CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 6 MAGGIO 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Pende dinanzi a voi un ricorso per risarcimento, proposto da Mario Berti, dipendente della Commissione delle Comunità europee, contro tale istituzione a seguito di un infortunio subito dal figlio minorenne di questi durante un soggiorno in colonia.

I — Gli antefatti sono i seguenti:

Con nota di servizio 5 febbraio 1971, il direttore generale del Personale e dell'Amministrazione della Commissione a Bruxelles informava i dipendenti di tale istituzione che: «come gli anni precedenti, durante le vacanze scolastiche di Pasqua 1971, *sarebbero state* organizzate delle colonie per i loro figli».

Le «condizioni finanziarie» allegate alla nota precisavano l'ammontare delle spese del soggiorno, «*viaggio ed assicurazione compresi*», a carico dei genitori, previa deduzione del contributo finanziario della Commissione, variabile a seconda della retribuzione.

In corso di causa ci è stato detto che la Commissione aveva stipulato l'assicurazione in oggetto con la Compagnia di assicurazioni generali Mercator, di Anversa. Più precisamente, si trattava di una «assicurazione responsabilità civile» e di una «assicurazione individuale contro gli infortuni».

Ai sensi dell'art. 11 delle «Condizioni particolari», «la copertura del rischio "infortuni" è alternativa e non può essere cumulata con le garanzie per il rischio "responsabilità civile"; di conseguenza, le prestazioni garantite dall'assicurazione individuale contro gli infortuni sono dovute solo previa manleva completa da parte del danneggiato o dei suoi aventi causa ed a condizione che essi rinuncino ad ogni azione di responsabilità civile nei confronti degli assicurati».

Tuttavia, la questione se il far valere l'assicurazione contro gli «infortuni» impedisca di far valere l'assicurazione «responsabilità civile» riguarda solo la Commissione ed il suo assicuratore. Il testo di questi contratti non è mai stato portato a concoscenza dei genitori. Negli opuscoli per l'iscrizione ai centri di vacanze era detto semplicemente: «l'assicurazione non copre i furti e gli oggetti perduti o rotti deliberatamente». Ora, il contraente di una polizza di assicurazione collettiva (la Commissione) rende generalmente noti agli assicurati (i genitori) in modo assai preciso i loro diritti ed i loro obblighi. Poiché ciò non è avvenuto, questi contratti costituiscono, per i dipendenti della Commissione, una «res inter alios acta».

Alla nota di servizio era allegato un bollettino d'iscrizione contenente una clausola che autorizzava l'amministrazione a trattenere le spese di soggiorno dalla retribuzione del dipendente; il bollettino doveva essere riconsegnato al servizio sociale della Commissione.

Avendo preso conoscenza della nota di servizio, Mario Berti, dipendente della

1 — Traduzioni dal francese.

Commissione a Bruxelles di grado D1, decideva di mandare il figlio Paolo, allora di 7 anni, nella casa di vacanze «La Petite Merveille» di Durbuy, nelle Ardenne belghe, che era consigliata per i ragazzi da 6 a 14 anni. La categoria D, di cui Mario Berti fa parte ancora oggi, corriponde a funzioni manuali o di servizio che richiedono conoscenze del livello della scuola elementare.

Dal punto di vista degli addetti, la direzione e l'amministrazione della casa di vacanze era affidata ad una coppia di inegnanti ed era previsto un istitutore per ciascun gruppo di 10 ragazzi. Per i figli dei dipendenti delle istituzioni europee erano riservati da sessanta ad ottanta posti.

Il 7 aprile 1971, il piccolo Paolo, mentre si divertiva su un'altalena installata nel territorio del comune di Durbuy, cadeva così malamente da fratturarsi il mascellare superiore e rompersi i quattro incisivi superiori permanenti.

Per questo sinistro, non si è mai parlato di responsabilità del comune di Durbuy poiché, a quanto pare, non si trattava di un problema di materiale difettoso.

