Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand dell'11 giugno 1968 [1]

Signor Presidente, signori Giudici,

Un incidente stradale, banale e ciò nondimeno grave, vi darà l'occasione di precisare, su rinvio della Corte di cassazione belga, i limiti dell'immunità di giurisdizione, attribuita dai protocolli ai dipendenti delle Comunità europee « per gli atti da loro compiuti in veste ufficiale, comprese le loro parole e il loro scritti ».

I fatti sono semplici. Il sig. Sayag, ingegnere di grado A/6 presso l'Euratom, incaricato con ordine di missione di far visitare gli impianti di Mol a due delegati di imprese private, i sigg. Leduc e Van Hassen, si recava da Bruxelles al luogo predetto con la propria autovettura, nella quale avevano preso posto pure le due persone testé menzionate. A Herselt, per non aver rispettato la precedenza a un incrocio, provocava una collisione nella quale rimaneva ferito, come pure i suoi trasportati, uno dei quali in modo molto grave. Dopo uno scambio di vedute, fra il ministero degli affari esteri belga e i servizi dell'Euratom, sulla questione del se al momento dell'incidente egli agisse in veste ufficiale, veniva iniziato un procedimento a suo carico. Il tribunale penale di Bruxelles respingeva l'eccezione d'improcedibilità dell'azione penale — che il Sayag aveva sollevato richiamandosi all'immunità di giurisdizione — per il motivo che l'immunità era stata *tolta* dalla Commissione. La Corte d'appello decideva invece che l'immunità non doveva esser tolta giacché essa copre soltanto gli atti compiuti dai dipendenti nell'esercizio effettivo delle loro funzioni, non già quelli commessi in occasione dell'esercizio di dette funzioni; l'atto compiuto dal Sayag (che era ingegnere e non autista al servizio dell'Euratom) nel recarsi al luogo della missione, rientra nella seconda categoria. La Corte d'appello condannava quindi l'imputato a varie pene e, statuendo sull'azione civile, lo condannava unitamente al suo assicuratore, S.A. Zürich, a risarcire il danno al Leduc e all'assicuratore di quest-ultimo, S.A. La Concorde. Il Sayag e la Zürich ricorrevano in cassazione, deducendo come primo mezzo la violazione degli articoli 11 e 17 del protocollo sui privilegi e le immunità della CEEA, in data 17 aprile 1957. Con sentenza 12 febbraio 1968 la Corte di cassazione, senza occuparsi per il momento dei due altri mezzi proposti, vi ha chiesto d'interpretare l'articolo 11 *a*) di detto protocollo

1 — Traduzione dal francese.

— divenuto nel frattempo l'articolo 12 *a*) del protocollo allegato al trattato di Bruxelles dell'8 aprile 1965 — e più precisamente di dichiarare « se l'immunità di giurisdizione prevista da detta disposizione sia applicabile ai dipendenti della Comunità, qualora gli atti che hanno dato luogo ad un'azione giudiziaria siano stati da essi compiuti nell'esercizio delle loro funzioni e siano in rapporto con la loro attività professionale, ovvero l'immunità riguardi solo gli atti in cui si concreta l'esercizio effettivo delle loro funzioni abituali o d'istituto ».

I

1. Come è detto nella sentenza di rinvio, la disposizione da interpretare ha identico tenore nei due protocolli del 1957 e del 1965, quest'ultimo entrato in vigore il 1º luglio 1967, cioè quando il ricorso in cassazione era stato proposto. Qualunque sia il protocollo da applicarsi — punto sul quale non è necessario vi pronunziate — la vostra competenza a conoscere della domanda d'interpretazione è fuori dubbio. Per il primo protocollo, essa si desume dal combinato disposto degli articoli 150 e 207 del trattato CEEA; per il secondo, dall'articolo 30 del trattato dell'8 aprile 1965, il quale rende applicabile, alle disposizioni di quest'ultimo trattato e del protocollo allegato, le disposizioni del trattato CEEA relative alla vostra competenza e all'esercizio della stessa.

