Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile.

2° Le spese sono poste a carico dei ricorrenti.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Everling Chloros Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 ottobre 1982.

Per il cancelliere
H. A. Rühl
amministratore principale

Il presidente
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 5 OTTOBRE 1982

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Mi sia consentito di riassumere, prima di tutto, brevemente, i fatti di questa causa. Con due decisioni del 30 luglio 1980 — confermate il 28 luglio 1981 dopo un breve periodo di sospensione — il Ministro della giustizia del Granducato del Lussemburgo rifiutò alla signora M., che all'epoca era cittadina portoghese, l'autorizzazione d'ingresso e di soggiorno nel Granducato, e le ritirò la

carta d'identità di straniera. La signora M. fu quindi costretta ad allontanarsi dal territorio lussemburghese; ma nell'ottobre del 1981 vi rientrò, per contrarvi matrimonio con un funzionario del Parlamento europeo residente a Lussemburgo, il signor D., cittadino belga. Subito dopo, la signora M. optò per la nazionalità del marito. Dopo essere stata informata di questi eventi, l'autorità lussemburghese, in data 3 dicembre 1981, oppose all'interessata un nuovo rifiuto, che ribadì il 10 dicembre seguente, respingendo la richiesta dell'avvocato della signora M. che fossero quanto meno sospesi così il rifiuto d'ingresso e di soggiorno come il ritiro della carta d'identità.

Il 4 gennaio 1982, il signor D. e sua moglie hanno presentato davanti a questa Corte un ricorso contro il Granducato del Lussemburgo, affermando che le misure prese a carico della signora M. sarebbero contrarie all'articolo 12, lettera b) del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (adottato dagli Stati membri ai termini dell'articolo 28 del Trattato di Bruxelles dell'8 aprile 1965 sulla fusione degli esecutivi comunitari). Ricordo che, ai sensi del citato articolo 12, lettera b), nè i funzionari ed altri agenti della Comunità, nè i loro coniugi e i familiari a loro carico, sono sottoposti sui territori degli Stati membri alle disposizioni che limitano l'immigrazione e alle formalità di registrazione degli stranieri.

Lo Stato convenuto ha eccepito che il ricorso sarebbe irricevibile per incompetenza della Corte. Tale eccezione è basata sul motivo che il vigente Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, a differenza del precedente Protocollo CECA, non prevede alcuna possibilità per i singoli di sottoporre direttamente alla Corte le controversie relative alla sua interpretazione e applicazione.

La Corte ha deciso di trattare il profilo della ricevibilità del ricorso separatamente da quello del merito. La procedura orale (svoltasi il 14 settembre 1982) si è pertanto limitata a questo profilo, che sarà anche il solo oggetto delle presenti conclusioni.

2. Il Trattato istitutivo della CECA era accompagnato da un Protocollo sui privilegi e sulle immunità della Comunità che, al suo articolo 16 — inserito nel capo VI, Disposizioni generali — stabiliva: «Ogni controversia concernente l'interpretazione o l'applicazione del presente Protocollo sarà sottoposta alla Corte». Il carattere manifestamente ampio di questa disposizione permise alla Corte di affermare — nella sentenza del 16 dicembre 1960, relativa alla causa 6/60, Humblet c/ Stato belga (Racc. 1960, p. 1093) — che un singolo avesse il potere di proporre in nome proprio un ricorso alla Corte medesima, a tutela dei diritti soggettivi derivanti dal Protocollo, nonostante il fatto che nessuna norma del Trattato CECA consente agli individui di adire direttamente la giustizia comunitaria, nell'ipotesi di una violazione di quel Trattato imputata ad uno Stato membro (v. il brano della citata sentenza concernente la ricevibilità del ricorso, in Raccolta citata, p. 1114 ss.).