Con telex 14 aprile 1971, la Commissione segnalava il sinistro al proprio mediatore di assicurazioni, Van Breda, dichiarando che il modulo con la dichiarazione sarebbe seguito.

Da parte sua, il 30 aprile 1971 la casa di vacanze «La Petite Merveille» rendeva noto alla Commissione di avere avvertito l'8 aprile 1971 il proprio assicuratore, «La Royale Belge», di Bruxelles, precisando che «i bambini giocavano sotto la sorveglianza di due istitutori». (Il contratto d'assicurazione stipulato da «La Petite Merveille» non è stato prodotto, malgrado la vostra richiesta).

La Commissione ha precisato che, nei primi sei mesi successivi all'infortunio, la «Royale Belge» ha pagato le spese mediche rivalendosi sulla Compagnia Mercator, ad esclusione della quota già rimborsata a Mario Berti nel quadro del regime di previdenza sociale di cui beneficiano i dipendenti delle Comunità in forza del loro Statuto (capitolo 2 del titolo 5). Tuttavia, nel fascicolo non vi è alcun documento in merito.

Il 22 maggio 1975, il dott. P. Doms, stomatologo, stendeva un referto medico in cui dichiarava, in particolare, di ritenere opportuna l'estrazione di un dente malformato e l'applicazione di cinque protesi mobili provvisorie; queste protesi, da rinnovarsi ogni anno, dovevano essere portate fino al compimento del 18° anno. Per il periodo successivo, si doveva prevedere un ponte fisso composto di otto elementi.

Il 3 giugno 1975, un altro medico, il dott. A. Reychler, concludeva: «mancano gli incisivi laterali superiori, nonché l'incisivo centrale superiore destro .. Vi è ritenzione del canino superiore sinistro ... La conservazione dell'incisivo centrale superiore sinistro appare molto problematica ... Si deve prevedere una protesi ...».

Il 2 aprile 1976, riferendosi al carteggio precedente (che non figura nel fascicolo), l'avvocato al quale si era rivolto Mario Berti scriveva al direttore generale del Personale e dell'Amministrazione della Commissione per fargli presente che le lesioni erano consolidate e per chiedergli cosa intendesse fare in merito all'indennizzo del suo cliente, tenuto conto del costo delle protesi, del danno morale (che stimava in 250 000 BFR almeno) e del danno estetico (che stimava

in 250 000 BFR a causa della tenera età del danneggiato).

Il 28 aprile 1976, l'ufficio «Azioni sociali» della Commissione trasmetteva all'ufficio «Assicurazione-malattia» della medesima copia dei due precitati referti medici e della lettera del detto avvocato, chiedendogli che lo tenesse «al corrente dell'evasione della pratica da parte degli assicuratori».

Il 10 maggio 1976, il sig. Albert Wegener, consigliere presso la Direzione generale Personale e Amministrazione, inviava al mediatore Van Breda i detti documenti, pregandolo di «trasmetterli agli assicuratori per parere».

Dopo aver nuovamente visitato il bambino il 29 settembre 1976, il dott. Reycheler comunicava al padre, il 3 novembre 1976, che l'infortunio aveva provocato la perdita e l'estrazione dei quattro incisivi superiori permanenti e «che bisognava evidentemente pensare ad una protesi».

Il 30 settembre 1977, il consigliere Wegener trasmetteva al mediatore Van Breda un nuovo conteggio delle spese per il ragazzo, precisando: «la pratica deve restare aperta».

Il 18 settembre 1978, la Compagnia Mercator, riferendosi ad una lettera inviatale dal Van Breda il 12 settembre 1978 (che non figura nel fascicolo), rendeva noto a questo che il danno morale ed il danno estetico, cui alludeva l'avvocato di Mario Berti nella lettera del 2 aprile 1976, non erano coperti dalla polizza (limitandosi l'obbligo della Compagnia Mercator alle spese mediche normali); che la responsabilità della Commissione andava esclusa e che per il resto non era più possibile tornare su una pratica risalente all'inizio del 1976.