2. Benché la disposizione di cui trattasi sia limitata e precisa, non se ne può tuttavia stabilire la portata senza ricollocarla nel contesto del protocollo onde comprenderne la funzione. La prima fonte è l'articolo 191 del trattato CEEA : « *La Comunità* gode, sui territori degli Stati membri, delle immunità e privilegi *necessari all'assolvimento dei suoi compiti*, alle condizioni definite da un protocollo separato ». Quanto a quest'ultimo documento, che fa parte integrante del trattato, esso contiene norme molto diverse a seconda dei casi. Esso garantisce, ad esempio, l'inviolabilità dei locali e degli archivi della Comunità; pone i membri dell'assemblea in una situazione praticamente ricalcata sulle immunità parlamentari tradizionali; concede « le immunità diplomatiche d'uso » alle missioni dei paesi terzi accreditate presso la Comunità e, con una formula un pò diversa, ai rappresentanti degli Stati membri che partecipano ai lavori delle istituzioni della Comunità, nonché ai loro consiglieri e periti, « i privilegi, le immunità e le agevolazioni d'uso, » durante l'esercizio delle loro funzioni e durante i loro viaggi da o per il luogo della riunione. Per i dipendenti della Comunità, però, il protocollo non può limitarsi ad un richiamo agli usi, diplomatici o meno; negli articoli 11-14 esso enumera i vari vantaggi di cui godono (immunità di giurisdizione, dispensa dalle norme relative all'immigrazione, importazioni in

franchigia del mobilio e dell'autovettura, esenzione dalle imposte nazionali degli stipendi versati dalla Comunità) o quanto meno di cui possono godere, giacché spetta al Consiglio stabilire le categorie di dipendenti ai quali dette disposizioni si applicano, in tutto o in parte. Infine il protocollo precisa, all'articolo 17, che i privilegi, le immunità e le agevolazioni sono concesse esclusivamente nell'interesse della Comunità. Non ci si deve quindi lasciare influenzare dagli argomenti che vengono comunemente addotti per spiegare le immunità diplomatiche : carattere rappresentativo dell'agente diplomatico — extra-territorialità — reciprocità tra Stati — né dalle conseguenze che essi implicano. Senza dubbio la ragion d'essere dell'agevolazione concessa al dipendente può variare a seconda dei casi : sul piano fiscale si tratta di garantire l'uguaglianza tra dipendenti e, per la libertà d'immigrazione e le importazioni in franchigia, si vuole evitare ogni intralcio alle assunzioni senza distinzione di nazionalità; queste agevolazioni sono però nell'interesse della Comunità, che ne costituisce l'esclusiva giustificazione, anche se, secondo la sentenza Humblet (6-60, Raccolta VI-1960, pag. 1122) il dipendente può farle valere direttamente e in proprio nome dinanzi al giudice competente.

II

Alla luce di queste considerazioni si deve esaminare la disposizione controversa.

L'articolo 11 del protocollo stabilisce che, sul territorio di ciascuno Stato membro, i dipendenti, qualunque sia la loro nazionalità, godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti *in veste ufficiale*, ivi comprese le parole e gli scritti.

Ciò, dice l'articolo, salvi restando gli articoli 152 e 188 del trattato (che stabiliscono la competenza di questa Corte a pronunziarsi sulle controversie tra la Comunità e i suoi dipendenti e che lasciano allo statuto il compito di disciplinare la loro responsabilità personale nei confronti della Comunità stessa). L'immunità così definita sussiste dopo la cessazione dalle funzioni. D'altro lato, l'articolo 17, 2° comma, precisa che ciascuna istituzione della Comunità ha l'obbligo di togliere l'immunità concessa a un dipendente ogni qualvolta essa reputi che ciò non è contrario agli interessi della Comunità.

1. Senza dubbio il funzionario europeo, come qualunque altro individuo, deve rispettare le leggi del paese in cui si trova, ma l'immunità di giurisdizione osta a che egli sia citato in giudizio, tanto penale quanto civile, in conseguenza degli atti che essa copre e fintanto che essa non è stata tolta. L'azione giudiziaria

può quindi essere inibita da due distinti impedimenti. Si deve anzitutto stabilire se l'atto di cui trattasi rientri *per sua natura* fra le ipotesi contemplate dall'articolo 11, 2° comma. Si tratta di una questione di qualificazione che abbisogna di una valutazione obiettiva, ma chi sarà competente ad effettuarla? La logica del sistema vieta di far appello alle autorità nazionali; l'istituzione da cui dipende il funzionario è meglio di ogni altro in grado di sapere in quale qualità egli abbia agito e se esista un nesso sufficiente — che preciserò più avanti — tra il suo atto e i compiti delle Comunità. Così pure è prescritto che, nell'applicare il protocollo, le istituzioni della Comunità agiscano di concerto con gli organi responsabili dello Stato membro di cui trattasi, e noi sappiamo che in effetti la Commissione viene invitata dalle autorità belghe a pronunziarsi ogni qualvolta venga iniziato un procedimento penale a carico di uno dei suoi dipendenti. Questo sistema è certo preferibile a quello degli Stati Uniti, in cui i tribunali paiono rimettersi completamente alla valutazione del dipartimento di Stato.

