogli altri organi statuali (134). Nelle organizzazioni internazionali dove non si afferma il principio della divisione dei poteri fra i vari organi inteso in questo senso ma bensì il principio della delimitazione costituzionale dei poteri di ciascun organo, la collaborazione degli organi cui vengono prevalentemente attribuite funzioni giurisdizionali cogli organi che esplicano prevalentemente altre funzioni è cosa assolutamente normale. Si pensi ad esempio all'attuazione dei principi comunitari effettuata nell'ambito della Comunità economica mediante l'azione della Commissione e della Corte di giustizia la quale indubbiamente esercita un potere giurisdizionale (135). L'attività dei due organi può facilmente venire configurata come esplicantesi nell'ambito di un procedimento in cui gli atti della Commissione, gli atti della Corte e gli atti degli organi degli Stati membri costituiscono momenti essenziali. Resta quindi escluso che si possa distinguere l'attività consultiva e l'attività giurisdizionale della Corte assumendo, quale criterio di distinzione, il carattere di autonomia dell'attività esplicata dalla Corte nell'una, e non nell'altra delle due funzioni.

Una linea di distinzione fra le due attività può invece venire delineata ove si consideri l'efficacia degli atti, in cui le due attività si concludono. Caratteristica del provvedimento giurisdizionale della Corte è indubbiamente la sua efficacia obbligatoria, ed il suo carattere di definitività: principio riaffermato nell'art. 65 del Regolamento di procedura (*L'arrêt a force obligatoire du jour de son prononcé*). Dall'obbligatorietà si deve distinguere la definitività, che discende invece dal fatto che

(134) Sembra opportuno a questo proposito rilevare che l'attribuzione ad un medesimo organo di funzioni giurisdizionali e di funzioni consultive è propria dell'ordinamento inglese, dove si attua nel Privy Council. Quest'organo si ricollega ad una struttura statale precedente alla piena affermazione del principio della divisione dei poteri. Sul punto vedi i cenni del DE VISCHER, *Les avis consultatifs de la Cour Permanente de justice internationale*, in *Recueil des Cours*, 1929, I, p. 5 ss.

(135) Sul punto vedi il mio studio *Sulla funzione*, cit., p. 556 ss.

nell'ordinamento delle Comunità europee non è previsto alcun giudice d'appello (136); tale carattere si ricollega pertanto a un principio diverso da quello da cui nasce l'obbligatorietà. Nel sistema delle Comunità europee non si può quindi sostenere in alcun modo la fondatezza della tesi, pure autorevolmente accolta nella dottrina processualistica italiana, per cui la definitività della sentenza sarebbe un modo d'essere della obbligatorietà e quindi le due caratteristiche della sentenza si richiamerebbero ad una medesima ragione (137). Sotto questo profilo il provvedimento della Corte comune presenta aspetti del tutto analoghi a quelli della sentenza internazionale, mentre una nota di differenza è data dal fatto che rispetto al provvedimento della Corte non si attua ciò che si avvera per la sentenza internazionale, la quale non è obbligatoria se non quando il giudice abbia pronunciato nell'ambito dei poteri a lui attribuiti (138).

L'atto giurisdizionale della Corte ha cioè in ogni caso una efficacia ed una caratteristica proprie e, in un certo senso, assolute, che trascendono il procedimento in cui esso viene inserito e in taluni casi, come per le sentenze di annullamento degli atti illegittimi, l'ambito stesso delle parti in causa. L'atto della Corte in sede consultiva ha invece un valore solo in relazione al procedimento in funzione del quale esso è sorto. Il parere della Corte opera infatti solo ai fini dell'atto successivo del procedi-

(136) Sulla differenza fra obbligatorietà e definitività di un provvedimento giurisdizionale, vedi le fondamentali considerazioni del MORELLI, *La théorie générale*, cit., da p. 322 a p. 332.

(137) In questo senso vedi per tutti LIEBMAN, *Corso di diritto processuale civile*, Milano, 1952, p. 233 ss.

(138) La limitazione dei poteri del giudice internazionale all'ambito del compromesso discende dal fatto che egli deriva i suoi poteri da una norma posta dalle parti, e che non si ha una sostituzione istituzionale dei loro poteri. Su questo punto vedi le mie considerazioni nello studio *Efficacia e limiti della pronuncia di un tribunale internazionale circa la propria giurisdizione*, in *Studi De Francesco*, Milano, 1957, vol. I, p. 411 ss., e la bibliografia, favorevole e contraria, ivi ricordata.

mento: è vincolato solo in funzione alla pronuncia successiva di un altro organo, e rispetto ad essa. Se quindi il criterio dell'autonomia dell'azione svolta non può venire utilizzato per distinguere l'attività giurisdizionale e l'attività contenziosa della Corte comune, può invece venire utilizzato il criterio della complementarità con atti diversi dall'atto che viene posto; il che costituisce un fenomeno tipico della funzione consultiva e manca invece nella funzione giurisdizionale.

Le affermazioni degli scrittori, che hanno quasi sempre ritenuto che esista, accanto all'attività giurisdizionale della Corte un'attività consultiva, si rivelano quindi del tutto esatte (139). Per quanto scarsamente sviluppata, esiste nell'ordinamento delle Comunità europee una funzione consultiva, demandata alla Corte di giustizia comune, e caratterizzata dagli aspetti che ho sopra cercato di delineare.

(139) Parlano infatti di una attività consultiva della Corte in genere gli autori tedeschi ed italiani. Assai spesso invece l'autonomia dell'attività consultiva non viene ammessa dagli autori francesi, che cercano di comprendere tale attività della Corte o fra le attività proprie di un tribunale amministrativo, o fra le attività proprie di un tribunale federale. Così per il REUTER, (*La Communauté européenne*, cit., p. 87) si deve escludere che nel sistema del Trattato si preveda una funzione consultiva della Corte non solo per le ragioni ricordate, che si richiamano alla volontà degli autori del Trattato istitutivo, ma anche per una ragione diversa in quanto ciò attribuirebbe alla Corte stessa « un rôle essentiellement actif ». Si riaffaccia quindi nel pensiero dell'autore quel richiamo al principio della divisione dei poteri fra i vari organi concepito nel senso che fu sopra combattuto.

CAPITOLO III

L'AMBITO DI GIURISDIZIONE DELLA CORTE - PRINCIPI GENERALI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO IV

CLASSI E TIPI DI AZIONI RISPETTO ALLA GIURISDIZIONE DELLA CORTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nell'ambito della Comunità economica europea:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

È generalmente riconosciuto il rilievo che spetta alla defi-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(189) Per l'art. 80 del Trattato della C.E.C.A. « *les entreprises, au sens du présent Traité, sont celles qui exercent une activité de production dans le domaine du charbon et de l'acier à l'intérieur des territoires visés à l'art. 79, 1^{er} alinéa, et en outre, en ce qui concerne les artt. 65 et 66, ainsi que les informations requises pour leur application et les recours formés à leur occasion, les entreprises ou organismes qui exercent habituellement une activité de distribution autre que la vente aux consommateurs domestiques ou à l'artisanat* ».

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

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

Altre disposizioni del Trattato istitutivo contemplano, in casi particolari, i requisiti di talune imprese che appaiono destinate di singole disposizioni del Trattato. Così, ad esempio, l'autorizzazione alle concentrazioni di imprese deve venire chiesta all'Alta Autorità quando anche una sola delle imprese possiede i requisiti previsti all'art. 30 del Trattato (art. 65, comma 1°); così il carattere illecito delle concentrazioni viene dichiarato nei confronti delle imprese medesime (art. 65, comma 5°); così, infine, le sanzioni e le misure coattive previste nel detto paragrafo vengono comminate nei loro confronti (192); così l'art. 63, 2° comma prevede misure di boicottaggio contro le associazioni estranee alla Comunità purchè operino all'interno di essa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO V

LE CLASSI DI CONTROVERSIE SOGGETTE ALLA CORTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(228) Così DAIG, *loc. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'art. 178 del Trattato istitutivo della Comunità economica, e così l'art. 151 del Trattato della Comunità atomica, in connessione rispettivamente agli artt. 215, comma 2°, e 183, comma 2°, prevedono la competenza della Corte per le cause che hanno per oggetto il risarcimento dei danni causati dagli agenti o dipendenti delle Comunità in occasione del proprio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(257) Così DAIG, *op. cit.*, p. 187.

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

CAPITOLO VI

LINEAMENTI DEL PROCESSO INNANZI ALLA CORTE

SOMMARIO: 30. Norme organizzative e norme processuali. I principi organizzativi della Corte comune. - 31. Le norme che disciplinano il procedimento innanzi alla Corte. Le fonti di tali norme. - 32. Le caratteristiche del procedimento. - 33. Linee fondamentali del procedimento. La fase scritta. - 34. La fase istruttoria. - 35. La decisione della causa. - 36. Integrazione e modificabilità delle sentenze della Corte. - 37. La posizione dei terzi nel giudizio. - 38. Il procedimento sommario. - 39. Il procedimento incidentale.

30. I principi che regolano il funzionamento della Corte comune si raggruppano in due grandi categorie, nettamente distinte: cosa del resto caratteristica a tutti i tribunali internazionali. Senonchè non appare qui possibile accogliere integralmente il criterio di distinzione così come esso viene generalmente formulato dalla dottrina italiana.

Esaminando la struttura ed il funzionamento dei tribunali internazionali, la dottrina italiana ha posto infatti esattamente in evidenza come ad essi si ricolleghino due gruppi distinti di norme: le norme di organizzazione e le norme di procedura (258). Prendendo poi ad esaminare il fondamento della validità dei due gruppi di norme per individuare il sistema giuridico in cui esse si inseriscono, si è chiarito come le norme

(258) Vedi sul punto SCERNI, *Saggio sulla natura giuridica delle norme emanate dagli organi creati con atti internazionali*, Genova, 1930, p. 15 e ss. Sui rapporti che intercorrono in linea generale fra l'azione svolta dalle parti e la organizzazione del tribunale vedi il mio studio su *Efficacia e limiti della pronuncia di un tribunale internazionale*,... cit.

organizzative siano proprie dell'ordinamento internazionale, e facciano sorgere obblighi e diritti in capo ai soggetti di questo. La validità delle norme di organizzazione discende infatti direttamente da una norma di diritto internazionale generale quale è l'accordo istitutivo: le norme processuali invece riguardano soltanto i soggetti che furono parti dell'accordo ed operano nel sistema particolare da essi costituito, in qualunque modo, diretto o indiretto, esse vengano poste. Ad una differenza sostanziale fra norme organizzative e norme processuali non corrisponde necessariamente un diverso modo di formazione: ed infatti le due classi di norme possono trarre storicamente la propria origine sia dall'accordo istitutivo, sia da un atto posto dallo stesso tribunale in base all'autonomia normativa che gli è stata attribuita o che in concreto esso esercita (259).

Considerazioni analoghe si possono fare a proposito del modo di formazione del sistema della Corte di giustizia comune. Le norme organizzative, così come le norme procedurali, si ritrovano sia nei Trattati istitutivi che negli Statuti e nel Regolamento di procedura della Corte. Ma diversamente che nei tribunali internazionali, una distinzione fra norme organizzative e norme procedurali non sussiste neppure in base ad un diverso fondamento della loro validità, o al collegamento con un diverso sistema (260). In realtà sia le norme organizzative che quelle processuali operano in una medesima comunità internazionale particolare, trovano in essa il fondamento della propria validità.

Una distinzione fra le norme di organizzazione e quelle di procedura può venire invece effettuata in base alle diverse conseguenze che si ricollegano alla violazione delle une e delle altre. Mentre la violazione delle norme procedurali può portare

(259) Vedi da ultimo, sul punto, le considerazioni del FERRARI BRAVO, *La prova nel processo internazionale*, Napoli, 1958, p. 33 e ss.

(260) Per una chiara enunciazione della tesi opposta a quella che viene qui sostenuta vedi, rispetto ai tribunali internazionali in generale, MORELLI, *La théorie générale du procès international*, cit., spec. a p. 280 e a pp. 359-60.

ad una nullità della sentenza, nonostante il carattere definitivo di questa, ma non ad altre conseguenze — e quindi a tale violazione si ricollegano conseguenze che operano solamente rispetto alle parti e all'oggetto del giudizio — la violazione delle norme organizzative si riflette invece su tutto il sistema dei rapporti fra la Corte di giustizia e gli altri organi delle Comunità, data la posizione di organo istituzionale attribuita alla Corte e dati gli stretti legami di interdipendenza esistenti fra il funzionamento della Corte e la vita delle Comunità, considerate nel loro complesso.

La struttura organizzativa della Corte è quanto mai semplice. L'art. 39 del Trattato istitutivo della C.E.C.A. aveva previsto una Corte composta di sette membri, nominati per sei anni dai Governi degli Stati membri fra le persone che presentassero ogni garanzia di indipendenza e di competenza (261), fossero o non fossero sudditi degli Stati membri. La Corte veniva parzialmente rinnovata ogni tre anni mediante l'elezione di gruppi di tre o quattro giudici, designando la sorte i giudici soggetti a decadenza la prima volta. Era ammessa la rieleggibilità.

Sempre nel sistema della C.E.C.A. il numero dei giudici non poteva venire aumentato che per decisione del Consiglio dei ministri, con deliberazione unanime e su proposta della Corte (262). Il presidente veniva eletto per tre anni dagli stessi giudici, esclusa la prima elezione, che doveva avvenire su accordo dei governi degli Stati membri (263). Le funzioni del presidente rispetto alla procedura erano assai ampie e si esplicavano in una serie di provvedimenti relativi allo svolgimento del processo. Non venivano prescritte nè dal Trattato istitutivo, nè dallo Statuto (che ne prevedeva la istituzione come semplicemente facoltativa) le sezioni, introdotte invece dal Regolamen-

(261) Vedi il Trattato istitutivo, art. 32.

(262) Vedi il Trattato istitutivo, art. 32, § 4.

(263) Vedi la Convenzione sulle disposizioni transitorie, art. 5.

to di procedura per soddisfare ad una esigenza vivamente sentita, ed alle quali venivano attribuiti compiti essenziali nella fase istruttoria.

Occorre inoltre ricordare che al presidente della Corte, oltre alle funzioni più propriamente processuali, veniva attribuita la presidenza della Commissione dei quattro presidenti (dell'Assemblea, dell'Alta Autorità, del Consiglio e della Corte) (264), cui erano devoluti importanti compiti in materia amministrativa e finanziaria, e che ha svolto funzioni organizzative di notevole rilievo soprattutto riguardo alla disciplina dei rapporti fra la Comunità ed i funzionari di essa.

Nel sistema della C.E.C.A., rimasto quasi inalterato in seguito ai Trattati di Roma, la Corte viene assistita da due avvocati generali e da un cancelliere. L'istituto dell'avvocato generale si richiama direttamente all'istituto dei commissari del governo, previsti dal diritto amministrativo francese per le controversie innanzi ai tribunali amministrativi. Gli avvocati generali hanno la funzione di presentare pubbliche conclusioni, in piena imparzialità e indipendenza, rispetto ad ogni provvedimento della Corte, assistendola nell'espletare il proprio compito con un lavoro di ricerca e di suggerimento che è stato di grandissimo rilievo nell'attività della Corte anche se finora l'atteggiamento degli avvocati generali è apparso forse troppo incline a difendere l'operato degli organi della Comunità (265).

Mentre i giudici possono venire rimossi dal loro ufficio solamente dalla Corte, la quale deve deliberare all'unanimità, e questo quando essi non sono più in possesso delle condizioni richieste per l'espletamento delle proprie funzioni, gli avvocati generali vengono rimossi dal Consiglio dei ministri, pure

(264) Vedi il Trattato istitutivo, art. 79.

(265) Sulla figura dell'avvocato generale vedi lo Statuto, art. 11 e *supra*, nota 250. Sui poteri degli avvocati generali durante lo svolgimento della procedura vedi VALENTINE, *The Court of Justice...* cit., p. 44 e ss. Ciascuno degli avvocati generali è assegnato ad una sezione: ma essi sono sostituibili fra di loro (vedi il Regolamento della Corte comune, art. 10, 1° e 2° comma).

deliberante all'unanimità, dopo aver sentito il parere della Corte (266). Sia i giudici che gli avvocati generali godono della immunità di giurisdizione e di particolari privilegi, i quali vengono estesi, per l'art. 14 dello Statuto della C.E.C.A., al cancelliere, nominato per 6 anni dalla Corte, dopo aver sentito il parere dell'avvocatura generale. Lo *status* giuridico del cancelliere viene fissato dalla Corte, la quale espleta così una funzione autoorganizzativa: ad esso spettano, oltre che i compiti giudiziari, importanti compiti d'ordine amministrativo.

L'analisi dei principi che disciplinano l'organizzazione della Corte e la posizione dei giudici nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio rende evidente che gli autori del Trattato istitutivo e dello Statuto della Corte hanno tenuto largamente presenti non solo i principi organizzativi che si sono affermati nei sistemi processuali degli ordinamenti statuali europei, ma anche, ed in misura maggiore, l'esperienza dei tribunali internazionali e in particolar modo della Corte internazionale di giustizia. Anche nella Corte internazionale di giustizia infatti la nomina dei giudici viene affidata agli altri organi della comunità (Consiglio ed Assemblea delle Nazioni Unite) ed in questo senso assume un innegabile valore politico, mentre la nomina del presidente è affidata alla Corte stessa e ciò conferma come, quali che siano i compiti attribuiti al presidente rispetto allo svolgimento della procedura e le sue eventuali funzioni esterne, esso sia, rispetto agli altri giudici, un *primus inter pares*, la cui nomina avviene nel quadro di una indipendenza e di una autonomia del tribunale da esso presieduto. Il grado maggiore di coesione che si rileva, rispetto alle Nazioni Unite, nelle Comunità europee, e il più stretto inserimento della Corte nell'azione delle comunità, spiega come

(266) Vedi lo Statuto, artt. 7 e 13, u.c. Invece sia nello Statuto della Corte nella Comunità economica europea che nello Statuto della Comunità atomica per gli artt. 6 ed 8 si prevede, tanto per i giudici che per gli avvocati generali, un provvedimento di rimozione ad opera di un collegio formato sia dai giudici che dagli avvocati generali.

per l'elezione dei giudici venga richiesto il voto favorevole di tutti i membri del Consiglio e non della sola maggioranza.

Anche il rilievo della figura del cancelliere, indubbiamente assai maggiore che non nei tribunali statuali, e l'autonomia dei suoi compiti si richiamano alla esperienza dei tribunali internazionali così come l'esigenza, nei giudici, di requisiti di assoluta imparzialità.

I Trattati istitutivi e gli Statuti della Corte nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica, non hanno recato molti cambiamenti alla fisionomia della Corte e alla organizzazione di essa, quale si poteva delineare nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio. La maggiore complessità dell'azione della Corte, soprattutto nella Comunità economica, ha fatto sì che sia stata espressamente prevista negli Statuti la funzione delle sezioni, riservandosi alla Corte in seduta plenaria la cognizione delle controversie in cui ricorrente è uno Stato membro o una istituzione della Comunità e delle controversie pregiudiziali (267). Si è pure disciplinata con maggiore chiarezza la funzione dell'avvocatura generale: in questo campo si è attribuito alla Corte un potere di impulso necessario ed al Consiglio dei Ministri un potere di decisione circa l'aumento del numero degli avvocati generali, in relazione alla mole del lavoro giudiziario. Ma in linea di massima i principi organizzativi accolti nella Comunità del carbone e dell'acciaio sono rimasti inalterati (268): anche se nelle due più recenti comu-

(267) Vedi i Trattati istitutivi della Comunità economica e della Comunità atomica agli artt. 165 e 137. Attualmente le sezioni sono due, entrambe composte di tre giudici (art. 24 del Regolamento della Corte comune che si conforma al Regolamento di procedura della C.E.C.A.): per gli Statuti delle due più recenti Comunità le sezioni, create dalla Corte nel proprio seno, possono però esser composte di tre o di cinque giudici, e completate, con deliberazione unanime dei Consigli di ciascuna Comunità su proposta della Corte, da giudici relatori aggiunti. Per l'art. 95 del Regolamento di procedura ogni anno si attribuisce ad una sezione la competenza a decidere circa i ricorsi dei dipendenti delle Comunità: attualmente il compito è attribuito alla seconda sezione (*Journal officiel*, 1101/59).

(268) In senso conforme, vedi DAIC, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 209.

nità è costante e palese lo sforzo di attribuire alla Corte una funzione sempre più elevata, come si può notare anche attraverso le espressioni che determinano le qualità richieste per la nomina a giudice (269) ed anche se si deve osservare come taluni principi organizzativi, che nella C.E.C.A. erano stati posti nel Regolamento, vengano qui posti nei Trattati istitutivi e negli Statuti.

La Corte ha sinora avuto una sede provvisoria al Lussemburgo (270). I giudici, gli avvocati generali e il cancelliere debbono, per l'art. 9 dello Statuto valido nell'ambito della C.E.C.A. cui corrispondono gli artt. 13 degli Statuti della Comunità economica ed atomica, risiedere nella sede della Corte. La Corte comune, entrata in funzione colla nomina dei giudici, ha elaborato il proprio Regolamento, il quale, diversamente da ciò che era avvenuto per il Regolamento valido nella C.E.C.A. venne, per disposizione degli Statuti della Comunità economica e della Comunità atomica, approvato dai Consigli all'unanimità, ivi compreso il Consiglio speciale di Ministri della C.E.C.A. Anche sotto questo profilo si è affermata la tendenza a disciplinare la funzione giurisdizionale mediante un'attività controllata dagli stati membri, diminuendo l'autonomia organizzativa della Corte (271).

31. Il sistema della Corte comune è caratterizzato, come avviene in genere per i tribunali internazionali di tipo permanente, dal fatto che le norme che ne regolano il procedimento sono, in buona parte, norme poste nel Regolamento di procedura che essa stessa ha adottato: in modo del tutto autonomo

(269) Vedi i Trattati istitutivi, artt. 167 e 135.

(270) La città di Lussemburgo è stata scelta come sede provvisoria della Comunità del carbone e dell'acciaio nella Conferenza dei Ministri degli Esteri degli Stati membri tenuta il 27 luglio 1952.

(271) Il Regolamento di procedura della Corte comune è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* il 21 marzo 1959. Il 18 gennaio 1960 venne pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* un testo corretto del Regolamento.

nel sistema della C.E.C.A., o attraverso una cooperazione essenziale con il Consiglio nelle due più recenti Comunità (272).

L'importanza del Regolamento di procedura è stata grandissima per quel che riguarda la Comunità del carbone e dell'acciaio e l'attività svolta dalla Corte di giustizia nell'ambito di essa: infatti il Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia si limita a stabilire lo *status* dei giudici della Corte e la organizzazione della Corte stessa e solo nel titolo terzo (dall'art. 20 all'art. 45) contiene norme di procedura in senso stretto, caratterizzate in genere da un'estrema concisione. L'art. 44 dello Statuto poneva una norma fondamentale per la disciplina del procedimento innanzi alla Corte, in quanto attribuiva ad essa il potere di stabilire il proprio Regolamento di procedura, il quale doveva contenere le disposizioni necessarie al fine di applicare e, quando ciò appariva necessario, di completare lo Statuto. Il Regolamento di procedura fu pubblicato il 10 marzo 1953, ed entrò immediatamente in vigore; esso fu completato da un regolamento aggiuntivo, in data 7 maggio 1954, concernente i diritti e le garanzie degli « agents » e degli avvocati, i poteri della Corte nei riguardi dei testimoni reticenti e la disciplina degli atti di rogatoria.

All'atto della firma dei Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea dell'energia atomica, furono firmati due distinti Protocolli relativi allo Statuto della Corte nell'ambito delle due Comunità. Come nello Statuto della Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio, i due Protocolli sono distinti in tre titoli: il primo relativo allo *status* dei giudici, il secondo relativo alla organizzazione della Corte, e il terzo relativo alle norme di procedura. Contemporanea-

(272) Vedi i Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità atomica, rispettivamente agli artt. 188 e 160. Il Regolamento di procedura della Corte comune anche nel testo corretto venne però, come già si è visto, approvato dai Consigli delle tre Comunità, richiamandosi, per la C.E.C.A., gli artt. 10 e 28 dello Statuto della Corte.

mente fu sottoscritta la Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee: essa prevedeva all'art. 2 la costituzione di una Corte di giustizia unica che sin dalla sua entrata in funzione avrebbe sostituito la Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio.

Una importantissima nota comune con lo Statuto della Comunità del carbone e dell'acciaio, è data, negli Statuti delle due più recenti Comunità, dal richiamo al Regolamento di procedura della Corte, che nasce, come si è visto, dalla cooperazione della Corte col Consiglio. Il Regolamento deve contenere tutte le disposizioni necessarie per applicare lo Statuto e, ove occorra, per completarlo. Il Regolamento quindi può, per espressa statuizione dei testi istitutivi, prevedere nuovi istituti nel quadro generale del sistema. Nella Comunità del carbone e dell'acciaio più volte il Regolamento, più che completare, aveva derogato allo Statuto: così ad esempio si era prevista una fase istruttoria autonoma, derogando al principio di concentrazione processuale accolto dallo Statuto.

Più cauto sotto questo profilo appare il Regolamento di procedura della Corte comune, adottato dalla Corte su approvazione dei Consigli delle tre Comunità: il che appare ovvio, dato che già i Trattati istitutivi e gli Statuti delle due Comunità più recenti avevano potuto utilizzare l'esperienza del Regolamento della C.E.C.A.: ma non mancano neppure qui le innovazioni e, in qualche caso isolato, le deroghe, come nel caso delle sanzioni contro i testimoni non comparsi o che non vogliano deporre.

Fra il sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio e il sistema delle due altre Comunità vi è quindi una nota comune e una differenza sostanziale. La nota comune è data dal fatto che in ognuno dei tre sistemi il Regolamento esprime una attività innovatrice rispetto al Trattato istitutivo: va quindi molto al di là dell'esercizio di quel potere di autodisciplina, nell'ambito della legge, delle facoltà discrezionali affidate all'organo,

che caratterizza i regolamenti nell'ambito delle comunità statuali (273). Nelle due più recenti Comunità europee il Regolamento viene posto non dalla Corte, ma sostanzialmente dal Consiglio, che deve approvare alla unanimità il testo predisposto dalla Corte. Si è quindi completamente modificato il principio che attribuiva all'autonomia della Corte il potere di innovare, sia pure in un ambito ben determinato, al sistema del Trattato istitutivo, e ciò indubbiamente ha portato ad una maggiore aderenza del Regolamento ai testi istitutivi.

Fondamentale è poi la norma contenuta nell'art. 45 del Protocollo sullo Statuto della Corte nella Comunità economica europea (art. 46 nella Comunità atomica), in cui si prevede la possibilità che il Consiglio modifichi, con voto unanime, il Protocollo sullo Statuto della Corte, qualora vi siano proposte della Corte di aumentare il numero dei giudici, di modificare la durata delle funzioni di essi, le norme relative alle sezioni e alla seduta plenaria e quelle relative al numero degli avvocati generali.

Fra gli Statuti della Corte nell'ambito della Comunità economica e della Comunità atomica, esistono poche differenze, e di scarsa importanza; identiche sono poi le norme di stretto carattere procedurale (274).

L'evoluzione del sistema delle fonti delle norme di procedura dall'ordinamento della Comunità del carbone e dell'acciaio agli ordinamenti delle due più recenti Comunità rispecchia talune note caratteristiche dei tre sistemi. Nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica, come si è visto,

(273) Vedi sul punto i fondamentali lavori del CAMMEO, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, vol. III, Milano 1901, p. 110 ss.; del ROMANO, *Corso di diritto amministrativo*,³ Padova, 1937, p. 45 ss.; dello ZANOBINI, *Sul fondamento giuridico della potestà regolamentare*, in *Archivio giuridico*, 1922, e, da ultimo del SANDULLI, *La potestà regolamentare nell'ordinamento vigente*, in *Foro it.*, 1958, IV, p. 57.

(274) Vedi sul punto DAIG, *Die Gerichtsbarkeit...*, cit., p. 210 ss.

è stata sostanzialmente ridotta l'autonomia attribuita alla Corte (275) al fine di conciliare le esigenze di un'autonoma evoluzione dell'organo giurisdizionale con le esigenze di un armonico sviluppo dei vari organi delle Comunità, ponendo, nella vita dell'ente, una nota di accentramento organizzativo. Una evoluzione del sistema processuale che poteva, nella Comunità del carbone e dell'acciaio, avvenire attraverso un autonomo atteggiamento della Corte, può avverarsi nelle due Comunità più recenti soltanto ad opera dell'organo che rappresenta gli Stati che hanno istituito la Comunità, o vi hanno successivamente aderito, mentre alla Corte spetta solamente un potere di impulso e di elaborazione tecnica, la cui importanza non deve però venire in alcun modo sottovalutata. Tale situazione ha rilievo non solo rispetto all'approvazione del Regolamento di procedura, ma anche rispetto all'attività successiva della Corte, alla quale la nuova posizione costituzionale in seno alle Comunità non potrà che suggerire atteggiamenti più cauti, meno ispirati a tendenze evolutive, maggiormente aderenti alla lettera dei testi procedurali che la Corte è chiamata ad applicare.

32. La caratteristica forse più saliente del sistema processuale della Corte è data dal suo aspetto unitario. Qualunque sia il titolo che attribuisce alla Corte un potere di giurisdizione rispetto alle singole controversie, le norme processuali che essa applica sono in ogni caso identiche. Le uniche eccezioni al principio sono poste relativamente alle controversie circa la conformità alle norme della Comunità atomica di accordi con terzi Stati, organizzazioni o cittadini di terzi Stati (artt. 102, 103 e 104 del Trattato istitutivo) e relativamente alle contro-

(275) Il Regolamento di procedura della Corte e talune decisioni della Commissione dei Presidenti, rappresentavano gli unici casi di esplicazione di un'autonomia assoluta nell'ambito della Comunità in quanto in ogni altro caso i regolamenti sono soggetti a un controllo giurisdizionale. Sul punto vedi, in senso conforme, MATHIJSEN, *Le droit de la Communauté...*, cit., p. 47.

versie fra Stati membri nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio.

Nel primo caso il Regolamento della Corte comune prevede, nell'art. 104, un rito camerale, e prescrive la notifica della istanza alla Commissione. Nel secondo caso, che presenta scarso rilievo, l'art. 41 dello Statuto della Corte nella C.E.C.A. con una norma di contenuto analogo ad un principio accolto nel sistema della Corte internazionale di giustizia (276) prescrive che le controversie debbano, a cura del cancelliere, venire senza indugio portate a conoscenza degli altri Stati membri, i quali hanno la facoltà di intervenire nel processo.

Si tratta in realtà di una norma del tutto superflua nell'ordinamento comunitario, data l'assoluta facilità con cui gli Stati membri possono venire edotti dell'esistenza di controversie innanzi alla Corte, e data l'ampiezza con cui vengono ammessi nel sistema processuale delle Comunità gli istituti dell'intervento volontario « di ogni persona fisica o giuridica che abbia interesse alla soluzione di una controversia », dell'impugnazione delle sentenze da parte del contumace e dell'opposizione di terzo. L'unica giustificazione alla norma deve venire individuata in una imitazione dell'analogo principio contenuto nel sistema della Corte internazionale di giustizia, ove esso trova una indiscutibile ragione di essere nell'ambito universale dell'ordinamento in cui opera la Corte. Ciò è tanto vero che nelle due più recenti Comunità la norma è caduta, e si è specificato come la legittimazione ad intervenire nelle controversie vertenti fra gli Stati membri spetti ad ogni altro Stato membro della Comunità e agli organi istituzionali. Vengono quindi esclusi dalla legittimazione a intervenire in tali controversie gli altri soggetti

(276) Per l'art. 40, comma 2° e 3°, dello Statuto della Corte internazionale di giustizia « Il cancelliere dà immediatamente comunicazione dell'istanza a tutti gli interessati. Egli ne informa anche i membri delle Nazioni Unite per il tramite del Segretario generale, e così pure gli altri Stati che abbiano diritto di comparire davanti alla Corte ».

delle Comunità e cioè le persone fisiche e giuridiche (vedi gli artt. 37 dello Statuto della Comunità economica e 38 dello Statuto della Comunità atomica). Si è evidentemente ritenuto che l'avviso agli Stati membri fosse superfluo, esistendo appunto l'istituto dell'intervento, ed inoltre gli istituti della impugnazione da parte del contumace, che è stata conservata, e dell'opposizione di terzo, che viene ammessa con ogni larghezza a favore di chiunque veda lesi i propri diritti da una sentenza pronunciata dalla Corte in qualsiasi controversia.

L'identità quasi assoluta delle norme che regolano il procedimento contenzioso innanzi alla Corte (il procedimento relativo ai pareri viene invece regolato dagli artt. 106 e ss. del Regolamento (277)), costituisce indubbiamente un forte motivo per sostenere il carattere unitario della giurisdizione della Corte stessa, nonostante che la Corte operi in tre ordinamenti distinti, in cui vigono principi difformi sulla giurisdizione.

L'unitarietà del sistema processuale della Corte si può affermare quindi non solo nel senso che a qualsiasi controversia sorta in una medesima comunità si applicano norme processuali identiche, ma anche nel senso che, con lievissime differenze, si attua un medesimo procedimento nei tre sistemi particolari in cui la Corte opera, nonostante le difformità fra i principi materiali accolti nei tre sistemi.

La Corte di giustizia comune, applicando in maniera uni-

(277) Gli artt. 106, 107 e 108 del Regolamento di procedura disciplinano i procedimenti relativi ai pareri previsti dall'art. 228 del Trattato della Comunità atomica e dall'art. 95, 4° comma del Trattato della C.E.C.A., sostituendo in quest'ultimo caso l'art. 82 del Regolamento della C.E.C.A. La istanza di parere si promuove con una richiesta, ed il procedimento relativo avviene in camera di consiglio, sentito l'avvocato generale, e prevede la relazione di un giudice designato dal Presidente. Il Regolamento precisa quali siano gli enti (istituzioni e Stati membri) cui la richiesta deve venire notificata: è interessante il principio per cui la domanda di revisione prevista dall'art. 95, 4° comma del Trattato della C.E.C.A. deve venire presentata congiuntamente dall'Alta Autorità e dal Consiglio. Il parere non deve possedere alcun requisito formale se non quello della motivazione, la cui ampiezza deve però indubbiamente essere proporzionata ai larghissimi poteri di autodecisione attribuiti alla Corte in materia consultiva.

taria le norme singolarmente affini degli Statuti ed un identico Regolamento di procedura, costituirà indubbiamente uno strumento atto a delineare un sistema particolare di norme materiali che abbracci le tre Comunità, ed in cui confluiscono i tre ordinamenti autonomi e speciali: ma dal punto di vista più strettamente processuale si è già configurato un sistema unitario, nonostante le differenze, lievi nei singoli Statuti e notevoli nei Trattati istitutivi.

Un altro aspetto caratteristico del sistema processuale della Corte è dato dalla sua originalità rispetto ad ogni altro sistema processuale, statuale ed internazionale. Il diritto processuale della Corte presenta infatti soltanto alcune somiglianze con altri sistemi, ma non è legato in alcun modo da un rapporto di derivazione con nessuno di essi. In particolare non sembra esatta la tesi che la procedura della Corte sia una filiazione del sistema di giustizia amministrativa, quale si attua in Francia: il che invece è stato ritenuto soprattutto da autori francesi rispetto alla Comunità del carbone e dell'acciaio (278). La figura dell'avvocato generale è in realtà l'elemento più importante desunto dalla procedura amministrativa francese: ma ciò non si riferisce tanto allo svolgimento del processo innanzi alla Corte, quanto alla organizzazione della Corte medesima.

