

SENTENZA DELLA CORTE
DEL 10 LUGLIO 1969¹

Claude Sayag e S.A. Zürich contro Jean-Pierre Leduc,
Denise Thonnon e S.A. La Concorde (domanda di pronuncia
pregiudiziale, proposta dalla Corte di cassazione del Belgio)

Causa 10-69

M a s s i m e

CEEA — Responsabilità extracontrattuale — Danni causati dai dipendenti della Comunità nell'esercizio delle loro funzioni — Risarcimento — Guida in servizio dell'autovettura personale — In linea di principio non rientra nell'esercizio delle funzioni

(Trattato CEEA, art. 188)

L'esercizio delle proprie funzioni ai sensi dell'articolo 188, 2° comma, del trattato CEEA non comprende, in linea di principio, l'uso in servizio dell'auto-mezzo privato da parte di un dipendente della Comunità, fuorché in caso

di forza maggiore o per circostanze eccezionali così imperiose che, se il dipendente non avesse usato un mezzo di trasporto personale, la Comunità non avrebbe potuto eseguire i compiti ad essa affidati.

Nel procedimento 9-69

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'articolo 150 del trattato CEEA., dalla Corte di cassazione del Belgio nella causa dinanzi ad essa pendente

tra

1. CLAUDE SAYAG,
2. S.A. ZURICH,

1 — Lingua processuale : francese.

e

1. JEAN-PIERRE LEDUC,
2. sua moglie, DENISE THONNON,
3. S.A. LA CONCORDE,

domanda vertente sull'interpretazione degli articoli 188, 2° comma, e 151 del trattato CEEA,

LA CORTE,

composta dai signori : R. Lecourt, presidente; A. Trabucchi (relatore) e J. Mertens de Wilmars, presidenti di sezione; A. M. Donner, W. Strauß, R. Monaco e P. Pescatore, giudici; J. Gand, avvocato generale; A. Van Houtte, cancelliere,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

I fatti ed il procedimento si possono riassumere come segue :

Il 25 novembre 1963 il Sayag, dipendente della CEEA, provocava nel Belgio un incidente automobilistico mentre si recava da Bruxelles a Mol a bordo della propria autovettura. Egli era fornito di un ordine di missione che lo autorizzava a servirsi del proprio autoveicolo.

Il sig. Jean Leduc e il sig. Arnold van Hassen, che viaggiavano col Sayag, rimanevano feriti. Processato dinanzi al giudice belga, il Sayag eccepiva l'improcedibilità dell'azione, invocando l'immunità di giurisdizione, di cui all'articolo 11 del protocollo sui pri-

vilegi e le immunità della CEEA, nonché l'articolo 188, 2° comma, del trattato Euratom, in forza del quale la Comunità è l'unica responsabile degli atti compiuti dai dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni e la Corte di giustizia è l'unica giurisdizione competente in materia.

Le eccezioni venivano respinte dal Tribunal correctionnel di Bruxelles e dalla Corte d'appello; la Corte di cassazione, cui era stato proposto ricorso, chiedeva anzitutto alla Corte di giustizia delle Comunità europee di pronunciarsi in via pregiudiziale sul problema dell'immunità di giurisdizione. La sentenza su questa prima questione (causa 5-68) veniva pronunciata l'11 luglio 1968. La Corte di cassazione riteneva che tale sentenza, pur consentendo di sta-

bilire che il Sayag, al momento dell'incidente non era coperto dall'immunità di cui all'articolo 11 a) del protocollo sui privilegi ed immunità della CEEA, non escludeva l'eventuale responsabilità della Comunità. Con sentenza 17 febbraio 1969, giunta in questa cancelleria il 20 febbraio 1969, la Corte di cassazione decideva di sospendere il procedimento finché la Corte di giustizia non si fosse pronunciata in via pregiudiziale « sull'interpretazione degli articoli 188, 2° comma, e 151 del trattato CEEA », nel senso di

« definire il significato dell'espressione « nell'esercizio delle loro funzioni » e, per il caso che il fatto dannoso sia stato commesso nell'esercizio delle sue funzioni da un dipendente che non agiva in veste ufficiale, di stabilire se questo fatto implichi la responsabilità personale del dipendente oppure tale responsabilità sia assorbita da quella della Comunità, eventualmente precisando quale sia il regime giuridico da applicarsi all'azione di responsabilità nei confronti del dipendente e del suo assicuratore e chiarendo altresì se la giurisdizione competente a conoscere di detta azione sia esclusivamente quella di cui all'articolo 151 del trattato ».

A norma dell'articolo 21 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEEA, hanno presentato osservazioni scritte le parti nella causa di merito, la Commissione delle Comunità europee e il governo belga.

L'udienza è stata tenuta l'11 giugno 1969.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni il 1° luglio 1969.

II — Riassunto delle osservazioni presentate a norma dell'articolo 21 dello statuto

Le osservazioni presentate a norma dell'articolo 21 dello statuto possono riassumersi come segue :

A — *Quanto all'interpretazione dell'espressione « nell'esercizio delle loro funzioni »*

I ricorrenti nella causa di merito osservano che la giurisprudenza dei vari paesi membri ammette frequentemente la nozione di illecito commesso dagli organi dell'amministrazione nell'esercizio delle loro funzioni.

Per quanto riguarda il diritto comunitario, i ricorrenti sottolineano che l'articolo 188, 2° comma, del trattato Euratom, che disciplina gli atti compiuti dai dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, gode di una sfera d'applicazione più ampia dell'articolo 11 a) del protocollo sui privilegi e sulle immunità, il quale sancisce l'immunità per i soli atti compiuti dai dipendenti che agiscono in veste ufficiale.