La valutazione delle istituzioni comunitarie non è tuttavia inappellabile. In caso di dissenso, il dipendente può valersi dell'articolo 90 dello statuto, indi adire questa Corte. Oppure, come nel presente caso, è il giudice nazionale che, avendo dei dubbi circa l'opinione espressa dall'istituzione, si rivolge a voi, in conformità all'articolo 150 del trattato CEEA, giacché anche l'interpretazione del protocollo può influire sulla sua competenza.

Ancora più importante è il compito dell'istituzione, qualora si tratti di togliere l'immunità; non si vede infatti in qual modo la sua decisione potrebbe essere sottoposta ad un controllo giurisdizionale efficace. Il rifiuto di togliere l'immunità può dar luogo ad un conflitto con le autorità dello Stato di cui trattasi, come la decisione positiva può essere criticata dal dipendente; tuttavia, il potere praticamente discrezionale di cui essa dispone nel valutare l'interesse della Comunità attribuisce al suo obbligo un carattere puramente morale ed esclude — almeno per quanto riguarda la motivazione — il controllo del giudice comunitario.

2. Ciò premesso, come risolvere la questione che vi è stata deferita?

Secondo la Corte di cassazione belga, la formula « atti compiuti da funzionari in veste ufficiale » può essere interpretata nei due modi seguenti : in senso ampio, essa riguarda gli atti compiuti dal dipendente nell'esercizio delle sue funzioni ed aventi un rapporto con la sua attività professionale. In senso più stretto, essa si riferisce soltanto agli atti che costituiscono esercizio delle funzioni abituali o d'istituto.

Non è vostro compito pronunziarvi nel merito della causa pendente dinanzi al giudice belga; non si può tuttavia negare che le circostanze della controversia hanno influito sul modo in

cui la questione vi è stata presentata e che le osservazioni svolte per iscritto e oralmente vi hanno fatto ampiamente richiamo. In senso ampio, perché l'immunità sussista è sufficiente che il fatto sia avvenuto mentre il funzionario si recava nel luogo della missione al volante dell'autovettura di sua proprietà, giacché il fatto non è evidentemente senza rapporto col suo lavoro, e ciò indipendentemente dal tenore dell'ordine di missione ed altresí dalle conseguenze, a norma dello statuto, del fatto che il dipendente si serve del proprio autoveicolo. In senso più stretto, s'insisterà al contrario sulla circostanza che il responsabile dell'incidente era ingegnere (le cui attribuzioni non sono precisamente note, ma non erano comunque quelle di un autista) per dimostrare che l'atto non è coperto dall'immunità. Gli argomenti a favore dell'una e dell'altra opinione sono stati svolti egregiamente all'udienza dagli illustri patroni del Sayag e del Leduc; non starò quindi a ripeterli. Vorrei invece soffermarmi sulla tesi sostenuta fin dall'inizio dalla Commissione ed esposta con molto vigore nella fase orale, giacché essa pone in luce gli stretti rapporti sussistenti fra l'articolo 11 e l'articolo 17, rapporti che, a mio parere, costituiscono il nocciolo della questione.

L'esistenza delle Comunità non menoma di per sé il principio della sovranità dello Stato, la quale continua ad esercitarsi nella propria sfera, sul proprio territorio, nei confronti di chiunque : al pari delle norme di polizia, l'amministrazione della giustizia dev'essere salvaguardata. Detta sovranità può essere limitata dall'immunità unicamente qualora ciò sia necessario onde consentire all'istituzione, che agisce attraverso i suoi dipendenti, di espletare i suoi compiti senza esserne impedita da provvedimenti normativi, o di altro genere, delle autorità nazionali : in altri termini, l'immunità ha lo scopo di dirimere il conflitto che può determinarsi tra l'espletamento di detti compiti comunitari e le leggi nazionali.

La Commissione vi ha fornito degli esempi di conflitti del genere, traendoli dalla realtà : si tratta del medico consulente che deve poter esercitare le sue funzioni nello Stato di cui non ha la cittadinanza senza essere per questo processato per esercizio illegale della medicina. Si tratta — e la stampa ne ha recentemente parlato — dei funzionari che devono poter mantenere dei contatti, per conto della Comunità, con funzionari dei paesi dell'Est, ovvero recarsi in questi paesi, senza essere in seguito a ciò esposti alla curiosità indiscreta della polizia. Se ne possono addurre altri : quando, ad esempio, al momento della crisi di Suez, per economizzare la benzina il paese in cui questa Corte ha sede vietò di circolare in automobile la domenica, il divieto non poteva comunque applicarsi alle autovetture che circolavano per le esigenze della CECA.