Notevoli analogie con altri sistemi indubbiamente sussistono, ed in particolare con il procedimento innanzi alla Corte internazionale di giustizia e con i procedimenti civili propri dei paesi della Comunità. Contrariamente a quanto si è ritenuto

(278) Vedi ad es. L'HUILLIER, *Une conquête du droit administratif français, le contentieux de la C.E.C.A.*, *Recueil Dalloz*, Paris, 1953, ch. XII, p. 63 ss. È notevole a questo punto osservare come vari autori italiani e tedeschi abbiano invece sin dall'inizio messo in luce come le affinità maggiori si potessero riscontrare fra il Regolamento della Corte della C.E.C.A. ed il sistema processuale della Corte internazionale di giustizia, mentre altri autori chiarivano le affinità con i sistemi di procedura civile vigenti nei vari Stati membri della Comunità (Vedi ad es. BERRI, *Osservazioni introduttive al Regolamento di procedura della Corte di giustizia della C.E.C.A.*, in *Foro pad.*, 1953, parte III, p. 106).

to crederei possibile non tanto un avvicinamento con l'attuale Codice di procedura italiano, quanto, ma solamente per taluni istituti, col sistema del Codice napoleonico, accolto dai diritti processuali belga e olandese e colla tradizione, contro cui hanno solamente in parte reagito quei codici, del diritto statutario e del diritto comune (e del resto al processo proprio del diritto comune, largamente recepito attraverso la Convenzione dell'Aia del 1907, si ispira anche il sistema della Corte internazionale di giustizia) (279). La distinzione fra una fase scritta ed una fase orale del procedimento, il largo potere attribuito alla Corte rispetto all'ammissione e alla valutazione delle prove, la previsione di due tipi di procedimento, uno normale ed uno abbreviato e la distinzione fra il giudizio sul merito ed il giudizio sui presupposti processuali e le condizioni dell'azione, sono indubbiamente istituti che si richiamano a quelle origini.

È infine caratteristico del sistema processuale della Corte il temperamento che in esso si ha fra il principio inquisitorio e quello dispositivo, con una decisa prevalenza del primo. È noto come gli scrittori di diritto processuale civile distinguano due figure tipiche di processo: il processo di tipo inquisitorio, in cui il mezzo processuale tende essenzialmente alla tutela dell'ordinamento giuridico ed in cui all'organo processuale sono attribuiti vastissimi poteri, e il processo di tipo dispositivo, che tende soprattutto alla tutela dei diritti delle parti

(279) Il punto non ha finora avuto una adeguata trattazione negli studiosi del processo internazionale. Ciò forse si ricollega al fatto che la dottrina, più che contrapporre sistema a sistema, ha finora preferito contrapporre i principi concettuali del diritto internazionale processuale ai principi concettuali elaborati dal diritto processuale interno (e per tale impostazione vedi da ultimo le osservazioni contenute nell'interessante lavoro del Sereni, *Principi generali del diritto e processo internazionale*, Milano 1955). Circa l'autonomia del sistema processuale della Corte internazionale di giustizia e in genere del sistema processuale internazionale vedi, fra gli scrittori italiani, oltre il SERENI, *op. cit.*, il QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*,³ cit., p. 226, cui rimando per la bibliografia.

ed in cui è previsto in larghissima misura il potere delle parti stesse di condizionare lo svolgimento del processo (280). È altrettanto noto come il processo inquisitorio e il processo dispositivo siano due figure di processo che non si sono attuate nell'aspetto più puro in nessun sistema storicamente determinato, potendosi individuare soltanto procedimenti che si avvicinano, in misura maggiore o minore, all'uno o all'altro tipo.

In comunità di diritto quali le Comunità europee, in cui lo scopo essenziale dell'organo di giurisdizione è quello di attuare concretamente i principi istituzionali dell'ordinamento, come del resto viene solennemente riaffermato dai Trattati istitutivi, appare naturale che il modo di svolgimento del processo si avvicini, pur con notevoli contemperamenti, al processo inquisitorio. La prima e più importante applicazione del principio è data dal modo con cui si determina l'ambito di giurisdizione della Corte, utilizzando essenzialmente il concetto di azione, il che significa che vengono prefissate in modo rigorosamente tipico le domande che possono venir sottoposte alla Corte. L'ambito dell'oggetto della controversia viene così notevolmente circoscritto e previamente delimitato, mentre il potere dispositivo della parte rispetto alla determinazione dell'oggetto del processo viene singolarmente ridotto.

(280) Circa il processo civile inquisitorio vedi soprattutto l'analisi del CHIOVENDA, *Principi di dir. processuale civile*³, Napoli, 1923, p. 727 e lo studio del CALAMANDREI, *Linee fondamentali del processo civile inquisitorio*, in *Studi Chiovenda*, 1927, p. 133 ss. Il termine di processo inquisitorio è stato introdotto nella dottrina giuridica dal Kohler (vedi CALAMANDREI, *op. cit.*, p. 141). Per una diversa configurazione del processo inquisitorio vedi però CARNACINI, *Tutela giurisdizionale e tecnica del processo*, in *Studi Redenti*, vol. II, Milano, 1951, p. 693 ss., il quale autore ritiene di dover distinguere più rigorosamente ciò che attiene alla tutela dell'interesse materiale da ciò che attiene al regime interno del processo. Sulle caratteristiche del processo nel diritto comune in Italia vedi SALVIOLI (GIUSEPPE), *Storia della procedura civile e criminale*, Milano, 1925-27, p. 750 ss., e CHIOVENDA, *Romanesimo e germanesimo nel processo civile*, in *Rivista it. scienze giuridiche*, 1902. Per i rapporti fra la legislazione napoleonica e i sistemi di diritto comune e statutario vedi da ultimo SOLUS, *La riforma della procedura civile francese*, in *Riv. dir. proc.*, 1960, I, p. 14 ss.

33. Il procedimento innanzi alla Corte si inizia, in ogni caso, con una istanza presentata al cancelliere, redatta per iscritto e sottoscritta dal ricorrente o dal suo rappresentante (281). Gli Stati membri e le istituzioni della Comunità devono venire rappresentati da un agente, mentre è facoltativa l'assistenza di un avvocato iscritto negli ordini professionali degli Stati membri (282); ogni altra persona fisica o giuridica deve venire rappresentata ed assistita da un avvocato (283).

Il cancelliere notifica l'istanza alla parte convenuta (articolo 16 del Regolamento di procedura) in plico postale raccomandato con ricevuta di ritorno. Il convenuto ha un mese di tempo — ma il termine può venire prorogato con ordinanza del presidente — per presentare in cancelleria un controricorso.

L'istanza deve contenere, oltre la data, l'indicazione del nome e del cognome delle parti, del domicilio del ricorrente, la qualità dei firmatari, l'oggetto della controversia, le conclusioni e una esposizione sommaria dei motivi invocati e, se del

(281) Per la C.E.C.A., vedi l'art. 22 dello Statuto della Corte; per la Comunità economica e per la Comunità atomica vedi gli artt. 19 dei rispettivi Statuti. I requisiti formali dell'istanza vengono determinati dall'art. 38 del Regolamento di procedura. Nella sentenza 17 luglio 1959 in cause riunite 36/58 ed altre, è stato deciso che ha rilievo solo la data del deposito in cancelleria, e non la data di consegna all'ufficio postale.

(282) Per la C.E.C.A., vedi l'art. 20 1° comma dello Statuto; per le due altre Comunità l'art. 17. Anche l'istituto dell'agente è caratteristico del processo internazionale: sul punto vedi il *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, 1960, voce *Agent*. Sulla capacità degli avvocati, è interessante la sentenza del 20 marzo 1959, sulla quale vedi BOULOIS, *Commentaires, Annuaire français de droit intern.*, 1959, p. 375 ss.; in essa si regolano gli effetti della sospensione disciplinare sulla capacità dell'avvocato costituito con riferimento alla legge nazionale dell'interessato.

(283) Per la C.E.C.A., vedi l'art. 20, 2° comma, dello Statuto, per le due altre Comunità l'art. 7. Gli agenti, consulenti ed avvocati godono dell'immunità per le frasi pronunciate e gli scritti prodotti in causa, e fruiscono della libertà di trasferimento. Gli atti ed i documenti di causa sono esenti da perquisizioni e insequestrabili (Regolamento di procedura, artt. 32-33). I professori di diritto degli Stati membri possono difendere innanzi alla Corte: sul punto vedi DE RICHEMONT, *La Cour de Justice*, cit., p. 103 ss.

caso, le offerte dei mezzi di prova. In essa possono venire contenute cumulativamente varie domande, purchè — sembra — presentino fra di loro una connessione (284). Per l'art. 40 del Regolamento il controricorso deve contenere, oltre che il nome e il domicilio del convenuto, le sue conclusioni, e cioè l'ammissione o la contestazione delle domande del ricorrente, con esclusione quindi di ogni istanza riconvenzionale, ed inoltre la enunciazione delle ragioni in fatto e delle ragioni in diritto e l'indicazione dei mezzi di prova che si richiede vengano assunti. Anche il controricorso viene notificato dal cancelliere.

Il procedimento presenta tre fasi: una fase scritta, una fase d'istruzione probatoria ed una fase orale (285). Nella fase scritta le parti possono rispettivamente completare il ricorso e la comparsa difensiva con una replica ed una controreplica, di cui il presidente fissa la data di deposito. Anche questi atti vengono depositati in cancelleria; ma per essi non è prevista la notificazione.

Il ricorso e il controricorso hanno valore preclusivo nel senso che in corso di causa non è consentita la deduzione di nuovi motivi (a meno che essi si basino su elementi di fatto e di diritto emersi durante la fase scritta) (286), nè mutare il *petitum* o la *causa petendi* (287). È invece possibile addurre nuovi mezzi di prova, giustificando il ritardo della presentazione.

È facile considerare che nonostante talune opinioni in senso contrario (288), il procedimento sino a qui descritto pre-

(284) Vedi a questo proposito la sentenza 21 dicembre 1954 in causa 1/54.

(285) La fase istruttoria, ora disciplinata dagli artt. 45-54 del Regolamento di procedura, ebbe un rilievo autonomo soprattutto per merito del Regolamento di procedura della C.E.C.A., in cui negli artt. 25-31, venivano estremamente precisate le disposizioni di cui all'art. 21 dello Statuto, delineandosi appunto la fase di istruzione probatoria. Le disposizioni di cui all'art. 21 dello Statuto sono sostanzialmente riprodotte dall'art. 18 degli Statuti delle due altre Comunità.

(286) Vedi il Regolamento di procedura, art. 42, I e II comma.

(287) Vedi la sentenza 4 febbraio 1959, in causa 17/57, ove si chiarisce che i nuovi motivi non possono venire adottati neppure in via subordinata.

(288) Vedi ad es. BERRI, *op. cit.* p. 108.

senta scarse analogie con il sistema del cod. proc. civ. italiano del 1942, modificato dalle novelle del 1950. Ma occorre aggiungere pure che esso presenta analogie più apparenti che sostanziali sia con il procedimento formale attuato nell'ordinamento italiano in virtù del cod. proc. civ. 1865, sia con il procedimento sommario da cui il primo risultò tacitamente abrogato. Caratteristica comune al processo formale ed a quello sommario era infatti il larghissimo potere dispositivo attribuito alle parti relativamente allo svolgimento del processo e alla durata di esso: lo scambio delle memorie poteva infatti continuare sino a che le parti l'avessero ritenuto opportuno (ed era previsto quindi lo scambio di tripliche, quadrupliche, ecc.). Fondamentale era poi in entrambi il potere delle parti di decidere in quale momento la causa fosse matura per il giudizio di merito del tribunale: potere che le parti esercitavano mediante un semplice deposito del fascicolo in cancelleria (289).

Nel procedimento innanzi alla Corte comune invece alle parti non è attribuito un potere dispositivo circa lo svolgimento della fase di trattazione della causa, in quanto lo scambio di memorie difensive viene limitato e rigorosamente circoscritto a un numero ben preciso di atti in cui minimo è lo *jus variandi* delle parti; mentre la competenza a porre in essere gli atti essenziali relativi alla chiusura delle varie fasi di procedura non viene attribuita alle parti bensì alla Corte, la quale può autorizzare le parti a presentare, in un termine fissato, osservazioni scritte, e al presidente, il quale terminata l'istruttoria fissa la data d'inizio della fase orale (art. 54 del Regolamento di procedura). Alle parti quindi, anche sotto questi aspetti, non viene concesso alcun potere dispositivo: il che rafforza la convinzione che il processo innanzi alla Corte abbia carattere inquisitorio, nonostante che esso abbia richiamato forme pro-

(289) Sul potere delle parti, nel procedimento formale, di scambiare memorie senza alcun limite, vedi cod. proc. civ. 1865, art. 165. Sulla chiusura del processo nel sistema italiano anteriore al 1942 vedi, fra i tanti, MORTARA, *Istituzioni di procedura civile*, Firenze, 1937, p. 257 ss.

cessuali proprie di sistemi che largamente accoglievano il principio dispositivo.

Non direi però neppure che nel processo innanzi alla Corte si affermino i principi della concentrazione e della immediatezza, nei quali si esprime lo sforzo di attribuire al giudice un potere ordinatorio circa il processo. Tali principi, come è noto, avrebbero dovuto costituire il cardine della riforma del processo civile avvenuta in Italia nel 1942, e non si sono affermati nella pratica giurisprudenziale se non in misura scarsa e incompleta (290). Essi comunque appaiono completamente estranei al sistema processuale della Corte comune soprattutto per quella distribuzione del potere ordinatorio circa gli atti del processo fra presidente, sezioni e Corte in seduta plenaria, che è caratteristica del sistema processuale delle Comunità europee.

Così come alle parti non viene attribuito se non in misura estremamente ridotta un potere dispositivo circa lo svolgimento del processo e circa il mutamento dell'azione introdotta, per una medesima ragione ad esse non vengono imposti precisi termini perentori per muovere le eccezioni che non impegnano la discussione sul merito. Si è così profondamente innovato al sistema proprio del Regolamento di procedura della C.E.C.A., che prevedeva un preciso termine di decadenza per le eccezioni tali da « provoquer l'arrêt de la procédure sans engager le débat sur le fond » (291). Tale termine coincideva col primo

(290) Sui principi di concentrazione e di immediatezza vedi per tutti CHIOVENDA, *Lo stato attuale del processo civile in Italia e il progetto Orlando di riforme processuali*, in *Saggi di diritto processuale civile*, vol. I, Roma, 1930, p. 395 ss.

(291) Vedi l'art. 69 del Regolamento della Corte nel sistema della C.E.C.A. Circa la natura di tali eccezioni, sembra chiaro che si sia fatto un riferimento a quelle che nel sistema della Corte internazionale di giustizia vengono disciplinate dall'art. 62 del Regolamento, e chiamate eccezioni preliminari. Sul punto vedi lo studio del GUCCENHEIM, *Die vorgängigen prozessualen Einreden im Verfahren vor dem internationalen Gerichtshof*, in *Festschrift Makarov*, Stuttgart und Köln, 1958, p. 131 ss., e il contributo del SALVIOLI (GABRIELE), *Problèmes de procédure dans la jurisprudence internationale*, *Recueil des Cours*, 1957, I, p. 557 ss.

atto di procedura scritta. Nel vigente Regolamento di procedura l'eccezione o l'incidente si propongono invece con domanda separata (art. 91). Si inserisce allora nel procedimento principale un procedimento incidentale, in virtù del quale viene sospeso ogni giudizio sul merito: le parti si scambiano memorie, dopo di che la Corte decide o risolvendo la questione sollevata dal convenuto, o riunendola alla causa principale. La possibilità di risolvere le questioni preliminari con un provvedimento separato giova certamente ad attribuire una notevole snellezza al processo anche se non sussiste più la imposizione alla parte che intenda contestare la possibilità che il processo possa venire utilmente svolto, di un termine perentorio per muovere le eccezioni relative. La Corte nell'ambito della C.E.C.A. non si è mai avvalsa della possibilità di celebrare un giudizio separato, ed ha invece sempre preferito risolvere le questioni preliminari insieme al merito: ma certamente la previsione di un giudizio autonomo ha contribuito a delineare quella figura di pronunzia sulla ricevibilità della domanda che ha tanta importanza nei provvedimenti della Corte.

Particolari doti di snellezza presenta pure il sistema delle norme che regolano lo svolgimento dell'istruzione probatoria. Tali norme attribuiscono alla Corte un potere discrezionale di ricorrere o meno all'assunzione di prove e di ampliare i mezzi di prova, così come è riservata la prova contraria (articolo 45 del Regolamento di procedura). L'ampiezza dei poteri attribuiti all'ufficio agevolmente si spiega richiamando il principio generale per cui tutto ciò che si riferisce all'ammissione e alla assunzione delle prove è demandato al giudizio discrezionale della Corte, nel cui sistema ha pure una applicazione quasi illimitata, rispetto alla valutazione dei fatti probatori, il principio della prova libera.

Con la controreplica ha termine la fase scritta del procedimento. Il fascicolo viene trasmesso al presidente, il quale designa il relatore e fissa la data entro cui questi dovrà depositare la re-

lazione sull'opportunità di istruire la causa, o di iniziare la fase orale senza istruzione. Il giudice relatore deve naturalmente astenersi da qualsiasi considerazione sul merito.

Vigente il Regolamento di procedura della C.E.C.A. spettava al presidente, qualora il relatore avesse ritenuta la causa matura per la decisione, di fissare un'udienza nella quale la Corte, udito l'avvocato generale, doveva decidere o di iniziare la procedura orale o di rinviare la causa alla sezione cui apparteneva il relatore, perchè si procedesse alla istruzione probatoria. Diversamente al presidente stesso spettava il compito di fissare la data d'inizio della fase istruttoria (292). Nel vigente Regolamento di procedura, invece, spetta in ogni caso alla Corte di decidere, udito l'avvocato generale, se sia necessario procedere all'istruzione (art. 44). Il relatore fa parte del collegio giudicante anche quando abbia cessato di appartenere alla sezione, alla quale era stato affidato l'espletamento della fase istruttoria (293).

34. Lo svolgimento della fase istruttoria viene affidato alle sezioni (*chambres*) e più precisamente alla sezione nel cui seno è stato nominato il relatore; salvo il potere spettante alla Corte in seduta plenaria di ordinare una integrazione dell'istruzione probatoria, qualora essa ritenga insufficienti i risultati raggiunti (art. 60 del Regolamento di procedura).

In via normale quindi l'istruzione viene affidata alle sezioni, cui viene attribuito il compito di procedere a determinati atti istruttori, o di giudicare circa determinate categorie di controversie, alle condizioni previste da un regolamento stabilito a tale fine. Dato che nella Comunità economica il fenomeno giurisdizionale si attuerà con larghezza infinitamente maggiore

(292) Vedi Regolamento della C.E.C.A., art. 34.

(293) Sulla figura del giudice relatore vedi VALENTINE, *The Court of Justice*..., cit., p. 41 ss.

che non nella C.E.C.A., alle sezioni potrà venire attribuito il potere di decidere circa il merito di talune controversie, e non più un potere relativo al compimento della sola istruzione probatoria (294).

Il potere attribuito alla Corte rispetto all'ammissione di elementi di prova appare in tutte e tre le Comunità estremamente vasto e quasi discrezionale. Per il Regolamento di procedura della Corte comune la sezione provvede sulla ammissione delle prove con ordinanza, dopo aver udito l'avvocato generale e la relazione del relatore. L'ordinanza non è motivata ma deve specificare i fatti da provare (295).

Piuttosto scarse sono le norme circa il modo di assunzione e di espletamento delle prove: nessun limite è posto all'organo giudicante, sia che il giudizio venga attribuito alle sezioni sia alla Corte in seduta plenaria, circa la valutazione di esse.

Il potere spettante alla Corte di disporre mezzi istruttori e di prescrivere la rinnovazione o l'ampliamento di atti istruttori già compiuti nell'ambito delle sezioni è poi del tutto discrezionale. Si afferma quindi, e con ogni ampiezza, il sistema della prova libera: quasi illimitato è pertanto il potere della Corte di ammettere prove: taluni tipi di fatti probatori vengono bensì previsti, ma a puro scopo esemplificativo, in quanto vige il principio generale che la Corte ammette tutte le prove che essa crede opportune (296), e non esistono norme che attribuiscono alle prove un valore legale.

Coerentemente con la disciplina di tutta la materia delle prove, e al carattere generale del processo innanzi alla Corte assai più vicino al processo di tipo inquisitorio che non al pro-

(294) Vedi il Trattato istitutivo della Comunità economica europea, art. 165, il Trattato istitutivo della Comunità atomica, art. 137. Nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio, vedi l'art. 18 dello Statuto e l'art. 21 del Regolamento. Sull'argomento vedi inoltre VALENTINE, *op. cit.*, p. 40; DELVAUX, *La Cour de Justice*, cit., Paris, 1956, p. 54 ss.; DE RICHEMONT, *La Cour de Justice*, cit., p. 76 ss.

(295) Vedi Regolamento, artt. 45 e 46.

(296) Il principio viene enunciato espressamente nell'art. 45 del Regolamento.

cesso di tipo dispositivo, è assai ampio il potere della Corte di imporre oneri alle parti in materia probatoria e di valutare discrezionalmente le conseguenze dell'inadempimento delle parti. Alle parti infatti gli Statuti impongono un onere quanto mai ampio di produzione, ove la Corte lo ritenga opportuno, nonchè l'onere di fornire ogni informazione richiesta (297). Il Regolamento di procedura ha poi, così come aveva fatto il Regolamento della C.E.C.A., precisato e ampliato i poteri della Corte in questa materia, in quanto ad essa viene attribuito il potere di ordinare la comparizione personale delle parti e di richiedere loro informazioni e la produzione di documenti (298).

Esplicitamente gli Statuti prevedono il potere della Corte di nominare commissioni di inchiesta e periti. L'espletamento dell'inchiesta o della consulenza viene affidato a ogni persona, ente, o ufficio che la Corte ritenga idonei (299). La Corte può predisporre una lista di esperti. La figura della commissione di inchiesta è in genere estranea al diritto processuale civile degli ordinamenti degli Stati, ed è invece ampiamente conosciuta dal diritto pubblico interno e dal diritto internazionale: in genere si ritiene che la commissione di inchiesta debba appurare tutta una situazione di fatto, e non taluni singoli punti di fatto; e che il suo accertamento, pur non essendo vincolante per il giudice (300), abbia maggior autorità che non la peri-

(297) Nell'ambito della C.E.C.A., l'art. 24 dello Statuto attribuisce alla Corte il potere di chiedere alle parti, ai loro rappresentanti e agli Stati membri « de produire tous documents et de fournir toutes informations qu'elle estime désirables » prendendone atto in caso di rifiuto. Una norma del tutto analoga è contenuta nell'art. 21 dello Statuto della Comunità economica e nell'art. 22 dello Statuto della Comunità atomica, ove si prevede altresì il potere della Corte di richiedere agli Stati membri e alle istituzioni, che non siano parti in causa, tutte le informazioni che ritenga necessarie ai fini del processo.

(298) Vedi Regolamento art. 45, § 2.

(299) Vedi l'art. 25 dello Statuto della C.E.C.A., l'art. 22 dello Statuto della Comunità economica europea, l'art. 23 dello Statuto della Comunità atomica.

(300) Sulle commissioni di inchiesta, disciplinate dalle Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907, cfr. per tutti EFREMOFF, *La conciliation internationale*, in *Recueil des Cours*, 1927, vol. III, p. 3 ss.

zia, rispetto alla quale la determinazione del giudice rimane assolutamente libera.

Nessuna norma pone poi limitazioni all'ammissione di testimonianze in considerazione della persona del testimone o delle caratteristiche della lite. L'ammissione di testi da parte della Corte è quindi del tutto discrezionale. Alla parte però spetta in ogni caso il diritto di fornire prove contrarie ed ampliamenti di prova (301). L'ammissione delle prove viene stabilita con ordinanza, per cui non viene previsto l'obbligo di motivazione, ma bensì l'obbligo di precisazione dei fatti da accertare (302).

La sezione può procedere direttamente alla assunzione delle prove o delegarvi il relatore. Nell'attuale Regolamento non è stato conservato il principio, accolto nel Regolamento della C.E.C.A., per cui la delega non veniva ammessa ove una delle parti si fosse opposta (303). Nel Regolamento della C.E.C.A. veniva prevista anche l'audizione di testimoni e di esperti in via rogatoria, alle condizioni convenzionalmente pattuite cogli Stati membri (304): la norma è stata opportunamente accolta negli Statuti delle Comunità più recenti.

Il modo dell'audizione di testimoni e di esperti viene previsto dal Regolamento di procedura in una serie di norme dal contenuto singolarmente ampio. Sia i testimoni che gli esperti sono tenuti a prestare giuramento (305); ma la Corte può, con il consenso delle parti, dispensarli dalla prestazione. In caso di testimonianza falsa o di perizia infedele si prevede, nel sistema della C.E.C.A., che la Corte si rivolga al Ministro della giustizia del paese di cui il testimone o l'esperto è suddito,

(301) Vedi Regolamento, art. 45, § 4.

(302) Vedi Reg. cit., art. 47, § 1.

(303) Vedi Reg. della C.E.C.A., art. 38.

(304) Sulle commissioni rogatorie vedi l'art. 36 del Regolamento della C.E.C.A. e l'art. 10 del Regolamento addizionale sulle Commissioni rogatorie, richiamato all'art. 36.

(305) Vedi Regolamento, art. 47, § 5.

perchè gli siano applicate le sanzioni previste per questo reato dalla legge nazionale.

Nel caso che la parte abbia ricusato il testimone o il perito, o in caso di rifiuto da parte di essi di prestare la propria testimonianza o di rendere la consulenza, la sezione decide, evidentemente con piena libertà di determinazione. Una sanzione pecuniaria può venire inflitta al testimone che, regolarmente citato, non si presenti. Nel sistema della C.E.C.A. la sezione può, in questo caso, applicare le misure previste contro i testimoni che rifiutino di prestarsi alla testimonianza dalle norme di procedura civile vigenti nel paese ove il testimone è domiciliato e, nel caso in cui egli non abbia alcun domicilio, nel paese in cui egli dimora. In ogni caso è esclusa ogni traduzione coatta (306).

Nel sistema dei Trattati istitutivi e degli Statuti della Corte per la Comunità economica e per la Comunità atomica gli obblighi dei testimoni e dei periti appaiono disciplinati in modo assai più rigoroso. Infatti mentre viene prevista l'audizione di testimoni per rogatoria, si pone agli Stati membri l'obbligo di considerare e di perseguire come un reato qualsiasi violazione del giuramento dei testimoni e dei periti, e si attribuiscono contemporaneamente alla Corte, nei confronti dei testimoni non comparsi, i poteri generalmente riconosciuti agli organi giurisdizionali degli Stati, ed in particolare le si attribuisce il potere di infliggere sanzioni pecuniarie, rinviando per la determinazione di esse al Regolamento di procedura: indice anche questo dell'evoluzione del sistema giurisdizionale della Corte che si ricollega all'ampiezza di gran lunga maggiore che il fenomeno della giurisdizione presenta nelle due Comunità più recenti (307).

(306) Vedi l'art. 23 dello Statuto della C.E.C.A. e l'art. 9 del Regolamento aggiuntivo. Sul punto vedi DELVAUX, *op. cit.*, p. 57 e DE RICHEMONT, *op. cit.*, p. 96 ss. e p. 137 ss.

(307) Vedi gli artt. 187 e 192 del Trattato istitutivo della Comunità econo-

Rispetto al rigore delle norme degli Statuti l'attuazione del Regolamento di procedura appare singolarmente cauta, in quanto alla Corte è stato attribuito il solo potere di infliggere sanzioni pecuniarie ai testimoni non comparsi o che si rifiutano di deporre, mentre pare esclusa ogni traduzione forzata.

35. Terminata la fase istruttoria, il presidente della Corte, cui viene trasmesso il fascicolo, fissa la data dell'udienza in cui si svolgerà il dibattimento orale. La Corte ha però il potere, dopo l'espletamento dell'istruttoria, di assegnare alle parti un termine per presentare osservazioni scritte. Non viene quindi più concessa alle parti la facoltà, ad esse attribuita nel sistema della C.E.C.A., di precisare per iscritto le proprie conclusioni definitive dopo il termine dell'istruttoria. La causa viene quindi in via normale rimessa al Collegio sulle conclusioni precisate precedentemente: anche questa innovazione riconferma il carattere inquisitorio del processo innanzi alla Corte comune.

Il dibattimento orale viene diretto dal presidente, cui sono conferiti gli opportuni poteri disciplinari. Nel potere di direzione viene espressamente compreso quello di fare domande e porre questioni agli agenti, consulenti ed avvocati delle parti.

Le parti non possono intervenire nella discussione, in quanto il diritto loro spettante viene esercitato dai loro agenti, consulenti ed avvocati.

In qualsiasi momento della fase orale la Corte può ordinare che si rinnovi o si ripeta con maggiore ampiezza a sè ogni atto di istruzione probatoria già compiuto innanzi alla sezione istruttoria oppure può incaricare la sezione o il giudice relatore di procedervi. La Corte ha poi tanto il potere di ordinare la riapertura della fase probatoria, per provvedere all'assunzione

mica europea, e l'art. 24 dello Statuto della Corte, gli artt. 159 e 164 del Trattato della Comunità atomica e l'art. 25 dello Statuto della Corte, nonché l'art. 48, § 4 del Regolamento di procedura.

di nuove prove, quanto quello di ordinare la riapertura della fase orale.

Formalmente i provvedimenti pronunciati dalla Corte in seduta plenaria si distinguono in sentenze ed ordinanze, mentre le sezioni emettono solo ordinanze. Sentenze sono i provvedimenti attraverso i quali la Corte si spoglia della causa per mancanza dei presupposti processuali o delle condizioni dell'azione (308), o in quanto essa decide sul merito. Nel primo caso la Corte decide — per usare la terminologia che le è propria — circa la ricevibilità della domanda, e solo se la decisione è positiva passa ad esaminare il merito della causa. In questo secondo caso la Corte esamina e decide circa la fondatezza dell'azione fatta valere in giudizio. La sentenza decide pertanto, sia dal punto di vista della ricevibilità che dal punto di vista del merito, circa l'azione fatta valere in giudizio; ed è definitiva e obbligatoria dal giorno in cui viene pronunciata.

L'ordinanza invece decide circa un rapporto meramente processuale: non è definitiva in quanto essa può venire sempre revocata dall'organo che l'ha emessa e, in genere, dall'organo superiore, e, pur essendo obbligatoria, non ha il carattere dell'esecutorietà. Non esiste nei testi una prescrizione dei requisiti formali della ordinanza pronunciata nella fase decisoria; ma da un esame della giurisprudenza della Corte compiuto sulle ordinanze relative all'ammissibilità di un intervento si deduce che l'ordinanza deve possedere tutti i requisiti della sentenza da cui si distingue però in quanto l'esposizione delle ragioni delle parti e della motivazione è di solito sommaria. Formalmente quindi le ordinanze pronunciate dalla Corte in seduta plenaria si distinguono dalle ordinanze con cui le sezioni provvedono all'ammissione delle prove, rispetto alle quali, come già si è notato, non viene espressamente previsto l'obbligo di mo-

(308) In tale figura si comprendono quindi i provvedimenti sulle eccezioni o sugli incidenti, provvedimenti previsti dal Regolamento di procedura all'art. 91, § 4.

tivazione, mentre viene prevista l'articolazione dei fatti che formano oggetto della prova (nel Regolamento della C.E.C.A. si prevedeva invece che l'ordinanza ammissiva di prove non fosse motivata).

Mentre per le sentenze viene prevista la pronuncia in pubblica udienza, le ordinanze vengono normalmente depositate in cancelleria e notificate alle parti costituite.

Un'importante innovazione del Regolamento di procedura della Corte comune consiste nell'abrogazione della figura, prevista dall'art. 70 del Regolamento della C.E.C.A., della sentenza parziale. Nell'art. 70 alla Corte veniva infatti espressamente attribuito il potere di decidere circa talune questioni di merito con un provvedimento parziale ogni qualvolta l'avesse ritenuto opportuno, su domanda di almeno una delle parti. Il medesimo articolo definiva l'oggetto della sentenza parziale, chiarendo che esso si identificava in « un punto pertinente di fatto o di diritto su cui la Corte intende giudicare prima di procedere all'esame delle altre questioni » (309). Inoltre la Corte, investita di tutta la causa, poteva decidere con una sentenza parziale solo talune questioni, quando avesse ritenuto necessario compiere nuovi atti di istruzione probatoria prima di decidere le altre questioni. La sentenza parziale nel sistema della C.E.C.A. non andava quindi confusa con la sentenza con cui la Corte decideva circa i presupposti processuali e circa le condizioni dell'azione, e cioè circa la ricevibilità dell'azione. Ed infatti la sentenza parziale sia qualora venisse pronunciata su richiesta dalle parti (come era possibile secondo il Regolamento della C.E.C.A.), sia qualora essa venga emessa, come è tuttora possibile, dalla Corte investita del giudizio dell'intera cau-

(309) La parola « pertinente » non poteva che significare « rilevante rispetto all'oggetto della lite ». Non mi sembra quindi accoglibile la tesi, sostenuta da un autore (vedi DE RICHEMONT, *op. cit.*, p. 209) per cui pertinente significherebbe, oltre che « se rapportant à la cause » « claire et circonstanciée, dépouillée de toute ambiguïté, et ne pas rédigée en termes vagues et généraux ».

sa, è caratterizzata dal fatto che con essa il giudice decide solamente rispetto a taluni elementi della situazione materiale dedotta in giudizio (310).

Mentre per le ordinanze mancano, nei testi legislativi, espresse imposizioni di natura formale, per le sentenze invece la determinazione di requisiti formali è esplicita e quanto mai rigorosa (311). Esse debbono venire pronunciate in pubblica udienza alla presenza delle parti, dopo una deliberazione segreta, ed essere redatte in un documento che comprenda l'indicazione della Corte, la data della pronuncia, il nome del presidente e dei giudici che hanno partecipato alla deliberazione, il nome del cancelliere, l'indicazione delle parti, dei loro agenti, consulenti o avvocati, le conclusioni, le conclusioni assunte dalle parti, la menzione che l'avvocato generale è stato sentito, l'esposizione sommaria dei fatti, la motivazione e infine il dispositivo e la decisione relativa alle spese. Contrariamente a ciò che avviene nel sistema della Corte internazionale di giustizia, non è previsto l'istituto dei pareri dissidenti e delle opinioni individuali. Non è più necessaria la menzione dello svolgimento del processo, prevista invece nel Regolamento della C.E.C.A.

Dalla esperienza sinora fatta si può dedurre che la Corte ha dimostrato, nei propri provvedimenti, di esaminare con la maggiore ampiezza e con estremo scrupolo le tesi e le ragioni di diritto sostenute dalle parti. L'esposizione delle argomenta-

(310) Così nella sentenza parziale del 16 luglio 1956 la Corte ritenendo necessario acquisire informazioni e indicazioni scritte supplementari, decise per intanto circa l'ammissibilità dell'azione ritenendo il carattere individuale della decisione impugnata e ritenendo che in una lettera dell'Alta Autorità fosse contenuta una decisione. La Corte poi affermò la necessità di una nuova valutazione dei prezzi qualora nel periodo transitorio mutassero le previsioni del livello dei prezzi dei carboni belgi; e su questo punto riaperse la discussione orale per assumere le informazioni relative.

(311) Vedi Regolamento, art. 63. La pubblicità del procedimento viene esclusa solamente nel caso di cui all'art. 225 del Trattato della Comunità economica europea. La sentenza viene però pronunciata in pubblica udienza anche quando la discussione è avvenuta a porte chiuse (art. 56, § 2 del Regolamento).

zioni delle parti viene condotta nelle sentenze in modo estremamente analitico. Più raramente la Corte ha accolto lo stile di argomentazione conciso e scarno proprio della Casazione francese (312). Indubbiamente nella forma con cui vengono stese le sentenze si notano influssi dello stile giurisprudenziale proprio dei tribunali italiani e tedeschi; da questi ultimi, in particolare, è desunta la precisione anche esteriore con cui i vari argomenti vengono suddivisi, esaminati e decisi.

Nel motivare le proprie decisioni la Corte si è spesso richiamata alla precedente giurisprudenza: e ciò oltre tutto ha avuto il merito indubbio di rendere assai più snella la motivazione delle sentenze più recenti. Ma nel ripetere le tesi sostenute dalle parti la Corte ha sempre usato il massimo scrupolo; preoccupandosi di esporre, subito dopo di aver ripetuto le ragioni delle parti, le obiezioni che ad ognuna di esse si potevano muovere. Il che è senza dubbio assai pregevole sul piano dell'efficacia e dell'esattezza dell'esposizione, ma assai meno sotto il profilo della semplicità e della chiarezza e, talvolta, della facile comprensione del testo.