Il 28 settembre 1978, il Van Breda, riferendosi alla lettera della Commissione 18 settembre 1978 (questa ha dichiarato che in effetti doveva trattarsi della lettera 30 settembre 1977 con la quale essa faceva presente al mediatore che la pratica doveva restare aperta), rendeva noto all'ufficio «Assicurazione» della Commissione che, secondo i referti medici, le lesioni del ragazzo erano consolidate sin dall'inizio del 1976 e confermava che l'indennizzo chiesto dall'avvocato per il danno estetico e morale non era a carico della Compagnia Mercator. Chiedeva quindi alla Commissione di fargli cortesemente sapere se potesse «considerare chiusa la pratica».

Il 26 ottobre 1976, la Commissione, nella persona del sig. Wegener, comunicava a Mario Berti di aver dichiarato, il 18 settembre 1978 (si tratta in effetti del 30 settembre 1977), «che la pratica in oggetto doveva restare aperta». Gli comunicava inoltre la risposta della Compagnia Mercator sopra riferita, e gli chiedeva di farle cortesemente sapere se potesse «considerare chiusa la pratica».

Infine — e giungiamo così agli antefatti più recenti della presente causa — il 17 aprile 1980 Mario Berti si rivolgeva al segretario generale della Commissione per chiedere che gli venisse «attribuita un'invalidità permanente, provocata da illecito di un dipendente della Commissione, nonché per il danno morale che ne era conseguito». Precisava inoltre che la

pratica relativa a questo infortunio si trovava presso il sig. Albert Wegener.

L'ufficio responsabile registrava la domanda il 22 aprile 1980 come «domanda ai sensi dell'art. 90 dello statuto». Il giorno seguente essa veniva trasmessa alle superiori autorità come «reclamo», errore evidente, poiché si trattava solo di una domanda. Non le veniva dato alcun seguito.

Il 29 ottobre 1980, «a causa del silenzio-rifiuto opposto alla domanda del 22 aprile 1980», Mario Berti proponeva un reclamo amministrativo per via gerarchica, registrato come tale il 10 novembre 1980 e trasmesso anch'esso alle superiori autorità. Questo reclamo, come la domanda che l'aveva preceduta, rimaneva senza risposta.

Stando così le cose, Mario Berti ha proposto, il 29 maggio 1981, un ricorso col quale vi chiede di condannare la Commissione a risarcirlo del danno materiale e morale sofferto dal figlio a seguito dell'infortunio subito, danno stimato in 500 000 franchi belgi, con riserva di riduzione od aumento in corso di causa: e di designare uno o tre periti che saranno incaricati di stendere un referto sui postumi dell'infortunio onde consentire l'accertamento obiettivo dell'ammontare dell'indennizzo da assegnargli.

II — A parere della Commissione siete incompetenti a statuire su questo ricorso, tanto nell'ipotesi in cui esso sia fondato sull'art. 179 del Trattato (e sugli artt. 90 e 91 dello statuto) quanto nella ipotesi che tragga fondamento dall'art. 178 (e dall'art. 215) del Trattato.

1) La Commissione sostiene, anzitutto, che il ricorso non rientra nell'ambito degli artt. 179 del Trattato o 90 e 91 dello statuto, poiché si tratta di una controversia fra un terzo e la Commissione, vertente sul risarcimento dei danni derivanti da un infortunio da questo terzo subito.

In proposito, devo rilevare che la controversia non sussiste tra la Commissione ed il figlio di Mario Berti, ma tra quella ed il padre del ragazzo; questi è un dipendente che agisce in nome del figlio sul quale esercita la patria potestà e di cui è il legale rappresentante. A norma dell'art. 179 del Trattato, siete competenti per decidere ogni lite fra la Comunità ed i suoi dipendenti nei limiti e nei casi determinati dallo statuto o risultanti dal «regime applicabile agli altri agenti».