È dunque sulla Comunità che si deve porre l'accento. Perché

l'immunità sussista, ci si deve trovare di fronte ad un atto, ad una presa di posizione orale o scritta, che sia veramente opera della stessa istituzione, che l'impegni ufficialmente. È essa che deve essere protetta e l'immunità avvantaggia solo di riflesso i suoi dipendenti, qualora la Comunità si esprima per loro tramite, ovvero essi compiano degli atti comunitari ed esercitino i poteri dell'istituzione.

In queste condizioni, è comprensibile che l'immunità venga limitata al caso in cui il funzionario esercita delle attribuzioni specifiche della Comunità. Ciò si avvicina molto all'idea espressa dal prof. Mario Miele, nella sua opera sui privilegi e le immunità dei funzionari internazionali (pag. 40), là dove dice che, per essere coperto dall'immunità, l'atto deve rientrare nella sfera delle funzioni proprie del dipendente. Si deve anzitutto stabilire, egli aggiunge, se vi sia un *nesso o un rapporto di causalità necessario* fra l'atto e le mansioni proprie del dipendente.

Orbene, il compito dell'Euratom e dei suoi dipendenti è quello di adottare dei regolamenti o delle decisioni, di stipulare dei contratti, di effettuare dei lavori nei centri di ricerca. Da questo punto di vista, ci si potrebbe perfino chiedere se la guida di un'autovettura di servizio, da parte di un autista delle istituzioni, sia cosí strettamente connessa al funzionamento della Comunità da dar luogo all'immunità. Comunque, per quanto riguarda l'uso dell'autovettura privata da parte di un dipendente, la risposta mi pare debba essere negativa, giacché la guida di un autoveicolo non rientra nelle attribuzioni professionali, nelle funzioni del dipendente, ma è puramente facoltativa. Non insisterò su questo punto : il confronto tra l'allegato VII dello statuto e l'ordine di missione mostra che l'uso dell'autovettura è autorizzato, ma non obbligatorio, ed ha luogo sotto la responsabilità del dipendente. Di conseguenza, in caso di reato non è necessario che l'istituzione tolga l'immunità poiché questa non sussiste.

3. A questo punto rilevo che il ricorrente in cassazione, sig. Sayag, vi ha formalmente comunicato che, benché chieda di fruire dell'articolo 11 del protocollo, egli ritiene che l'immunità debba essere tolta in conformità dell'articolo 17 e ammette quindi di dover subire le conseguenze giudiziarie del reato da lui commesso. Questo desiderio di difendere il trattato in sé, questo rispetto delle forme mi sembrano tanto più degni di nota in quanto si osservano, non già in un giurista, ma in un tecnico. Essi consentono per altro di comprendere che la questione che vi è stata deferita non è la sola che sorga in una controversia di questo genere, né è in pratica la più importante. In concreto, il problema è quello dei rapporti fra le disposizioni del protocollo relative all'immunità di giurisdizione e l'articolo 188 del trattato CEEA, che riguarda la responsabilità extra-contrattuale della Comunità : una volta assodato che un atto è coperto dal-

l'immunità in quanto è stato compiuto da un dipendente in veste ufficiale, come non ammettere ch'esso è stato compiuto nell'esercizio delle funzioni del dipendente e che del danno derivatone è direttamente responsabile la Comunità? Ed anche se l'istituzione credesse opportuno togliere l'immunità, la Comunità non sarebbe cionondimeno responsabile?

Detta questione dei rapporti fra i due testi, che è stata accennata all'udienza non è certo mia intenzione affrontarla qui; vorrei semplicemente dire che non vi è necessariamente corrispondenza fra le due nozioni e che non è affatto escluso che un atto che non viene considerato come compiuto da un dipendente in veste ufficiale, ai sensi dell'articolo 11 del protocollo, sia ciò nondimeno un atto da lui compiuto nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'articolo 188 del trattato CEEA. Forse un giorno vi dovrete occupare di questo problema e dovrete risolverlo applicando i principi generali comuni ai diritti degli Stati membri.

4. Detto questo, e limitandomi alla questione che vi è stata sottoposta, non sono sicuro che sia possibile risolverla esattamente scegliendo una delle due alternative prospettate dalla Corte di cassazione. Ritengo che sarebbe più esatto, e al tempo stesso più indicativo per l'alta giurisdizione belga, il dichiarare, come la Commissione vi ha suggerito, che l'immunità sussiste soltanto qualora un funzionario, compreso in una delle categorie stabilite in conformità all'articolo 15 del protocollo, compia, in un campo direttamente connesso all'applicazione del trattato o al funzionamento dell'istituzione, un atto che rientra nelle sue attribuzioni specifiche.

Vi propongo infine di statuire che sulle spese spetta pronunziarsi alla Corte di cassazione belga.