CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI

presentate il 6 luglio 1988

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il signor Richard Hamill, funzionario britannico di grado A6 presso la Commissione delle Comunità europee e all'epoca dei fatti ispettore della direzione « Concorrenza », vi chiede di condannare l'istituzione da cui dipende al risarcimento dei danni materiali e morali derivanti dall'arresto che egli subì in Gran Bretagna il 9 ottobre 1984.

Nel corso di un'indagine relativa ad una truffa internazionale compiuta mediante un giro di assegni falsi, la polizia di Londra, sospettando che il ricorrente fosse direttamente coinvolto in tale reato, telefonò (20 settembre 1984) al servizio di sicurezza della Commissione per chiedere notizie sul suo conto. Undici giorni dopo, l'ufficio di Berlaymont le rispose informandola della qualifica di Hamill, del suo indirizzo a Bruxelles, dei dati riguardanti la sua autovettura, dei periodi di ferie da lui richiesti, di quelli che ancora gli spettavano e dei suoi spostamenti nel tempo in cui si erano svolti i fatti delittuosi. Il 9 ottobre un impiegato dello stesso servizio comunicò a Scotland Yard che quella mattina Hamill sarebbe partito in aereo da Bruxelles per compiere nel Regno Unito una missione ispettiva presso alcune imprese siderurgiche.

Giunto puntualmente all'aeroporto di Luton, Hamill fu interrogato e tratto in arresto. Il giorno successivo, un funzionario della Commissione si recò nel carcere in cui egli era detenuto per ritirare i documenti relativi al suo incarico e vi incontrò il prigioniero. Quest'ultimo lo pregò di trovargli un « solicitor » affermando che fino ad allora la polizia gli aveva negato qualsiasi assistenza legale. Il funzionario non dette seguito alla richiesta e Hamill si vide assegnare un difensore solo il giorno — 12 ottobre — in cui fu formalmente imputato di « conspiracy to steal » e « conspiracy to use a false instrument ». Condotto dinanzi al giudice il 13 ottobre, egli venne scarcerato il 23 seguente, previo sequestro del passaporto. Il documento gli fu poi reso, dietro cauzione, in data 22 marzo 1985.

Nel frattempo (24 ottobre 1984), la Commissione aveva sospeso il ricorrente dal servizio pur conservandogli il diritto allo stipendio. Tale provvedimento fu revocato il 3 aprile 1986 e cioè dopo che, con sentenza del 14 febbraio, l'Old Bailey di Londra ebbe assolto l'imputato da entrambi i capi d'accusa.

Il 3 giugno 1986 Hamill presentò una domanda di risarcimento ai sensi dell'articolo 90, n. 1, dello statuto dei funzionari. Non avendo ricevuto risposta, egli introdusse (11 novembre 1986) un reclamo che fu respinto dalla Commissione con decisione del 15 giugno 1987. Il dipendente, tuttavia, aveva già depositato il ricorso in esame (10 giugno 1987) chiedendovi di condannare l'istituzione a pagargli 5 milioni BFR,

con gli interessi di mora a decorrere dal 3 giugno 1986. Dal canto suo, la convenuta si è opposta a tale pretesa ritenendola infondata e sollevando una parziale eccezione d'irricevibilità.

2. Dico subito che su questa eccezione non mi soffermerò più di tanto. Lungi dal far riferimento, come afferma la Commissione, all'articolo 215, primo comma del trattato CEE, il ricorso è stato correttamente introdotto in base agli articoli 90 e 91 dello statuto dei funzionari e, poiché i termini di presentazione risultano osservati, esso va dichiarato ricevibile.

Veniamo dunque al merito. Il ricorrente rimprovera alla Commissione: a) di aver organizzato il suo arresto concertandosi a tal fine con le autorità del Regno Unito; b) di aver violato l'obbligo di assistenza previsto dall'articolo 24 dello statuto non provvedendo a cercargli un difensore di fiducia e ad avvisare i suoi familiari.

A sostegno del primo addebito Hamill afferma che i servizi di sicurezza della Commissione non si limitarono a informare la polizia londinese di alcuni suoi dati personali. Essi anticiparono deliberatamente la data della sua missione, prevista in origine per la fine d'ottobre, al solo scopo di consegnarlo nelle mani di Scotland Yard, risparmiando così a quest'ultima gli ostacoli giudiziari e i tempi lunghi che avrebbero comportato un interrogatorio nella sua città di residenza ed eventualmente il suo arresto. In altri termini, senza la trama ordita dalla Commissione, Hamill non sarebbe stato catturato a Luton e ingiustamente detenuto; per averlo a loro disposizione le autorità d'oltre Manica avrebbero dovuto rivolgere a quelle belghe una rogatoria e una domanda di estradizione, cioè applicare procedure che prevedono garanzie di cui egli si sarebbe avvalso.