2) In secondo luogo, la Commissione sostiene che l'infortunio subito dal figlio del ricorrente non è riconducibile ad un atto illegittimo della Commissione, ma ad un preteso illecito di uno dei suoi institutori. Si tratta, quindi, di un'azione per responsabilità extracontrattuale della Commissione, basata sull'art. 215, 2° comma, del Trattato. Del resto, il ricorrente ha ammesso nella replica che il ricorso era fondato «in particolare sugli artt. 178 e 215 del Trattato», modificando così il fondamento della domanda originaria.

Non ritengo, tuttavia, che il fatto che il ricorrente si sia avvalso del ricorso gerarchico debba ritorcersigli contro.

A norma dell'art. 43, prima frase, del Protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, «le azioni contro la Comunità in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine. La prescrizione è interrotta sia dall'istanza presentata alla Corte, sia dalla preventiva richiesta che il danneggiato può rivolgere all'istituzione competente della Comunità». La Corte interpreta queste disposizioni nel senso di permettere al danneggiato che intende avvalersi del disposto dell'art. 215 del Trattato di rivolgersi direttamente a questa Corte. La circostanza che il danneggiato si rivolga all'istituzione competente della Comunità (la Commissione) e che questa si astenga dal rispondere non consente di invocare la prescrizione contro il danneggiato. Il reclamo ai sensi dell'art. 90 dello statuto, anche se non precisa l'ammontare dei danni ed anche se è finalizzato ad una composizione amichevole, costituisce pur sempre una preventiva richiesta a norma dell'art. 43 del Protocollo sullo statuto della Corte.

Quando il danneggiato è un dipendente comunitario o un membro della sua famiglia, ritengo conforme ai principi di una sana amministrazione che egli cominci col rivolgersi alla Commissione per tentare di comporre la controversia in via amichevole: il ricorso presentato ai sensi dell'art. 91 dello statuto del personale resta peraltro sostanzialmente un'azione di risarcimento.

Nella sentenza Meyer-Burckhardt del 22 ottobre 1975, avete affermato:

«una controversia tra un dipendente e l'istituzione da cui egli dipende o dipendeva, controversia vertente sul risarcimento di un danno, si pone, nel caso in cui tragga origine dal rapporto d'impiego intercorrente fra l'interessato e l'istituzione, nell'ambito dell'art. 179 del Trattato e degli artt. 90 e 91 dello statuto e si trova, in merito particolarmente alla sua ricevibilità, al di fuori del campo di applicazione tanto degli artt. 178 e 215 del Trattato, quanto dell'art. 43 dello statuto della Corte CEE» (Racc. 1975, pag. 1181, considerando 7).

«Se l'azione di annullamento e l'azione di risarcimento costituiscono effettivamente dei rimedi giuridici distinti, ciò non toglie che, nell'ambito delle controversie tra i dipendenti e le istituzioni, gli artt. 90 e 91 dello statuto, non fanno alcuna distinzione tra essi, per quanto riguarda il procedimento, tanto amministrativo quanto contenzioso, cui esse possano dar luogo.

. . .

Ai termini dell'art. 91, ogniqualvolta si tratta di una controversia vertente sulla legittimità di un atto che rechi pregiudizio al ricorrente, la Corte è competente, a prescindere dalla natura dell'azione» (pag. 1182, considerando 10)

«. . .

In considerazione dell'autonomia dei diversi rimedi giuridici, il ricorrente aveva facoltà di optare per l'uno o per l'altro, o per entrambi congiuntamente, ma doveva comunque proporre il ricorso nel termine di tre mesi dalla reiezione del reclamo» (considerando 11).

Nelle conclusioni per questa causa, l'Avvocato generale Warner (pag. 1189) aveva sostenuto: «che è chiaro che la Corte ha, nei procedimenti ex art. 179, lo stesso potere di attribuire un risarcimento dei danni che le compete nei procedimenti ex art. 178».

Più recentemente, nella sentenza resa nella causa Reinarz, il 17 febbraio 1977, avete aggiunto che «poiché nelle cause di cui all'art. 179 questa Corte ha compe-

tenza anche di merito, essa può pronunciarsi, in tal sede, non soltanto sulla validità dell'atto impugnato, ma anche sulla riparazione del danno eventualmente subito dall'interessato a causa di un atto che violi i diritti ad esso attribuiti dallo statuto» (Racc. 1977, pag. 298, considerando 11).