I successivi Trattati istitutivi della CEE e dell'Euratom furono a loro volta accompagnati da due Protocolli (di identico contenuto) sui privilegi e sulle immunità; in essi il testo del Protocollo CECA risultò allargato e rimaneggiato, ma non venne inserita alcuna norma di contenuto equivalente al citato articolo 16, né, co-

munque, relativa alla soluzione delle controversie. Nel 1965, il Trattato istitutivo di un Consiglio unico e di una Commissione unica delle Comunità europee ha espressamente abrogato i tre Protocolli sui privilegi e sulle immunità (articolo 28, 2° comma) sostituendoli con un Protocollo unico; ed anche questo — modellato d'altronde quasi per intero sui Protocolli CEE ed Euratom — non contiene alcuna disposizione che corrisponda all'articolo 16 del Protocollo CECA, o che disciplini in maniera particolare la competenza della Corte nelle controversie concernenti l'interpretazione o l'applicazione delle proprie norme. Tali circostanze, a mio avviso, indicano chiaramente che la volontà degli Stati membri al tempo della stipulazione dei Trattati CEE ed Euratom fu quella di evitare che i Protocolli sui privilegi e sulle immunità alterassero il quadro delle competenze giurisdizionali della Corte, quale è regolato dalle norme dei Trattati medesimi (articoli 169-186 Trattato CEE, 141-158 Trattato Euratom). È egualmente giustificato affermare che, al tempo della stipulazione del Trattato di Bruxelles del 1965, la volontà delle parti contraenti è stata quella di non provocare, mediante l'allegato Protocollo unico sui privilegi e sulle immunità, alcuna modifica o integrazione delle competenze giurisdizionali della Corte, così come sono stabilite dalle norme pertinenti dei tre Trattati istitutivi delle Comunità.

3. I ricorrenti, pur dovendo prendere atto della mancanza di una norma simile all'abrogato articolo 16 del Protocollo CECA, sostengono che la possibilità di un'azione diretta del singolo nei confronti di uno Stato membro per violazione del vigente Protocollo unico sui privilegi e sulle immunità discenderebbe dall'articolo 30 del Trattato di Bruxelles del 1965 sulla fusione degli esecutivi comunitari. Questa norma stabilisce: «Le disposizioni dei Trattati che istituiscono la Comunità economica europea e la Comunità europea dell'energia atomica relative alla competenza della Corte di giustizia e all'esercizio di tale competenza, sono applicabili alle disposizioni del presente Trattato e del Protocollo ad esso allegato, ad eccezione di quelle che rivestono la forma di modifiche di articoli del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, per le quali restano applicabili le disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio». I ricorrenti sembrano ritenere che, essendo applicabili al Protocollo sui privilegi e sulle immunità le norme del Trattato CEE relative alle competenze della Corte, essi possano dedurre dall'articolo 164 di questo Trattato il principio della «pienezza di giurisdizione» della Corte, ed esercitare su questa base un'azione nei confronti dello Stato membro al quale rimproverano la violazione del Protocollo.

Questa tesi non ha alcun fondamento. È evidente che il citato articolo 30, nella sua prima parte, mira unicamente ad estendere al Trattato di fusione e al Protocollo allegato le norme sulla competenza della Corte contenute nei Trattati CEE ed Euratom. In altri termini, il regime delle competenze della Corte stabilito da tali norme vale anche — nella sua interezza e senza modifiche — per le controversie concernenti l'interpretazione e l'applicazione del Trattato di Bruxelles del 1965 e del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. Orbene, la possibilità che un

singolo chiami in giudizio uno Stato membro dinanzi alla Corte per violazione di una norma comunitaria non è affatto prevista dall'anzidetto regime. Perciò i ricorrenti sono stati costretti ad invocare (in particolare nella loro difesa orale) l'articolo 164 del Trattato CEE, sforzandosi di ricavarne un preteso principio di pienezza di giurisdizione della Corte. Ma si tratta di uno sforzo vano. È ben noto, infatti, che l'articolo 164 concerne la funzione attribuita alla Corte — assicurare il rispetto del diritto nella interpretazione e nell'applicazione del Trattato — mentre le competenze sono regolate dagli articoli 169 e seguenti, e non c'è dubbio che l'esercizio della funzione della Corte si svolge nei limiti tracciati dalle regole di competenza.

Conviene ora chiarire la portata dell'eccezione che figura nella seconda parte del citato articolo 30 del Trattato di fusione. Essa vale per le disposizioni del medesimo Trattato di Bruxelles e del Protocollo allegato, le quali «rivestono la forma di modifiche» di articoli del Trattato CECA; a loro riguardo, le regole di competenza del Trattato CECA restano applicabili. Per comprendere questa eccezione, bisogna tener presente che il Trattato di fusione provvide, fra l'altro, a completare e sostituire determinate norme del Trattato CECA (e dell'allegato Statuto della Corte di giustizia): si vedano, per esempio, gli articoli 8, numeri 2 e 3, l'articolo 21, gli articoli 26 e 27. Essi sono redatti sotto forma di modifiche del Trattato CECA, e quindi il loro contenuto è entrato a far parte del testo di tale Trattato. Ecco perché, trattandosi di controversie sull'interpretazione e applicazione di questi punti del Trattato di fusione, il problema della competenza della Corte deve essere risolto applicando le regole di competenza del Trattato CECA.