Più succinta è l'argomentazione su cui fa leva la seconda accusa. L'intervento di un avvocato — afferma Hamill — avrebbe certamente impedito che la grave lesione arrecata al suo diritto di difesa dalla polizia britannica e conseguentemente la sua permanenza in carcere si protraessero per più di una settimana.

I danni, infine, sono materiali e morali. I primi riguardano anzitutto la salute e la carriera di Hamill, entrambe seriamente compromesse; poi, le spese legali e il costo del suo forzato soggiorno in Gran Bretagna. I secondi sono dovuti sia al discredito personale causato dall'arresto e dalla sospensione amministrativa, sia all'omessa informazione dei familiari che seppero dell'arresto solo attraverso i giornali.

3. Da queste censure la Commissione si difende trincerandosi essenzialmente dietro il principio che la obbligherebbe a cooperare con le magistrature e con le polizie nazionali ogniqualvolta non siano posti in discussione i privilegi e le immunità dei suoi dipendenti.

Che dire della tesi così riassunta? A me sembra che essa vada insieme qualificata e corretta. Come affermano gli articoli 18 e 19 del protocollo 8 aprile 1965, i privilegi e le immunità di cui godono i funzionari europei sono loro accordati nel solo interesse della Comunità; è escluso dunque che quegli speciali vantaggi siano invocabili nei casi in cui il detto interesse non risulti minacciato e i diritti fondamentali dell'individuo non appaiano lesi (su una linea analoga, per i funzionari internazionali in genere, cfr. Plan-

tey: *The international civil service*, New York, 1984, pagg. 105, 371 e seguenti; Duffar: *Contributions à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, 1982, pag. 71 e seguenti).

D'altra parte, i diritti dei paesi membri e lo *jus gentium* non forniscono elementi univoci a cui stregua stabilire se ed in quale misura un'amministrazione internazionale sia tenuta a collaborare con gli organi di uno Stato che indaghino su un suo dipendente sospettato di aver commesso un delitto. Un simile obbligo, infatti, è generalmente ammesso nei confronti dell'autorità giudiziaria, mentre non sembra esserlo quando si tratti della polizia. E però anche vero che nessuna norma vieta di prestare a quest'ultima la necessaria assistenza.

Se tali rilievi sono esatti, mi pare ragionevole concludere che le istituzioni comunitarie non hanno alcun obbligo (e, *a fortiori*, alcun potere) di spingere la loro cooperazione con gli organi inquirenti degli Stati membri fino a prendere parte attiva nelle loro indagini. A detti organi, invece, esse non possono tacere le informazioni che possiedono su fatti la cui ignoranza ostacolerebbe lo svolgimento dell'inchiesta.

4. Ciò premesso, torniamo alla prima accusa del ricorrente. Come si ricorderà, egli afferma che il suo arresto fu il risultato di una *combine* tra la Commissione e le autorità britanniche: Scotland Yard, infatti, non avrebbe potuto effettuarlo se la prima non avesse modificato il calendario degli incarichi di Hamill e in particolare il giorno della sua trasferta nel Regno Unito, notificandole contemporaneamente la nuova data.

Ora, i fatti esposti dalle parti non sembrano confermare questa ricostruzione degli eventi; in particolare, non risulta provato che i cambiamenti apportati al programma delle missioni siano stati decisi per ragioni contrarie od estranee all'interesse del servizio. L'unico elemento sicuro — perché riconosciuto dalla stessa Commissione — di cui la Corte disponga è la telefonata del 9 ottobre 1984. Non vi sono dubbi, in altre parole, che quella mattina un solerte funzionario di Berlaymont comunicò alla polizia britannica l'ora di arrivo di Hamill e altri dettagli della sua missione.

Il nostro esame deve dunque concentrarsi su tale comunicazione. Si può ritenere che la Commissione fosse abilitata a profferirla in forza del suo generico obbligo di collaborare con la polizia di uno Stato membro? Io credo di no. Alla luce di quanto ho detto *sub* n. 3, una cosa è dare risposte circostanziate a domande che mirano all'accertamento dei fatti su cui verte l'indagine (e tali furono, per esempio, le notizie che la Commissione fornì a Scotland Yard il 1° ottobre 1984 sugli spostamenti di Hamill nell'epoca del reato), altra cosa è offrire di propria iniziativa informazioni non solo strettamente attinenti all'interesse del servizio, ma in nessun modo dirette a gettar luce sui fatti di cui il funzionario è sospettato e addirittura suscettibili di mettere la polizia in condizioni di interrogarlo e di arrestarlo.