Molto spesso infatti il ragionamento giuridico della Corte appare disperso fra le obiezioni mosse alle tesi delle parti e la motivazione in diritto delle decisioni: e la lettura è resa più difficile dal fatto che spesso le medesime questioni sono esaminate, sia pure sotto un diverso profilo, due volte: una prima volta nell'accertamento della ricevibilità dell'azione, e una seconda nella decisione del merito. Sotto questo profilo la Corte è ben lungi dall'aver raggiunto il felice potere di sintesi che costituì una delle migliori caratteristiche dell'attività giurisprudenziale della Corte permanente di giustizia internazionale, e che, dopo qualche incertezza nei primi anni della sua attività, si nota nei provvedimenti dell'attuale Corte internazionale di giustizia.

(312) Sul punto vedi le considerazioni di RIVERO, *Le problème de l'influence*, cit., p. 297 ss.

36. Il carattere definitivo della sentenza fa sì che nel sistema processuale della Corte comune siano previsti con una larghezza notevolmente maggiore che nei sistemi di diritto processuale civile taluni istituti, che negli ordinamenti degli Stati sono in buona parte resi superflui dall'esistenza di mezzi ordinari di gravame, e dal fatto che le sentenze di primo grado non sono — almeno in molti Stati — obbligatorie (313). Tali istituti sono l'integrazione delle sentenze, la correzione di errori materiali, l'interpretazione delle sentenze, la revisione, l'opposizione avverso le sentenze contumaciali, e l'opposizione di terzo.

L'integrazione delle sentenze viene prevista nel sistema delle Comunità (314) nel caso in cui la Corte abbia ommesso di giudicare sia circa un punto isolato delle conclusioni, sia sulle spese. La parte deve presentare una istanza d'integrazione in cancelleria, entro un mese a partire dal giorno della notificazione della sentenza. L'istanza viene notificata all'altra parte che può presentare osservazioni scritte nel termine fissato dal presidente: indi la Corte provvede, sentito l'avvocato generale, giudicando circa la ricevibilità dell'istanza e, ove la ricevibilità sussista, immediatamente sul fondamento di essa.

Poichè attraverso l'istituto dell'integrazione si rende possibile ovviare all'omissione che la Corte abbia compiuto nel

(313) L'obbligatorietà della sentenza quindi appare, negli ordinamenti statuali, assai spesso collegata colla sua definitività, e ciò nonostante che l'obbligatorietà e la definitività di una sentenza si ricolleghino a diverse premesse, l'una identificandosi colla norma da cui discende il potere di giurisdizione, l'altra discendendo dalla mancanza di un tribunale di grado superiore (cfr. per tutti, le pagine del MORELLI, *La théorie générale*, cit., p. 322 ss. ricordate anche *supra*, nota 136). Ed infatti nella maggioranza degli ordinamenti una sentenza è indubbiamente obbligatoria quando essa è definitiva, tanto che qualche volta negli ordinamenti interni obbligatorietà e definitività appaiono, ad una prima osservazione, discendere da un medesimo principio (*op. cit.*, p. 323).

(314) Vedi Regolamento di procedura, art. 67. Il Regolamento di procedura della C.E.C.A. all'art. 57 prevedeva inoltre un diverso e più ampio istituto, quello della correzione delle sentenze.

giudicare o sulle spese o circa una questione che le parti le avevano deferita, sono evidenti le ragioni di necessità e di economia processuale che hanno consigliato l'adozione dell'istituto. Si è voluto infatti evitare che la parte dovesse promuovere un nuovo processo per deferire una seconda volta alla Corte questioni di merito o questioni relative alle spese che erano già state proposte. L'istituto dell'integrazione delle sentenze non va quindi in alcun modo confuso con l'istituto della correzione di errori materiali (*de plume ou de calcul*) o di omissioni, proprio di tutti gli ordinamenti processuali, e previsto anche dal Regolamento di procedura all'art. 66, in cui si dispone un procedimento in camera di consiglio e la pronunzia di un'ordinanza. Vi è però nell'adozione dei due istituti una indubbia ragione comune, che si richiama alla definitività dei provvedimenti della Corte: l'impossibilità di ottenere da un organo giurisdizionale di grado superiore la remissione della causa al primo giudice perchè venga deciso circa un punto su cui questi abbia omesso di giudicare, spiega infatti perchè nell'ordinamento delle Comunità europee sia possibile proporre, rispettando talune condizioni formali ed entro termini notevolmente ridotti, una domanda già precedentemente posta alla Corte comune, quando su di essa la Corte abbia omesso di decidere (315). Nel sistema delle Comunità europee mancando un giudice di appello, si sarebbe potuto consentire alle parti di riproporre in un diverso processo le domande su cui la Corte ha omesso di pronunziare: ma si è invece preferito far sì che il rapporto processuale non venga in alcun modo interrotto, in modo che il giudizio ulteriore di integrazione, così come quello di corre-

(315) In molti ordinamenti interni la giurisprudenza tende ad identificare la omissione di giudizio su di un punto controverso con la tacita reiezione dell'istanza di parte (in tale senso è, ad esempio, la giurisprudenza della Corte di Cassazione italiana, su cui vedi CALVOA, *Omissione di pronuncia e cosa giudicata*, in *Riv. dir. proc.*, 1950, I, p. 225). Il principio accolto nel sistema del Regolamento di procedura appare, in confronto, assai più aperto e meno formalistico.

zione di errori materiali, appare un mero completamento di quello concluso attraverso la sentenza della Corte.

In una situazione affine trova il proprio fondamento l'istituto della interpretazione delle sentenze (316). La previsione di questo istituto costituisce una caratteristica dei tribunali internazionali, dove esso ha assunto un notevole sviluppo (317). Negli ordinamenti statuali infatti non viene in genere sentita l'esigenza di una interpretazione delle sentenze definitive da parte dei giudici che le hanno emesse, in quanto in tali ordinamenti è possibile ottenere una interpretazione di un provvedimento giurisdizionale, tutte le volte che nell'esecuzione di esso sorgano difficoltà, o attraverso l'attività degli organi giurisdizionali cui è attribuito il potere di emettere pronunce di mero accertamento circa l'esistenza di situazioni giuridiche nascenti da una sentenza (e ciò è escluso nel sistema della Corte comune dato il carattere tassativo delle azioni esperibili), o attraverso il potere di decidere le controversie relative all'esecuzione delle sentenze e, in generale, di ogni titolo esecutivo (si vedano ad es. gli artt. 615 ss. del cod. proc. civ. italiano) (318).

(316) Sull'istituto della interpretazione delle sentenze vedi, nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio, l'art. 37 dello Statuto; nelle due più recenti Comunità, gli artt. 40 degli Statuti rispettivi; nel Regolamento di procedura della Corte comune, l'art. 102.

(317) L'istituto venne infatti accolto nell'art. 54 della Convenzione dell'Aja del 1899 sulla Risoluzione pacifica delle controversie internazionali, nell'art. 82 della Convenzione del 1907, avente lo stesso oggetto, e nell'art. 60 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, dove esso viene previsto nel medesimo articolo che dichiara definitive e inappellabili le sentenze della Corte. Sull'interpretazione delle sentenze internazionali vedi da ultimo SALVIOLI (GABRIELE), *L'interpretazione delle sentenze nella giurisprudenza internaz.*, in *Scritti Calamandrei*, Padova, 1958, vol. III, p. 679 ss.

(318) Occorre a questo punto notare che non è escluso un giudizio dei tribunali degli Stati membri circa l'esatto significato di un provvedimento della Corte comune. Ritengo infatti che sussista il potere dei tribunali nazionali degli Stati membri di accertare se un atto emanato nell'ambito di una Comunità sopranazionale costituisca titolo esecutivo rispetto agli ordinamenti di quegli Stati, spettando invece alla Corte la facoltà di sospendere la esecuzione (vedi gli artt. 44 e 92 del

Nell'ordinamento proprio di un tribunale internazionale manca invece in modo assoluto la possibilità di deferire ad un tribunale diverso da quello che pronunciò la sentenza ogni questione relativa all'esecuzione o all'esatto significato di essa: da ciò nasce la previsione di sentenze interpretative. Ma non solo da questo: nell'ordinamento internazionale generale, che è generalmente caratterizzato dalla esecuzione volontaria dei provvedimenti giurisdizionali (319), il problema della interpretazione delle sentenze appare infatti diverso e più ampio che negli ordinamenti interni, in quanto si tratta di determinare gli obblighi delle parti puntualizzando l'esatto significato del provvedimento. Con questo più largo significato si è previsto nel diritto processuale internazionale l'istituto dell'interpretazione delle sentenze, attribuendo il potere relativo allo stesso organo giurisdizionale che ha emesso il provvedimento: e col medesimo scopo l'istituto è stato accolto nel sistema delle Comunità europee, dove però il potere di formulare l'istanza di interpretazione spetta non solo alle parti in causa ma anche alle istituzioni delle Comunità.

Per presentare una istanza tendente ad ottenere un provvedimento di interpretazione di una sentenza occorre avervi interesse (320). In caso di dubbio circa il senso e sulla portata di

Trattato della C.E.C.A.; 187 e 192 del Trattato della Comunità economica; 195 e 164 del Trattato della Comunità atomica; 89 del Regolamento di procedura). Si potrebbe contro questa tesi obiettare che in tale caso si configurerebbe la possibilità di una pronuncia pregiudiziale di competenza e quindi di una devoluzione della questione alla Corte comune sotto questo profilo; ma tale conseguenza resta senz'altro esclusa nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio, dato che l'art. 41 del Trattato istitutivo ha una portata assai minore dell'art. 177 del Trattato della Comunità economica e dell'art. 150 del Trattato della Comunità atomica.

(319) Sul punto sono valide ancor oggi le considerazioni dello HAMERO, *L'exécution des sentences internationales*, Paris, 1936, p. 3, «...il n'arrive jamais qu'un Etat refuse sans autre de se conformer à une sentence rendue. Il essaie toujours de justifier son refus par une cause de nullité».

(320) L'interpretazione delle sentenze viene regolata dagli artt. 37 dello Statuto della C.E.C.A., 40 dello Statuto della Comunità economica, 41 dello Statuto della Comunità atomica, 102 del Regolamento.

una sentenza (321) chi fu parte nel processo che venne deciso, ovvero l'istituzione o il soggetto che comunque dimostri di essere a ciò interessato deve presentare un ricorso, sottratto ad ogni termine, allegando una copia del provvedimento considerato e precisando i passaggi della sentenza di cui si chiede l'interpretazione. La domanda va proposta contro tutte le parti nei confronti delle quali fu pronunciata la sentenza. La Corte provvede sull'istanza con sentenza ed ordina che a margine del provvedimento in questione venga menzionato il provvedimento interpretativo.

L'aspetto dell'istituto che presenta maggior interesse consiste nel fatto che il potere di chiedere l'interpretazione spetta, oltre che alle parti, alle istituzioni delle Comunità. Attraverso questa norma si riafferma il carattere di ordinamenti di diritto, proprio delle Comunità europee; da cui deriva che il fine principale della Corte è quello di garantire l'osservanza dei principi giuridici delle Comunità, mentre agli organi principali viene attribuito il potere di promuovere le azioni relative. L'avere inoltre attribuito agli organi istituzionali previsti dai Trattati istitutivi il compito di promuovere innanzi alla Corte azioni tendenti a precisare il significato dei provvedimenti che essa ha pronunciato, implica che si respinga ancora una volta il principio di disponibilità del processo da parte dei soggetti di esso. Il medesimo significato ed un eguale rilievo presenta il principio, affermato dalla Corte nella notissima sentenza interpretativa nel caso *Assider*, che per avere interesse alla interpreta-

(321) Non occorre quindi, come nel sistema della Corte internazionale di giustizia, che le difficoltà diano vita ad una contestazione (vedi sul punto la decisione del 27 novembre 1950 della Corte internazionale di giustizia, *Demande d'interprétation de l'arrêt du 20 novembre 1950 dans l'affaire du droit d'Asyle*, in *Reports*, 1950, p. 395 ss.). È stato però chiarito nel sistema della C.E.C.A. che sussiste una difficoltà tutte le volte in cui ciascuna delle parti attribuisca alla sentenza un senso diverso, a condizione però che sussista una effettiva oscurità nell'espressione usata: vedi su questo punto la sentenza 28 giugno 1955 nel caso *Assider* c. Alta Autorità.

zione della sentenza non occorre essere stato parte nel procedimento in cui la sentenza venne emanata.

Con notevole larghezza è ammesso negli Statuti della Corte l'istituto della revocazione (322), ma il Regolamento di procedura ha fatto propria la tendenza già dimostrata dal Regolamento della C.E.C.A. a restringerne l'ambito, in quanto sottopone l'esperibilità dell'azione relativa al termine di decadenza di tre mesi che decorrono dalla scoperta del fatto nuovo, posto alla base della domanda di revocazione. L'azione viene sottoposta dagli Statuti della Corte al termine di decadenza di dieci anni che decorrono dalla data della sentenza che si vuole impugnare.

In materia di revocazione il Regolamento di procedura della Corte comune ha previsto un procedimento assai più semplice sia di quello accolto dallo Statuto della C.E.C.A. sia di quello disciplinato nel Regolamento della C.E.C.A., fra i quali testi sussistevano differenze non lievi. Nello Statuto il procedimento di revisione si scindeva in due fasi: nella prima la Corte pronunciava con sentenza circa la ricevibilità dell'azione riconoscendo, se del caso, l'esistenza di un fatto nuovo capace di dar luogo al giudizio di revocazione; nella seconda decideva circa il merito della revocazione stessa. Secondo il Regolamento di procedura della C.E.C.A., invece, sulla ricevibilità della revocazione la Corte pronunciava con ordinanza non impugnabile. Nel Regolamento della Corte comune il procedimento è unico, e si chiude con una sentenza in cui la Corte pronuncia sulla ricevibilità della domanda e, ove ritenga questa ammissibile, procede nel merito. Nel giudizio sul merito la Corte ha tutti i poteri, soprattutto in materia probatoria, che le spettano nei giudizi ordinari. Alla parte istante spetta l'onere di prova-

(322) Vedi nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio l'art. 38 dello Statuto, e nelle due più recenti Comunità gli artt. 42 dei rispettivi Statuti. Vedi inoltre gli artt. 74-76 del Regolamento della C.E.C.A. e gli artt. 98-100 del Regolamento di procedura della Corte comune.

re sia i fatti che legittimano la revocazione, sia il punto che essa ha avuto notizia dei fatti medesimi da non più di tre mesi (323).

Come in quasi tutti i sistemi processuali degli Stati, presupposto della revocazione è la scoperta di un fatto tale da poter esercitare una influenza decisiva sul giudizio e che prima della pronuncia non era stato conosciuto dalla Corte e dalla parte che ha presentato l'istanza di revocazione. Mentre però nei sistemi di procedura civile degli Stati affinchè l'istanza sia ammissibile il fatto deve solitamente essere stato ignorato per dolo dell'avversario o per forza maggiore ed un principio analogo viene accolto anche nel sistema della Corte internazionale di giustizia (324), qui è sufficiente il mero fatto dell'ignoranza. La maggiore facilità di una revocazione si spiega appunto richiamando le caratteristiche generali del processo innanzi alla Corte comune, dove non viene prevista la possibilità di una riforma delle sentenze come istituto generale e dove molto più che nel sistema della Corte internazionale di giustizia le esigenze di un'attuazione dei principi dell'ordinamento prevalgono su di ogni altra, e si realizzano ad opera della Corte. Per il medesimo motivo — e cioè per il fatto che l'istituto della revocazione è previsto in buona parte per ottenere scopi a cui normalmente tende il giudizio di appello — appare difficile configurare il procedimento di revocazione come un procedimento straordinario di ricorso, ove all'espressione « mezzo straordinario di ricorso » si attribuisca il significato con cui essa viene utilizzata nei sistemi statuali, in contrapposizione ai procedimenti ordinari di secondo grado. Il Regolamento di procedura comprende però nel cap. VII, dal titolo « Dei mezzi straordinari di ricorso » le opposizioni di terzo e la revocazione.

(323) Vedi l'art. 99 del Regolamento di procedura. Sul punto in senso conforme vedi VALENTINE, *The Court*, cit., p. 167.

(324) Vedi l'art. 61 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, in cui si stabilisce che l'ignoranza non deve essere dovuta a negligenza.

Analoghe considerazioni debbono essere fatte a proposito della opposizione alle sentenze contumaciali. Gli Statuti della Corte definiscono come contumacia quel procedimento in cui la parte convenuta, regolarmente evocata in causa, si astiene dal presentare conclusioni scritte (325). La parte soccombente può opporsi alla sentenza entro un mese dalla notificazione di essa: la domanda viene notificata alla controparte, cui il presidente fissa un termine per la presentazione di osservazioni scritte. La Corte statuisce con sentenza circa l'opposizione.

L'istituto, sul quale la dottrina generalmente tace o si limita a brevissimi cenni, è indubbiamente di estremo interesse. Occorre soprattutto notare che il procedimento di opposizione viene sottoposto alle normali regole sull'istruzione probatoria mentre nel giudizio contumacia la fase probatoria viene di regola omessa. Il principio viene ora enunciato espressamente nell'art. 94, § 5 del Regolamento di procedura: ma era facilmente individuabile anche nel sistema precedente. Colui che propone opposizione alla sentenza contumacia potrà quindi utilizzare tutti i mezzi processuali previsti per il giudizio ordinario; egli quindi potrà far valere i mezzi normalmente esperiti nel contro-ricorso, addurre prove, formulare eccezioni e allegazioni. Il procedimento di opposizione del convenuto contumace ha quindi lo stesso ambito e la stessa fisionomia di un giudizio di secondo grado, in cui alla parte convenuta sia tolto ogni divieto di *jus novorum*. Il procedimento di appello, ignoto in via norma-

(325) Vedi l'art. 35 dello Statuto della C.E.C.A. e gli artt. 40 degli Statuti delle due più recenti Comunità. La contumacia della parte regolarmente evocata in giudizio viene prevista nel Regolamento della C.E.C.A. all'art. 94, con una norma in cui fra l'altro si impone alla Corte l'esame della ricevibilità dell'azione e del fondamento della domanda del richiedente, in contumacia del convenuto. Il ricorrente ha infatti la facoltà di chiedere alla Corte l'accoglimento delle conclusioni se il convenuto non si sia regolarmente costituito. La sentenza contumacia è esecutiva: tuttavia la Corte può sospendere l'esecuzione sino alla pronuncia circa l'opposizione, o subordinarla alla prestazione di una cauzione. Sul procedimento contumacia, di solito trascurato dalla dottrina, vedi qualche cenno in VALENTINE, *The Court*, cit., p. 169.

le nel sistema della Corte, viene quindi nel sistema delle Comunità europee previsto in tutta la sua estensione a favore del convenuto contumace. Principio questo la cui utilità e la cui opportunità può apparire assai discutibile, e che è tale da rendere estremamente più complesso un procedimento che doveva avere, e normalmente possiede, le caratteristiche della brevità e della efficacia. E si deve qui rilevare come la Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio non abbia celebrato alcun processo in contumacia; ma si tratta di un rilievo che non ha eccessiva importanza. La mancanza di procedimenti contumaciali è infatti facilmente spiegabile, ove si pensi ai caratteri della Comunità del carbone e dell'acciaio, ristretta quanto al numero dei soggetti e quanto alle materie che ne formano oggetto. È altrettanto facile prevedere che l'opposizione del convenuto contumace potrà avere una estensione ben maggiore nell'ambito della Comunità economica europea.

Quale ultimo mezzo di impugnazione delle sentenze resterebbe da considerare l'opposizione di terzo; ma per il legame assai stretto che questo modo di impugnazione presenta con un altro istituto, l'intervento, sembra opportuno esaminarlo analizzando il problema generale della posizione dei terzi nei confronti del procedimento innanzi alla Corte comune. Si supera così l'inserimento della opposizione di terzo dei mezzi straordinari di ricorso, che è conforme alle disposizioni testuali del Regolamento di procedura ma che non appare giustificato su di un piano sistematico.

37. L'istituto dell'intervento viene disciplinato in maniera assai diversa nello Statuto e nel Regolamento di procedura della C.E.C.A., e negli Statuti delle due più recenti Comunità.

Nell'ambito della C.E.C.A. è ammesso l'intervento volontario ed adesivo, tendente cioè ad ottenere l'accoglimento o il rigetto della domanda di una delle parti ad opera di ogni per-

sona fisica e giuridica che abbia un interesse alla soluzione di una controversia di cui si discute innanzi alla Corte; norma questa attraverso la quale si è indubbiamente ampliato in maniera estrema il numero dei soggetti autorizzati ad agire nel sistema processuale della Comunità. L'intervento è poi in ogni caso consentito agli altri Stati membri nelle controversie fra Stati relative all'applicazione del Trattato o in connessione con l'oggetto di esso (326).

Nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica invece gli Stati membri e le istituzioni della Comunità possono comunque intervenire nelle controversie sottoposte alla Corte (327); mentre ogni persona che vi abbia interesse può intervenire nei giudizi innanzi alla Corte ad eccezione di quelli che vertono fra gli Stati membri, fra le istituzioni della Comunità, e fra gli Stati membri da una parte e le istituzioni della Comunità dall'altra. Anche in questo caso quindi l'intervento non può che essere volontario ed anche qui non viene prevista la figura dell'intervento autonomo diretto a far valere un interesse diverso da quello delle parti in causa.

I lineamenti dell'istituto nelle due più recenti Comunità non sono del tutto conformi a quelli assunti nella Comunità del carbone e dell'acciaio. Una nota comune è invero data dal 2° comma degli artt. 37 e 38, ove si precisa che l'intervento deve avere per oggetto l'adesione alla conclusione di una delle parti non innovandosi, pur nella più ampia formulazione, al sistema accolto nella C.E.C.A. Con la nuova definizione si è voluta probabilmente ribadire l'impossibilità, pure chiaramente sancita dall'art. 34 dello Statuto della C.E.C.A. (328), di inter-

(326) Vedi Trattato istitutivo art. 41, Statuto art. 34 e Regolamento art. 71. Sul punto vedi le considerazioni dello HAMMES, *La Cour de Justice des Communautés européennes*, Luxembourg, 1959, p. 16.

(327) Vedi lo Statuto della Comunità economica, art. 37, e lo Statuto della Comunità atomica, art. 38.

(328) La dottrina è unanime su questo punto. Vedi ad es. DE RICHEMONT, *op. cit.*, p. 213 « Seule l'intervention conservatrice sera possible devant la Cour ».

venti *ad infringenda jura utriusque*, il che agevolmente si spiega ricordando il carattere estremamente più complesso della Comunità economica ed anche della Comunità atomica nei confronti della C.E.C.A. Da questa più ampia struttura sarebbero derivati infiniti interventi *ad infringendum*, ove tale figura fosse stata ammessa. Ma l'intervento nell'ambito delle più recenti Comunità non può essere diretto ad ottenere il rigetto, bensì solamente l'accoglimento della domanda di una delle parti: esso non può avere, in altre parole, che il carattere di intervento adesivo a sostegno delle domande del richiedente o del resistente mentre nel sistema della C.E.C.A. poteva tendere al rigetto delle domande del richiedente, anche nel caso in cui mancasse una conclusione contraria del resistente.

La disciplina procedurale dell'intervento accolta nell'attuale Regolamento è assai più snella di quella prevista nell'articolo 71 del Regolamento della C.E.C.A., ed indulge assai meno all'ammissione di un potere dispositivo delle parti, rinforzando il carattere inquisitorio del processo innanzi alla Corte.

Il Regolamento di procedura stabilisce i modi e le forme dell'intervento (329). L'intervento si promuove con istanza, depositata in cancelleria non oltre il termine di chiusura della procedura scritta, ed avente tutti i requisiti per gli atti introduttivi del giudizio ed in più l'indicazione del procedimento in cui s'intende intervenire e l'esposizione dei motivi che giustifichino l'interesse del ricorrente a quella soluzione della controversia che si richiede alla Corte. L'istanza viene comunicata alle parti in causa, le quali debbono essere poste in grado di presentare le proprie osservazioni scritte od orali. Dopo aver sentito l'avvocato generale la Corte statuisce sull'istanza. Nell'attuale Regolamento non viene conservata la norma per cui la Corte poteva decidere di non procedere ad una discussione per l'esame dell'ammissibilità dell'intervento quando tutte le

(329) Vedi Regolamento, art. 93.

parti fossero d'accordo circa la legittimità di esso (330): il che implicava pure che le parti principali non contestassero la ricevibilità dell'istanza. La Corte decide sull'accoglimento o sul rigetto della domanda di intervento mediante ordinanza: nel caso di accoglimento l'interveniente accetta il procedimento nello stato in cui questo si trova all'atto del suo intervento (art. 93, § 5).

La giurisprudenza della Corte non ha sinora esaminato i presupposti dell'intervento, e soprattutto non ha avuto occasione di prendere in esame il concetto di interesse a intervenire, in quanto nei casi di intervento sinora verificatisi la ricevibilità dell'istanza e la fondatezza dell'intervento non erano state contestate. Così pure non è stato esaminato il problema fondamentale se l'interveniente possa invocare nuovi motivi di nullità, e addurre nuovi mezzi — allegazioni e prove — che la parte principale, a sostegno di cui egli interviene, non ha invocato (331). Sembra però indubbio che l'interveniente, pur dovendo, nel sistema della C.E.C.A., chiedere l'accoglimento della

(330) Tale norma (Regolamento della C.E.C.A., art. 71, n. 4) non venne però mai applicata. Infatti nel procedimento per intervento del governo lussemburghese nelle cause riunite 7/54 e 9/54 la Corte, nonostante che l'interesse a intervenire non fosse stato contestato, procedette egualmente alla discussione orale (vedi l'ordinanza 24 novembre 1955), e così pure procedette alla discussione orale nel procedimento per l'intervento del governo del Lussemburgo nelle cause riunite 8/54 e 10/54, in analoga situazione (vedi l'ordinanza 24 novembre 1955).

(331) La mancanza di contestazione delle parti in causa ha un rilievo indubbio, nonostante che la Corte debba porsi *ex officio* il problema della legittimità dell'intervento, proprio per la tecnica usata dalla Corte nell'esporre la motivazione delle decisioni. Il riportare fedelmente ogni motivo e allegazione di parte, esaminandone dettagliatamente il fondamento, induce senza alcun dubbio la Corte ad attribuire un peso determinante alla soluzione delle questioni concretamente prospettate dalle parti nei confronti di quelle prospettabili d'ufficio, ma non sollevate dalle parti.

Circa poi l'atteggiamento delle parti nel caso d'intervento, si noti che nelle cause 7/54 e 9/54 l'interveniente si era limitato a negare la legittimazione ad agire del ricorrente, punto su cui la Corte doveva comunque procedere a un esame d'ufficio (vedi sul punto, in particolare, le conclusioni dell'avvocato generale ROEMER, *Raccolta*, vol. II, p. 111). La stessa situazione si ebbe nelle cause riunite 8/54 e 10/54.

domanda, non possa eccedere l'ambito dell'azione proposta, ma possa sostenere nei limiti dell'oggetto della domanda motivi autonomi di impugnazione di un provvedimento (ad es. sostenere l'esistenza di un eccesso di potere ove sia stato chiesto l'annullamento per violazione di legge) e possa inoltre addurre proprie argomentazioni e mezzi autonomi di prova (332).

La grande ampiezza con cui viene ammesso l'istituto dell'intervento, rende, sul piano della critica legislativa, assai dubitosi circa l'opportunità di ammettere l'istituto dell'opposizione di terzo nei limiti in cui esso fu accolto. Lo Statuto della C.E.C.A. prevede che le persone fisiche e giuridiche e le istituzioni della Comunità possano muovere opposizione di terzo contro una sentenza resa in un giudizio di cui esse non furono parte, se tale sentenza arreca pregiudizio ai loro diritti (333). Quasi completamente analoghe sono le norme contenute negli Statuti delle Comunità più recenti (334), dove si chiarisce come il potere di formulare opposizione di terzo venga conferito agli Stati membri, oltre che alle istituzioni della Comunità e ad ogni persona fisica o giuridica.

Il problema di maggior interesse appare in questo campo la precisazione del concetto del diritto a cui arreca pregiudizio una sentenza: tale requisito essendo, come si è visto, necessario per poter muovere un'opposizione di terzo. Le caratteristiche delle Comunità europee, comunità di diritto che tendono alla tutela di precisi e ben determinati interessi, permet-

(332) L'azione fatta valere dall'interveniente è infatti un'azione autonoma, anche se, dovendo le sue conclusioni adeguarsi a quelle del ricorrente o del resistente, essa non può avere oggetto diverso dall'azione principale. Non si applica quindi all'interveniente il divieto, posto invece al ricorrente, di addurre a causa radicata nuovi motivi di ricorso. Tale divieto venne riaffermato dalla Corte (sentenza 12 giugno 1958 e sentenza 20 marzo 1959), la quale ha chiarito che il ricorrente in corso di causa può addurre solo nuove argomentazioni.

(333) Vedi Statuto, art. 36.

(334) Vedi l'art. 39 dello Statuto della Comunità economica, l'art. 40 dello Statuto dell'Euratom e l'art. 97 del Regolamento di procedura della Corte comune.

tono di chiarire il significato dell'espressione usata dagli Statuti.

È quindi da escludere che i presupposti della legittimazione a muovere opposizione di terzo coincidano con la legittimazione a ricorrere nel processo innanzi alla Corte, in quanto l'interesse a ricorrere non coincide con l'interesse a muovere opposizione di terzo. Presupposto perchè si possieda la legittimazione a ricorrere, è la lesione di un interesse comunque inseribile nel sistema delle Comunità: quindi la lesione di un interesse generico che si ha, nel caso della giurisdizione d'annullamento, quando un provvedimento di un organo delle Comunità incide nella sfera di un soggetto in maniera attuale e concreta (335). Presupposto della legittimazione all'opposizione di terzo è invece il danno, ossia la lesione di un interesse specificamente tutelato da una norma degli ordinamenti delle Comunità ad opera di un provvedimento della Corte, o di un interesse estraneo all'ambito della Comunità, e che come tale non dovrebbe subire alcun pregiudizio dall'azione di un organo istituzionale quale è la Corte.

Quanto fu sopra sostenuto porta a concludere che all'opposizione di terzo siano legittimate anche le persone che non sono normalmente soggetti di diritto nell'ambito comunitario. Tale conclusione è importante soprattutto rispetto alla C.E.C.A., ma non viene condivisa dalla dottrina, che ritiene siano legittimati all'opposizione solo i soggetti della Comunità (336). Ritengo però che la soluzione sopra accolta si imponga, in quanto uno scopo essenziale dell'istituto è proprio quello di impedire che i provvedimenti della Corte pregiudichino interessi che sono estranei alla Comunità.

All'opposizione di terzo si applicano le normali regole processuali. L'opposizione viene introdotta con istanza, in cui il

(335) Sul punto vedi, in senso analogo, NERI, *Il ricorso di legittimità del privato*, cit., nonché il mio studio *Sulla funzione*, cit., p. 552 ss.

(336) Vedi ad es. GRASSETTI, *La Communauté et les entreprises*, cit., p. 81.

terzo deve indicare per quali motivi la sentenza opposta pregiudica i suoi diritti e per quali motivi egli non ha potuto partecipare alla causa principale. È interessante la norma secondo cui la sentenza, nei riguardi della quale è stata ammessa l'opposizione di terzo, viene modificata non nella misura in cui essa pregiudica i diritti dell'opponente (come avveniva secondo il Regolamento della C.E.C.A.), ma bensì nella misura in cui l'opposizione viene accolta (337): ciò che discende dall'imposizione alla parte dell'onere di specificare il pregiudizio arrecatogli dalla sentenza opposta.

38. Nel sistema della Corte comune il procedimento sommario è un istituto di carattere generale, introdotto sul modello degli analoghi istituti previsti dal Codice di procedura civile napoleonico e dei codici di procedura civile occidentali che in questo campo si sono ispirati al Codice francese. Il procedimento sommario ha lo scopo di provvedere circa la sospensione dell'esecuzione degli atti degli organi istituzionali (ivi comprese le decisioni della Corte) e di permettere l'emanazione di misure urgenti e provvisorie, che non pregiudichino la decisione definitiva su di una controversia.

Gli Statuti della Corte determinano i casi in cui si può ricorrere al procedimento sommario.

Nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio esso è previsto:

1) per ottenere la sospensione dell'efficacia esecutiva delle decisioni e delle raccomandazioni (art. 39, comma 2° del Trattato istitutivo;

2) per ottenere ogni altra misura provvisoria (art. 39, comma 3° del Trattato);

3) per sospendere l'esecuzione forzata dei provvedimenti-

(337) Vedi Regolamento della C.E.C.A., art. 73, § 4, e Regolamento della Corte comune, art. 97, § 3.

ti dell'Alta Autorità che comportino obbligazioni pecuniarie e che costituiscano titolo esecutivo anche negli Stati membri: contro l'esecuzione non è possibile promuovere altra opposizione che non si svolga innanzi alla Corte (art. 92, comma 3° del Trattato).

Nell'ambito della Comunità economica europea e della Comunità atomica, il procedimento sommario è previsto:

1) per ottenere la sospensione dell'esecutività dei provvedimenti impugnati innanzi alla Corte (artt. 185 e 157 dei Trattati istitutivi);

2) per ottenere la pronuncia dei provvedimenti provvisori necessari nelle cause innanzi alla Corte (artt. 186 e 158 dei Trattati istitutivi);

3) per ottenere la sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio e della Commissione che importino a carico di persone che non siano gli Stati un obbligo pecuniario e che costituiscano titolo esecutivo (artt. 192 e 164 dei Trattati istitutivi).

Il procedimento sommario non tende quindi a spogliare la Corte della controversia; di conseguenza, dal lato formale, esso si conclude con una ordinanza, non impugnabile, ma emanata *rebus sic stantibus* (338), la cui efficacia cessa comunque con l'emanazione del procedimento principale (339). Le ordinanze sono obbligatorie, ma non sono esecutive negli ordinamenti degli Stati membri, perchè la caratteristica della ese-

(338) Vedi, del Regolamento di procedura della Corte comune, l'art. 86, § 4: « L'ordinanza ha carattere provvisorio e non pregiudica la pronuncia della Corte nel merito »; l'art. 87 « Su richiesta di una delle parti, l'ordinanza può, in qualsiasi momento, essere modificata o revocata in seguito a mutamento delle circostanze » e l'art. 88 « Il rigetto della domanda relativa a provvedimenti provvisori non impedisce alla parte richiedente di presentare una nuova domanda basata su fatti nuovi ».

(339) Vedi l'art. 33, ultimo comma, dello Statuto della C.E.C.A., l'art. 36 dello Statuto della Comunità economica e l'art. 37 dello Statuto della Comunità atomica.

cutorietà è riservata alle sole sentenze emesse dalla Corte (340).

Il procedimento sommario viene previsto dagli Statuti delle Comunità come un procedimento affidato essenzialmente al presidente della Corte o a un suo sostituto. Il Regolamento della Corte comune, così come in precedenza il Regolamento della C.E.C.A., si distacca però notevolmente da questo sistema, in quanto prevede la possibilità che il presidente deferisca l'esame della questione alla Corte, che si deve riunire immediatamente: in questo caso viene udito l'avvocato generale (341). Il presidente ha comunque il potere di procedere ad una fase istruttoria, che egli determina con estrema discrezionalità, e che viene caratterizzata dai principi della concentrazione e dell'immediatezza (342). In ogni caso spetta al presidente il potere di accogliere la domanda anche prima che l'altra parte abbia formulato le proprie osservazioni: il provvedimento relativo può essere successivamente modificato o revocato, anche d'ufficio (343).

In questa materia il Regolamento di procedura della Corte comune ha notevolmente chiarito le disposizioni accolte nel Regolamento della C.E.C.A., formulando espressamente principi che precedentemente venivano dedotti attraverso un'interpretazione sistematica dell'ordinamento. Si sono venuti così a

(340) Giova qui ricordare che nel sistema della Corte internazionale di giustizia i provvedimenti con cui la Corte dispone, o meglio indica, misure cautelari non sono obbligatorie (vedi per tutti BARILE, *Osservazioni sulla indicazione di misure cautelari nei procedimenti davanti alla Corte internazionale di giustizia*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. IV, p. 143 e ss.).