Tutto ciò non ha alcuna influenza sulla soluzione del problema di cui ci stiamo occupando. In effetti, l'abolizione dell'articolo 16 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità della CECA non è stata stabilita mediante un'apposita disposizione del nuovo Protocollo unico, nè ha rappresentato una modifica del Trattato CECA: quest'ultimo si limitava a prevedere, all'articolo 76, il godimento di immunità e privilegi da parte della Comunità «alle condizioni definite in un Protocollo allegato», e l'articolo 28 del Trattato di fusione ha abrogato così l'articolo 76 come il Protocollo allegato al Trattato CECA. L'abolizione dell'articolo 16 di quest'ultimo è stata la conseguenza dell'entrata in vigore del nuovo Protocollo unico, ma il contenuto di tale Protocollo non è stato affatto incorporato nel Trattato CECA (come ha giustamente fatto rilevare la Commissione nelle sue osservazioni).

D'altro canto, abbiamo visto che là dove vale l'eccezione introdotta dall'ultimo brano dell'articolo 30 del Trattato di fusione, sono le regole di competenza del Trattato CECA ad essere applicabili. Fra esse non si può certo annoverare l'articolo 16 del Protocollo CECA sui privilegi e le immunità, che faceva parte di uno strumento giuridico abrogato dallo stesso Trattato di fusione (in proposito la mia opinione coincide con quella espressa dall'avvocato generale Gand nelle sue conclusioni del 29 gennaio 1969 relative alla causa 23/68, Klomp: v. Racc. 1969, p. 53). Perciò si è costretti a constatare che nessuna norma di competenza contenuta nel Trattato CECA permette il ricorso del singolo contro uno Stato membro, nell'ipotesi che il primo si consideri leso da una violazione del Trattato. In definitiva, il risultato non differisce da quello cui si perviene par-

tendo dalle regole di competenza giudiziaria dei Trattati CEE ed Euratom, per quanto concerne l'incompetenza della Corte a risolvere controversie fra individui e Stati membri, del tipo descritto.

4. I ricorrenti hanno fatto riferimento anche alla sentenza pronunciata dalla nostra Corte il 25 febbraio 1969 nella causa 23/68, Klomp (Racc. 1969, p. 43), ed hanno citato quel brano della motivazione secondo il quale «Conformemente a un principio comune agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, le cui origini risalgono al diritto romano, qualora venga mutata la legge ed il legislatore non esprima una volontà contraria, è opportuno favorire la continuità degli istituti giuridici» (n. 13/14 della motivazione). Da questo principio di continuità i ricorrenti vorrebbero dedurre la sopravvivenza del potere di azione dei singoli contro gli Stati membri innanzi alla Corte per violazione del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità; essi affermano al riguardo che «il legislatore non ha certamente espresso una volontà contraria a che la Corte resti competente per l'interpretazione del Protocollo; è il contrario che risulta dall'articolo 30 del Trattato di fusione» (osservazioni del 18 marzo 1982, p. 7). Ma questo ragionamento non può essere condiviso.

Nessuno contesta che la Corte sia in grado di interpretare il Protocollo sui privilegi e sulle immunità: il problema da risolvere è quello delle procedure, nei cui limiti la Corte è competente. La Commissione ha ricordato giustamente che si può pensare a tre vie procedurali: quelle aperte dagli articoli 169, 177 e 179 del Trattato CEE, rispettivamente nei casi di un'azione della Commissione stessa contro lo Stato membro imputato di una violazione del Protocollo, di una domanda pregiudiziale di interpretazione proveniente da un giudice nazionale e di una controversia tra il funzionario e l'amministrazione, qualora il primo rimproveri alla seconda (come risulta che il signor D. ha fatto, nel caso di specie) la violazione del cosiddetto dovere di assistenza, per aver subito la lesione di un privilegio o di una immunità.