Non mi sembra possa contestarsi che la presente causa è stata promossa da una persona che si vale della sua qualità di dipendente, solleva un problema da risolvere nell'ambito del regime da applicarsi ai dipendenti della Comunità, e trae origine dal rapporto di lavoro, in senso lato, fra l'interessato e l'istituzione.

Indipendentemente dal fatto che le colonie erano organizzate per i figli dei dipendenti, questo rapporto si desume dal fatto che il prezzo del soggiorno «comprendeva l'assicurazione», variava a seconda della retribuzione di base del dipendente, doveva essere trattenuto sullo stipendio, ed infine che si è fatto ricorso in primo luogo al regime di previdenza sociale dei dipendenti per ovviare alle conseguenze dell'infortunio.

III — Nel merito, la Commissione assume che mancano i presupposti tanto della sua responsabilità contrattuale (art. 215, 1° comma) quanto di quella extracontrattuale (art. 215, 2° comma).

— In primo luogo, la casa di vacanze che ospita i ragazzi è un'impresa privata, retta dal diritto commerciale belga, aperta a tutti i ragazzi ed avente personale proprio; i suoi istitutori non fanno parte del personale della Commissione.

— Anche volendo ammettere che gli istitutori sotto la cui sorveglianza il ragazzo giocava al momento dell'infortunio possano essere considerati institutori della Commissione, il ricorrente non ha tuttavia fornito alcuna prova di un illecito loro imputabile.

Le circostanze in cui si è svolto l'infortunio restano in effetti oscure. Ma l'art. 215 non richiede affatto l'esistenza di un illecito e l'assicurazione ha appunto lo scopo di far fronte alle difficoltà cui può dar luogo la prova dell'illecito.

La responsabilità dell'assicurato deriva dalla mancanza o dall'insufficienza dell'indennizzo convenuto con l'assicuratore per un danno di eccezionale gravità. Mi sembra che il miglior modo per evitare che le istituzioni siano sommerse da domande di risarcimento consista nel predisporre adeguate garanzie.

Del resto, sia l'assicurazione responsabilità civile, sia l'assicurazione contro gli infortuni stipulate dalla Commissione pongono come condizione il sussistere di un illecito.

A norma dell'art. 12 delle «condizioni generali per tutti i rischi garantiti»,

«la garanzia dell'assicuratore si estende a tutte le attività della colonia; la parola "attività" va interpretata nel senso più lato, ivi compreso:

. . .

f) le escursioni, i tirocinii, i viaggi, le passeggiate, le visite di luoghi o di monumenti, organizzate dalla direzione della colonia . . .».

A norma dell'art. 14, «la compagnia dichiara di conoscere sufficientemente il rischio al momento della firma della polizza ed esonera la controparte da ogni più ampia descrizione . . .».

Per la garanzia «infortuni», le condizioni particolari prevedevano «il pagamento degli indennizzi contemplati nelle condizioni particolari dattiloscritte [che non sono state prodotte] ogniqualvolta una delle persone, espressamente indicate in queste condizioni, subisca un infortunio durante le attività della colonia».

A norma dell'art. 6 delle condizioni particolari relative all'assicurazione responsabilità civile, «la copertura è limitata . . . agli eventi che si producono quando queste persone [le persone assicurate] si trovano o dovrebbero trovarsi sotto la sorveglianza o il controllo diretto o indiretto dell'autorità competente o di qualsiasi altra persona che la sostituisca o alla quale essa abbia delegato i suoi poteri o dalla quale essa si è fatta o si è fatta far sostituire, anche tacitamente».

La questione se «l'autorità competente» abbia delegato i suoi poteri agli istitutori non riguarda i genitori, che ignoravano il tenore di questa clausola. Nei loro confronti, la Commissione aveva assunto direttamente il compito di sorvegliante dei ragazzi e di organizzatrice della colonia, anche se gerente ne era la casa di vacanza od il suo personale.