(341) Vedi Regolamento della Corte comune, art. 85, e Regolamento della C.E.C.A., art. 66.

(342) Il Regolamento della Corte comune non contiene una norma espressa quale l'art. 65, § 3 del Regolamento della C.E.C.A., per cui «... Les témoins et experts... doivent être en mesure de se présenter dès que leur présence est requise ». L'immediatezza e la concentrazione del procedimento sono però imposte dagli scopi stessi dell'istituto. Sul punto vedi, nel sistema della C.E.C.A., DELVAUX, *La Cour de Justice*, cit., p. 55 ss.

(343) Vedi Regolamento della Corte comune, art. 84, § 3.

delineare, a completamento degli Statuti, principi analoghi a quelli accolti nei diritti processuali di tipo continentale e, in parte, nel sistema della Corte internazionale di giustizia. Particolare interesse offre la norma, posta dal Regolamento sia rispetto ai procedimenti per la sospensione dell'esecutività di provvedimenti che rispetto ai procedimenti per l'adozione di misure aventi carattere di urgenza, per cui la legittimazione a proporre le relative istanze spetta solo a chi abbia impugnato innanzi alla Corte l'atto di cui chiede sia sospesa l'esecutività, o a chi sia parte nel processo in cui si inserisce la richiesta di misure provvisorie. La norma veniva posta dal Regolamento della C.E.C.A. solo per le domande di sospensione dell'esecuzione, e poteva venire estesa alle istanze di misure cautelari solo in base ad un'applicazione analogica dell'art. 39, u.c., dello Statuto della Corte nell'ambito della C.E.C.A. (344).

Indubbiamente più chiara appare anche la formulazione delle norme relative allo svolgimento del procedimento sommario. Chi propone la domanda relativa deve precisare l'oggetto della causa e i motivi di urgenza, e gli argomenti di fatto e di diritto che giustificano *prima facie* l'adozione del provvedimento provvisorio richiesto (345). L'ordinanza che ammette le misure può stabilire la data della cessazione dell'efficacia del provvedimento il quale, come si è detto, non può comunque produrre effetti dopo l'emanazione della sentenza definitiva.

Una semplificazione nei confronti del Regolamento della C.E.C.A. è stata attuata dal Regolamento della Corte comune anche relativamente ai requisiti sostanziali dell'azione. Nel nuovo testo si pone un solo requisito sostanziale: l'opportunità dell'emanazione del provvedimento (sospensivo o cautelare) richiesto. Si riconferma quindi l'esattezza della tesi, cui

(344) Vedi Regolamento della C.E.C.A., art. 63, § 1, e Regolamento della Corte comune, art. 83, §§ 1 e 2.

(345) Vedi Regolamento della Corte comune, art. 83, § 2.

precedentemente si giungeva mediante un'interpretazione sistematica, che un interesse a richiedere il provvedimento sussiste anche quando il ricorrente non subisca un danno concreto ed attuale. A tale risultato si giungeva nel sistema della C.E. C.A. attraverso un'interpretazione estensiva della norma di cui all'art. 64 del Regolamento, secondo la quale un provvedimento di sospensione poteva venire chiesto alla sola condizione che si temesse ragionevolmente l'inizio di un'esecuzione forzata. Tale principio sembrava doversi estendere, essendone comune la *ratio* ispiratrice, ai procedimenti che avevano per oggetto l'adozione di misure provvisorie.

Due sono pertanto gli scopi cui tende il procedimento sommario: la sospensione dell'esecuzione di un atto di un'istituzione, e l'adozione di provvedimenti di urgenza. Agli stessi scopi adempiono, nell'ordinamento processuale italiano, tre diversi istituti: i procedimenti di sospensione dell'esecuzione (346); i procedimenti tendenti alla concessione di misure cautelari, specifiche ed innominate (347), e in taluni casi i procedimenti di opposizione all'esecuzione (348).

L'esistenza nell'ambito della Comunità di un procedimento sommario avente tali scopi non esclude, come già si è accennato, che sia possibile opporsi nell'ambito degli ordinamen-

(346) In tale caso spetterà alla Corte o al Presidente un potere di deliberare sommariamente la causa, ai fini della concessione del provvedimento. Sul punto vedi, per gli ordinamenti statuali, le considerazioni del CHIOVENDA, nei due studi dal titolo *Sulla provvisoria esecuzione delle sentenze e sulle inibitorie*, e *Ancora sulla provvisoria esecuzione delle sentenze e sulle inibitorie*, in *Saggi di diritto processuale civile*, vol. II, Roma, 1931, rispettivamente a p. 301 e ss., e a p. 323 ss., nonché il lavoro del FURNO, *La sospensione del processo esecutivo*, Milano, 1947.

(347) Sui provvedimenti cautelari innominati — istituto comune ai diritti processuali tedesco, italiano e austriaco — vedi da ultimo MONTESANO, *I provvedimenti d'urgenza*, Napoli, 1955.

(348) Come è noto, le azioni tendenti a questi scopi vengono riunite dalla dottrina francese in un'unica figura, quella dell'azione preventiva, figura quanto mai generica e imprecisa (vedi sul punto il lavoro, già citato, del MICHELI, *L'azione preventiva*). Sembra però indubbio che a tale indirizzo dottrinario si ricolleghino le norme delle Comunità europee sul procedimento sommario.

ti degli Stati membri all'esecuzione dei provvedimenti di organi delle Comunità, e quindi anche delle sentenze della Corte, contestando che sussistano nei provvedimenti i requisiti perchè si possa procedere ad un'esecuzione sul territorio di quegli Stati (349). Sulle controversie sorte in tale modo negli ordinamenti degli Stati membri la Corte comune potrà però giudicare in un secondo momento con una sentenza emessa in via pregiudiziale: e ciò senza alcun dubbio nell'ambito della Comunità economica e della Comunità atomica, ma forse non con altrettanta certezza nel caso della Comunità del carbone e dell'acciaio, data la formulazione dell'art. 41 del Trattato istitutivo.

Come si è visto il procedimento sommario tende a scopi fra di loro diversi, e ciò spiega come alla Corte o al presidente debba venire attribuito, a seconda dei casi, un potere di diversa natura. Nei casi in cui il procedimento si inserisce in un provvedimento di un organo comunitario, sembra indubbio che un criterio essenziale del giudizio di opportunità sia dato da una ragionevole previsione circa l'esito della causa principale: criterio del resto comune ai giudizi inhibitori negli ordinamenti degli Stati. Nei casi in cui si chieda la sospensione di un provvedimento dell'Alta Autorità della C.E.C.A. che comporti misure pecuniarie, il giudice dovrà invece valutare soprattutto gli effetti e le conseguenze di esse. Ove infine sia stata chiesta l'adozione di un provvedimento cautelare innominato, il giudice dovrà considerare soprattutto gli effetti del provvedimento, e l'idoneità di questo ad assicurare che non venga immutata una determinata situazione giuridica. Come si vede però accomuna tutti i provvedimenti l'attribuzione al giudice di

(349) A questa soluzione mi pare si possa giungere argomentando estensivamente dall'art. 92 u. c. del Trattato istitutivo della Comunità economica europea e dall'art. 164 u. c. del Trattato istitutivo della Comunità atomica, che riservano alle giurisdizioni nazionali il controllo sulla regolarità formale del titolo esecutivo. Si tratta in ogni caso di un principio generale, applicabile anche nell'ambito della C.E.C.A. pure in mancanza di norme espresse.

un potere largamente discrezionale, il che richiede a sua volta che egli si ispiri, nell'emanare il provvedimento, a quei criteri di larga opportunità chiaramente indicati nell'art. 84, § 2 del Regolamento della Corte comune.

39. Notevoli modificazioni sono state apportate dal Regolamento della Corte comune in materia di procedimento incidentale, rispetto al quale si è profondamente immutata la disciplina precedentemente accolta.

Col nome di procedimento incidentale il Regolamento della C.E.C.A. prevedeva la disciplina processuale di due casi non previsti dallo Statuto e assai diversi fra di loro, anche se riconducibili ad una ragione unica.

L'art. 69 del Regolamento prevedeva infatti come obbligatorio il procedimento incidentale per la decisione sulle eccezioni di indole processuale. Si comprendevano in questa espressione le eccezioni tali da impedire la prosecuzione del processo, senza coinvolgere la decisione sul merito della controversia: in altre parole le eccezioni relative tanto ai presupposti del processo che alle condizioni dell'azione. Tali eccezioni si risolvono in questioni incidentali che impediscono lo stesso svolgimento del processo (350).

L'art. 70 del Regolamento attribuiva invece ad ognuna delle parti la facoltà di chiedere in ogni momento alla Corte di decidere su di una questione di fatto o di diritto prima di continuare nella trattazione della causa. Alla Corte veniva attribuito un potere discrezionale di accogliere o meno la domanda: in caso affermativo il procedimento si chiudeva con una sentenza totale o con una sentenza parziale che decideva talu-

(350) Per una distinzione fra le questioni incidentali che condizionano lo svolgimento stesso del processo, e le questioni che ne condizionano semplicemente il modo di svolgimento vedi da ultimo CARNELUTTI, *Diritto e processo*, Napoli, 1958, p. 193.

ne delle questioni della lite, mentre la decisione delle altre veniva rimessa al prosieguo del procedimento.

Si trattava di due ipotesi assai diverse, in cui una ragione comune si individuava nel carattere eventuale del procedimento rispetto a quello principale, e nella possibilità che la decisione circa l'oggetto del procedimento eventuale definisse anche il procedimento principale. Notevoli erano infatti le differenze formali e sostanziali dei procedimenti relativi alle due ipotesi. Per le eccezioni relative alle eccezioni d'indole processuale sussisteva poi un onere preciso della parte, imposto a pena di decadenza: tali eccezioni infatti dovevano venire formulate entro il termine fissato per il deposito del primo atto scritto, presentato dalla parte che intendeva avvalersi dell'eccezione. Le domande tendenti ad ottenere una sentenza parziale potevano invece venire formulate in ogni momento.

La difformità della disciplina del procedimento incidentale che il Regolamento di procedura della C.E.C.A. presentava nei confronti del Trattato istitutivo e dello Statuto veniva giustificata dalla piena autonomia spettante alla Corte di formulare il proprio Regolamento. Ed era naturale che la Corte comune, cui spetta solo il compito di predisporre il Regolamento che viene successivamente approvato con deliberazione unanime dai Consigli delle singole Comunità, si mostrasse più rispettosa nei confronti dei testi istitutivi. Il Regolamento della Corte comune non prevede pertanto l'obbligatorietà del ricorso al procedimento incidentale nel caso di eccezioni processuali, e conseguentemente non impone un termine di decadenza per la formulazione di esse. Le eccezioni processuali potranno quindi, così come ogni altra eccezione, venire mosse non solo nei primi atti scritti, ma anche in corso di causa qualora esse si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante la prova scritta (351).

(351) Vedi Regolamento, art. 42, § 2

Nell'attuale sistema viene però attribuita alle parti la facoltà di richiedere in ogni momento un giudizio su ogni eccezione o ogni incidente; evidentemente richiamandosi con l'alternativa ogni questione che possa impedire il regolare svolgimento del processo. La parte che intende avvalersi della facoltà deve proporre la domanda relativa con atto separato, esponendo le proprie ragioni, enunciando le conclusioni e allegando i documenti a sostegno di esse. Il presidente fissa all'altra parte un termine per presentare per iscritto i propri mezzi difensivi e le sue conclusioni: indi, salvo una contraria decisione della Corte, il procedimento prosegue oralmente. Al termine di esso la Corte provvede con ordinanza sulla domanda incidentale o rinvia la decisione relativa alla pronuncia sul merito (352).

In un solo caso si prevede il ricorso al procedimento incidentale senza domanda di parte. L'improcedibilità di una causa per motivi di ordine pubblico può infatti venire pronunciata anche d'ufficio dalla Corte, che provvede in merito, per l'appunto attraverso un procedimento incidentale (353). Sembra si debba ritenere che in questo caso il presidente, quando ritiene sussistano gli estremi per l'applicazione della norma, debba rimettere immediatamente le parti innanzi alla Corte per lo svolgimento della fase orale della procedura.

Il procedimento incidentale, così come è stato successivamente disciplinato, appare degno di considerazione per più motivi.

Innanzitutto il potere della Corte di giudicare circa le eccezioni incidentali, siano esse relative ai presupposti del processo o solo al suo svolgimento, o di natura meramente processuale, discende dall'accoglimento del principio per cui il giudice dell'azione è anche il giudice dell'eccezione, principio che veniva esplicitamente enunciato nel Regolamento della C.E.C.A. (354).

(352) Vedi Regolamento, art. 91.

(353) Vedi Regolamento, art. 92.

(354) Vedi Regolamento della C.E.C.A., art. 69, § 1.

In un processo di tipo inquisitorio quale è quello che si svolge innanzi alla Corte comune, è naturale d'altronde che un'eccezione, quale quella d'ordine pubblico, possa venire posta d'ufficio.

In secondo luogo è ora possibile ricorrere al procedimento incidentale solo per risolvere le eccezioni incidentali. Evidentemente allo scopo di semplificare il processo, e di adeguarlo maggiormente alle norme dei testi istitutivi, si è tolta la possibilità di esperire il procedimento per risolvere con una sentenza parziale talune questioni di merito discusse nel processo. Non è più consentita, pertanto, la facoltà di scindere il giudizio, distinguendo in gruppi le domande contenute in un medesimo ricorso o le eccezioni di merito mosse dal convenuto, e giudicando separatamente circa le questioni comprese in un medesimo rapporto processuale. Così individuandosi l'innovazione, è lecito supporre che sull'adozione della riforma abbia esercitato un influsso anche la difficoltà tecnica di stabilire quando sia possibile scindere la decisione delle varie questioni contenute in una medesima causa e procedere a pronunce separate, nel caso vi sia un'istanza di parte (355).

Tali essendo oramai le caratteristiche del procedimento incidentale, occorre notare che con esso si è accolto nell'ordinamento delle Comunità europee il sistema, proprio del processo che si svolge innanzi alla Corte internazionale di giustizia (356)

(355) Nel sistema del Regolamento della C.E.C.A. il potere di scindere le diverse questioni di una medesima causa non sembrava infatti ad alcuni del tutto discrezionale, come qui invece si ritiene, anche quando le questioni si richiamassero ad azioni diverse (vedi ad es. le conclusioni dell'avvocato generale ROEMER, nelle cause riunite 7/54 e 9/54, in *Raccolta*, vol. II, p. 109).

(356) In questo senso è infatti l'art. 62 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia: tale norma fu introdotta colla revisione del 1926. La configurazione dell'eccezione preliminare (tale è infatti, come già si è detto, la terminologia dello Statuto) come l'eccezione che ha lo scopo e l'effetto di impedire il processo senza pregiudizio del merito, secondo la classica definizione dell'Anzilotti, fu accolta più volte dalla giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia. Sul punto vedi GUGGENHEIM, *Die Vorgängigen prozessualen Einreden*, già citato. Sulla

e consistente nel permettere al giudice adito di decidere circa le eccezioni processuali sia indipendentemente dal merito che insieme ad esso, ma sempre su istanza di parte. Tale sistema può venire accolto, così come è avvenuto, anche senza che alla parte venga imposto un preciso onere di muovere le eccezioni relative in un termine perentorio.

Appare infine rilevante l'adozione del principio per cui la eccezione circa i presupposti processuali e le condizioni della azione può in ogni momento, almeno nei casi previsti dall'art. 42, § 2 del Regolamento, venire sottoposta alla Corte, la quale pertanto ha la possibilità di evitare di svolgere una istruttoria che possa venire resa inutile dall'accertamento dell'irregolarità della situazione processuale, e di evitare insieme e lo svolgersi della fase orale e la redazione di una sentenza ove si contenga l'esposizione analitica di tutte le questioni, così come è caratteristico della *stilus curiae* della Corte.

Il sistema attuale appare pertanto assai ben congegnato, ed offre indubbiamente la possibilità di evitare gli inconvenienti di lentezza e di complicazione che si verificano in tutti i sistemi in cui il giudizio sui presupposti processuali non può venire separato dal giudizio sul merito.

giurisdizione circa le questioni incidentali nel sistema della Corte di giustizia, vedi ROSENNE, *The international Court of Justice*, Leyden, 1957, p. 326 ss., e HAMBRØ, *The Jurisdiction of the international Court of Justice*, in *Recueil des Cours*, 1950, I, pp. 208-213, nonché *infra*, nota 423.

CAPITOLO VII

ASPETTI E PROBLEMI DEL PROCESSO INNANZI ALLA CORTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(365) Tali tendenze si sono ampiamente manifestate nel caso Kergall, deciso con la sentenza più volte ricordata del 19 luglio 1955 (vedi *Raccolta*, vol. II, p. 9 e ss.): su di esso vedi lo studio del LAGAVANT, *Le fonctionnaire de la C.E.C.A. devant la Cour de Justice du Luxembourg - L'affaire Kergall*, in *Journal du droit int.*, 1956, p. 659 e ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(375) Vedi la sentenza 20 marzo 1957.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(406) Vedi la sentenza del 23 aprile 1956.

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

(408) Vedi la sentenza 23 aprile 1956.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(414) Vedi la sentenza 12 maggio 1958.

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

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

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

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

(415) Vedi la sentenza 12 dicembre 1956.

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

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

(418) Vedi la sentenza del 20 novembre 1956.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(438) Così DAIG, *op. cit.*, p. 163.

(439) *Op. e luogo cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO VII

ASPETTI E PROBLEMI DEL PROCESSO INNANZI ALLA CORTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(365) Tali tendenze si sono ampiamente manifestate nel caso Kergall, deciso con la sentenza più volte ricordata del 19 luglio 1955 (vedi *Raccolta*, vol. II, p. 9 e ss.): su di esso vedi lo studio del LAGAVANT, *Le fonctionnaire de la C.E.C.A. devant la Cour de Justice du Luxembourg - L'affaire Kergall*, in *Journal du droit int.*, 1956, p. 659 e ss.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(375) Vedi la sentenza 20 marzo 1957.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

procedimento connesso. Così pure rispetto ad una istanza introdotta contro una ausiliare dell'Alta Autorità, la Corte ha esaminato quali fossero i soggetti legittimati a proporre la domanda (406).

Rientrano in questo gruppo di provvedimenti le decisioni in cui esaminando lo *status* giuridico delle associazioni di imprese la Corte ha chiarito a quali condizioni tali associazioni possono formulare una istanza nei casi previsti all'art. 33 del Trattato « pur restando impregiudicata la questione relativa alle qualità richieste perchè l'associazione possa ricorrere in virtù di altri articoli del Trattato » (407). Con tali parole la Corte ha distinto nella maniera più precisa i due concetti di capacità e di legittimazione processuale.

D) Estremamente interessante è poi la indagine compiuta dalla Corte ai fini di accertare in quali casi per la mancanza di un interesse al ricorso, questo sia irricevibile. Così, in relazione alle sentenze interpretative, la Corte ha cercato nella sentenza 8 giugno 1955 di determinare quando sussista un interesse nel ricorrente a chiedere un provvedimento di interpretazione di una sentenza pronunciata dalla Corte. In un'altra occasione la Corte ha preso in esame l'influenza che un mutamento di una situazione di fatto può esercitare sulla sussistenza di un interesse nel ricorrente ad ottenere il provvedimento richiesto. Si è accolto il principio che un interesse al provvedimento deve sussistere nel ricorrente non solo al momento della domanda, ma anche durante tutto lo svolgimento del processo (408), pur accertandosi nel caso concreto che il mutamento nella situazione di fatto non aveva tolto l'interesse del ricorrente al provvedimento, respingendo così la tesi per cui il momento dell'instaurazione del rapporto processuale sarebbe l'unico influente per giudicare anche circa la sussistenza di un interesse al provve-

(406) Vedi la sentenza del 23 aprile 1956.

(407) Vedi la sentenza 23 aprile 1956, in *Raccolta*, vol. II, p. 102.

(408) Vedi la sentenza 23 aprile 1956.

dimento. Infine la Corte ha ritenuto che l'allegazione di un motivo di annullamento che non rientri nelle ipotesi previste dal sistema esclude la sussistenza di un interesse al ricorso che è pertanto irricevibile, mentre esso è ricevibile ove si persegua una tutela prevista in via di ipotesi (409). Si è quindi compiuto sotto questo punto di vista l'esame che in una successiva decisione venne compiuto sotto il profilo della sussistenza nella Corte della capacità ad emettere la pronuncia.

E) Non meno importanti sono le decisioni in cui la Corte ha accertato se il provvedimento impugnato presentasse le caratteristiche di un provvedimento impugnabile in senso proprio, e quindi fosse suscettibile di una qualsiasi impugnazione, e le decisioni, ad esse collegate, in cui la Corte accertò se rispetto al provvedimento impugnato fosse possibile esperire l'azione che venne in concreto introdotta.

Tende al primo di questi scopi la sentenza in cui la Corte dichiarò irricevibile una istanza perchè introdotta contro un atto che non presentava, per mancanza assoluta di forme idonee, la natura sostanziale di un parere, e che non poteva neppure configurarsi come una decisione mascherata e il gruppo di sentenze in cui si è chiarita l'impugnabilità degli atti puramente interni dell'Alta Autorità (410). Al secondo gruppo appartengono invece vari tipi di provvedimenti. In taluni di questi la Corte ha precisato come la esperibilità dell'azione si debba giudicare in base all'oggetto concreto della domanda: è pertanto esperibile un'azione diretta all'annullamento di singole parti di una decisione complessa (411). Di fondamentale rilievo rispetto alla struttura del sistema della Comunità sono poi i provvedimenti in cui la Corte, accogliendo la tesi che nei confronti degli atti generali dell'Alta Autorità

(409) Vedi da ultimo la sentenza del 17 luglio 1959, in cause 36/58 ed altre.

(410) Vedi le sentenze del 17 luglio 1959 in cause 20/58, 21/58, 22/58, 23/58.

(411) Vedi ad esempio la sentenza del 20 marzo 1957, in causa 2/56,

sia esperibile solo un'azione in cui il richiedente allegghi, quale mezzo dell'istanza, uno sviamento di potere, definì cosa si debba intendere per decisione generale, e cosa per decisione individuale (412). Parimenti interessanti appaiono altre decisioni in cui la Corte ha esaminato — ai fini di accertare le caratteristiche che deve possedere il provvedimento impugnato affinché sia esperibile contro di esso l'azione concreta che venne introdotta — quali siano le condizioni di forma e di sostanza necessarie perchè ad un atto spetti la qualifica di decisione o di raccomandazione (413).

Nell'indagine che tende ad accertare l'esperibilità dell'azione concretamente introdotta relativamente ad un provvedimento della Comunità, vanno compresi gli sforzi compiuti dalla Corte per determinare l'ambito concreto dell'azione stessa, in relazione all'oggetto della domanda. In questa ricerca debbono venire iscritti i provvedimenti in cui si afferma che l'annullamento di una decisione individuale derivante dall'illegittimità di una decisione generale su cui la prima si basa, incide solo su quegli effetti della decisione generale che si sono concretati nella decisione individuale impugnata (414).

F) In altre occasioni si è esaminato il problema delle eventuali condizioni impeditive dell'azione. Nel quadro di questa indagine è stato particolarmente analizzato il problema dell'acquiescenza: la Corte ha ammesso il principio generale per cui l'acquiescenza al provvedimento impugnato costituisce una condizione impeditiva dell'azione: ma, ammesso il principio, lo ha precisato in senso limitativo affermando che l'ac-

(412) Per un esame della giurisprudenza della Corte a questo proposito vedi MATHIJSEN, *op. cit.*, p. 57 e ss. La tesi venne da ultimo nuovamente enunciata nella sentenza 17 luglio 1959, in cause riunite 36/58, ed altre: vedi *Raccolta*, vol. V, p. 347.

(413) Vedi, ad es., la sentenza 16 luglio 1956. Particolarmente interessanti a questo proposito, sono le considerazioni dell'avvocato generale LAGRANGE, in *Raccolta*, vol. II, p. 238 e ss.

(414) Vedi la sentenza 12 maggio 1958.

quiescenza si deve concretare in comportamenti precisi e non equivoci (415). In altro provvedimento la Corte ha enunciato il principio che nel caso di impugnazione di una decisione individuale attraverso una denuncia dei vizi di una decisione generale su cui quella individuale si basa, dopo che è scaduto il termine di impugnazione di quest'ultima, non è possibile la pronuncia di annullamento della decisione generale, ma solo della decisione individuale impugnata (416). Altrettanto importanti sono le affermazioni con cui la Corte ha messo in rilievo come la decadenza dal ricorso per decorrenza del termine possa venire pronunciata solo in caso di espressa comminatoria, essendo impossibile la estensione in via analogica dei termini di decadenza (417).

G) Infine venne analizzato, sotto il profilo della ricevibilità, il problema dei requisiti formali dell'azione proposta, con riferimento all'obbligo di allegazione spettante a colui che ricorre. La Corte ha affermato a questo proposito che la allegazione dei motivi del ricorso può essere estremamente sommaria, ma deve pur sempre venire posta in maniera diretta: sono quindi irricevibili le azioni in cui i motivi del ricorso vengono posti *per relationem* (418).

Si deve poi ricordare che un giudizio speciale per l'accertamento della irricevibilità per vizi formali dell'istanza viene testualmente previsto all'art. 38, § 7 del Regolamento della Corte comune.

47. Come si deduce facilmente da una semplice osservazione dell'ampia giurisprudenza della Corte in materia di rice-

(415) Vedi la sentenza 12 dicembre 1956.

(416) Vedi la sentenza 13 giugno 1958 su cui cfr. i *Commentaires* del BOU-LOUIS, in *Annuaire français de d. int.*, 1958, p. 313 ss.

(417) L'affermazione è contenuta nella sentenza 12 dicembre 1956, *Raccolta*, vol. II, p. 377. Per un accertamento della ricevibilità dell'azione nel caso di violazione dei termini prescritti per il ricorso, vedi la sentenza 17 luglio 1959 in cause 32 e 33/58, e la sentenza 17 luglio 1959, in cause 36/58 ed altre.

(418) Vedi la sentenza del 20 novembre 1956.

vibilità, la Corte comprende in questa figura una serie di questioni attinenti sia alle condizioni dell'azione, e cioè ai fatti necessari per giungere alla pronuncia di un provvedimento che accolga la domanda, sia ai presupposti processuali, e cioè ai fatti necessari per giungere alla pronuncia di un qualsiasi provvedimento che decida sulla controversia (419).

Manca, nei provvedimenti esaminati, come è d'altronde naturale, un tentativo di definire il concetto di irricevibilità altrimenti che non richiamandosi agli effetti di essa: quelli, cioè, che venivano definiti dall'art. 69, 1° comma del Regolamento della C.E.C.A. Pochissime volte si possono trovare nelle motivazioni accenni in proposito: e in tali casi la Corte altro non ha fatto se non richiamare integralmente le conclusioni degli avvocati generali, che in questo campo hanno esercitato un'influenza determinante. Ma dall'insieme delle decisioni, pur essendo i singoli provvedimenti di specie, è possibile dedurre i lineamenti dell'istituto, ove si abbia presente che le decisioni riguardano questioni che più agevolmente potevano proporsi in un sistema processuale quale quello della Comunità del carbone e dell'acciaio, mentre altre questioni — quale ad esempio quelle relative alla litispendenza — non potevano agevolmente presentarsi: esse si presenteranno invece facilmente nell'ambito della Comunità economica europea.

In primo luogo deve venire rilevato che la Corte ha chiaramente definito il carattere preliminare del giudizio sulla ricevibilità dell'istanza rispetto al giudizio sul merito della controversia. Si sono quindi comprese nella figura della ricevibi-

(419) Sui concetti di presupposti del processo e di condizioni dell'azione vedi CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Napoli, 1956 (ristampa della II ed.), pp. 56-57, di cui si accoglie in questo studio la terminologia, con la avvertenza che talvolta gli scrittori di diritto processuale ne accolgono una diversa. Così ad es. il CARNELUTTI, in *Diritto e processo*, Napoli, 1958, p. 190 e ss. raggruppa le questioni relative ai presupposti processuali e alle condizioni dell'azione nella categoria delle questioni d'ordine, o processuali, che si distinguono dalle questioni di merito, o sulla lite. Le questioni d'ordine assumono poi carattere pregiudiziale o meno,

lità sia le questioni relative ai presupposti del processo, sia le questioni relative alle condizioni dell'azione, e tanto le questioni relative all'accertamento della sussistenza di un fatto al cui avverarsi è condizionata la possibilità della pronuncia di merito, quanto le questioni relative all'accertamento dell'inesistenza di un fatto impeditivo, il cui avverarsi renda improcedibile l'azione promossa.

Come è noto nella dottrina italiana di diritto processuale civile e di diritto processuale civile internazionale (420) si è nettamente distinto fra l'indagine sui presupposti del processo, che il giudice deve effettuare d'ufficio prima di esaminare il fondamento della domanda, e l'indagine circa la sussistenza delle condizioni dell'azione, la quale invece comporta la soluzione di questioni di merito.

Nel sistema della Corte le questioni circa la sussistenza di condizioni positive (o la assenza di condizioni negative) vanno invece nettamente distinte dal merito. La Corte ritiene cioè che l'accertamento di talune condizioni necessarie perchè sia pronunciato un provvedimento favorevole si rifletta non tanto sul merito, quanto sulla proponibilità, anzi sulla ammissibilità o ricevibilità della domanda introdotta colla istanza (421): e a questo proposito ha respinto, con un giudizio che desta invero molti dubbi, ogni utilizzazione del concetto di improponibilità, quale viene formulato nella dottrina italiana di diritto processuale amministrativo. Comprendendo nel concetto di ricevibilità tutto ciò che concerne l'esame della capacità e della legittima-

(420) Vedi CHIOVENDA, *op. cit.*, p. 58; MORELLI, *Il rapporto fra la questione di competenza internazionale e la questione di competenza interna*, in *Riv. dir. internaz.*, 1938, p. 147 e ss. e *Diritto processuale civile internazionale*, 1954, 2ª ed., p. 90 ss.

(421) Giova qui avvertire che talvolta, nel diritto interno, si attribuisce un distinto significato alle due espressioni di ammissibilità e di ricevibilità di un ricorso, intendendosi per ricorso irricevibile quello presentato con inosservanza di precetti procedurali e fiscali, e per ricorso inammissibile quello mancante di taluno dei presupposti (così ad es. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, precedentemente citata, p. 279 ss.).

zione ad agire del ricorrente, e le questioni relative all'interesse ad agire, la Corte ha considerato come relative al merito soltanto le questioni relative alla esistenza o meno della situazione giuridica che viene fatta valere dal ricorrente.

Così delimitato il concetto di merito della causa, la Corte ha indubbiamente posto l'accento sull'efficacia obbligatoria della *res judicata*, efficacia che si fa sentire con maggiore evidenza in quella parte del giudizio che pronuncia circa l'esistenza della situazione giuridica posta a fulcro della domanda e in misura infinitamente minore nelle questioni relative alla ricevibilità. Il concetto di ricevibilità, così ampliato, non può a sua volta che presentare una sola caratteristica individuante: quella della preliminarità. Il giudizio sulla ricevibilità è quindi relativo a tutto ciò che appare preliminare e in un certo senso strumentale rispetto al giudizio sulla situazione giuridica fatta valere mediante l'azione. E poichè l'azione, nel pensiero della Corte, è individuata anche dalla *causa petendi*, la ricevibilità deve venire accertata in relazione ad ogni censura dello stesso atto contenuta nella medesima istanza, poichè attraverso le varie censure si configurano altrettante azioni caratterizzate da diverse *causae petendi* (422). Ed appare inutile avvertire che il concetto di preliminarità non va confuso con quello di pregiudizialità, che si riferisce invece ad un momento dell'*iter* logico seguito dal giudice per decidere la questione principale di merito.

Se poi si vogliono ricercare delle analogie fra l'istituto della ammissibilità della domanda, quale si attua nel sistema della Corte, e figure affini di altri ordinamenti dobbiamo, una volta ancora, richiamare non tanto i sistemi processuali civili e amministrativi degli Stati membri, quanto i sistemi processuali propri dell'ordinamento internazionale: in particolare il sistema della Corte permanente di giustizia internazionale e, poi,

(422) In questo senso vedi la sentenza 12 febbraio 1960, su cui vedi *supra*, nota 401.

della Corte internazionale di giustizia, dove si è chiarito il concetto di ammissibilità delle azioni proposte, comprendendo in tale figura le questioni relative alla sussistenza della giurisdizione e alla ricevibilità della domanda (423), e soprattutto si è dimostrato come le questioni nella ricevibilità dell'azione possano venire definite solo negativamente, identificandole in ogni problema estraneo, ma preliminare all'esame della situazione di merito, e tale da impedire lo svolgimento del processo.

Il punto di maggiore interesse relativo all'esame dell'istanza che la Corte comune compie sotto il profilo della ricevibilità della domanda si identifica nel determinare l'ampiezza dell'esame che il giudice deve compiere a questo fine. In una decisione di grande importanza e motivata con innegabile acutezza, anche se con estrema concisione, la Corte ha affermato il principio che l'accertamento dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione, per quanto sia logicamente preliminare all'esame del merito, è del tutto indipendente da esso e deve venire condotto con ogni pienezza di indagine. L'accertamento della ricevibilità dell'istanza prescinde quindi dall'esame del merito, anche se le due indagini appaiono spesso fra di loro connesse tanto che rispetto a talune questioni si deve parlare di una *recevabilité liée au fond* (424). La Corte ha pertanto assunto una posizione che appare indubbiamente fondata, non-

(423) Sul punto vedi particolarmente, WITENBERG, *L'organisation judiciaire de la procédure et la sentence internationale*, Paris, 1937, p. 131 e ss.; DOLLEMAN, *Preliminaire excepties voor het Internationales Gerichtshof*, Leyden, 1949; BOS, *Les conditions du procès en droit international public*, in *Bibliotheca Visseriana*, Leyden, 1957, p. 19 ss.; ROSENNE, *The international Court of Justice*, già ricordato, p. 348 e ss.; HUDSON, *The jurisdiction of the international Court of Justice*, in *Recueil des Cours*, 1950, I, p. 208 e ss. La questione sulla ricevibilità nel sistema della Corte internazionale di giustizia viene ancor oggi precisata richiamando la classica definizione dell'ANZILOTTI « Une exception préliminaire est une exception dont le but et l'effet sont d'empêcher le procès devant la Cour, sans préjuger la question de savoir si le droit réclamé par le demandeur existe ou non » (*Reports*, Série A/B, n. 77, p. 95).

(424) Vedi la sentenza dell'11 dicembre 1955. Particolarmente interessanti appaiono le conclusioni dell'avvocato generale LAGRANGE (*Raccolta*, p. 149 ss.).

ostante che su questo punto sussistano nel diritto internazionale processuale notevoli incertezze, dovute anche ad una impostazione del problema non del tutto precisa (425).

L'inesistenza di uno dei presupposti processuali richiesti, sia di forma che di sostanza, o di una condizione dell'azione, o la sussistenza di una condizione impeditiva rendono l'istanza irricevibile. In questo senso il concetto di irricevibilità è unitario, in quanto l'accertamento della mancata esistenza di uno dei presupposti processuali o di una delle condizioni della azione (o della esistenza di una condizione impeditiva) fa respingere l'azione senza che il giudice proceda ad alcun esame nel merito. Così intesa la figura dell'inammissibilità coincide con la figura dell'improponibilità, utilizzata dal diritto processuale amministrativo italiano (426). Ritengo quindi che l'energica reazione dell'avvocatura generale contro lo sforzo dell'Alta Autorità, la quale voleva introdurre nell'ordinamento comunitario il concetto di improponibilità assoluta, desunto dal diritto italiano e francese, possa venire giustificata solo come uno sforzo tendente ad evitare che si costruissero nel sistema della Corte due distinte figure: quella dell'irricevibilità e quella dell'improponibilità assoluta (427); mentre il concetto di irricevibilità può

(425) Nel diritto internazionale processuale il problema di determinare l'ampiezza dell'esame del giudice rispetto alle questioni preliminari viene posto quasi esclusivamente in relazione all'accertamento da parte del giudice del proprio potere di giurisdizione e risolto in vario modo. Sul punto vedi le giudiziose considerazioni del SALVIOLI (GABRIELE), *Tutela dei diritti e interessi internazionali*, in *Trattato di diritto internazionale*, vol. II, Padova, 1941, p. 271 ss. e più di recente, nell'opera e nel luogo citati nella nota 65. Vedi inoltre lo scritto ricordato del Bos, *Le conditions*, p. 45 e ss.