È invece da contestare nettamente che gli Stati membri abbiano voluto mantenere in vita la via di ricorso eccezionalmente aperta agli individui dall'articolo 16 del vecchio Protocollo CECA. Su questo punto, ho già avuto occasione di dire che la scomparsa di ogni regola equivalente nei Protocolli CEE ed Euratom, seguita dalla mancanza di una disposizione di egual natura nel Protocollo unico sui privilegi e sulle immunità, dimostra in modo chiaro che gli Stati membri hanno voluto sopprimere quella via di ricorso; il che si spiega tenendo conto delle possibilità offerte dai citati articoli 169, 177 e 179 del Trattato CEE.

Quanto infine al principio di continuità evocato nella sentenza Klomp, è importante non perdere di vista il contesto nel quale esso si inscrive. La Corte era chiamata a rispondere al quesito pregiudiziale di un giudizio nazionale, concernente l'interpretazione di una norma del Protocollo sui privilegi e sulle immunità della CECA, applicabile all'epoca dei fatti della causa; ma al tempo della decisione questo Protocollo era già stato abrogato, ed era quindi venuta meno la possibilità di fondare sul suo articolo 16

la competenza della Corte nella procedura pregiudiziale di interpretazione (non prevista, come si sa, dal Trattato CECA). La sentenza Klomp sottolineò l'identità dello scopo del procedimento previsto dall'articolo 16 del Protocollo CECA e del meccanismo di rinvio pregiudiziale stabilito dai Trattati CEE ed Euratom, applicabile al nuovo Protocollo per l'articolo 30 del Trattato sulla fusione degli esecutivi («garantire l'interpretazione e l'applicazione uniforme, nei sei Stati membri, delle disposizioni del Protocollo»: sentenza citata, n. 12 della motivazione). Su questa premessa, ed in base al principio della continuità degli istituti giuridici, la Corte si ritenne competente. Pertanto, il principio della continuità servì a permettere che il nuovo regime concernente la competenza della Corte nelle controversie sull'interpretazione e l'applicazione del Protocollo unico si applicasse anche ad una controversia sorta quando vigeva l'articolo 16 del Protocollo CECA (venne risolta, in sostanza, una questione di diritto intertemporale). Nel presente caso, invece, i ricorrenti vorrebbero che si applicasse la regola di competenza contenuta in questo ultimo articolo, ormai da molto tempo abrogato, ad una controversia la quale si colloca interamente nel quadro del nuovo regime di competenza, regolato dall'articolo 30 del Trattato di Bruxelles del 1965. Una così radicale differenza fra le due situazioni non permette di considerare la sentenza Klomp come un precedente giudiziario capace di recar sostegno alla tesi dei ricorrenti.

5. Nel corso della presente causa si è discusso anche della possibilità o meno che gli interessati si valgano di rimedi giudiziari interni, e che essi ottengano dal giudice nazionale competente un rinvio pregiudiziale per l'interpretazione della norma comunitaria invocata. La decisione di questa Corte non può certo dipendere dalle difficoltà di fronte a cui gli interessati eventualmente rischiano di trovarsi. Mi siano consentite tuttavia due brevi osservazioni. Da un lato, non c'è dubbio (e risulta anche dalla giurisprudenza di questa Corte) che gli Stati membri hanno l'obbligo di mettere a disposizione dei singoli mezzi idonei a garantire la tutela giurisdizionale dei diritti loro conferiti dall'ordinamento comunitario (v. sentenza del 19. 12. 1968 nella causa 13/68, Salgoil c/ Ministero del commercio con l'estero, Raccolta 1968, p. 601). Qualora uno Stato non si conformasse a tale obbligo, spetterebbe alla Commissione di procedere contro l'inadempiente, sulla base delle disposizioni previste a tal riguardo in ciascuno dei tre Trattati istitutivi. D'altro lato, però, la tempestiva scelta della via appropriata di tutela giudiziaria è una responsabilità del singolo, il quale non può trascurare l'esistenza di termini di prescrizione in qualsiasi ordinamento giuridico. Vale sempre il vecchio adagio latino: «Vigilantibus iura succurrunt»!

6. Concludo proponendo alla Corte di dichiarare l'irricevibilità del ricorso introdotto il 4 gennaio scorso dal signor D. e dalla signora M., sua moglie, contro il Granducato del Lussemburgo. I ricorrenti dovranno essere condannati alle spese di causa.