La giurisprudenza cui la Commissione si richiama (Conseil d'État, 21 marzo 1980, Vanderiele, AJDA 1980, pag. 437) riguarda una situazione diversa: quando un'associazione privata organizza delle colonie per i ragazzi di un comune, la responsabilità dell'infortunio subito da uno di questi ragazzi ricade effettivamente sull'associazione, che ha una personalità giuridica distinta da quella del comune.

Ma nel caso presente, la colonia è stata organizzata, se non dalla Commissione, quantomeno dal suo servizio sociale, che non ha una personalità giuridica autonoma rispetto a quello della Commissione. Per quanto riguarda quelli fra i ragazzi della casa di vacanze «La Petite Merveille», i cui genitori erano dipendenti della Commissione, esso era il gestore del servizio sociale pubblico «colonie» della Commissione. Proprio a questa quindi Mario Berti poteva attribuire in primo luogo la responsabilità dell'infortunio subito dal figlio.

IV — Infine, la Commissione aggiunge che il danneggiato non è privo di ogni possibilità di agire, poiché gli compete, in forza del diritto belga, un'azione di responsabilità nei confronti tanto degli istitutori, quanto dei loro datori di lavoro privati.

Questo assunto mi sembra inverta i termini del problema: spetta alla Commissione chiamare eventualmente in garanzia la Compagnia Mercator, sua assicuratrice, come è stabilito all'art. 14 del contratto d'assicurazione «responsabilità civile». Ancora una volta, Mario Berti conosceva solo la Commissione ed aveva rapporti soltanto con essa. Egli non ha affatto dato manleva e non ha mai rinunciato espressamente a far valere la responsabilità della Commissione. Ritenendo essa stessa che la pratica «non era chiusa», ha lasciato intendere al ricorrente di essere il suo garante.

Non è ammissibile sostituire all'obbligazione diretta della Commissione, derivante dalla nota di servizio distribuita al personale, quella di un assicuratore; l'istituzione non può lasciare a questo il compito di regolare, in caso d'infortunio,

i problemi di copertura del rischio che ne derivano, limitandosi a fungere da intermediario tra l'assicuratore ed il danneggiato.

L'art. 25, 1° comma, dello statuto dispone, in modo molto generale, che «il funzionario può presentare un'istanza all'autorità della sua istituzione che ha il potere di nomina». Se il ricorrente si era sbagliato — in buona fede — sul procedimento da seguire, sarebbe stato corretto che la Commissione lo avvertisse. Per contro, essa non ha risposto né alla sua domanda, né al suo reclamo. Avete avuto più volte l'occasione di qualificare «una cattiva abitudine» questo silenzio opposto dall'amministrazione. Nella sentenza Korter, del 26 febbraio 1981, avete affermato che «la nascita e lo sviluppo della controversia sono stati favoriti dall'atteggiamento dell'amministrazione . . ., in particolare . . . dal suo rifiuto di fornire al ricorrente una qualsiasi spiegazione . . ., non si può . . . rimproverare al ricorrente di aver presentato un ricorso per reagire contro quello che egli poteva considerare come un comportamento arbitrario dell'amministrazione nei suoi confronti» (Racc. 1981, pag. 629, considerando 19).

Nella sentenza Morbelli del 21 maggio 1981, la Corte ha ricordato «la buona fede cui devono informarsi i rapporti, anche contenziosi, tra la Commissione ed i suoi dipendenti» (Racc. 1981, pag. 1372, considerando 14).

Per il resto, ritengo che le parti potranno accordarsi senza troppe difficoltà sull'ammontare del danno da risarcire. Altrimenti dovranno nuovamente adire questa Corte.

Nella fase attuale, vi propongo pertanto di statuire:

— che le eccezioni sollevate dalla Commissione in merito alla vostra incompetenza sono infondate,

— che la responsabilità della Commissione sussiste in linea di principio,

e di condannare la Commissione alle spese.