(426) Sul punto vedi ancora GUICCIARDI, *op. e luogo sopra citati*.

(427) Vedi sul punto le conclusioni dell'avvocato generale LAGRANGE nella causa 3/54 sopra ricordata (*Raccolta*, vol. I, p. 149). La giurisprudenza della Corte non ha però esaminato la possibilità di costruire due figure (inammissibilità semplice o inammissibilità assoluta o improponibilità) sotto il profilo, che indubbiamente sarebbe stato interessante, della possibilità della pronuncia preliminare solo su eccezione di parte (inammissibilità semplice) o anche d'ufficio (inammissibilità assoluta). Tale distinzione avrebbe potuto richiamarsi a quei casi di reiezione *in limine litis* propri del diritto francese e ricordati dallo stesso avvocato generale.

venire costruito solo in modo unitario, ove si abbia riguardo — come indubbiamente ha fatto la Corte, richiamando l'articolo 69 del Regolamento della C.E.C.A., — alla preliminarità del giudizio rispetto al giudizio di merito e al carattere sostanzialmente negativo del concetto di ricevibilità. Questo carattere a sua volta si ricollega strettamente alla figura dell'azione in quanto le questioni relative alla ricevibilità si configurano come qualcosa di estraneo all'oggetto dell'azione, e quindi di influente rispetto all'efficacia della cosa giudicata in senso materiale. Anche analizzando questo tema appare come l'azione sia la figura giuridica essenziale per comprendere il sistema processuale della Corte comune e i principi informatori di essa: il rilievo che deve venir attribuito a questa figura spiega anche se non sempre giustifica, la tendenza della Corte ad utilizzarla in tutti i momenti del processo, dimenticando come talvolta l'ambito del potere di giurisdizione della Corte comune venga determinato ricorrendo alla figura della controversia.

48. I provvedimenti della Corte hanno una efficacia nei sistemi degli Stati membri di cui occorre determinare l'ampiezza e la intensità.

In virtù della disciplina posta dagli artt. 44 del Trattato istitutivo della C.E.C.A., 187 del Trattato della Comunità economica, 159 del Trattato della Comunità atomica in modo conforme rispettivamente agli artt. 92, 192, 164, cui si fa espresso rinvio, le sentenze della Corte hanno efficacia obbligatoria anche negli ordinamenti degli Stati membri.

L'art. 92 del Trattato della C.E.C.A. attribuisce alle decisioni della Corte che comportino obbligazioni pecuniarie efficacia esecutiva, e stabilisce che l'esecuzione forzata sul territorio degli Stati membri avvenga secondo le norme in vigore in ciascuno di essi in seguito all'apposizione della formula esecutiva propria di quello Stato, a cura di un ministro designato all'uopo dal proprio governo. L'apposizione avviene con il solo

controllo della verifica della autenticità delle decisioni. Per gli artt. 192 e 164 dei Trattati di Roma, l'esecuzione forzata è regolata dalle norme di procedura civile vigenti nello Stato sul cui territorio essa viene effettuata. La formula esecutiva è apposta, con la sola verifica della autenticità del titolo, dall'autorità nazionale che il governo di ciascuno degli Stati membri designa a tal fine, informandone la Commissione e la Corte di giustizia. Assolta tale formalità l'esecuzione avviene su impulso del singolo interessato e con il controllo delle giurisdizioni nazionali circa la regolarità dei provvedimenti esecutivi: controllo che ritengo si estenda all'esame dell'idoneità del titolo a dar vita ad un'azione esecutiva.

Due sono i problemi che sorgono nell'interpretazione delle norme dei più recenti trattati la cui formulazione testuale è, come si è visto, assai più ampia di quella usata nel sistema della C.E.C.A.

In primo luogo si è vivacemente sostenuto — con l'appoggio però soltanto di argomenti desunti da commenti ufficiali al Trattato ad opera di uno degli Stati membri, la Repubblica federale tedesca, (428) — che non solo le sentenze della Corte, ma anche tutti gli altri atti giurisdizionali, quali le ordinanze da essa emanate, costituiscano il titolo per una esecuzione forzata sul territorio degli Stati membri. Tale affermazione si richiama alla concezione federalistica circa la natura delle Comunità europee, secondo cui l'atto di giurisdizione emanato nell'ambito dell'ente centrale dovrebbe in linea di massima avere applicazione nel territorio in cui l'ente esercita il proprio potere. La tesi sembra da respingere, e non solo per l'argomento — testuale ma di innegabile peso — che i due Trattati istitutivi parlano solamente delle sentenze, e non alludono agli altri provvedimenti giurisdizionali, che pure trovano negli Statuti della Corte una precisa disciplina.

(428) In questo senso vedi DAIC, *Die Gerichtsbarkeit*, cit., p. 163.

La natura delle Comunità in cui opera la Corte, che è l'organo giudiziario di una Comunità internazionale particolare, porta infatti alla conseguenza che i provvedimenti della Corte siano provvedimenti emanati in un ordinamento estraneo a quello degli Stati membri, i quali hanno per l'appunto rinunciato ad esplicitare direttamente talune funzioni a favore della Comunità da essi posta. Non sussiste alcun limite al potere degli Stati di ammettere l'inserimento di provvedimenti giurisdizionali estranei all'interno del proprio ordinamento (429) e con procedure stabilite da essi stessi (430): ma comunque l'inserimento avviene in virtù di una norma dello Stato in cui l'esecuzione deve aver luogo e per categorie di provvedimenti tassativamente previsti in quella norma, il cui ambito di efficacia non può venire esteso dall'interprete (431). L'inserimento dei provvedimenti della Corte comune nell'ordinamento di uno degli Stati membri ha luogo appunto in virtù di una norma posta in via generale dall'ordinamento di quello Stato, e precisamente in virtù della legge di esecuzione del Trattato istitutivo. In virtù di essa si attribuisce alle sentenze della Corte efficacia esecutiva, in seguito ad un procedimento quanto mai sempli-

(429) Il problema dell'inserimento di provvedimenti giurisdizionali esterni non si pone infatti soltanto rispetto ai provvedimenti di Stati stranieri. Si pensi ad es. all'inserimento delle sentenze dei tribunali canonici nell'ordinamento italiano attuale, o ai provvedimenti dei tribunali arbitrali misti creati in seguito al Trattato di Versailles, i cui provvedimenti erano obbligatori per i sudditi degli Stati contraenti in base all'art. 304 lett. C) del Trattato. (Su quest'ultimo argomento vedi per tutti JSAY, *Die privaten Rechten und Interessen im Friedensvertrag*, Berlin, 1923).

(430) Tali procedure non consistono unicamente nell'ordinario procedimento di deliberazione, ma possono essere quanto mai semplificate: per l'ordinamento italiano vedi per tutti MORELLI, *Diritto processuale civile internazionale*, Padova, 1954, p. 378.

(431) Il principio secondo cui le categorie di atti estranei inseribili nell'ordinamento italiano sono determinate in modo tassativo, viene generalmente ammesso, ed è stato di recente riaffermato nella sentenza 24 ottobre 1958, n. 3456 della Corte di Cassazione italiana, a sezioni unite (*Riv. dir. internaz.*, 1959, p. 503 ss., con nota, a diverso proposito, di PAGONE e TEMI, 1959, p. 10 ss. con nota, pure a diverso proposito, di FABOZZI).

ficato rispetto al normale procedimento di deliberazione. Tale procedimento viene regolato nell'ordinamento interno dalla norma di esecuzione, la quale assume a proprio contenuto il contenuto della norma dei Trattati istitutivi che viene così inserito nell'ordinamento particolare degli Stati membri. Ciò discende dai principi generalmente ammessi circa il rapporto fra più ordinamenti, principi che non sembra il caso di richiamare in questa sede.

La dimostrazione che si è cercato di dare circa l'impossibilità di estendere in via interpretativa le classi di atti della Corte comune cui viene attribuita l'esecutorietà negli Stati membri, sembra difficilmente superabile ove si vogliano tenere fermi taluni principi generalmente ammessi negli ordinamenti degli Stati che fanno parte delle Comunità europee. Non sembra però inopportuno esaminare, attraverso l'analisi di ipotesi concrete, l'ambito di applicazione delle norme dei Trattati istitutivi.

Il procedimento che si svolge innanzi alla Corte prevede, così come d'altronde avviene nel diritto francese, nel diritto belga (432) e nel diritto olandese, due diversi tipi di provvedimenti che concludono un procedimento: e cioè da una parte la sentenza che conclude il procedimento normale di cognizione, dall'altra il provvedimento (che nel diritto francese e belga viene qualificato quale ordinanza) che conclude il procedimento abbreviato (*par référé*) (433). Attraverso questo secondo tipo di procedimento vengono posti provvedimenti in casi a cui nel sistema processuale italiano si provvede o con ordinanze o, talvolta, con decreti. Si deve escludere che nel sistema italiano possano inserirsi, in virtù di norme generali o particolari, le pronunce emesse in un ordinamento straniero in seguito a un

(432) Per gli artt. 806 dei Codici di procedura belga e francese il giudizio « des référés » ha luogo « dans tous les cas d'urgence ou lorsqu'il s'agira de statuer provisoirement sur les difficultés relatives à l'exécution d'un titre exécutoire ou d'un jugement ».

(433) Sul procedimento sommario o *par référé* vedi *supra*, § 38.

procedimento *par référé*, non solo tutte le volte in cui esse hanno la forma di ordinanze ma anche tutte le volte in cui esse, pur avendo le caratteristiche formali della sentenza, (come avviene nel diritto olandese) non presentino il carattere della definitività (434).

Nell'ordinamento italiano non potranno inserirsi le ordinanze emesse dalla Corte comune in seguito ad un procedimento abbreviato, e ciò proprio per il loro carattere formale, in quanto nelle leggi di esecuzione, come d'altronde nell'art. 796 ss. c.p.c., si prevede l'inserimento delle pronunce che presentano le caratteristiche formali, e non solo sostanziali, delle sentenze. Non sembra infatti si possa dubitare che la norma italiana di inserimento abbia inteso l'espressione *arrêt* nel preciso significato che essa ha negli ordinamenti delle Comunità europee.

Un'ordinanza emessa in seguito a un procedimento abbreviato che sospende l'efficacia esecutiva di un atto di un organo delle Comunità non è pertanto esecutiva. L'atto la cui efficacia venne sospesa non potrà però venire eseguito negli Stati membri, in quanto è possibile eccepire in sede di opposizione alla esecuzione innanzi alle autorità giurisdizionali dello Stato che l'atto in questione non ha più forza esecutiva nell'ordinamento in cui originariamente fu posto.

49. I principi sin qui svolti possono venire utilizzati per la risoluzione di un problema più particolare: quello cioè consistente nel determinare se tutte le sentenze della Corte comune, o solo talune di esse, possano venire inserite negli ordina-

(434) La mancanza del carattere di definitività è messa in evidenza maggiore nel diritto olandese, in cui esso si afferma generalmente nei procedimenti *par référé* (v. art. 292 c.p.c.). Circa l'impossibilità di inserire nell'ordinamento italiano provvedimenti giurisdizionali stranieri non definitivi vedi particolarmente RUINI, *Delibazione di provvedimenti svizzeri di carattere cautelare o provvisorio*, in *Riv. dir. proc.*, 1954, II, p. 244 ss.

menti degli Stati membri, ed avere forza esecutiva in quegli ordinamenti.

La dottrina prevalente risolve questo problema in modo negativo, argomentando in modo diverso.

Nell'ambito della C.E.C.A. la tesi negativa è stata accolta in base ad argomenti di carattere letterale e ad argomenti di carattere sistematico. Analizzando il testo del Trattato istitutivo la dottrina ha infatti attribuito valore più che alla affermazione dell'art. 44 del Trattato — che parla di forza esecutiva delle sentenze della Corte, senza alcuna limitazione — all'art. 92, richiamato dallo stesso art. 44, che attribuisce valore di titolo esecutivo alle sentenze « comportant des obligations pécuniaires ». Procedendo ad un esame sistematico del testo la dottrina ha generalmente escluso che siano esecutive le sentenze che la Corte pronuncia quale tribunale internazionale (435) e le sentenze di annullamento degli atti degli organi della Comunità e pronunciate su ricorso dei privati, in quanto in tali casi si tratterebbe di sentenze di mero accertamento, mentre solo le sentenze di natura dispositiva e le sentenze di condanna potrebbero normalmente formare oggetto di esecuzione in un sistema straniero (436).

Quest'ultima affermazione si richiama alla tesi accolta in genere dagli scrittori di diritto processuale civile dopo qualche esitazione (437) per cui nel diritto interno le sentenze di mero accertamento non potrebbero dar luogo ad esecuzione forzata. Ma in realtà la norma posta all'art. 44 del Trattato istitutivo

(435) Così DURANTE, *La Corte di giustizia...*, cit., p. 151 in base all'argomento che « la sentenza internazionale... limita necessariamente la sua sfera di efficacia nell'ambito dell'ordinamento internazionale e non è concepibile, allo stato attuale della comunità internazionale, una sua esecutorietà negli ordinamenti interni ».

(436) In questo senso DURANTE, *loc. ult. cit.*

(437) In senso contrario alla tesi generalmente accolta si è avuta l'opinione del CARNELUTTI, nelle *Lezioni di diritto processuale civile*. Per l'ulteriore rielaborazione del pensiero di questo scrittore, e per le citazioni del precedente lavoro, vedi CARNELUTTI, *Titolo esecutivo*, in *Studi Cammeo*, Padova, 1933, p. 409 ss.

— ove si afferma senza alcuna distinzione che le sentenze della Corte possono formare oggetto di esecuzione nel sistema degli Stati membri — può venire superata solo attraverso un'altra disposizione testuale, l'art. 92 del Trattato, il quale prevede modi di attuazione della norma solo rispetto alle sentenze « comportant des obligations pécuniaires » il che significa che solo in taluni casi sono stati previsti modi di attuazione di un principio generalmente accolto.

Le limitazioni sostenute dalla dottrina rispetto alla C.E. C.A. sono in parte riprese con riferimento alle due più recenti Comunità, in cui manca una limitazione quale quella dell'articolo 92. Gli scrittori hanno richiamato talune delle tesi restrittive già elaborate nell'interpretazione del Trattato di Parigi, senza dare, che io sappia, al problema l'ampiezza di inquadramento che essa richiede. Analizzando i singoli provvedimenti in base agli effetti concreti che ad essi si ricollegano, la dottrina ha così cercato di determinare se possano venire inseriti negli ordinamenti degli Stati membri le sentenze della Corte comune che non prevedano una condanna ad una somma di denaro: e in questo caso venne respinta la limitazione che invece sussiste rispetto alle decisioni prese nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio (438). Pure a un risultato restrittivo la dottrina è giunta quando ha preso in esame se possano venire inseriti negli ordinamenti statuali provvedimenti di condanna nei confronti di taluni degli Stati membri: si è esclusa tale possibilità argomentando semplicemente in base alle dichiarazioni ufficiose del governo di uno degli Stati membri (439), e con un generico riferimento al principio informatore degli articoli 192 e 171 del Trattato della Comunità economica. Si è poi sostenuto che non possano venire inseriti provvedimenti nei confronti di organi della Comunità, ove si escludano i provve-

(438) Così DAIG, *op. cit.*, p. 163,

(439) *Op. e luogo cit.*

dimenti presi su ricorso di un funzionario, e i provvedimenti emanati in virtù di una clausola arbitrale (440).

La tesi parzialmente restrittiva suesposta non deve, a mio avviso, venire accolta così come, ammettendo solamente la limitazione di cui all'art. 92 del Trattato di Parigi, non ritengo possano accogliersi restrizioni relative al sistema della C.E.C.A.

In primo luogo si deve escludere dagli argomenti che potrebbero suffragare la tesi limitativa ogni richiamo agli artt. 187 e 192 del Trattato istitutivo della Comunità economica, cui corrispondono gli artt. 159 e 164 del Trattato della Comunità atomica. Il richiamo effettuato dall'art. 187 all'art. 192 è infatti essenzialmente diverso dal richiamo che nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio l'art. 44 effettuava all'art. 92. L'art. 187 richiama l'art. 192 solamente per determinare le formalità adempiute le quali le sentenze della Corte di giustizia — che hanno forza esecutiva, in virtù dell'art. 187 — possono venire concretamente attuate (il testo dice: « hanno forza esecutiva ») nel territorio degli Stati membri (e si tratta, come si è visto, dell'apposizione di una formula previa una mera verifica dell'autenticità del titolo, ossia di formalità quanto mai ridotte). Col medesimo procedimento diventano esecutivi i provvedimenti del Consiglio e della Commissione che importano un obbligo pecuniario a carico di soggetti che non siano Stati. Dal disposto degli artt. 187 e 192, il quale ultimo non contiene alcuna limitazione, non è quindi possibile trarre alcun argomento per escludere dal novero dei provvedimenti esecutivi nei sistemi degli Stati membri i provvedimenti che non comportino una condanna, e i provvedimenti presi nei confronti degli Stati membri: tali norme si limitano infatti a stabilire che taluni atti della Corte e taluni

(440) DAIG, *op. cit.*, p. 164. Il Daig sostiene l'ammissibilità dell'inserimento di tali sentenze argomentando in base all'art. 1 del Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità.

atti di altri organi istituzionali sono esecutivi negli Stati membri in seguito ad un identico procedimento.

Argomenti per una esclusione dell'esecutorietà nei confronti di talune categorie di sentenze nelle due Comunità più recenti (operando nella C.E.C.A. la restrizione di cui all'art. 92) non possono trarsi dalla natura di talune sentenze: sembra infatti errato affermare in modo apodittico che i provvedimenti di mero accertamento non possano venire eseguiti nei sistemi degli Stati membri.

Questa tesi era stata sostenuta nella dottrina italiana di diritto processuale internazionale meno recente, prima che la legislazione italiana, accettando un'ampia critica dottrinale, spostasse il fulcro del procedimento di deliberazione dall'esecutorietà all'efficacia di un provvedimento straniero (441). In base alla più recente impostazione la tesi non sembra più sostenibile, ed in particolare sembra inaccettabile la premessa che ne è alla base, secondo cui provvedimenti di accertamento della Corte non sarebbero esecutivi nel sistema stesso in cui furono posti. È infatti più che dubbio che i provvedimenti di mero accertamento emanati dalla Corte non abbiano efficacia nell'ambito delle Comunità europee. Un provvedimento che accerta la illegittimità di un'omissione di un organo istituzionale non potrà certamente venire eseguito coattivamente, ostandovi il principio dell'autonomia dei singoli organi: ma certamente ove si volesse riconoscere la natura di provvedimento di accertamento alla sentenza che annulla un atto di un organo, vi si potrebbe attribuire un'efficacia esecutiva che non può venire misconosciuta. I medesimi effetti si verificano negli ordinamenti degli Stati membri, su istanza di chiunque vi abbia interesse, ed in seguito ad un procedimento semplificato.

(441) Sul punto vedi per tutti MORELLI, *Il riconoscimento delle sentenze straniere e il nuovo codice di procedura civile*, in *Comunicazioni e studi*, I, p. 18 ss. Per il sistema italiano precedente al 1942 vedi pure MONACO, *Il giudizio di deliberazione*, Padova, 1940, p. 2 ss.

D'altronde il principio, accolto dagli scrittori di diritto processuale, per cui le sentenze di mero accertamento non danno adito ad un'esecuzione forzata nel sistema italiano non altro significa se non che le sentenze di mero accertamento non sono idonee a costituire il titolo di un'esecuzione forzata nei modi previsti nel sistema italiano (442). L'efficacia esecutiva di un provvedimento deve pertanto venire accertata caso per caso, in relazione alle concrete possibilità del sistema nei confronti delle singole istituzioni, e pertanto — ove manchi una restrizione nei Trattati — occorre compiere un esame concreto nell'ordinamento italiano rispetto alle singole sentenze emanate nell'ambito delle Comunità.

Non sembra neppure corretta l'opinione, affacciata da taluni autori, per cui non potrebbero venire eseguite negli Stati membri le sentenze che comportano provvedimenti a carico di Stati membri o di organi delle Comunità. Una prima ragione di dubbio nasce dal fatto che la tesi viene affermata con limitazioni essenziali, in quanto la natura di talune sentenze (ad es. di risarcimento di danni) ne postula l'esecutorietà nei sistemi degli Stati membri. La tesi urta comunque per ciò che concerne le istituzioni della Comunità colla norma dell'art. 1, di identico contenuto, dei Protocolli sui privilegi e sulle immunità delle Comunità che sottoponendo al *placet* della Corte qualsiasi misura di coazione amministrativa o giudiziaria nei confronti dei locali e degli immobili delle Comunità, si pone come eccezione rispetto ad una norma generale che prevede la possibilità di azioni esecutive ai beni delle Comunità stesse e dei loro organi.

(442) Che l'effetto del titolo esecutivo sia quello di dar adito all'azione esecutiva così come è prevista nell'ordinamento italiano è infatti ammesso sia dagli scrittori che concepiscono il titolo esecutivo come l'atto giuridico che consegue l'effetto di determinare e rendere attuabile la sanzione esecutiva (così LIEBMAN, *Le opposizioni di merito nel processo di esecuzione*, Roma, 1941, n. 81 ss.) sia dagli scrittori che concepiscono il titolo esecutivo come prova legale del credito, negando l'esistenza di un atto in cui si possa identificare il titolo esecutivo (così CARNELUTTI, *Titolo esecutivo*, cit., e, con talune essenziali diversità, SATTA, *L'esecuzione forzata*, Milano, 1937, p. 57 ss.).

Nei confronti degli Stati membri basti rilevare che ponendo i Trattati istitutivi, essi hanno rinunciato in talune materie ad ogni posizione di supremazia rispetto ai privati, e pertanto hanno implicitamente rinunciato ad avvalersi, nei territori degli Stati contraenti, delle prerogative che ad essi spettano in base al diritto internazionale comune, e che limitano d'assai l'efficacia dell'esecuzione nei riguardi dello Stato straniero (443). Nè maggior fondamento avrebbe l'esclusione dei provvedimenti che hanno per destinatari gli organi delle Comunità: anzi sembra evidente che in comunità di diritto si debba assicurare il più possibile l'attuazione dei principi giuridici nei confronti degli organi istituzionali, che hanno per compito specifico la realizzazione di quei principi.

Ed infine appare decisivo per escludere ogni limitazione, il considerare la struttura delle Comunità europee. In esse qualsiasi questione circa l'esecuzione e, in senso più largo, l'efficacia di un provvedimento riferibile alle Comunità viene in definitiva risolta attraverso i giudizi emessi in via pregiudiziale da un organo giurisdizionale delle Comunità, che agisce quale organo comune dei singoli Stati membri. Esiste quindi nel sistema la previsione dei mezzi atti ad assicurare l'affermazione dei principi accolti nel sistema medesimo.

Non ritengo neppure fondata la tesi che esclude abbiano forza esecutiva i provvedimenti della Corte nelle controversie fra gli Stati membri. La tesi si basa su di un unico argomento: e cioè sulla constatazione che la sentenza internazionale si attua nell'ordinamento internazionale, e non negli ordinamenti interni. Ora è esatto che nell'attuale Comunità internazionale difficilmente si possano individuare esempi di sentenze emanate da tribunali internazionali le quali vengano eseguite diretta-

(443) Sulla possibilità della rinuncia di uno Stato alle prerogative che gli spettano sul territorio di un altro Stato e sui modi della rinuncia in generale, vedi da ultimo DAHM, *Völkerrecht*, Stuttgart, 1958, p. 245 ss.

mente negli ordinamenti degli Stati. Non mancano però i casi in cui si attua un principio contrario: gli esempi dei tribunali arbitrali misti o dei tribunali creati per la funzione dei criminali di guerra dimostrano come talvolta le sentenze di tribunali internazionali siano esecutive negli ordinamenti interni (444).

La possibilità dell'esecuzione di sentenze nelle controversie fra Stati membri appare evidente proprio ove si richiamino nella loro purezza quei principi di separazione degli ordinamenti che vennero utilizzati, come si è visto, per dedurne una affermazione contraria. La separazione di due ordinamenti infatti non altro significa se non che ogni atto di un ordinamento appare, rispetto a qualsiasi altro, come qualcosa di esterno, come un mero fatto, inseribile in questo secondo ordinamento soltanto in virtù di un esplicito richiamo (445). Nessuna differenza può quindi sussistere fra l'inserimento in un sistema statale di un atto di giurisdizione posto in un sistema statale diverso, e l'inserimento di un atto posto da un tribunale internazionale (446). Che l'inserimento di atti della prima specie sia stato

(444) Sul Tribunale di Norimberga e sugli altri Tribunali istituiti contro i criminali di guerra, e sulla risoluzione unanime dell'Assemblea delle Nazioni Unite del 13 dicembre 1946 con la quale si approvarono i principi di diritto internazionale riconosciuti dallo Statuto del Tribunale di Norimberga, e il giudizio del Tribunale, vedi per tutti DONNEDIEU DE VABRES, *Le procès de Nuremberg devant les principes modernes du droit penal international*, in *Recueil des Cours*, 1947, I, p. 481 ss.; TAYLOR, *War crimes and international Law*, in *International conciliation*, 1949, p. 450; e più recentemente lo studio del KAUFMANN, *Die für Aburteilung von « Kriegsverbrechen » eingesetzten Gerichtsbarkeit und der Kontrollrat*, in *Festschrift Bilfinger*, Köln und Berlin, 1954, p. 123 ss. Per un avvicinamento della Corte di giustizia della C.E.C.A. ai Tribunali arbitrali misti, sotto un profilo particolare, vedi VAN HECKE, *La structure institutionnelle de la Cour de la Communauté du charbon et de l'acier*, in *Journal des tribunaux*, 13 maggio 1951.

(445) Su tali premesse, d'altronde notissime, vedi per tutti TRIEPEL, *Les rapports de système entre le droit interne et le droit international*, in *Recueil des Cours*, 1923, p. 77 ss.

(446) Vedi sul punto MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*,⁵ cit., p. 74. Reciprocamente, per chi si pone dal punto di vista di un dato ordinamento statale, le norme internazionali e le valutazioni che da esse dipendono, non avranno il ca-

fino ad ora assai più frequente che l'inserimento di sentenze internazionali non significa che l'una e l'altra figura di richiamo abbiano natura diversa.

Ritengo quindi che nel sistema delle tre Comunità si affermi con ogni ampiezza — e con la sola esclusione dell'art. 92 del Trattato della C.E.C.A. — il principio per cui i provvedimenti della Corte hanno efficacia esecutiva nei sistemi degli Stati membri. A questa conclusione si giunge anche accogliendo una premessa circa la differenza di natura fra le varie funzioni della Corte, che qui invece espressamente si rifiuta. Perchè ove si ritenga, come sembra corretto, che in ogni caso le sentenze della Corte di giustizia comune siano sentenze di un tribunale operante in un ordinamento internazionale particolare la esecutività negli ordinamenti degli Stati membri di tutte le sentenze della Corte comune, e quindi anche dei provvedimenti emanati nei casi detti di competenza internazionale, appare una conseguenza ancora più necessaria e immediata.

rattere della giuridicità, così come tale carattere non avranno le norme e le valutazioni degli altri ordinamenti statuali e di qualsiasi altro ordinamento (per es. dell'ordinamento canonico).

CAPITOLO IX

LA FUNZIONE INTERPRETATIVA DELLA CORTE

SOMMARIO: 65. Premesse generali. - 66. L'azione della Corte nelle tre Comunità e il suo aspetto unitario. - 67. L'efficacia dell'azione della Corte rispetto ai sistemi delle Comunità. - 68. Il Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio e la sua interpretazione. - 69. Il richiamo al diritto internazionale da parte della Corte secondo il Trattato di Parigi. - 70. Il riferimento al diritto statuale nel sistema della C.E.C.A. - 71. Le fonti del diritto nei sistemi dei Trattati di Roma. - 72. Problemi generali d'interpretazione relativi alle tre Comunità. - 73. L'azione della Corte comune e la formazione del sistema giuridico delle Comunità.

65. Il problema dell'attuazione del fenomeno giuridico nelle Comunità europee in relazione all'attività della Corte comune può avere rilievo sotto vari aspetti. Ai fini di un'indagine ancora limitata a una descrizione delle strutture e dei principi del sistema, occorre in primo luogo determinare la posizione della Corte nell'ambito delle Comunità. In secondo luogo occorre accertare quali sono i criteri di giudizio adottati dalla Corte: tale indagine essendo necessaria per chiarire il problema delle fonti di diritto cui si richiama la giurisprudenza della Corte. Appare infine necessario determinare se l'organo di giurisdizione, nell'adempire alla propria attività, non appaia esso stesso capace di porre norme giuridiche relative tanto allo svolgimento del processo, quanto alla disciplina dei rapporti intercorrenti fra i soggetti delle Comunità: è questo il problema del valore creativo della giurisprudenza della Corte.

La soluzione dei tre problemi è strettamente interdipendente in ogni ordinamento e in modo particolare nelle Comuni-

tà europee, in cui l'attività della Corte, concreta o possibile, riveste un'importanza essenziale ai fini di determinare l'esatta fisionomia delle società in cui essa opera, e la struttura stessa del sistema. Sotto questo profilo, assume un particolare rilievo e significato la soluzione del terzo problema, quello della creazione del diritto attraverso la Corte. Ponendo norme che non esistevano nel sistema, la Corte contribuisce indubbiamente a completarlo: ma sia che crei una norma nuova, sia che rilevi una norma esistente la Corte opera in maniera sostanzialmente identica a determinare la concreta fisionomia dell'ordinamento. Il problema della creazione di norme non è pertanto sostanzialmente diverso dal problema della rilevazione: affermazione questa più facilmente giustificabile ove si abbia presente che l'attività creativa degli organi giurisdizionali operanti in una comunità non appare qualcosa che possa venire accertata in modo assoluto, ma soltanto in modo relativo e potenziale, a seconda dei singoli ordinamenti, a seconda delle fonti concrete di diritto che in essi immediatamente operano, a seconda del carattere materiale o strumentale delle norme, dei rapporti fra i vari organi della comunità e, soprattutto, a seconda dell'attività concreta che gli organi giurisdizionali esplicano (596).

L'attività svolta da un tribunale dà quindi la misura e precisa gli aspetti del potere che esso effettivamente esercita: in altre parole, riflette la misura della capacità di quel tribunale a cooperare alla formazione di un ordinamento giuridico determinato. La capacità di un organo a contribuire alla precisazione ed alla formazione di un sistema giuridico esprime a sua volta la funzione costituzionale dell'organo nella comunità in cui si attua quel sistema: quando poi si tratti di una comunità particolare operante nell'ambito di una comunità più generale l'azione svolta dall'organo si riflette sull'azione

(596) Sul punto vedi le esatte considerazioni del BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, parte I, pp. 472-473.

stessa che la comunità particolare esercita nell'ambito della comunità generale.

I tre problemi — della posizione costituzionale della Corte, della formulazione della sua giurisprudenza concreta, del valore di rilevazione e creativo della sua attività — sono dunque, nel loro reciproco condizionarsi, tre aspetti di un più ampio problema, quello della determinazione delle norme giuridiche che riflettono l'azione della Corte.

66. Così chiarito il rilievo della funzione giurisdizionale della Corte comune, occorre riaffermare come all'unicità dell'organo corrisponda, in relazione al compito di rilevare e di creare il diritto, un significato unitario della sua azione nell'ambito delle tre Comunità.

Azione unitaria nel campo del diritto non significa che i tre sistemi siano sostanzialmente affini: anzi, occorre mettere una volta ancora in rilievo come i tre ordinamenti differiscano profondamente fra di loro. Parlando di azione unitaria si è voluto semplicemente puntualizzare come la funzione della Corte rispetto al problema della rilevazione del sistema ed al problema dell'integrazione di esso mediante un'attività creativa sia sostanzialmente identica nelle tre Comunità, identica essendo la tecnica attraverso la quale la Corte coopera a rilevare ed in misura notevole a porre il diritto che si attua nei tre sistemi: di conseguenza è sostanzialmente identica la posizione costituzionale della Corte nell'ambito delle tre Comunità.

Sotto questo profilo il contributo della Corte alla formazione degli ordinamenti comunitari si è rivelato per più di un aspetto essenziale. Ed infatti proprio all'azione concreta svolta dalla Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio nel campo della rilevazione e della creazione del diritto, e non alle norme del Trattato istitutivo, si sono ispirati gli autori del Trattato di Roma per porre le norme che disciplinano il problema delle fonti del diritto della Corte. La Corte comune, quindi, non è tale

soltanto nel senso che essa è un organo comune che opera nell'ambito delle tre Comunità, ma lo è anche sotto un profilo assai più sostanziale, in quanto la sua attività si riflette in maniera identica nei tre ordinamenti rispetto al fenomeno della rilevazione delle norme giuridiche ed al fenomeno della creazione del diritto. Da ciò consegue che la posizione costituzionale della Corte appare sostanzialmente identica nelle tre Comunità.

67. Sia nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio che nell'ambito della Comunità economica e della Comunità atomica, la posizione costituzionale della Corte è determinata dai principi che ne riflettono i concreti poteri. L'argomento venne già affrontato esaminando i poteri spettanti alla Corte e determinandone i titoli di giurisdizione.

In questa sede ci si limita a richiamare la caratteristica della Corte comune che è data, appunto, dall'essere un tribunale proprio di un ordinamento internazionale particolare ed avente per ciò un ambito di giurisdizione ben delimitato. Nell'ordinamento internazionale ai tribunali non spetta il potere generico di decidere qualsiasi controversia si possa verificare nell'ambito dell'ordinamento o quanto meno amplissime classi di controversie; ma bensì di risolvere solo controversie concretamente individuabili in base ai principi che determinano l'ambito di giurisdizione del tribunale, sia che per precisare tale ambito si utilizzi il concetto tecnico di controversia, sia che venga invece utilizzata, come nelle Comunità europee, la figura dell'azione. Tale caratteristica discende appunto dalla natura delle Comunità, la cui esistenza è condizionata all'efficacia del Trattato istitutivo, e che sono tipiche comunità di diritto.

Ciò premesso, occorre però rilevare che spesso l'ambito e l'efficacia dell'azione delle comunità particolari vengono determinate e circoscritte dall'ampiezza e dal concreto mo-

do di essere della funzione giurisdizionale. Così ad esempio il principio per cui la Comunità del carbone e dell'acciaio è una comunità che disciplina i rapporti reciproci di un numero limitato di imprese, subisce una importante eccezione in senso estensivo per il fatto che nel sistema processuale della Corte è ammesso con estrema larghezza l'istituto dell'opposizione di terzo ed è possibile la pronuncia di decisioni di natura sanzionatoria nei confronti di imprese che normalmente non sono soggetti nell'ambito della Comunità. Così pure l'ambito della Comunità economica e della Comunità atomica subisce in linea concreta una estensione per il fatto che l'organo giurisdizionale delle Comunità, sia pure agendo all'interno degli ordinamenti degli Stati membri e quale organo giurisdizionale di essi, può giudicare in via pregiudiziale su qualsiasi questione relativa alla interpretazione dei Trattati istitutivi venga posta innanzi ad un organo giurisdizionale di quegli Stati.

Inteso in questo senso, il carattere di comunità di diritto proprio delle Comunità europee, e la posizione di particolare rilievo attribuita all'organo giurisdizionale non riflettono un principio sviluppatosi autonomamente in quegli ordinamenti, bensì un principio che discende dal modo di essere delle comunità, sorte in virtù di un Trattato internazionale istitutivo e condizionate, quanto alla loro stessa esistenza, alla validità di quel Trattato che ne precisa la struttura ed i principi informatori. Il carattere di comunità di diritto proprio delle Comunità europee trova quindi la sua ragione di essere in un principio dell'ordinamento internazionale generale, quello per cui ogni obbligazione sorta in virtù di un trattato internazionale è una obbligazione di stretto diritto, non solo nel senso che essa non è suscettibile di estensione analogica (597),

(597) Sul significato che il problema dell'analogia assume nella comunità internazionale vedi le considerazioni del GIULIANO, *Il problema dell'analogia nell'ordinamento internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1941, p. 69 ss.

ma anche nel senso che ogni norma del Trattato istitutivo dà luogo ad una serie di situazioni strettamente giuridiche, valutate cioè dall'ordinamento in modo diretto: il che non toglie che, nell'ambito del sistema, possano operare e concretamente operino principi giuridici che non si richiamano al Trattato istitutivo.