Così agendo, la Commissione ha: a) tenuto una condotta tale da porsi in rapporto di causalità diretta con gli eventi dannosi per il ricorrente che ad essa sarebbero seguiti; b) sottratto al ricorrente le garanzie che gli

spettavano in ragione della sua residenza sul territorio belga. Il perché è ovvio. Da un canto, affermare che Hamill sarebbe stato comunque catturato in occasione di un successivo viaggio nel Regno Unito, e perciò anche se la Commissione non avesse avvertito la polizia britannica, è una mera e irrilevante congettura. D'altro canto, il funzionario fu privato di quella che può sicuramente definirsi una sua legittima aspettativa. Hamill aveva infatti ogni ragione di supporre che, dovendo le indagini di cui era oggetto passare attraverso le procedure previste dalle leggi belghe, egli avrebbe fruito dei relativi diritti (così, quello di esser ascoltato dal giudice di Bruxelles in sede di delibazione sulla fondatezza delle accuse).

La telefonata del 9 ottobre, in definitiva, andò ben oltre i limiti dell'obbligo a cui è soggetta la Commissione e, anche se non nel quadro di un complotto, permise alle autorità britanniche di aggirare le garanzie offerte al funzionario da norme precise. È lecito pertanto concludere che essa costituì una grave negligenza e fondò con certezza la responsabilità dell'istituzione.

5. Passiamo al secondo addebito. Hamill — si è visto — sostiene che la Commissione non provvide ad assisterlo come le imponeva l'articolo 24 dello statuto. Sta di fatto, tuttavia, che tale norma mira a proteggere il funzionario dalle aggressioni di cui è vittima « *a motivo* della sua qualità e delle sue funzioni » (il corsivo è mio), ed è certo che le indagini, la cattura e la detenzione subite dal ricorrente non soddisfano questa condizione. Sembra, al contrario, che nella vicenda della truffa egli sia rimasto coinvolto a seguito di comportamenti incauti o troppo disinvolti e che nell'interrogatorio di Luton si sia dimostrato quanto meno reticente.

In tali circostanze — ossia dinanzi a misure restrittive della libertà personale che non investivano il ricorrente in quanto funzionario e potevano apparire giustificate — la Commissione non aveva l'obbligo di fornire a Hamill un avvocato e, a rigore, neppure quello di avvisare i suoi familiari. Hamill, del resto, non ha provato di avere rivolto un'esplicita richiesta in quest'ultimo senso al dipendente dell'istituzione che gli fece visita.

6. Poche parole, per finire, sulle pretese del ricorrente. Com'è evidente, il risarcimento dovutogli deve limitarsi ai danni che sono in diretto rapporto di causalità con la negligenza imputabile alla Commissione: dunque, e tenendo conto di quanto ho appena affermato, al solo pregiudizio che deriva dalla mancata fruizione delle garanzie di cui il funzionario si sarebbe valso se l'interrogatorio e l'eventuale arresto avessero avuto luogo nel suo Stato di residenza.

Sulla scorta di vari precedenti (cfr. in particolare le sentenze 15 dicembre 1982, causa 158/79, Roumengous/Consiglio, Racc. 1982, pag. 4379, e 7 novembre 1985, causa 145/83, Adams/Commissione, Racc. 1985, pag. 3539), reputo opportuno che le parti si accordino in merito alla relativa liquidazione.

7. Alla luce delle considerazioni che precedono, vi propongo:

a) di condannare la Commissione a risarcire il danno subito dal signor Richard Hamill per il fatto d'essere stato arrestato in Gran Bretagna il 9 ottobre 1984 a seguito delle notizie che l'istituzione aveva fornito alla polizia britannica e che di fatto gli sottrassero la possibilità di venir interrogato nel suo Stato di residenza secondo le procedure previste dalla legge di quest'ultimo;

b) di respingere per il resto il ricorso;

c) di invitare le parti a comunicare alla Corte, entro un certo termine, l'entità del risarcimento su cui si saranno accordate o, in caso di dissenso, le rispettive conclusioni corredandole di ogni utile dato;

d) di riservare la pronuncia sulle spese.