Sorto nel campo dei rapporti interstatuali, il principio della valutazione in senso restrittivo delle obbligazioni convenzionali viene esteso alla disciplina dei rapporti interindividuali e dei rapporti di carattere misto che si attuano nell'ambito delle Comunità europee come conseguenza di quel fenomeno di ampliamento della sfera di interessi della comunità internazionale generale a cui stiamo assistendo (598).

Così configurato e nettamente distinto dal principio della comunità di diritto, quale si è affermato per tutt'altre ragioni negli ordinamenti statuali (599), il principio della comunità di diritto negli enti sopranazionali non contrasta, come invece ritengono molti autori con quella possibilità di una evoluzione dell'ente che ne esprime l'autonomia (600). Il principio infatti significa solamente che l'evoluzione dei rapporti fra i vari soggetti operanti in una comunità in cui i rapporti stessi sono in larga misura, e comunque nel loro essenziale significato, disciplinati da principi giuridici, si riflette immediatamente in una diversa configurazione dell'ordinamento di quella comunità. Una tale evoluzione è in parte resa possibile da un insieme di strumenti previsti nel Trattato istitutivo ed atti a modificare il Trattato stesso, e in parte invece si attua con mez-

(598) Sul punto rimando alle mie considerazioni nello studio *Il fenomeno dell'organizzazione e la comunità internazionale*, cit., p. 135 ss.

(599) Sul punto vedi, in senso difforme, SERENI, *Le organizzazioni internazionali*, cit., a p. 148.

(600) Sul punto vedi la precisa descrizione dello SCHWELB, *The Amending procedure of Constitutions of International Organizations*, in *British Yearbook of i. Law*, 1954, p. 312 ss.

zi non previsti dal Trattato, il quale pertanto rivela, su di un piano fenomenologico, il proprio carattere di flessibilità (601).

Nei Trattati istitutivi delle Comunità europee la possibilità di un'evoluzione delle Comunità stesse viene, in ultima analisi, disciplinata proprio mediante l'azione della Corte comune, la quale è competente a dirimere sia le controversie internazionali relative all'applicazione del Trattato istitutivo — e quindi anche quelle relative agli emendamenti delle norme di esso tutte le volte che non sia in gioco l'esistenza stessa del Trattato (602) — sia le controversie fra Stati membri, istituzioni e soggetti privati: le controversie cioè che riflettono l'attuazione del fenomeno giuridico nelle Comunità.

Il rilievo dell'azione della Corte ha indotto ad avvicinare la funzione a quella di una Corte costituzionale operante in uno Stato federale. Questa concezione riflette naturalmente la tesi più generale secondo cui le comunità sopranazionali, pure sorte attraverso un atto proprio dell'ordinamento internazionale, hanno posto in essere comunità autonome di natura federale (603). Ma il ricorso ad un'analogia con gli enti federali mi sembra dimentichi di considerare il concreto, e pertanto limitato, ambito di giurisdizione della Corte comune, nonché la funzione che nell'ambito di qualsiasi organizzazione interna-

(601) Vedi, per una opposta tesi, ad es. CASSESE, *Le relazioni internazionali della C.E.E.*, cit., p. 474, sia pure riferendo, in senso estensivo e non del tutto esattamente una tesi del MONACO, il quale invece (*Caratteri istituzionali*, cit., p. 47) si era limitato ad osservare che solamente rispetto ai rapporti esterni la Comunità economica non trova nelle singole norme del Trattato la misura e il limite della sua capacità. Circa il fenomeno dell'evoluzione degli enti internazionali vedi anche *supra*, nota 15.

(602) In tal caso si renderebbe infatti necessaria una modificazione delle norme concernenti la giurisdizione della Corte. Sul punto vedi REUTER, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Recueil des Cours*, 1952, vol. II, p. 571. Nell'ambito della C.E.C.A., alla Corte spetta poi come già si è visto, un potere consultivo rispetto agli emendamenti dei Trattati.

(603) L'affermazione più precisa e più coerente in questo senso si deve al MOSLER, di cui vedi, oltre ai contributi già ricordati, *Die Wendung zum supranationalen Gedanken im Schumanplan*, in *Recht, Staat, Wirtschaft*, 1952, p. 249 ss.

zionale esercitano i tribunali che in essa operano. I tribunali di un'organizzazione internazionale hanno infatti la funzione di rilevare il diritto dell'organizzazione stessa non tanto nel suo aspetto statico, quanto nell'aspetto evolutivo (604), e di integrare in notevole misura il sistema di diritto delle organizzazioni.

68. Circa le fonti del diritto utilizzate dalla Corte e relativamente ai principi che essa è chiamata a interpretare e ad applicare, appare opportuno distinguere fra le tre Comunità.

Quanto al diritto della Comunità del carbone e dell'acciaio, è da rilevare che manca nel Trattato istitutivo (come del resto nei Trattati di Roma) una menzione analitica di fonti giuridiche diverse dal Trattato istitutivo o dai regolamenti di applicazione. Il Trattato costituisce indubbiamente la fonte principale del diritto della Comunità: e rispetto ad esso il primo problema da porsi è quello relativo alla sua interpretazione, in relazione ai mezzi ermeneutici ed alla possibilità di un'evoluzione del Trattato attraverso l'interpretazione dell'organo giurisdizionale.

L'art. 31 del Trattato è formulato in maniera apparentemente restrittiva (*La Cour assure le respect du droit dans l'interprétation du présent traité et des règlements d'exécution*). Ma la norma deve essere interpretata non di per sé, bensì come facente parte di un testo giuridico in cui si inserisce, ed in tal modo assume un significato assai diverso. In primo luogo la Corte ha sempre affermato che talune norme del Trattato, e precisamente gli artt. 2-5, pur non essendo norme programmatiche in quanto disciplinano direttamente situazioni giuridiche subiettive, hanno il valore di principi generali che si riflettono sull'interpretazione di tutte le altre norme del sistema. La

(604) Per ciò che concerne la Corte comune vedi, in senso conforme, GRASSETTI, *La tutela giurisdizionale delle imprese*, cit., p. 679.

Corte ha poi in un primo momento ritenuto che tali principi debbano venire interpretati in modo unitario non essendo possibile attribuire a ciascuno di essi una efficacia maggiore che agli altri; ma in un secondo momento, dovendo superare talune antinomie particolarmente gravi ha ammesso di poter attribuire, ove appaia necessario per conciliare due principi contrastanti, a uno di essi una efficacia maggiore che all'altro (605).

In secondo luogo occorre considerare la circostanza, più volte messa in rilievo (606), che scarsissimo è l'apporto che i lavori preparatori possono dare all'interpretazione del Trattato, non essendo essi noti. L'unico testo di una certa importanza che si possa utilizzare è dato dalla dichiarazione iniziale del 9 maggio 1950, contenente l'affermazione di tutta una serie di principi cui si sarebbero dovuti attenere gli autori del Trattato stesso. Ma il valore della dichiarazione ai fini dell'interpretazione del Trattato è pressochè nullo, sia perchè in molti punti il Trattato non opera in alcun modo un rinvio alla dichiarazione medesima, sia perchè i principi generali accolti sono — tranne per le deviazioni di cui si è detto — quelli del Trattato. Nè fu possibile ai primi interpreti del sistema valersi utilmente di comparazioni con analoghi Trattati data la sostanziale novità del Trattato istitutivo (607).

Ciò spiega come la Corte, e con particolare energia nelle prime decisioni, abbia riaffermato innanzi tutto il valore del principio ermeneutico *in claris non fit interpretatio*. È quindi

(605) Sul punto vedi, anche per le citazioni giurisprudenziali, STEINDORFF, *Die Europäischen Gemeinschaften in der Rechtsprechung*, I, cit., p. 55.

(606) Per il testo della dichiarazione del 9 maggio 1950, vedi ad es. *Zeitschrift für ausl. öffent. Recht und Völkerrecht*, vol. XIII, 1951, p. 651. In senso conforme a quanto qui sostenuto REUTER, *Le droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, in *Journal de droit international*, 1953, p. 4 ss. Per i problemi esaminati in questo capitolo vedi poi, in generale, l'ampia trattazione del MATHIJSEN, *Le droit de la Communauté*, cit.

(607) Sul punto vedi ancora GRASSETTI, *op. e luogo* precedentemente citati.

nel Trattato stesso, richiamando il suo significato letterale, che la Corte ha ricercato in primo luogo il fondamento delle proprie decisioni. La più chiara affermazione del principio si ebbe attraverso quei provvedimenti della Corte in cui si decise che le imprese e le associazioni di imprese possano impugnare solo per sviamento di potere gli atti generali dell'Alta Autorità, mentre esse possono far valere anche gli altri motivi di annullamento rispetto agli atti individuali. Ora è interessante notare come la Corte, che pure avrebbe potuto richiamarsi ad una serie di argomentazioni di natura sistematica per convalidare le proprie affermazioni, abbia voluto studiatamente avvalersi dell'unico argomento che se il Trattato ha previsto solo un mezzo di annullamento, se ne deve dedurre che non ha inteso concederne altri (608). La Corte ha quindi preso una decisa e quasi aspra posizione circa l'impossibilità di utilizzare altri metodi di interpretazione, ove ci si trovi di fronte ad una enunciazione chiara ed univoca del Trattato istitutivo (609).

Non sembra sia stato sufficientemente messo in rilievo come l'affermazione del principio *in claris non fit interpretatio* costituisca non tanto il risultato di una tendenza, sviluppata autonomamente nella Corte, verso un metodo di interpretazione esclusivamente letterale, quanto il coerente risultato, anche se ciò non viene messo in rilievo nelle sentenze (610), dell'accettazione di un principio interpretativo accolto in larga misura nella giurisprudenza internazionale e particolarmente nel sistema della Corte permanente di giustizia internazionale e

(608) Tale affermazione è contenuta nella sentenza 16 luglio 1956 (*Raccolta*, vol. II, p. 198 ss.) e nella sentenza del 29 novembre 1956 (*Raccolta*, vol. II, p. 348).

(609) Vedi la fine analisi compiuta in questo campo dal RIVERO, *Le problème de l'influence des droits internes*, cit., particolarmente a p. 300 ss.

(610) Un riconoscimento esplicito dell'unitarietà dell'indirizzo interpretativo dei diritti interni e del diritto internazionale si trova nelle conclusioni dell'avvocato generale LAGRANGE, nella causa 8/55 (*Raccolta*, vol. II, p. 259). Tale affermazione ha impedito una più ampia analisi dei principi interpretativi propri del diritto internazionale.

in quello della Corte internazionale di giustizia (611). Il principio si ricollega al carattere e alla funzione che ogni Trattato, e quindi anche un Trattato istitutivo di una comunità sopranazionale, esplica nell'ordinamento internazionale; il che esclude che nell'interpretazione si possano utilizzare, ove il testo sia chiaro, altri strumenti di ermeneutica (612).

Non mi sembra esatto contrapporre a questa tendenza interpretativa una tendenza più larga ed aperta a esigenze sistematiche e a considerazioni storico-sociologiche, tendenza che si sarebbe affermata nell'attività della Corte comune in un secondo momento (613). È perfettamente vero, infatti, che in un momento successivo la Corte, basandosi su argomentazioni storico-sociologiche e sistematiche — o meglio, accogliendo e facendo proprie le argomentazioni dei due avvocati generali Roemer e Lagrange (614) — ha chiarito in senso estremamente liberale il concetto di interesse a ricorrere, identificandolo nel semplice interesse ad ottenere l'annullamento ed escludendo che occorra una specifica norma che lo tuteli. Ma è altrettanto vero che a tali considerazioni la Corte è giunta dopo aver rilevato l'assoluto silenzio del Trattato in proposito, e quindi l'impossibilità di dedurre dal testo letterale argomenti a favo-

(611) Sul punto vedi soprattutto HAMBRØ, *The interpretation of Multilateral Treaties by the I. C. F.*, in *Transactions of the Grotius Society*, 1954, p. 235 ss., e, in senso critico all'atteggiamento della Corte, LAUTERPACHT, *The Development of International Law by the International Court*,² London, 1958, p. 205 ss. Per un riesame del principio inserito nel sistema interpretativo della Corte internazionale di giustizia vedi BENTIVOGLIO, *La funzione interpretativa nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1958, p. 23 ss.; per una analisi circa il modo in cui il principio è sorto e si è sviluppato vedi NERI, *L'interpretazione dei trattati*, cit., p. 59 e ss.

(612) La giurisprudenza della Corte Permanente e della Corte internazionale di giustizia a questo proposito è costante. Sul punto vedi le mie rassegne sull'*Affare del Diritto d'asilo*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. IV, p. 249 ss.

(613) In questo senso vedi invece RIVERO, *Le problème...*, cit., p. 302.

(614) Dell'avvocato generale ROEMER vedi le considerazioni di cui in *Raccolta*, vol. II, p. 83, e dell'avvocato generale LAGRANGE, vedi le considerazioni in *Raccolta*, vol. II, p. 247. La tendenza della Corte viene chiarissimamente confermata nella sentenza del 4 febbraio 1959 in causa 1/58.

re dell'una o dell'altra tesi: ossia è giunta a quelle affermazioni non in sede di interpretazione delle norme del Trattato ma bensì ponendo principi di carattere innovativo.

Un'evoluzione del sistema del Trattato istitutivo è quindi possibile, nel pensiero della Corte, *praeter pactum*, ma non mai *contra pactum*, o meglio contro lettera del patto istitutivo.

69. L'art. 33 del Trattato istitutivo prevede la possibilità che la Corte applichi norme diverse da quelle che si trovano nel Trattato medesimo. Infatti per tale articolo « La Corte è competente a decidere sui ricorsi di annullamento per violazione del Trattato o di ogni norma giuridica relativa alla sua applicazione ». E d'altronde l'art. 89, che prevede la sottoposizione alla Corte di tutte le controversie relative all'applicazione del Trattato, contiene una norma che non ha alcun carattere restrittivo (615). È quindi possibile che il giudice applichi norme che sono proprie del sistema, ma che non vengono poste dal Trattato.

In primo luogo si pone il problema dell'utilizzazione da parte della Corte delle norme di diritto internazionale generale. È stato osservato come il Trattato istitutivo contenga riferimenti espressi a norme internazionali: e così agli artt. 71 e 74. Si tratta però di richiami a singole norme convenzionali: l'art. 71 richiama i Trattati internazionali in vigore in materia di politica commerciale, l'art. 74 i principi accolti dalla Carta dell'Avana. Ma il problema che qui interessa è in realtà ben diverso: si tratta di vedere se, ove manchi nel Trattato istitutivo sia una disciplina diretta della materia che un riferimento esplicito a norme internazionali, sia possibile richiamare in via suppletiva i principi di diritto internazionale generale.

La soluzione che gli scrittori hanno dato al problema risente dell'impostazione data al problema più generale relativo

(615) Così esattamente REUTER, *Le droit de la Communauté*, cit., p. 8.

alla natura della Comunità. Hanno così respinto la possibilità di un'applicazione delle norme di diritto internazionale gli autori che concepiscono la Comunità come un ente di carattere federale, come un superstato (616): per essi qualsiasi riferimento del diritto delle Comunità al diritto internazionale deve essere un riferimento espresso. Non ritengono possibile una applicazione diretta delle norme di diritto internazionale generale neppure quegli autori che concepiscono l'ordinamento delle Comunità europee come un ordinamento autonomo, sia pure collegato con un sistema obbligatorio operante nell'ordinamento internazionale generale (617). Ritengono invece possibile una utilizzazione delle norme di diritto internazionale, considerato come diritto generale, tutte le volte che il Trattato istitutivo, considerato come diritto speciale, non contenga disposizioni espresse, tutti gli autori che concepiscono le Comunità europee come comunità internazionali particolari, operanti nell'ambito della comunità internazionale generale la quale ne condiziona il sorgere e ne regola la struttura (618).

La teoria di gran lunga più diffusa distingue però le norme del Trattato in due categorie. Le une si riferiscono ad obbli-

(616) Circa tale posizione vedi per tutti H. J. SCHLOCHAUER, *Der übernationale Charakter der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in *Juristenzeitung*, 1951, p. 290.

(617) Così MORELLI, *Appunti sulla Comunità europea...*, cit., p. 9.

(618) Così da ultimo SERENI, *Le organizzazioni...*, cit., p. 46, per cui « la implecatura delle organizzazioni internazionali dalla quale discendono e sulla quale si fondano le norme interne di tali comunità particolari, è costituita da norme di diritto internazionale ». A presupposti affini, ma distinti, si richiama la tesi degli autori che ritengono applicabile il diritto internazionale tutte le volte che la Comunità agisce nel campo internazionale: e ciò sia con riferimento alle controversie internazionali le quali « fuoriescono dallo schema del Trattato » (in questo senso vedi MONACO, *Osservazioni sulla giurisdizione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. e proc. civile*, 1959, p. 1427) sia con riferimento all'azione della unione internazionale degli Stati membri, che è regolata direttamente dal diritto internazionale mentre le norme che disciplinano l'ordinamento della Comunità sono derivate dal diritto internazionale (in questo senso SPERDUTI, *Natura giuridica della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, cit., pp. 459-460).

gazioni internazionali degli Stati: tali norme sono vere e proprie norme internazionali, e vanno interpretate alla luce del diritto internazionale generale. Tutte le altre norme non avrebbero natura internazionale ma quasi statuale (619): o meglio sarebbero di una natura particolare che si avvicina però a quella delle norme poste nei sistemi degli Stati federali. Circa la esatta natura di queste ultime norme non esiste, è bene notarlo, un pensiero uniforme da parte degli scrittori che si richiamano alla concezione generale sopra chiarita. Infatti mentre taluni autori hanno, non del tutto esattamente, richiamato la figura, cara agli scrittori della scuola austriaca, del diritto posto nelle comunità di Stati (*Staatengemeinschaftsrecht*) (620) — non considerando che questo diritto è pur sempre diritto internazionale (621) — altri autori hanno distinto fra le norme relative ai rapporti interstatuali e le norme relative ai rapporti interindividuali; concependo possibile solo relativamente alle prime un richiamo al diritto internazionale generale (622).

Scendendo ad un'analisi delle singole norme del Trattato istitutivo, se ne sono ravvisate alcune di natura tipicamente internazionale. Si è così fatto l'esempio delle norme che si riferiscono alla posizione dell'Assemblea e si è sostenuta la possibilità di interpretare tali norme alla luce dei principi relativi alle Assemblee internazionali (623). Una distinzione fra le norme che regolano rapporti di tipo interstatuale e le norme

(619) Così ad es. JERUSALEM, *Das Recht der Montanunion*, cit., p. 12 (Was im Bereich der so geschaffenen Organisationen geübt wird, ist sachlich Landesrecht) e REUTER, *Le droit de la Communauté*, cit., p. 10.

(620) Sullo *Staatengemeinschaftsrecht* vedi in particolare VERDROSS, *Zur neuesten Lehre von den Staatenverbindungen*, in *Zeitschrift für internationales Recht*, 1925, p. 257, ss. e ZEMANEK, *Das Vertragsrecht der internationalen Organisationen*, Wien, 1957, p. 91 ss., nonché *supra*, nota 50 e le mie osservazioni critiche in *Il fenomeno dell'organizzazione...*, cit., p. 220 ss.

(621) L'inesatta affermazione è, ad esempio, fatta dal JERUSALEM, *op. cit.*, p. 12.

(622) Così REUTER, *Le droit...*, più volte citato, p. 8.

(623) La tesi viene esposta per la verità in modo dubitativo, dal REUTER, *Le droit...*, cit., p. 10.

che regolano rapporti interindividuali si richiama d'altronde, muovendo da premesse identiche, alla distinzione posta, relativamente alla giurisdizione della Corte, fra due tipi di giurisdizione, l'una di carattere internazionale e l'altra di carattere interno: amministrativo, costituzionale o civile, distinzione che venne ampiamente accolta dalla dottrina, ma che è lungi dal persuadere. In questo studio si assume quale premessa che il sistema di ciascuna delle Comunità europee è un sistema unitario di diritto internazionale particolare che si inserisce nell'ordinamento internazionale generale: non si ritiene quindi possibile configurare un richiamo al diritto internazionale solo relativamente a talune materie che rientrano nel sistema delle Comunità. Ciò premesso occorre dimostrare come il riferimento alle norme di diritto internazionale generale sia possibile e concretamente effettuato dalla Corte.

Manca, nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio, un principio quale quello posto negli artt. 169 del Trattato istitutivo della Comunità economica e 191 del Trattato della Comunità atomica, dove si prevede l'accertamento, da parte della Corte, di una violazione del Trattato da parte degli Stati membri. Tale accertamento, pronunciato in seguito ad una azione promossa da un organo della Comunità, avviene indubbiamente in base ai principi di diritto internazionale che si riferiscono all'atto illecito. Esso si concreta in un provvedimento tipico del diritto internazionale e cioè in una sentenza che si limita ad accertare la contrarietà di una situazione ad un obbligo internazionale. Ma ad una pronuncia del tutto analoga si giunge, nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio, per altra via, attraverso il ricorso dello Stato membro contro l'atto con cui l'Alta Autorità ha constatato la violazione, da parte di esso, di un obbligo derivante dal Trattato istitutivo (art. 88).

In secondo luogo per ciò che concerne i principi che regolano il processo, si è già rilevato come esso appaia singolarmente

affine alle forme processuali proprie dell'ordinamento internazionale. Per quanto numerose siano le affinità che il processo innanzi alla Corte comune presenta con i sistemi processuali degli Stati, le affinità maggiori sussistono proprio con il procedimento che si svolge innanzi alla Corte internazionale di giustizia ed ai Tribunali arbitrali internazionali di tipo permanente così come i principi organizzativi della Corte comune sono in moltissimi punti derivati dai principi organizzativi della Corte internazionale di giustizia. Ciò spiega come il richiamo ai principi del processo internazionale sia apparso naturale ai giudici della Corte comune (624). Queste affinità strutturali e procedurali sono un argomento valido, se non decisivo, per ammettere la possibilità di un richiamo dall'ordinamento della Comunità al diritto internazionale processuale per interpretare il sistema processuale della Corte.

Ma vi sono altri argomenti più sostanziali che suffragano la tesi. Il richiamo a principi internazionali è stato infatti in più di un caso concretamente attuato dalla Corte. Si veda ad esempio come elaborando l'istituto dell'annullamento degli atti viziati la Corte non abbia tanto messo in luce il motivo di impugnazione che è stato sviluppato rispetto alle azioni di annullamento degli atti dalle giurisdizioni amministrative nazionali, il motivo cioè dello sviamento di potere, quanto il motivo della violazione delle norme di diritto (625). Con tale elaborazione la Corte si è richiamata al principio, proprio delle or-

(624) Un richiamo alla giurisprudenza dei Tribunali internazionali in materia di interpretazione di sentenze si ha nella causa 2/55, e nelle conclusioni dell'avvocato generale ROEMER, più che altro per rilevare differenze col sistema della Comunità: vedi *Raccolta*, vol. II, p. 280 e p. 291.

(625) Su questo punto vedi da ultimo le esatte considerazioni del BOULOUIS a proposito delle sentenze della Corte del 3 dicembre 1957 del 10 dicembre 1957, del 13 giugno 1958, del 21 maggio 1958, del 26 giugno 1958, (vedi *Commentaires*, in *Annuaire Français de D. I.*, 1958, p. 333): « Le détournement de pouvoir demeure, comme on l'a dit, l'ouverture favorite des requérants privés. La Cour, cependant, cache à peine son hostilité vis à vis de ce moyen ».

ganizzazioni internazionali, per cui i rapporti all'interno degli enti sono rapporti di diritto, e ciò appunto perchè l'organizzazione ha vita da un accordo internazionale istitutivo.

Il riferimento a norme di diritto internazionale può, in base a questi principi generali, venire effettuato dalla Corte comune in qualsiasi materia quando manchino disposizioni espresse del Trattato istitutivo e non soltanto rispetto a talune materie cui si vorrebbe attribuire una natura internazionale. Non esiste infatti un gruppo di norme applicabili ai rapporti internazionali ed unicamente ad essi, come non esiste un tipo di processo applicabile alle sole controversie cosiddette internazionali. Se sotto taluni profili agli Stati membri sono attribuiti poteri diversi e più ampi che non alle imprese private, ciò avviene unicamente con riferimento alla diversa struttura di fatto dell'ente statale nei confronti dell'ente privato e alla maggiore possibilità che hanno gli Stati di assicurare l'attuazione dei principi comunitari.

Stati membri, istituzioni delle comunità, soggetti privati, si trovano rispetto al sistema in una posizione del tutto identica: espressione anche questa dell'aspetto unitario del diritto delle Comunità (626), il quale si inserisce nel suo complesso e non soltanto per taluni istituti nell'ordinamento internazionale generale. D'altronde in un sistema unitario di norme, in una società fondata sul principio dell'eguaglianza dei soggetti di fronte al diritto, difficilmente si riesce a concepire la possibilità che alcuni rapporti facciano capo a un sistema giuridico, ed altri ad un sistema giuridico diverso.

Un brevissimo esame della giurisprudenza della Corte può dare una sicura conferma alla tesi che venne qui sostenuta. La Corte non ha mai cercato direttamente di risolvere il proble-

(626) Sull'aspetto unitario del diritto della comunità vedi, per tutti, SCHLOCHAUER, *Der übernational Charakter*, cit., p. 290: « Das Recht der Gemeinschaft... gilt vielmehr einheitlich im Raume der Gemeinschaft, als materieller Staat - Verwaltung und Wirtschaftsrecht... ».

ma dell'applicazione del diritto internazionale; ma in varie decisioni ha implicitamente respinto la tesi della possibilità di una distinzione delle norme del Trattato istitutivo in due gruppi, l'uno relativo a materie per loro natura interstatuali, l'altro relativo a materie per loro natura interne. Particolarmente interessanti, sotto questo profilo, sono i provvedimenti con cui la Corte ha ritenuto di interpretare talune norme del Trattato della Comunità del carbone e dell'acciaio — norme relative ad un rapporto privatistico — tenendo conto di norme, relative a rapporti affini, che nel frattempo erano state accolte in altri atti internazionali, e cioè i Trattati di Roma (627), e ciò prima che le due Comunità avessero iniziato concretamente a funzionare; prima cioè che le norme dei due Trattati potessero venire intese altrimenti che non come norme internazionali convenzionali.

Concludendo, non si può trarre da un mancato riferimento diretto da parte della Corte a norme di diritto internazionale alcun argomento per respingere la tesi che l'ordinamento della Comunità del carbone e dell'acciaio si inserisca nell'ordinamento internazionale generale e vada interpretato alla luce di questo e con richiamo ad esso. La possibilità dell'applicazione diretta di norme internazionali da parte della Corte discende da una serie di premesse il cui esame esula dall'oggetto di questo studio: dal fatto che la Comunità del carbone e dell'acciaio è l'organizzazione di una comunità internazionale particolare che si inserisce nella comunità internazionale generale; che essa si inserisce nell'evolversi del fenomeno dell'organizzazione internazionale; che i suoi organi ed i suoi istituti trovano in buona parte riscontro negli altri enti internazionali e che in particolare la Corte può, per i motivi di competenza e per il modo stesso di realizzazione, essere avvicinata ai tribu-

(627) Vedi ad esempio la sentenza 13 giugno 1958, in *Raccolta*, vol. IV, p. 29.

nali internazionali permanenti; che, infine nel sistema delle Comunità europee si attuano così come in ogni altra organizzazione internazionale i principi informatori della comunità internazionale generale (628).

La circostanza innegabile che in linea concreta rare volte sia dato trovare nelle sentenze della Corte un riferimento a singoli principi di diritto internazionale e forse in nessun caso una diretta e cosciente utilizzazione di essi, non ha altra spiegazione se non quella che il diritto internazionale tradizionale non disciplinava gran parte delle materie regolate dal Trattato istitutivo della Comunità, attraverso il quale la sfera dei rapporti disciplinati dal diritto internazionale ha subito un ampliamento decisivo. Il fatto però che nell'ambito della Comunità venga applicato quasi esclusivamente il diritto speciale proprio del sistema non esclude l'applicazione immediata del diritto della comunità generale, in cui la comunità particolare si inserisce.

70. Maggior interesse che non il problema dell'applicazione, da parte della Corte di norme di diritto internazionale generale, ha destato il problema del riferimento alle norme di diritto interno degli Stati membri (629), e ciò indubbiamente per il maggior rilievo pratico della questione, che non sempre venne nettamente distinta da quella che precede. Generalmente si ammette la possibilità del ricorso ai principi generali del diritto comuni agli Stati membri anche senza alcun richiamo, mentre in caso di espresso rinvio si ammette un riferimento a norme dei singoli Stati.

(628) Sul punto vedi il mio *Il fenomeno dell'organizzazione*, cit., p. 231 ss. Per una posizione affine vedi ZICCARDI, *Les caractères de l'ordre juridique international*, *Recueil des Cours*, 1958, III, p. 370 ss.

(629) Sul problema vedi particolarmente, oltre al lavoro del REUTER, *Le droit de la Communauté...*, e lo studio del RIVERO, già ricordati; LAGRANGE, *L'ordre juridique de la C.E.C.A.*, cit., p. 84 ss.

Nell'accogliere questi principi gli autori vi hanno dato due spiegazioni diverse. Da una parte si è sostenuto che il richiamo è giustificato da una identità di situazioni fra il diritto della Comunità e il diritto vigente negli Stati membri, tanto che il diritto della Comunità è stato concepito come la prima affermazione di un diritto comunitario generale. A titolo di esempio si è fatto richiamo ai principi generali che regolano la responsabilità penale, al concetto di « *faute de service* », ai principi che regolano il segreto professionale. Il richiamo al diritto degli Stati membri sarebbe possibile, secondo questa tesi, per le stesse ragioni per cui si deve escludere in tali campi ogni richiamo al diritto internazionale. Infatti non essendo mai stato affrontato dal diritto internazionale classico il problema della disciplina dei rapporti fra imprese, che fu invece regolato dai diritti nazionali, occorre richiamarsi a questi ultimi quando si devono interpretare le norme del Trattato, relative a questi problemi (630).

Altri autori, invece, hanno dedotto la necessità del richiamo ai principi generali del diritto degli Stati membri non tanto da una affinità di materie disciplinate, quanto dalle tendenze strutturali cui risponderebbe la creazione della Comunità del carbone e dell'acciaio che essi concepiscono come una parziale realizzazione di una federazione fra gli Stati membri. Resterebbe quindi esclusa tanto la possibilità del richiamo a principi del diritto internazionale, quanto la possibilità di utilizzare la elaborazione di singoli istituti effettuata dai diritti nazionali di Stati non membri (631): così ad esempio resterebbe esclusa, la possibilità di utilizzare, per la definizione del concetto di associazione di imprese, gli istituti elaborati dai sistemi anglosassoni.

(630) Così REUTER, nello studio sopra citato, p. 12.

(631) Si vedano a questo proposito le affermazioni dell'avvocato generale LAGRANGE, in *Raccolta*, vol. II, p. 257 ss, e nell'articolo prec. ricordato.

Un'analisi della concreta giurisprudenza della Corte permette di impostare il problema del richiamo al diritto proprio degli ordinamenti nazionali su basi essenzialmente diverse.

In primo luogo occorre esaminare se siano o meno distinguibili le due questioni del richiamo ai principi generali del diritto degli Stati membri e del richiamo ai principi propri solamente di taluno di essi o, in casi singoli, a principi propri degli ordinamenti nazionali di terzi Stati.

Occorre qui avvertire che non sembra possibile utilizzare il richiamo effettuato dal diritto internazionale ai principi generali degli ordinamenti degli Stati, il quale opera certamente — anche se non si voglia attribuire al principio una portata più ampia — nella giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia, in virtù dell'espresso riferimento contenuto nell'art. 38 1° comma dello Statuto della Corte (632). Anche volendo attribuire al richiamo un valore limitato all'ambito dell'ordinamento particolare della Corte internazionale di giustizia sembra opportuno individuare, accanto alle analogie, talune essenziali differenze fra un principio espressamente posto, ed affermatosi con tanta ampiezza nel sistema di un tribunale a carattere universale ed un principio che non è posto espressamente e viene utilizzato dalla giurisprudenza ai fini di integrare il sistema delle fonti di produzione operanti in una comunità di pochi Stati, con un ambito di azione quanto mai limitato, ed i cui principi vengono enunciati in un Trattato istitutivo il quale, entro certi limiti, può venire modificato e completato.

Un esame della giurisprudenza della Corte comune esclude in questa materia ogni analogia col sistema della Corte in-

(632) Sembra inutile richiamare i termini della questione, estremamente dibattuta nella scienza del diritto internazionale. Per i riferimenti bibliografici relativi, richiamo il recente studio del PAU, *I principi dell'ordinamento interno degli Stati civili nella teoria delle fonti del diritto internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. VI, p. 97 ss.

ternazionale di giustizia. Ad esempio nel delineare il concetto e la figura dello sviamento di potere la Corte della C.E.C.A. ha ritenuto di integrare le norme del Trattato istitutivo richiamando, quali più facilmente ed opportunamente inseribili nel sistema della Comunità, i principi accolti nei paesi del Benelux ed in Francia, pur tenendo conto dello sviluppo parallelo ed uniforme che la figura dello sviamento di potere aveva avuto negli ordinamenti degli altri Stati membri della Comunità (633). La Corte ha in tal modo accolta la tesi esposta dall'avvocato generale Lagrange dimostrando di ritenere che il richiamo ai principi generali del diritto comuni agli Stati membri non deve in alcun modo venire inteso ed utilizzato altrimenti che come un richiamo ad una comune elaborazione giurisprudenziale e dottrinale che i vari istituti hanno subito nei paesi membri della Comunità (634).

Il richiamo non è stato in questo caso utilizzato al fine di dedurre dai diritti degli Stati membri norme giuridiche nuove, ove manchi una norma giuridica espressa nel sistema della Comunità; ma bensì al fine di determinare l'esatto significato degli istituti previsti nel Trattato, il preciso valore delle norme di esso. Anche sotto questo punto di vista, quindi, il criterio interpretativo seguito è quello che doveva essere accolto in una comunità di diritto, dove la fonte essenziale del sistema non può che essere data in primo luogo dalle norme del Trattato istitutivo e l'utilizzazione di fonti di produzione indiretta deve tendere più che altro, ove si possa individuare una norma del Trattato applicabile al caso concreto, a chiarire, e non ad in-

(633) Sul punto vedi le considerazioni del BOULOUIS, in *Annuaire Français de D. I.*, 1955, p. 312 ss., ove esattamente si mette in rilievo la maggiore importanza che il mezzo della violazione di legge ha rispetto allo sviamento di potere, nonchè JEANTET, *Les intérêts privés devant la Cour de Justice de la C.E.C.A.*, in *Revue de droit public*, 1954, p. 684 ss.

(634) Vedi le conclusioni del LAGRANGE, già più volte ricordate, in *Raccolta*, vol. II, p. 257 ss.

tegrare il sistema delle norme poste direttamente nell'ordinamento.

Si giunga ora al problema del richiamo di norme nazionali desunte dall'uno o dall'altro ordinamento. Un esame della giurisprudenza della Corte permette innanzitutto di respingere decisamente la tesi che il sistema della Comunità si ispiri essenzialmente ad una tradizione giuridica particolare — la tradizione del diritto amministrativo francese — effettuandone, in certo qual modo, una ricezione, con tutte le conseguenze ermeneutiche che ne deriverebbero (635).

Il richiamo di sistemi giuridici degli Stati membri si è fatto in realtà sentire soprattutto nello *stilus curiae* della Corte. Le ottime indagini del Rivero hanno chiarito come il sistema di elaborazione dei provvedimenti si sia ispirato alla tradizione francese degli *attendus* e più spesso alla tradizione tedesca ed italiana della motivazione, adeguandosi di volta in volta alle necessità dei singoli casi; e che rispetto a taluni fondamentali problemi, quale quello della ricevibilità delle azioni proposte, la Corte ha accolto il metodo di indagine dei propri avvocati generali, i quali a loro volta, hanno utilizzato in larga misura il metodo comparativistico di ricerca (636).

Chiunque abbia presente come il metodo comparativistico venga largamente applicato dalla scienza straniera nell'interpretazione dei vari sistemi giuridici, non può che ricollegare a tale metodo l'utilizzazione che la giurisprudenza della Corte, nell'integrare le disposizioni del Trattato, ha fatto sia dei principi generali del diritto comuni agli Stati membri sia dei principi di diritto accolti nell'uno o nell'altro degli Stati membri o anche in terzi Stati. Considerando l'evoluzione del fenomeno giuridico e della scienza giuridica intesi nel significato più ampio,

(635) Vedi sul punto le perspicue considerazioni, in senso conforme a quanto viene qui sostenuto, del BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, II, in *Riv. dir. int.*, 1957, p. 88.

(636) Vedi RIVERO, *op. cit.*, pp. 298 e 303.

la giurisprudenza della Corte ha valutato l'ordinamento della comunità, il cui diritto essa era chiamata ad interpretare, come un dato che si inseriva in quello sviluppo: e nell'interpretarlo non lo ha voluto dissociare dal fenomeno più generale in cui esso si inseriva, nè ha voluto dissociare la sistemazione scientifica di quell'ordinamento particolare dall'evoluzione della scienza giuridica, intesa nel suo aspetto generale (637). I diritti degli Stati membri vennero quindi in questi casi utilizzati dalla Corte non tanto per desumerne norme concrete, quanto per dedurne dati precisi da utilizzare nel quadro di un metodo comparativistico di interpretazione e di applicazione.

La spiegazione di tale atteggiamento si ricollega al fatto che, non altrimenti da ciò che avviene nel sistema della Corte internazionale di giustizia, ma per una ragione essenzialmente diversa, ai principi generali del diritto degli Stati membri si può ricorrere allo scopo di dedurne una regola per disciplinare il caso concreto solo quando manchi una esplicita norma del patto istitutivo che regoli compiutamente la fattispecie. Il richiamo ai principi giuridici comuni agli Stati membri della comunità non deve infatti essere tale da distruggere la caratteristica di comunità di diritto, essenziale negli ordinamenti delle comunità internazionali particolari. Il criterio esplicitamente sancito nell'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, per cui ai principi generali del diritto si fa ricorso solo in via suppletoria, si è bensì affermato nella pratica interpretativa della Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio, ma per ragioni strutturali essenzialmente diverse, in quan-

(637) Esattamente, ma con una limitazione che non mi sembra di poter condividere, afferma a questo proposito il BARILE (*op. e luogo prec. citati*) che « il Trattato della Comunità dovrà essere interpretato nel senso che esso, lungi dal formare l'unico diritto applicabile dalla Corte, deve considerarsi inquadrato nel sistema logico costituito dal diritto internazionale spontaneo e da quel diritto spontaneo di origine interna che la stessa Corte, in una funzione quasi creativa, rileverà avendo riguardo ai fattori che tendono ad essere comuni ai diritti interni dei paesi aderenti all'organizzazione in parola ».

to esso si ricollega all'altro principio generale per cui alla Corte viene attribuito il compito di garantire l'osservanza del Trattato istitutivo.

Fra il sistema della Corte internazionale di giustizia ed il sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio esiste inoltre, e per le medesime ragioni che vennero chiarite, una sostanziale differenza nella tecnica interpretativa. Il primo dei due tribunali richiama infatti, in virtù di una norma espressa sulle fonti, solo i principi generali che siano comuni agli ordinamenti degli Stati civili, in quanto intende riferirsi alle fonti che operano in essi in modo uniforme. La Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio, che non è legata ad alcuna norma espressa sulle fonti, richiama invece in maniera sostanzialmente affine i principi di diritto degli Stati, anche se non siano membri della Comunità, ed anche nel caso in cui tali principi non siano uniformemente accolti. Questa utilizzazione avviene in primo luogo al fine di ricavarne elementi atti a chiarire il sistema della Comunità. Il giudice esercita quindi, in questo momento interpretativo, un potere di integrazione, che attua dopo aver rilevato il proprio sistema. Esso è poi, nei confronti della Corte internazionale di giustizia, incomparabilmente più libero nella ricerca di norme di diversa origine il cui contenuto deve, in questo senso limitato, venire inserito nel proprio ordinamento. Il fatto che il giudice nel sistema della Corte comune richiami preferibilmente principi di diritto accolti in tutti gli Stati membri non sembra quindi rispondere ad una esigenza essenziale.

Non esiste poi alcuna sostanziale differenza fra il caso in cui il giudice della Corte completi ed integri le disposizioni del Trattato istitutivo ed il caso in cui, nel silenzio del Trattato, esso ponga una norma del tutto nuova. Il processo seguito dalla Corte appare del tutto chiaro ove si esamini l'affare Algera che a torto è stato ritenuto esprimere una tendenza maggiormente

innovatrice della Corte (638), mentre in realtà la Corte si è adeguata ad una diversa situazione da regolare. Nel caso *Algera* non si trattava infatti di integrare i principi che nel Trattato regolano un istituto, ma bensì di costruire una norma nuova. La Corte ha infatti constatato che il Trattato non risolveva in alcun modo il problema delle conseguenze della revoca di un atto amministrativo che abbia provocato il sorgere di diritti subiettivi, ma ha altresì ritenuto che un *non liquet* avrebbe condotto a conseguenze del tutto ingiuste.

Al fine di non denegare giustizia la Corte ha pertanto richiamato le leggi, la dottrina e la giurisprudenza degli Stati membri, osservando come in essi, e con particolare precisione in Italia, venga ammessa la revocabilità degli atti amministrativi illegittimi. Anche qui la Corte ha seguito un principio accolto non tanto da un sistema giuridico, quanto da una elaborazione giurisprudenziale e dottrinarina: e lo ha utilizzato in modo del tutto autonomo per risolvere una questione non espressamente prevista dal Trattato istitutivo, giungendo così a costruire una norma obbiettiva del tutto nuova (639) e non a porre una norma il cui contenuto si adegui al contenuto comune di norme di altri ordinamenti. La Corte ha qui « creato »

(638) Nel senso criticato RIVERO, *Le problème...*, cit., p. 306.

(639) Su questo aspetto dell'attività interpretativa, v. BARILE, *Interpretazione del giudice ed interpretazione di parte del diritto internazionale non scritto*, in *Scritti in onore di T. Perassi*, vol. I, Milano, 1957, p. 135 ss.; BENTIVOGLIO, *La funzione interpretativa*, cit., p. 8. Nell'ordinamento internazionale generale la individuazione della mancanza di una norma dell'ordinamento adeguata al caso induce spesso il giudice a costruire una norma richiamando i principi generali dell'ordinamento, con un processo logico su cui vedi soprattutto LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 186 ss. (most in conformity with the fundamental principles of international law), e SIO RAT, *Le problème des lacunes en droit international*, Paris, 1958, di cui interessa qui soprattutto la distinzione fra semplice lacuna e insufficienza dell'ordinamento. Per una chiara visione del rapporto fra il principio del *non liquet* e la concezione della completezza dell'ordinamento vedi LAUTERPACHT, *Some observations on the Prohibition of "Non Liquet" and the Completeness of the Legal Order*, in *Symbolae Verzijl*, La Haye, 1958, p. 196 ss., e STONE, *"Non liquet" and the function of Law in the international community*, in *British Yearbook of int. Law*, 1960, p. 124 ss.

una norma e non ha, come nei casi precedenti, interpretato un istituto che il Trattato istitutivo non aveva disciplinato in tutti i suoi aspetti: ma il modo di utilizzazione dei diritti statuali è, in tutti i casi, sostanzialmente identico.

Del tutto diverso invece il riferimento ai diritti nazionali effettuato per disciplinare la capacità materiale e processuale dei soggetti privati, nonchè la capacità processuale degli agenti e avvocati. Il richiamo, effettuato senza alcun contrasto dalla Corte (640) ogniqualevolta non esista nel sistema una disposizione che regoli la fattispecie pienamente si giustifica col principio, che facilmente si dimostra essere posto nei sistemi delle tre Comunità, per cui la capacità dei soggetti viene in linea di massima disciplinata mediante un richiamo ai rispettivi diritti statuali, mentre la disciplina diretta si limita a singoli aspetti.

Poichè il richiamo ai diritti statuali effettuato in senso creativo va inteso nel significato che fu chiarito, appare naturale che la Corte abbia, fra le diverse formulazioni di uno stesso sistema accolte da vari diritti statuali e cumulativamente richiamabili, preferito quella maggiormente conforme alle esigenze di giustizia che essa è chiamata a interpretare e ai principi generali dell'ordinamento da cui la sua decisione trae vita. Operando in questo modo, la Corte ha certamente posto una norma giuridica e non si è limitata a rilevare le norme del sistema. La sua funzione è stata quindi d'ordine creativo e non conoscitivo (641): ma rispetto al modo in cui tale funzione è stata espletata, il richiamo ad altri ordinamenti non ha valore diverso dai casi in cui la Corte ha tenuto presente l'evoluzione dei sistemi giuridici degli Stati membri sia nell'interpretare

(640) Sul punto vedi le osservazioni del BOULOUIS, *Annuaire français de droit int.*, 1959, p. 378 ss.

(641) In senso contrario CASSONI, *I principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri*, cit., p. 452, il quale configura un richiamo tacito effettuato dai Trattati istitutivi.

le norme del Trattato istitutivo e nel qualificarne gli istituti, sia per integrare la disciplina giuridica prevista nel Trattato.

71. L'utilizzazione dei diritti statuali da parte della Corte della C.E.C.A. si è fatta, col tempo, sempre più rilevante attuandosi in taluni provvedimenti una funzione creativa; ma essa non si è mai concretata con una tecnica diversa nè mai è apparsa come l'espressione di una esigenza di unificazione legislativa, caratteristica di un ente federale. Nè pare che la situazione sia gran che mutata nelle due più recenti Comunità, nelle quali anzi i lineamenti del sistema, quali appaiono nella Comunità del carbone e dell'acciaio rispetto al modo di formazione del diritto, si rinforzano e si precisano.

Ciò appare innanzitutto evidente in base ad osservazioni di natura testuale. Mentre l'art. 31 del Trattato di Parigi stabilisce che compito della Corte è quello di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del Trattato e dei regolamenti d'esecuzione, manca assolutamente il richiamo a tali regolamenti negli artt. 164 e 136 dei Trattati di Roma. L'omissione è stata certamente voluta per riaffermare ancora più energicamente il carattere di comunità di diritto proprio delle due Comunità, e la riaffermazione appariva tanto più necessaria rispetto alla Comunità economica europea, la quale possiede la singolare caratteristica di comunità ad attuazione differita.

Il secondo argomento testuale è dato dalle norme che stabiliscono il sistema delle fonti di diritto in materia di responsabilità contrattuale e di responsabilità extracontrattuale, e di responsabilità personale degli agenti nei confronti degli organi della Comunità. Per gli artt. 215 e 188 dei due Trattati istitutivi, la responsabilità contrattuale delle Comunità è regolata dalla legislazione applicabile al contratto in causa: in materia di responsabilità extracontrattuale la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati

membri, i danni cagionati dalle proprie istituzioni o dai propri agenti nell'esercizio delle loro funzioni, mentre la responsabilità degli agenti nei confronti della Comunità è regolata dalle disposizioni che stabiliscono il loro statuto o il regime loro applicabile. Si tratta, come si evince da una semplice lettura del testo, di disposizioni particolari, dettate in una materia in cui la giurisdizione della Corte è determinata non dall'insieme delle azioni che si possono proporre, ma in base alle categorie di controversie ad essa deferibili. Non direi però che la formulazione dell'articolo appaia singolarmente felice. Il primo comma infatti lascia impregiudicata la fondamentale questione consistente nel determinare i criteri in base ai quali si debba stabilire la legislazione applicabile al contratto in causa (642). Tale problema potrà venire risolto con facilità solo a condizione che i contratti stipulati dalla Comunità contengano elementi tali da indirizzare verso una legge elettiva, rendendosi così possibile il ricorso a quel criterio della volontà delle parti, accolto indipendentemente dall'esistenza di un reale collegamento del contratto con un sistema giuridico, che probabilmente gli autori dell'art. 31 avevano voluto escludere in omaggio ad una esigenza di oggettività molto sentita dagli scrittori francesi e tedeschi.

In secondo luogo per quel che riguarda la responsabilità extra-contrattuale, la Corte comune, maggiormente vincolata ad una norma scritta sulle fonti di quello che non fosse la Corte della C.E.C.A. potrà applicare i principi generali del diritto degli Stati membri solo a condizione che essi siano comuni. Non potrà quindi la Corte richiamare una norma applicabile secondo uno soltanto o taluni soltanto dei sistemi degli Stati membri, come invece era possibile fare alla Corte della C.E.C.A., ove il giudice poteva utilizzare in definitiva solo uno dei sistemi sta-

(642) La formulazione della norma viene d'altronde generalmente criticata. Vedi ad es. HAMMES, *La Cour de Justice*, cit., p. 57.

tuali a condizione che l'istituto di cui si trattava fosse stato elaborato dai diritti di tutti gli Stati membri, anche se in maniera non del tutto affine. I casi di *non liquet* e quindi di denegata giustizia, ad evitare i quali, e a buon diritto, tanto si è preoccupata la Corte, potranno così aumentare anzichè diminuire: conseguenza inevitabile dell'aver posto precisi limiti alla Corte, prima sostanzialmente libera nel porre norme giuridiche ove il Trattato istitutivo non contenesse alcuna espressa disposizione.

Il terzo principio, quello che indica le fonti di diritto applicabili alle controversie relative alla responsabilità personale degli agenti delle Comunità, contiene una decisa innovazione nei confronti dell'art. 40 del Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio, che nulla disponeva in proposito. Nel silenzio del Trattato istitutivo i commentatori richiama-vano, senza però aver approfondito la questione, i principi di diritto amministrativo degli Stati membri: soluzione indubbiamente corretta da un punto di vista formale, ove si ricordi quanto si è sostenuto in questo studio circa i poteri della Corte in caso di silenzio del Trattato. L'innovazione sembra, su di un piano di politica legislativa, indubbiamente opportuna, e si adegua ai principi accolti dalle organizzazioni internazionali, nell'ambito delle quali si tende a far disciplinare la responsabilità dei funzionari e degli agenti dai principi posti direttamente nel sistema dell'organizzazione per regolarne lo *status* giuridico (643).

Appare quindi evidente come negli unici casi in cui i Trattati di Roma hanno disciplinato il problema delle fonti di diritto innovando rispetto al sistema della C.E.C.A., le innovazioni apportate cerchino di rinforzare il carattere di comunità di diritto dei due enti, o di precisare la natura del richiamo che la Corte può effettuare ad altri sistemi di norme, o di ricon-

(643) Sul punto vedi per tutti QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*,³ cit., p. 473. Per un inquadramento del problema nel problema generale dei poteri delle organizzazioni internazionali vedi da ultimo VERDROSS, *Völkerrecht*,⁴ cit., p. 478 ss.

durre sotto la disciplina diretta delle norme poste immediatamente nel sistema talune categorie di rapporti, rinforzando in tal modo la struttura organizzativa dell'ente. Ma per il resto nulla è mutato. Non riterrei quindi che si possa interpretare tutto il sistema delle fonti della Comunità economica e della Comunità atomica alla luce degli artt. 215 e 188, posti per regolare fattispecie ben precise, e dedurne la soluzione del problema generale del richiamo ai principi di diritto comuni agli Stati membri. Le norme di cui agli artt. 215 e 188 sono norme assolutamente singolari il cui disposto non va esteso oltre i casi tassativamente previsti.

La Corte comune potrà quindi, negli altri casi e nel silenzio dei Trattati istitutivi, intendere il richiamo al diritto degli Stati membri nel modo medesimo in cui questo richiamo veniva inteso nel sistema della Comunità del carbone e dell'acciaio, e che si deduce appunto dalla giurisprudenza della Corte. Ciò appare particolarmente importante rispetto alla Comunità economica europea, in quanto l'ampiezza delle materie che formano oggetto della sua attività renderà particolarmente necessario l'integrare i principi direttamente posti dal sistema della Comunità con principi desumibili dai diritti degli Stati membri.

72. Si è visto che, con le eccezioni sopra esposte, il sistema delle fonti di diritto quale si pone rispetto alla attività interpretativa della Corte appare sostanzialmente identico nelle tre Comunità. In particolare modo si afferma in esse il principio per cui la Corte deve salvaguardare il carattere di comunità di diritto proprio delle Comunità: il che importa che, rispetto ai principi direttamente posti nei Trattati istitutivi alla Corte venga attribuito non tanto un compito di innovazione istituzionale — compito che verrà invece espletato dagli altri organi — quanto un compito di chiarimento e di rilevazione dei principi giuridici posti nei rispettivi sistemi, sia che tali principi vengano posti nei Trattati istitutivi, sia che vengano

posti attraverso l'azione degli altri organi delle comunità nel quadro dei rispettivi poteri, sia che assumano il carattere di norme spontanee. Alla Corte comune viene quindi conferito, per espressa e solenne statuizione dei Trattati istitutivi, il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nella applicazione dei Trattati medesimi. Tale compito, ad essa attribuito con tanta cosciente decisione, rende necessario che si stabilisca esattamente cosa si debba intendere per sistema di diritto proprio delle singole comunità, e quale rapporto si possa stabilire, nell'ambito di esso, fra le norme del Trattato istitutivo e le altre norme di diritto.

Basteranno a questo riguardo poche considerazioni, e questo non perchè la materia offra scarso interesse, ma in quanto essa è piuttosto attinente ad una teoria generale delle organizzazioni internazionali che non ad uno studio particolare del diritto quale viene applicato ad opera della Corte.

In primo luogo vengono in considerazione le norme direttamente poste dai Trattati istitutivi. Ma se tali norme possono presentare un rilievo quantitativamente dominante per la Comunità del carbone e dell'acciaio e, sia pure in misura minore, per la Comunità atomica, ciò non avviene certamente per la Comunità economica europea, dato il carattere singolare di sistema ad attuazione differita proprio di quella comunità dove, nel quadro generale di taluni principi di massima, la concreta attuazione dell'ordinamento viene in buona parte demandata all'attività degli organi cui il potere relativo viene conferito dal Trattato. Nella Comunità economica assumono quindi un'importanza preponderante le norme giuridiche poste attraverso i metodi di produzione previsti dal Trattato istitutivo. Tali norme hanno un rilievo assai minore, per quanto sempre notevole, nella Comunità atomica.

Sul medesimo piano delle norme poste direttamente dai Trattati istitutivi e delle norme poste nei modi di produzione espressamente previsti vanno considerate le norme che modi-

ficano i Trattati istitutivi e che vengono poste nei modi di revisione previsti nei Trattati medesimi e, infine, i nuovi accordi posti dagli Stati membri per innovare o modificare i Trattati istitutivi esplicando il potere generale di porre norme pattizie (644) al di fuori dei mezzi di revisione previsti dal Trattato (645).

L'interprete che accerti l'esistenza di una norma posta attraverso tali mezzi di produzione la deve applicare nella stessa maniera in cui applica le norme poste nei Trattati istitutivi: e cioè in particolare utilizzando il canone ermeneutico *in claris non fit interpretatio*.

Un discorso diverso deve farsi a proposito delle norme consuetudinarie, che indubbiamente si possono rilevare nel sistema delle Comunità: ed è inutile dire che non tanto interessa la consuetudine *praeter legem*, quanto la consuetudine *contra legem*. Esempi di una tale consuetudine si sono già avvertiti nella pratica della Comunità del carbone e dell'acciaio: si ricordi come il riesame compiuto dall'Assemblea rispetto al bilancio annuale della Comunità, riesame che originariamente era stato previsto come un controllo successivo, tenda a modificarsi assumendo la natura di una autorizzazione preventiva (646). Co-

(644) Un esempio di nuovi Trattati che modificano il Patto istitutivo è dato dalla Convenzione che istituisce una Corte e un'Assemblea comune, abrogandosi in tal modo le norme relative all'Assemblea e alla Corte di Giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio (vedi gli artt. 3 e 4 della Convenzione relativa a talune istituzioni comuni alle Comunità europee, in data 25 marzo 1957).

(645) Un esempio di attuazione dei principi di revisione posti nella Comunità del carbone e dell'acciaio è dato dalla modificazione dell'art. 28 del Trattato, su cui vedi SPERDUTI, *L'organizzazione e le funzioni di governo della C.E.C.A.*, I, cit., p. 246. Nel parere 17 dicembre 1959 la Corte esaminò la proposta di una aggiunta all'art. 56 del Trattato. È poi interessante osservare come l'iniziativa per la riunione della Conferenza degli Stati membri prevista per la revisione dei Trattati di Roma (artt. 236 e 204 rispettivamente) richieda in sostanza l'adesione di tutti gli organi istituzionali, esclusa la Corte, che rafforza così la propria posizione giurisdizionale.

(646) Sul punto vedi DE NÉRÉE TOT BABBERICH, *L'Assemblée commune de la C.E.C.A.*, in *Annuaire Européen*, vol. IV, p. 65 ss.

sì pure attraverso una norma consuetudinaria — norma che taluno ha preferito chiamare « principio di prassi » — al presidente e al vice-presidente dell'Alta Autorità della Comunità del carbone e dell'acciaio si è aggiunto un secondo vice-presidente (647).

Circa la possibilità di ammettere che la Corte comune, nonostante il proprio compito istituzionale di assicurare la osservanza del Trattato istitutivo, debba osservare tali consuetudini, basteranno poche osservazioni. La Corte comune è essenzialmente diversa da una Corte costituzionale che operi nell'ambito di uno Stato e che abbia il compito di assicurare il carattere rigido di una costituzione. Perchè le Corti costituzionali possano adempiere a questo compito, esse debbono avere un potere di giurisdizione estremamente vasto, il cui ambito si estende, come avviene nel caso della Costituzione italiana, alla cognizione dei conflitti di attribuzione fra i diversi poteri dello Stato, e fra lo Stato e le regioni, e delle controversie relative alla costituzionalità delle leggi e degli atti aventi valore di legge, ivi comprendendo le controversie relative al modo di formazione delle leggi (648). Ed infatti solo nel caso in cui le venga attribuito un ambito di giurisdizione tanto vasto una Corte costituzionale potrà assicurare che l'evoluzione di un sistema giuridico si svolga secondo i modi previsti in una carta costituzionale: ed anche in questo caso l'esperienza storica, ed in particolare l'esperienza del diritto nordamericano, dimostra che non si potrà mai impedire che si attui, entro certi limiti, una evoluzione del sistema giuridico.

Alla Corte delle Comunità europee viene invece attribuita una competenza singolarmente limitata che per lo più si determina mediante l'indicazione delle azioni esperibili innanzi ad

(647) A questo proposito vedi la prima *Relazione generale sull'attività della Comunità*, dell'Alta Autorità, Lussemburgo, 1952-53, p. 6.

(648) Vedi in questo senso la sentenza della Corte costituzionale italiana in data 9 marzo 1959, n. 9, in *Il Foro italiano*, 1959, col. 313 e ss.

essa. L'azione della Corte può esercitarsi, con efficacia diretta, solo in taluni campi, ed in relazione alle singole azioni promosse: azioni sottoposte oltretutto a rigorosi termini di decadenza. Attraverso il controllo di legittimità degli atti posti dalle istituzioni della Comunità sarà possibile, è vero, esercitare una efficace azione per impedire il formarsi di consuetudini *contra legem*: e si è già visto con quale rigore la Corte ha cercato di salvaguardare il significato letterale delle disposizioni del Trattato istitutivo, ritenendo di poter decidere con maggior respiro interpretativo solo dopo aver constatato la mancanza nel Trattato di una qualsiasi disposizione idonea a risolvere la controversia. Ma la possibilità di un controllo di legittimità sugli atti o sulle omissioni degli organi costituzionali — controllo che non è mai completo, e viene attribuito ai privati in maniera assai limitata — non può impedire che si formi, nei campi sottratti ad un controllo diretto della Corte, una consuetudine *contra legem*: e ciò sarà tanto più facile nei casi in cui alla formazione della consuetudine cooperino i vari organi istituzionali della Comunità, ed essi, appunto per questa ragione, non impugnino innanzi alla Corte gli atti degli altri organi che hanno con loro collaborato alla formazione della norma consuetudinaria. L'organo giurisdizionale della Comunità dovrà in tutti questi casi constatare l'esistenza di norme giuridiche consuetudinarie, operanti nel sistema non altrimenti che le norme poste nel Trattato istitutivo.

Un altro e non meno importante problema riguarda il possibile contrasto fra norme aventi un eguale, o un diverso modo di produzione, o fra norme scritte e norme spontanee, e della cui applicabilità ad un medesimo caso concreto si discute innanzi alla Corte. Anche in questo campo, una volta che si sia attuato il compito di salvaguardare il Trattato istitutivo, ogni contrasto non può venire risolto se non attraverso la applicazione successiva dei due principi che si esprimono attraverso i noti broccardi: *in toto genere juris genus per spe-*

ciem derogatur e lex posterior derogat priori. L'interprete dovrà in ogni caso scegliere, fra due norme avanti un diverso ambito di efficacia, la norma che possiede un campo di applicazione più ristretto, mentre nel contrasto fra due norme aventi lo stesso ambito di efficacia dovrà scegliere la norma di produzione più recente. Il principio *lex posterior derogat priori* si applica infatti, nelle organizzazioni internazionali così come in ogni altro sistema giuridico, solo nel contrasto fra due norme che abbiano un identico ambito di efficacia, siano esse norme spontanee o norme posite, e, in quest'ultimo caso, in qualsiasi modo esse siano state prodotte: così ad esempio analizzando i possibili contrasti di norme in seno alle Nazioni Unite si è esattamente osservato che una norma consuetudinaria speciale, una norma posta nell'accordo istitutivo ed una norma posta dagli organi dell'ente nella sfera della propria competenza prevalgono l'una nei confronti dell'altra in base al principio della priorità nel tempo (649).

Particolarmente interessante rispetto a questa contemporanea esistenza di norme appare la possibilità che nelle tre organizzazioni europee spetta agli Stati membri di sostituirsi all'azione insufficiente degli organi sociali, ponendo norme che indubbiamente hanno valore rispetto alla Corte. La dottrina ha più volte rilevato taluni esempi di questo fenomeno. Così rispetto alla Comunità del carbone e dell'acciaio è stato chiarito, pur con qualche contrasto (650), che gli Stati membri possono sostituirsi all'azione dell'organo esecutivo, ove questa sia paralizzata per qualsiasi causa, stipulando accordi con terzi Stati. Così rispetto alla Comunità economica ed alla Comunità atomica fu osservato, già dai primi commentatori, che le deci-

(649) Sul punto vedi Kelsen, *The Law of the United Nations*, London, 1950, p. 117.

(650) Sul punto vedi la discussione riportata in *Actes officiels* vol. III, Milano, 1958, p. 335, nonchè il mio *Fenomeno dell'organizzazione*, più volte ricordato, a p. 196.

sioni prese da una Conferenza dei ministri degli esteri degli Stati membri al di fuori del Consiglio delle Comunità hanno, una volta che siano ratificate, lo stesso valore delle deliberazioni prese nell'ambito dei Consigli rispettivi (651).

Il problema di scelta fra due norme nel sistema della Corte comune si pone e va risolto in maniera non diversa che nei sistemi giuridici di ogni altra organizzazione internazionale, essendo identica la situazione giuridica e perfettamente analoghi i dati del problema. Anche il giudice della Corte dovrà pertanto nell'esplicazione del proprio compito interpretativo « rilevare » norme scritte e norme consuetudinarie; mediante un procedimento che rispetto a queste ultime dovrà avvenire con la tecnica propria dell'accertamento dell'esistenza di qualsiasi norma che non si richiami espressamente a un testo scritto (652).

73. Nell'analizzare quale sia il procedimento interpretativo seguito dalla Corte comune e nel puntualizzare il modo attraverso cui la Corte utilizza le varie fonti di diritto, già si è chiarito come l'attività della Corte non possa venire inquadrata solamente negli schemi di una operazione esclusivamente logica e neppure solamente negli schemi di una operazione puramente creativa.

Il concetto di interpretazione del diritto è stato, negli ultimi decenni, sottoposto ad un riesame che ha permesso di superare o meglio di completare le affermazioni tradizionalmente ripetute in questa materia. Comune a tutti gli scrittori che hanno affrontato l'argomento è, sia pure nei diversi risultati raggiunti, lo sforzo di mettere in rilievo e possibilmente ri-

(651) Vedi in senso conforme fra gli altri FLORIO, *Profilo giuridico della Comunità economica europea*, cit., p. 673. Per una distinzione fra gli atti del Consiglio e gli atti degli Stati in Consiglio rispetto alla Comunità del carbone e dell'acciaio, vedi SPERDUTI, *L'organizzazione...*, I, cit., pp. 246-47.

(652) Sull'accertamento dell'esistenza di norme consuetudinarie vedi le osservazioni dell'Aco, *Scienza giuridica e diritto internazionale*, Milano, 1950, p. 31 ss.

durre ad unità concettuale i due diversi momenti dell'interpretazione giuridica, quello conoscitivo e quello normativo o di creazione operativa (653). Sforzo questo che potrà venire adeguatamente valutato solo in sede di teoria generale del diritto; ma a cui la scienza del diritto internazionale ha arrecato un notevole contributo, nel quale però si sono considerati i Trattati istitutivi delle Comunità europee più che altro come meri testi formali, e non in relazione ai sistemi giuridici che ad essi si ricollegano.

Analizzando un singolo sistema di diritto di una comunità internazionale particolare quale è quello proprio di ciascuna delle tre Comunità europee, ci si dovrà limitare a talune osservazioni circa le caratteristiche dell'attività interpretativa in ordine al fenomeno della formazione del diritto ed al rilievo di esso rispetto a ciascuno dei tre ordinamenti, ma le osservazioni così fatte potranno indubbiamente contribuire a saggiare il valore delle tesi che vengono prospettate o accolte in sede di teoria generale del diritto o di scienza del diritto internazionale.

Particolare interesse offre, rispetto ai sistemi delle organizzazioni europee e in genere degli enti internazionali la tesi, avanzata negli ultimi anni (654), secondo cui l'accertamento della norma scritta deve avvenire secondo i criteri di una logica formale ed entro gli schemi prefissati dal sistema normativo da cui discende la legittimità della norma, mentre posto di fronte ad una regola non scritta il giudice deve « costruire » una norma obbiettiva, espressione del diritto della Comunità, al di fuori di ogni limite formale.

Tale costruzione che si richiama ad una serie di indagini effettuate in sede di teoria generale non ha tenuto conto, a

(653) Richiamo qui particolarmente lo sforzo del BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1955, teso a ridurre ad unità concettuale i due momenti.

(654) La tesi è esposta dal BARILE nei lavori più volte ricordati. Sul punto vedi BENTIVOLIO, *La funzione interpretativa...*, pure citata, p. 8, c. FROSINI, *Rilievi metodologici*, cit., spec. p. 220 ss.

quel che mi consta, che in misura assai limitata della esperienza della Corte di giustizia della Comunità del carbone e dell'acciaio, a cui si è richiamata solo in via di ipotesi, nel passo già ricordato in queste pagine L'esperienza presentava invero un interesse singolare, in quanto il giudice della Corte, il quale è chiamato da una norma espressa ad assicurare l'osservanza di un insieme di principi di diritto scritto — e cioè dei principi posti nel Trattato istitutivo o attraverso i mezzi di produzione in esso previsti — costruisce invece, superando ogni indicazione di fonti contenuta nel proprio sistema normativo, talune norme, ed interpreta norme ed istituti propri del Trattato alla luce di esperienze giuridiche di altri ordinamenti, dell'elaborazione di sistemi diversi.

Il Barile, che ha finemente avvertito l'esigenza della Corte della Comunità del carbone e dell'acciaio di utilizzare norme e principi che non si possono ricondurre al Trattato istitutivo, l'ha giustificata sostenendo che mediante l'attività della Corte si attua una rilevazione del diritto spontaneo di origine interindividuale *in fieri* che costituisce lo schema del Trattato (655). Tesi questa con cui si potrebbe pienamente consentire ove, accettandola, non si limitasse il campo entro cui la Corte può contribuire a porre le norme del sistema. In realtà l'osservazione della concreta giurisprudenza della Corte, sotto questo profilo, ci richiama e ci ripropone l'aspetto unitario di un sistema, il quale, nei campi in cui si attua il potere di giurisdizione, viene ricondotto ad unità proprio attraverso l'azione del giudice. Pertanto mentre si può senz'altro consentire anche nel sistema della Corte comune circa l'attribuzione di un carattere maggiormente conoscitivo al procedimento d'interpretazione della norma scritta e di un carattere maggiormente creativo al procedimento d'interpretazione della norma spontanea, si deve riconoscere che in ambedue i casi il giudice della Corte

(655) Vedi BARILE, *Diritto internazionale e diritto interno*, cit., p. 88.

comune « rileva » un principio del proprio sistema particolare così come rileva le norme internazionali generali che esso applica. In altri casi invece, richiamandosi a elaborazione di sistemi estranei, il giudice « crea » la norma, integrando il proprio sistema giuridico.

Gli schemi usuali, almeno nella formulazione che ad essi fu data, non esauriscono quindi la descrizione del compito cui adempie il giudice della Corte comune, e questo soprattutto in relazione all'esistenza di un testo scritto singolarmente limitato quanto alle materie che disciplina, ma essenziale per la costituzione stessa del sistema giuridico, quale è il Trattato istitutivo di una organizzazione sopranazionale.

Da queste osservazioni è possibile trarre un'altra ed essenziale conseguenza. Si deve cioè mettere in rilievo come il giudice di una organizzazione internazionale operi in un piano estremamente più vasto che non il giudice di una Corte costituzionale di uno Stato. Il testo scritto, le cui caratteristiche egli deve appunto salvaguardare, è bensì un elemento che condiziona il sistema ma, per il ristretto numero di norme e di principi che esso pone in una società il cui ambito è quanto mai vasto, non è che uno degli elementi di produzione del diritto che il giudice applica direttamente. È sempre possibile infatti che il giudice, anzichè applicare il sistema e rilevarne le norme, lo integri mediante una attività creativa.

È facile a questo punto comprendere l'importanza della azione che il giudice svolge rispetto alla formazione del sistema giuridico nel cui ambito esso opera. Il contributo essenziale che la concreta attività dell'organo giurisdizionale arreca alla formazione di un sistema giuridico il quale è l'espressione di una comunità di diritto, esprime a sua volta il carattere evolutivo dell'organizzazione il cui aspetto muta continuamente anche in virtù dell'opera di integrazione e di rilevazione compiuta dall'organo giurisdizionale.

Nel sistema della Corte comune il giudice non deve quindi soltanto accertare, con gli strumenti dogmatici propri dell'interprete, il significato di norme scritte quali sono le norme del Trattato istitutivo, o rilevare l'esistenza di norme consuetudinarie generali o particolari; ma deve anche porre norme che integrino e completino il proprio ordinamento richiamandosi all'elaborazione giuridica di altri sistemi e, infine, creare norme in casi che non rientrano nella disciplina diretta dell'ordinamento. I vari procedimenti ermeneutici non vanno però considerati di per sè, bensì quali momenti del fenomeno interpretativo, unitario non solo in quanto esso tende ad un medesimo risultato concreto, ma in quanto esso contribuisce alla determinazione dell'aspetto giuridico della comunità.

Ciò che si è detto sopra mette in luce come nelle Comunità europee si possa constatare, con estrema evidenza, l'esattezza delle recenti affermazioni dottrinali, che hanno messo in rilievo come il provvedimento del giudice sia l'ultimo cosciente contributo al procedimento formativo della norma, il momento finale della sua esteriorizzazione (656), e come l'accertamento giudiziale sia il modo concreto attraverso cui un ordinamento viene posto (657).

Nelle organizzazioni europee tale significato dell'attività interpretativa è maggiormente evidente per alcune ragioni di ordine strutturale che determinano in esse il modo di realizzazione del diritto. L'unicità dell'organo giurisdizionale, la impossibilità di riesame da parte di altri organi delle sentenze che esso emana, l'efficacia immediata dei provvedimenti nei sistemi giuridici degli Stati membri, rendono indubbiamente decisivo l'atteggiamento della Corte rispetto a problemi di fondamentale importanza per la vita delle Comunità e per la disciplina

(656) Accentua il primo aspetto il BARILE, *La rilevazione...*, cit., p. 168 ss., ed il secondo il BENTIVOGLIO, *L'interpretazione...*, cit., p. 29.

(657) Così ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, cit.

giuridica di esse. Si ripeta ancora l'esempio del problema dell'impugnabilità da parte delle imprese dei provvedimenti dell'Alta Autorità nell'ambito della C.E.C.A.. Indubbiamente la Corte, ammettendo i soli ricorsi per annullamento che allegghino un eccesso di potere, ha grandemente ristretto l'ambito del controllo esercitato sugli atti dell'Alta Autorità per impulso dei privati. L'atteggiamento della Corte si riflette pertanto su tutto l'insieme dei rapporti della Comunità il cui ordinamento, in ultima analisi, è precisato solo attraverso la giurisprudenza della Corte.

L'efficacia dell'azione della Corte è quindi estremamente intensa e ciò sia per le ragioni strutturali già dette sia per le caratteristiche dell'atto che la Corte pone in essere (658). Il fatto che la Corte sia l'unico organo giurisdizionale delle Comunità e che ad essa venga attribuito il compito di assicurare l'osservanza del diritto nell'ordinamento comunitario, fa sì che ben difficilmente la Corte si possa allontanare da un precedente che essa stessa ha posto. La ricerca del precedente giudicato è, come si scorge ad una semplice lettura della *Raccolta della giurisprudenza della Corte*, la prima e la più essenziale preoccupazione dei giudici. Non si potrebbero verificare nelle Comunità europee quei cambiamenti di giurisprudenza, effettuati con estrema facilità, che si riscontrano in tutte le più alte giurisdizioni nazionali civili ed amministrative, e con maggiore frequenza proprio negli ordinamenti che riaffermano essere compito del giudice solo quello di accertare l'esatto significato della norma nel caso singolo: negli ordinamenti che in altre parole pongono l'accento sulla funzione logica dell'attività dell'interprete (659).

(658) Per analoghe considerazioni vedi BÄRMANN, *Les communautés européennes et le rapprochement du droit*, in *Rev. int. de droit comparé*, 1960, p. 47-50.

(659) La forza del precedente giudicato viene quindi negata dagli autori i quali considerano in particolar modo l'attuazione del diritto in ordinamenti di comunità la cui struttura è ben diversa dalle Comunità europee. Così da ultimo il BETTI, *Interpretazione della legge e sua efficienza evolutiva*, in *Jus*, 1959, p. 196 ss. ha riaffermato che, in realtà, quelle che il giudice è chiamato a formulare cioè a rica-

Nel valutare l'apporto che la Corte di giustizia dà alla formazione ed alla rilevazione del diritto delle Comunità europee, non si deve però dimenticare una caratteristica della sua azione, essenziale per chiarire il sistema delle Comunità. La Corte giudica cioè non su tutte le controversie che possono verificarsi nell'ambito dei tre ordinamenti, ma soltanto su alcuni tipi di controversie, determinate normalmente indicando le classi di azioni che possono venire introdotte. Essa non può cioè influire direttamente su tutta l'esperienza giuridica delle Comunità, bensì solamente su alcuni settori della vita sociale, in campi tassativamente determinati. Sotto questo profilo l'azione della Corte è indubbiamente minore, quanto ad ampiezza, di quella che può venire svolta dall'insieme degli organi giudiziari operanti negli ordinamenti degli Stati (660), nei quali l'ambito della giurisdizione è tanto vasto da apparire a molti scrittori potenzialmente illimitato. Negli ordinamenti statuali la possibilità degli organi giudiziari di cooperare alla formazione del fenomeno giuridico appare quindi certamente maggiore in estensione che nelle Comunità europee anche se è molto minore quanto ad intensità (661).

Negli ordinamenti delle Comunità europee si attua poi in maniera del tutto diversa che negli ordinamenti degli Stati la collaborazione degli organi giurisdizionali con organi di tipo diverso ai fini della formazione del diritto. Il fenomeno appare con maggior evidenza nella Comunità economica che

vare dall'ordinamento non sono norme, (a cui i giudici avvenire dovrebbero essere vincolati), ma semplicemente *massime di decisione*, la cui efficacia vincolante, come criteri di condotta, si esaurisce nel caso deciso e all'adozione delle quali i giudici che pronunciano in avvenire non sono minimamente tenuti (*Studio*, citato, p. 200 ss.).

(660) Circa il carattere di tipicità che talvolta assume la funzione giurisdizionale anche negli ordinamenti degli Stati vedi però ALLORIO, nel passo citato nella nota 357.

(661) Su talune conseguenze che discendono dal carattere limitato dei sistemi delle Comunità, vedi SAVATIER, *Le Marché commun au regard du droit international privé*, in *Revue critique de d. i. privé*, 1959, p. 237 ss.

nelle altre due Comunità. Già in un mio precedente scritto (662) avevo messo in rilievo come appaia essenziale, a questo proposito, la funzione di controllo espletata dalla Corte comune sull'attività della Commissione e del Consiglio, ai quali organi, ed in particolare al primo, è affidato il compito di attuare concretamente il Trattato istitutivo nel periodo iniziale. Il sistema giuridico della Comunità sarà così in linea concreta in gran parte delineato dall'azione concorrente della Corte e degli altri due organi istituzionali; e circa i rapporti fra di essi, e la natura degli atti che saranno posti, solamente una esperienza dell'attività della Corte potrà fornire elementi decisivi.

Il significato dell'azione svolta dalla Corte per la realizzazione della Comunità economica, appare tanto più evidente ove si pensi all'insieme di strumenti previsti dal Trattato istitutivo rispetto al funzionamento dei quali l'azione della Corte appare essenziale e che, agendo immediatamente all'interno dei sistemi degli Stati membri, ed in particolar modo operando rispetto all'azione degli organi giurisdizionali, costituiscono un mezzo validissimo d'attuazione del Trattato. Non si dimentichi poi che nell'ordinamento internazionale particolare degli Stati membri si afferma un principio il quale — contrariamente a ciò che avviene nel diritto internazionale generale, ove non ha valore il principio espresso dalla formula *ne bis in idem* (663) — rende illecita la proposizione ad un altro giudice internazionale delle stesse questioni demandate alla Corte e da essa risolte, ciò che rende più efficace l'azione dell'organo giurisdizionale tendente, in collaborazione cogli altri organi, ad attuare il diritto nell'ambito delle Comunità. L'efficacia dell'azione della Corte deve però sempre venir valutata tenendo presenti i caratteri di tipicità della sua giurisdizione per cui essa opera entro limiti ben definiti, in materie tassativamente determinate.

(662) *Sulla funzione della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit.

(663) Sul punto vedi LAMMASCH, *Die Rechtskraft internationaler Schiedsprü-*
che, Oslo, 1913, p. 91 ss.; MORELLI, *La sentenza internazionale*, cit., p. 220 ss.

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 espressioni 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'avere 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 SPENDUTI, *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 concorrano 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 CASETTA, *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'amplessissima 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 pronunzia 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 esplicazione 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 esplicare, 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 difficile 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'ampilissimo 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 pronunciati 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 *Yahrbuch 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 STEINBORFF, *Die Wichtigkeit* 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 esplicitare 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 promuo-

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 Dato, *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 PERGOLA, *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 statutale 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 statutale) 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, utilizzando 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, statuale 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 limitato 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 risolubile 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 ricollegghi 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 gerico*, 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 RIGAUX, *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 risolubili 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 statuale 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 risolubile 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 arreca 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.

INDICE DEI PROVVEDIMENTI PUBBLICATI NELLA RACCOLTA DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE

VOL. I - LUSSEMBURGO 1954-55

- Sentenza del 21 dicembre 1954, causa n. 1/54: Governo della Repubblica Francese c. Alta Autorità, pag. 11 ss.
- Sentenza del 21 dicembre 1954, causa n. 2/54: Governo della Repubblica Italiana c. Alta Autorità, pag. 79 ss.
- Sentenza dell'11 febbraio 1955, causa n. 3/54: Associazione Industrie Siderurgiche Italiane (Assider) c. Alta Autorità, pag. 129 ss.
- Sentenza dell'11 febbraio 1955, causa n. 4/54: Industrie Siderurgiche Italiane (ISA) c. Alta Autorità, pag. 183 ss.
- Sentenza del 21 marzo 1955, causa n. 6/54: Governo del Regno dei Paesi Bassi c. Alta Autorità, pag. 207 ss.
- Sentenza del 28 giugno 1955, causa n. 5/55: Assider c. Alta Autorità (Interpretazione della sentenza in causa n. 2/54), pag. 269 ss.

VOL. II - LUSSEMBURGO 1955-56

- Sentenza del 19 luglio 1955, causa n. 1/55: Antoine Kergall c. Assemblea Comune, pag. 13 ss.
- Sentenza del 23 aprile 1956, cause riunite n. 7/54 e n. 9/54: Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises c. Alta Autorità, pag. 55 ss.
- Ordinanza del 24 novembre 1955, cause riunite n. 7/54 e n. 9/54: Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises c. Alta Autorità, pag. 143 ss.
- Sentenza del 23 aprile 1956, cause riunite n. 8/54 e n. 10/54: Association des Utilisateurs de charbon du Grand-Duché de Luxembourg c. Alta Autorità, pag. 157 ss.
- Ordinanza del 24 novembre 1955, cause riunite n. 8/54 e n. 10/54: Association des Utilisateurs de charbon du Grand-Duché de Luxembourg c. Alta Autorità, pag. 191 ss.
- Sentenza del 16 luglio 1956, causa n. 8/55: Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autorità, pag. 199 ss.
- Sentenza del 29 novembre 1956, causa n. 8/55: Fédération Charbonnière de Belgique c. Alta Autorità, pag. 287 ss.

- Sentenza del 29 novembre 1956, causa n. 9/55: Société des Charbonnages de Bèrkingen - Société des Charbonnages de Monthalen - Société des Charbonnages de Helchteren et Zolder c. Alta Autorità, pag. 321 ss.
- Sentenza del 12 dicembre 1956, causa n. 10/55: Dasa Miranda Mirosevich c. Alta Autorità, pag. 363 ss.
- Sentenza del 17 dicembre 1956, causa n. 1/56: René Bourgaux c. Assemblea Comune, pag. 419 ss.

VOL. III - LUSSEMBURGO 1957

- Sentenza del 20 marzo 1957, causa n. 2/56: Imprese Minerarie del Bacino della Ruhr raggruppate nella « Geitling », ufficio di vendita del carbone della Ruhr, e « Geitling » in proprio c. Alta Autorità, pag. 13 ss.
- Sentenza del 12 luglio 1957, cause riunite n. 7/56, 3/57, 4/57, 5/57, 6/57, 7/57: Algera Dineke, Cicconardi Giacomo, Conturaud Simone, Genuardi Ignazio e Steichen Félicie c. Assemblea Comune, pag. 83 ss.
- Sentenza del 10 dicembre 1957, causa n. 8/56: Acciaierie Laminatoi Magliano Alpi (A.L.M.A. S.p.A.) c. Alta Autorità, pag. 181 ss.
- Sentenza del 10 dicembre 1957, cause riunite n. 1/57 e n. 14/57: Société des Usines à Tubes de la Sarre c. Alta Autorità, pag. 201 ss.
- Ordinanza del 4 dicembre 1957, causa n. 18/57: Ditta J. Nold K.G. c. Alta Autorità (procedimento d'urgenza), pag. 233 ss.

VOL. IV - LUSSEMBURGO 1958 (Gennaio-Luglio)

- Sentenza del 13 giugno 1958, causa n. 9/56: Impresa Meroni & Co. Ind. Metallurgiche S.p.A. c. Alta Autorità, pag. 13 ss.
- Sentenza del 13 giugno 1958, causa n. 10/56: Impresa Meroni & Co., Ind. Metallurgiche, Soc. in accomandita semplice c. Alta Autorità, pag. 53 ss.
- Sentenza del 12 giugno 1958, causa n. 2/57: Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse c. Alta Autorità, pag. 125 ss.
- Sentenza del 12 giugno 1958, causa n. 15/57: Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse c. Alta Autorità, pag. 151 ss.
- Sentenza del 21 giugno 1958, causa n. 8/57: Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges c. Alta Autorità, pag. 217 ss.
- Sentenza del 21 giugno 1958, causa n. 13/57: Wirtschaftsvereinigung Eisen - und Stahlindustrie, Gusstahlwerk Carl Bönnhoff KG., Gusstahlwerk Witten AG., Ruhrstahl AG, Eisenwerk Annahütte, Alfred Zeller c. Alta Autorità, pag. 255 ss.
- Sentenza del 26 giugno 1958, causa n. 9/57: Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française c. Alta Autorità, pag. 355 ss.
- Sentenza del 26 giugno 1958, causa n. 10/57: Société des Anciens Etablissements Aubert et Duval c. Alta Autorità, pag. 391 ss.
- Sentenza del 26 giugno 1958, causa n. 11/57: Société d'Electro-chimie, d'Electro-metallurgie et des Aciéries Electriques d'Ugine c. Alta Autorità, pag. 425 ss.
- Sentenza del 26 giugno 1958, causa n. 12/57: Syndicat de la Sidérurgie du Centre-Midi c. Alta Autorità, pag. 459 ss.

VOL. V - LUSSEMBURGO 1959

- Sentenza del 4 febbraio 1959, causa 17/57: De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg c. Alta Autorità, pag. 11 ss.
- Sentenza del 4 febbraio 1959, causa 1/58: Friedrich Stork & Co. c. Alta Autorità, pag. 43 ss.
- Sentenza del 20 marzo 1959, causa 18/57: Ditta J. Nold K.G. c. Alta Autorità, pag. 87 ss.
- Sentenza del 17 luglio 1959, causa 20/58: Phoenix-Rheinrohr AG., Vereinigte Hütten- und Röhrenwerke, c. Alta Autorità, pag. 157 ss.
- Sentenza del 17 luglio 1959, causa 21/58: Felten und Guillaume Carlswerk Eisen- und Stahl AG e Walzwerke AG, già Böcking & Co. c. Alta Autorità, pag. 205 ss.
- Sentenza del 17 luglio 1959, causa 22/58: Bochumer Verein für Gusstahlfabrikation AG, Niederrheinische Hütte AG e Stahlwerke Südwestfalen AG c. Alta Autorità, pag. 225 ss.
- Sentenza del 17 luglio 1959, causa 23/58: Mannesmann AG, Hoesch-Werke AG, Klöckner-Werke AG, Rheinische Stahlwerke AG e Aktiengesellschaft für Berg- und Hüttenbetriebe c. Alta Autorità, pag. 247 ss.
- Sentenza del 17 luglio 1959, cause riunite 32/58 e 33/58: Société Nouvelle des Usines de Pontlieue - Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) c. Alta Autorità, pag. 271 ss.
- Sentenza del 17 luglio 1959, cause riunite 36/58, 37/58, 38/58, 40/58, 41/58: Società Industriale Metallurgica di Napoli (SIMET), Meroni & C., Industrie Metallurgiche di Erba, Meroni & C., Industrie Metallurgiche di Milano, Ferro (Ferriere Rossi) e Acciaierie San Michele c. Alta Autorità, pag. 327 ss.
- Sentenza del 17 luglio 1959, causa 42/58: Société des Aciers Fins de l'Est (S.A. F.E.) c. Alta Autorità, pag. 377 ss.
- Sentenza del 17 dicembre 1959, causa 1/59: Macchiorlatti Dalmas & Figli c. Alta Autorità, pag. 407 ss.
- Sentenza del 17 dicembre 1959, causa 14/59: Société des Fondries de Pont-à-Mousson c. Alta Autorità, pag. 437 ss.
- Sentenza del 17 dicembre 1959, causa 23/59: Acciaieria Ferriera di Roma (F.E.R. A.M.) c. Alta Autorità, pag. 489 ss.
- Parere in data 17 dicembre 1959 su richiesta dell'Alta Autorità e del Consiglio dei Ministri della C.E.C.A.: Procedimento di revisione a norma dell'art. 95, 3° e 4° comma del Trattato C.E.C.A., pag. 535.

INDICE ALFABETICO DEGLI AUTORI

- ABATE, 246.
 ABRAHAM, 113.
 ACO, 26, 80, 379.
 ALESSI, 56, 329.
 ALLORIO, 38, 214, 383, 385.
 ALVAREZ, 45, 68.
 ANONIMO, 298.
 ANDRASSY, 81, 84.
 ANTOINE, 74, 86.
 ANZILOTTI, 25, 26, 255.
 ARANCIO-RUIZ (Vincenzo), 33.
 ARANCIO-RUIZ (Gaetano), 7, 26, 68, 298.
 AZEVEDO, 69.

 BALASKO, 242.
 BALL, 427.
 BALLADORE PALLIERI, 25, 46, 120, 388, 404, 422.
 BALLREICH, 22, 47.
 BARILE, 18, 204, 344, 365, 366, 368, 380, 381, 383.
 BÄRMANN, 384, 431.
 BASTID, 127, 128, 128, 132, 132, 144, 333.
 BEDJAOU, 127.
 BENTIVOGLIO, 353, 368, 380, 383, 428.
 BENVENUTI, 301.
 BERLIA, 232.
 BERRI, 170, 174.
 BETTI, 236, 380, 384, 420.
 BIAMONTI, 25.
 BINDSCHEDLER, 8.

 BOLDT, 14.
 BORSI, 148, 148, 280, 311.
 BOS, 255, 256.
 BRACCI, 283.
 BOULOUIS, 20, 49, 173, 221, 223, 251, 280, 282, 289, 321, 324, 358, 364, 369.
 BRANSTON, 4.

 CAFFÈ, 13.
 CAHIER, 122.
 CALAMANDREI, 95, 172, 172, 222.
 CALVOSA, 189.
 CAMMEO, 166.
 CANSACCHI, 13, 22, 415.
 CAPOTORTI, 7, 34, 80, 298, 425.
 CAPPELLETTI, 437.
 CARABIBER, 135.
 CARNELUTTI, 43, 43, 46, 48, 60, 208, 239, 252, 262, 262, 266.
 CARSTENS, 10.
 CASETTA, 106, 397.
 CASSESE, 8, 15, 298, 439.
 CASSONI, 293, 320, 369.
 CATALANO, 75, 153, 296, 311.
 CAVARÈ, 27, 33, 58.
 CHIOVENDA, 25, 95, 172, 172, 176, 206, 206, 236, 241, 252, 253.

 DAHM, 267.
 DAIG, 6, 22, 29, 56, 64, 65, 73, 96, 105, 112, 116, 134, 136, 136, 153, 154, 162, 166, 223, 258, 263, 263, 264,

AVVERTENZA: *Nell'indice si comprendono i nomi dei giudici della Corte internazionale di Giustizia autori di opinioni individuali e dissidenti, e gli avvocati generali della Corte Comune di cui si riportano le conclusioni.*

- 278, 297, 299, 327, 330, 333, 336,
336, 338, 414.
DECLEVA, 5, 445.
DEHOUSSE, 7.
DELAHOUSSE, 322.
DELVAUX, 58, 63, 74, 110, 179, 182,
204, 278, 330.
DE NOVA, 116, 232.
DE RICHEMONT, 67, 137, 149, 173, 179,
182, 185, 197.
DE NÉRÉE TOT BABBERICH, 375.
DE SOTO, 4, 4.
DE VISCHER, 70, 410, 417, 419, 422,
436, 441.
DI CAGNO, 111, 417.
DIHN, 131.
DOLLEMAN, 255.
DONNEDIEU DE VABRES, 268.
DUCCI, 22.
DUMON, 291, 297, 422.
DUMON c RIGAUX, 440.
DURANTE, 47, 76, 145, 262, 262.
- EFREMOFF, 180.
EICHLER, 104.
- FABOZZI, 259, 423, 437, 438.
FASCHING, 23.
FAVARA, 279, 283, 290, 325.
FERRARI BRAVO, 131, 158, 241.
FIORELLI, 242.
FLEINER, 68.
FLORIO, 296, 379.
FROSINI, 88, 380.
FURNO, 206, 236.
- GARBAGNATI, 83, 84.
GASPARRI, 16, 47, 47, 64, 72, 75, 109,
118, 277, 278, 280, 298, 317, 320.
GIANNINI, 135.
GIULIANO, 347.
GORI, 54, 279, 280, 283, 287.
GRASSETTI, 14, 31, 50, 110, 112, 112,
116, 116, 117, 120, 201, 289, 350,
351.
GRASSETTI-LAGRANGE, 417.
GROS, 103, 391.
GUARINO (Antonio), 76.
- GUARINO (Giuseppe), 417.
GUGGENHEIM, 35, 176, 211, 242.
GUGLIELMETTI, 417.
GUICCIARDI, 77, 223, 253, 256, 394.
- HABSCHIED, 80.
HAMERO, 191, 212, 319, 353.
HAMMES, 23, 74, 99, 151, 153, 197,
371, 402.
HAURIU, 147, 148, 320.
HÉRAUD, 69.
HUDSON, 255.
- INSTITUT ROYAL DES RELATIONS INTERNA-
LES, 74.
- JÄENICKE, 50, 310, 406, 422.
JAEGER, 95.
JEANTET, 364.
JERUSALEM, 31, 85, 99, 110, 117, 142,
145, 286, 291, 356, 392.
JSAY, 259.
- KAUFMANN, 268, 299.
KELSEN, 378.
KRAUS, 389.
KRYLOV, 69.
KUNZ, 25.
- LAGAVANT, 220.
LADOR-LEDERER, 13.
LAGRANGE, 11, 11, 27, 29, 30, 39, 45, 50,
61, 61, 89, 114, 117, 219, 221, 226,
250, 256, 257, 288, 291, 322, 325, 330,
341, 352, 353, 361, 362, 364.
LAGRANGE-GRASSETTI (vedi Grassetti-La-
grange).
LALIVE, 122, 131.
LAMMASCH, 34, 386.
LANGROD, 128.
LA PERCOLA, 419, 438.
LAUN, 117.
LEONI, 419.
LESSONA, 239.
LAUTERPACHT, 144, 353, 368.
L'HUILLIER, 170, 277.
LIEBMAN, 47, 71, 266.
LUSSAN, 287.

- LUZZATTO, 76.
MALINTOPPI, 69, 286, 287, 296, 426, 431.
MANDRIOLI, 214.
MARMO, 135.
MASON, 13.
MATHIJSEN, 50, 167, 227, 250, 286, 290, 291, 292, 313, 314, 321, 351, 423.
MATTHIES, 17, 49, 111, 143, 243, 316, 316, 413.
MAYER-MALY, 291.
MICHELI, 54, 60, 77, 123, 206.
MICLIAZZA, 3, 5, 15, 19, 23, 27, 35, 41, 48, 49, 64, 71, 77, 81, 86, 103, 135, 142, 157, 201, 232, 236, 286, 297, 297, 299, 311, 348, 353, 356, 361, 378, 385, 388, 404, 409, 410, 415, 430, 441, 445.
MINOLI, 33, 135, 135.
MONACO, 13, 15, 96, 117, 265, 295, 296, 296, 297, 298, 333, 349, 355, 389, 423, 431, 431.
MORELLI, 3, 3, 5, 7, 20, 26, 34, 56, 71, 84, 93, 130, 158, 188, 232, 253, 253, 259, 265, 268, 355, 386, 404, 445.
MONTESANO, 206.
MORTARA, 175.
MORTATI, 434.
MOSER, 140, 392.
MOSLER, 13, 44, 324, 349.
MUCH, 137, 341.
MÜNCH, 44, 44, 57, 60, 64, 74, 87, 96, 137, 140, 143, 144, 273, 308, 308, 321, 334, 339, 392, 417, 417, 419, 420.
NERI, 52, 120, 201, 215, 222, 277, 322, 327, 327, 350.
ODENT, 137, 324.
OPHÜLS, 51, 75, 118, 140, 292.
ORESTANO, 77.
PAONE, 259.
PAU, 363.
PEKELIS, 77, 77.
PERASSI, 3, 31, 435.
PIERANDREI, 95.
PUGLIESE, 33, 76, 76.
QUADRI, 2, 2, 25, 35, 48, 48, 171, 232, 236, 295, 372, 419, 419, 428.
RANDALL, 13.
RAULT, 60.
REDENTI, 60, 437.
REUTER, 27, 29, 65, 72, 110, 117, 151, 287, 316, 349, 351, 354, 356, 356, 356, 361, 362, 402.
RIBOLZI, 33.
RIEBEN, 12.
RIGAUX e DUMON (vedi Dumon e Rigaux).
RIVERO, 61, 187, 352, 353, 361, 365.
ROBLLOT, 150, 151.
ROEMER, 199, 200, 211, 228, 290, 317, 340, 341, 342, 353, 358.
ROLIN, 89.
ROMANO (Alberto), 80, 226.
ROMANO (Santi), 3, 43, 80, 166, 225, 431, 433.
ROSENNE, 81, 212, 242, 255.
RUINI, 48, 131, 261.
SALMON, 45.
SALVIOLI (Gabriele), 26, 190, 246, 256.
SALVIOLI (Giuseppe), 172.
SANDULLI, 95, 166, 283, 300.
SATTA, 60, 60, 256.
SAUER (Ernst), 17.
SAVIGNY, 95.
SAVATIER, 385.
SCERNI, 81, 130, 157, 214, 238.
SCHLOCHAUER, 17, 50, 85, 89, 140, 142, 355, 359, 389.
SCHÜLE, 111, 298.
SCHUPFER, 273.
SCHWAB, 80.
SCHWELB, 348.
SCHÖNKE, 33.
SCHUMAN, 109.
SEGNI, 95, 299.
SIORAT, 368.
SERENI, 8, 8, 15, 19, 27, 28, 41, 66, 69, 109, 127, 128, 171, 237, 242, 275, 294, 296, 348, 355.

- SOCINI, 22, 419.
SOLUS, 172.
SPERDUTI, 5, 5, 19, 35, 47, 76, 140, 277, 308, 334, 355, 375, 378, 397, 423, 426, 427, 427, 428, 445.
SPIELENBURG, 13.
STEINDORFF, 17, 17, 20, 45, 50, 52, 88, 111, 113, 114, 122, 123, 217, 235, 245, 281, 282, 286, 311, 314, 315, 316, 316, 317, 319, 320, 321, 324, 325, 351, 393, 412.
STENDARDI, 153, 417, 436, 436, 441.
STONE, 368.
TAYLOR, 268.
THON, 77.
TOSATO, 276.
TRIEPEL, 268.
ULE, 74, 273, 391.
URI, 102.
VALENTINE, 56, 160, 178, 179, 194, 195, 246, 271, 308, 331, 333, 334, 387.
v. d. HEYDTE, 145, 308.
VAN HOUTTE, 103, 398.
VAN HECKE, 268.
VERDROSS, 27, 45, 356, 372, 443.
VIGNES, 16, 74, 274, 393.
VITTA, 329.
WALINE, 335.
WIGNY, 277.
WINIARSKI, 69.
WOLF, 128.
WOLFF, 409.
WENGLER, 87.
WITENBERG, 255.
WOLTERS, 314, 322.
YFSEN, 409.
ZANOBINI, 148, 166.
ZEMANEK, 356, 426.
ZICCARDI, 77, 84, 361, 388, 388, 409, 426.
ZORICIC, 69.

INDICE GENERALE

CAPITOLO I

CARATTERI GENERALI DELLA CORTE

	PAG.
1. Premesse generali	1
2. La funzione della Corte rispetto alle Comunità e rispetto agli Stati membri	2
3. L'azione esplicata dalla Corte nell'ordinamento particolare delle Comunità	7
4. Caratteristiche dell'azione nell'ambito delle singole Comunità	12
5. Sulla natura giurisdizionale della Corte comune	24
6. L'efficacia dell'attività giurisdizionale della Corte rispetto ai sistemi giuridici in cui essa opera	33

CAPITOLO II

NATURA E CLASSIFICAZIONE DELLE ATTIVITÀ DELLA CORTE

7. Premesse generali	41
8. I fini dell'attività giurisdizionale della Corte	42
9. La tutela di interessi nei sistemi delle Comunità e il diritto di azione. - Carattere limitato di quest'ultimo	46
10. La giurisprudenza della Corte in materia di tutela di interessi	48
11. Sui rapporti fra interesse tutelato ed azione esperibile	51
12. Sui vari tipi di provvedimenti della Corte: sentenze di mero accertamento, sentenze di accertamento costitutivo, sentenze costitutive, sentenze dispositive, sentenze di condanna e sentenze in materia sanzionatoria	55
13. L'attività consultiva della Corte comune: caratteristiche e fini di essa	64

CAPITOLO III

L'AMBITO DI GIURISDIZIONE DELLA CORTE PRINCIPI GENERALI

14. L'impostazione del problema ad opera della dottrina	73
15. Sulla necessità di ricorrere sia al concetto di azione che al concetto di controversia per determinare l'ambito di giurisdizione della Corte	76

	PAG.
16. Le caratteristiche generali della giurisdizione della Corte	80
17. Azione e controversia: utilizzazione dei due concetti e loro caratteristiche	82
18. I principi sulla giurisdizione nel quadro delle Comunità europee	85
19. La giurisdizione rispetto ad azioni e la giurisdizione rispetto a controversie nei casi concreti	88

CAPITOLO IV

CLASSI E TIPI DI AZIONI

RISPETTO ALLA GIURISDIZIONE DELLA CORTE

20. Sulle azioni esperibili dagli Stati membri	91
21. Sulle azioni esperibili dagli organi delle Comunità	103
22. Sulle azioni spettanti alle imprese e alle associazioni di imprese in generale - Sul concetto di impresa nel sistema delle Comunità	108
23. Quali azioni possano venire introdotte dalle imprese e dalle associazioni di imprese nella Comunità del carbone e dell'acciaio	115
24. Quali azioni possano venire introdotte dalle persone fisiche e giuridiche nella Comunità economica europea e nella Comunità atomica	122

CAPITOLO V

LE CLASSI DI CONTROVERSIE SOGGETTE ALLA CORTE

25. La giurisdizione rispetto alle controversie con i funzionari e i dipendenti	127
26. La giurisdizione rispetto alle controversie nascenti da un contratto stipulato con le Comunità	133
27. La giurisdizione in materia extra contrattuale	137
28. La giurisdizione in materia internazionale	139
29. La giurisdizione in materia sanzionatoria	147

CAPITOLO VI

LINEAMENTI DEL PROCESSO INNANZI ALLA CORTE

30. Norme organizzative e norme processuali. I principi organizzativi della Corte comune	157
31. Le norme che disciplinano il procedimento innanzi alla Corte. Le fonti di tali norme	163
32. Le caratteristiche del procedimento	167
33. Linee fondamentali del procedimento. La fase scritta	173
34. La fase istruttoria	178
35. La decisione della causa	183

	PAG.
36. Integrazione e modificabilità delle sentenze della Corte	188
37. La posizione dei terzi nel giudizio	196
38. Il procedimento sommario	202
39. Il procedimento incidentale	208

CAPITOLO VII

ASPETTI E PROBLEMI DEL PROCESSO INNANZI ALLA CORTE

40. La disciplina della legittimazione processuale	213
41. La giurisdizione della Corte relativa a questo problema	217
42. I principi relativi all'oggetto del processo	225
43. I rapporti fra domanda, oggetto del processo e provvedimento della Corte	228
44. I principi relativi agli atti processuali	234
45. I rapporti fra l'organo giurisdizionale e le parti	239
46. Il giudizio circa la ricevibilità e il giudizio circa il merito delle azioni promosse	244
47. Sui rapporti fra i due momenti della decisione	251
48. L'efficacia dei provvedimenti della Corte	257
49. Il problema della esecutorietà dei provvedimenti della Corte negli Stati membri	261

CAPITOLO VIII

IL GIUDIZIO DI ANNULLAMENTO
DEGLI ATTI DEGLI ORGANI DELLE COMUNITÀ

Sezione I

CARATTERISTICHE DELLE AZIONI DI ANNULLAMENTO
NEL SISTEMA DELLA CORTE

50. Premesse generali	271
51. Sugli scopi della giurisprudenza di annullamento nei sistemi delle Comunità	272
52. Sugli atti che possono formare oggetto di un'azione di annullamento. Principi comuni ai tre sistemi	279
53. Problemi particolari relativi alla determinazione delle classi di atti soggetti ad impugnazione nell'ambito della Comunità del carbone e dell'acciaio	285
54. Problemi particolari nell'ambito della Comunità economica europea e della Comunità atomica	295
55. Sulla nullità e sulla impugnazione degli atti - Rapporti tra i due problemi	302

Sezione II

SUI MOTIVI DELLE IMPUGNAZIONI E SULLA NATURA DEL PROVVEDIMENTO

	PAG.
56. Premesse generali	306
57. L'impugnabilità di un atto per incompetenza: possibilità di una pronuncia in via preliminare, in via principale ed in via pregiudiziale	307
58. L'impugnabilità per violazione di norme sostanziali	312
59. L'impugnabilità per violazione dei Trattati istitutivi e delle norme relative alla loro applicazione	315
60. L'impugnabilità per sviamento di potere	319
61. Sviamento di potere e violazione di norme nei ricorsi per omissione degli organi delle Comunità	325
62. Su alcune caratteristiche dei provvedimenti di annullamento	329
63. Sui provvedimenti che accertano una omissione degli organi istituzionali	332
64. Provvedimenti di annullamento e provvedimenti di tipo diverso	338

CAPITOLO IX

LA FUNZIONE INTERPRETATIVA DELLA CORTE

65. Premesse generali	343
66. L'azione della Corte nelle tre Comunità e il suo aspetto unitario	345
67. L'efficacia dell'azione della Corte rispetto ai sistemi delle Comunità	346
68. Il Trattato istitutivo della Comunità del carbone e dell'acciaio e la sua interpretazione	350
69. Il richiamo al diritto internazionale da parte della Corte secondo il Trattato di Parigi	354
70. Il riferimento al diritto statale nel sistema della C.E.C.A.	361
71. Le fonti del diritto nei sistemi dei Trattati di Roma	370
72. Problemi generali d'interpretazioni relativi alle tre Comunità	373
73. L'azione della Corte comune e la formazione del sistema giuridico delle Comunità	379

CAPITOLO X

LA POSIZIONE DELLA CORTE NEGLI ORDINAMENTI DELLE COMUNITÀ E DEGLI STATI MEMBRI

Sezione I

L'AZIONE DELLA CORTE NELL'AMBITO DEI SINGOLI SISTEMI

74. Il carattere unitario dell'azione della Corte	387
75. Le caratteristiche del fenomeno giurisdizionale nelle Comunità europee	392
76. Aspetti tipici dell'azione della Corte nelle diverse espressioni del suo potere	398

	PAG.
77. L'attività della Corte diretta ad attuare i sistemi della Comunità . Attuazione immediata e attuazione differita	404
78. La collaborazione della Corte di giustizia con gli altri organi istituzionali. Analisi del problema rispetto alla Comunità economica . .	411
79. Gli aspetti del problema nella Comunità atomica	415
80. L'efficacia dei provvedimenti della Corte negli ordinamenti degli Stati membri e in particolare nell'ordinamento italiano	417
81. L'azione della Corte rispetto alla configurazione delle Comunità europee	421
82. Il fenomeno dell'inserzione del sistema comunitario negli ordinamenti degli Stati membri e la sua configurazione giuridica	425

Sezione II

L'AZIONE DELLA CORTE RISPETTO AI CONFLITTI FRA I SISTEMI

83. L'azione della Corte diretta a determinare l'ambito di efficacia rispettivo degli ordinamenti delle Comunità europee e degli Stati membri	429
84. La distinzione fra gli ordinamenti delle Comunità europee e degli Stati membri. Rilievo e aspetti del problema	442
<i>Indice delle sentenze riportate nella Raccolta della giurisprudenza della Corte</i>	447
<i>Indice degli autori citati</i>	451

Redattore : prof. avv. FRANCO PASTORI

Direttore responsabile : prof. CARLO BO