Risulta inoltre dalla sentenza 11 luglio 1968 (causa 5-68) che, al momento dell'incidente di cui trattasi, il Sayag era in servizio. La sentenza rileva infatti che « guidava, nell'espletare i suoi compiti, l'autovettura di sua proprietà ».

I resistenti nella causa di merito osservano che la giurisprudenza nazionale cui si richiama il Sayag, la quale riconosce con una certa facilità che l'atto irregolare rientri nelle funzioni del pubblico dipendente, pare sia sorta in merito a casi nei quali si erano utilizzati veicoli dell'amministrazione. Non si può affermare che il Sayag dovesse compiere la missione usando la propria autovettura ed è opportuno limitare la portata dell'espressione « nell'esercizio delle sue funzioni » al caso in cui un dipendente compie, anche se commettendo un'irregolarità, un atto che di per sé rientra nelle attribuzioni specifiche conferitegli dalla Comunità.

Il *governo belga* sostiene che i termini « in veste ufficiale » e « nell'esercizio delle loro funzioni » hanno la stessa portata giuridica nel sistema istituito dal trattato CEEA e dal protocollo sui privilegi e sulle immunità.

La correlazione sussistente tra l'articolo 11 del protocollo e l'articolo 188, 2° comma, del trattato Euratom, il quale mira a consentire a coloro che hanno subito un danno — ma non possono citare in giudizio un dipendente della Comunità protetto dall'im-

munità — di agire nei confronti della Comunità da cui dipende colui che ha causato il danno, implica che i due articoli prevedono la stessa eventualità, cioè che il dipendente delle Comunità abbia agito nello svolgimento delle sue mansioni ufficiali.

Tale conclusione è confermata dal fatto che diversi protocolli sui privilegi e sulle immunità di istituzioni internazionali usano indifferentemente le due espressioni summenzionate.

L'uso volontario della propria autovettura da parte di un dipendente non può quindi venir considerato come un atto facente parte dell'esercizio delle sue funzioni.

La *Commissione delle Comunità europee* sottolinea il carattere del tutto marginale — rispetto al compito delle Comunità e alla responsabilità ch'esse possono assumersi nell'esecuzione dei loro compiti specifici — del problema della responsabilità per incidente automobilistico di cui deve conoscere il giudice belga. Le norme sulla responsabilità e l'attribuzione di competenza alla Corte non sono state inserite nel trattato in vista di casi del genere, ma hanno lo scopo essenziale di determinare la responsabilità delle Comunità nello svolgimento dei loro compiti normativi, amministrativi, di controllo e di correzione e, solo in via molto subordinata, di risarcimento dei danni provocati da fatti materiali.

La circostanza che, da quando le Comunità esistono, non è mai stata esperita nei loro confronti un'azione di responsabilità per incidenti provocati da dipendenti che si erano serviti della loro autovettura per recarsi nel luogo dove dovevano svolgere il loro lavoro, costituisce, secondo la Commissione, un notevole indizio del fatto che le soluzioni giuridiche date ai problemi connessi agli incidenti verificatisi in tali circostanze, sono oggettivamente adeguate.

La Commissione sostiene che i propri dipendenti non sono mai tenuti a far ricorso a mezzi privati per svolgere il loro compito : se un dipendente prefe-

risce servirsi del proprio automezzo, anziché di mezzi di trasporto pubblici, è libero di farlo per motivi personali di comodità che non possono implicare la responsabilità dell'istituzione. Per questo motivo, l'articolo 12, n. 4, dell'allegato VII dello statuto, dispone che il dipendente autorizzato a svolgere una missione facendo uso del proprio autoveicolo, rimane sempre direttamente responsabile per gli incidenti di cui egli o i terzi possono restare vittime. La disposizione costituisce una norma speciale e derogatoria rispetto alla norma generale dell'articolo 22 dello statuto, in forza della quale il dipendente è tenuto a risarcire il danno causato alla Comunità solo in caso di colpa grave. Nei casi previsti dall'articolo 12, n. 4, la Comunità, se dovesse indennizzare i terzi, avrebbe diritto di regresso totale nei confronti del proprio dipendente.

Onde verificare il fondamento di tale disciplina speciale, la Commissione anzitutto precisa la portata dell'espressione « principi generali comuni ai diritti degli Stati membri ». Essa nega che si debba ricercare nei diritti nazionali un denominatore comune ed afferma che i principi generali comuni ai diritti degli Stati membri rappresentano soltanto una fonte secondaria del diritto comunitario, giacché la responsabilità della Comunità deve determinarsi innanzitutto mediante le norme del diritto comunitario e in base alle esigenze specifiche delle Comunità europee.

Quanto agli orientamenti generali che scaturiscono dai diritti interni che disciplinano la materia, la Commissione ammette che i giudici degli Stati membri, ad eccezione di quelli tedeschi, interpretano in modo molto ampio la nozione di « esercizio delle funzioni » specie al fine di garantire alle vittime la solvibilità del debitore. Tuttavia, le decisioni dei giudici nazionali in materia di incidenti del traffico, riguardano per lo più incidenti causati da autovetture dell'amministrazione, mentre è rarissimo il caso di incidente causato da autovetture appartenenti ai dipendenti.

Quasi sempre le controversie di questo genere si sono limitate alla sfera del diritto privato e si sono risolte nell'ambito del sistema assicurativo, particolarmente per effetto di norme di legge o regolamentari che impongono al dipendente di assumersi i rischi di responsabilità civile, ovvero implicano che lo Stato non può essere oggetto di azioni di responsabilità.

Dall'esame delle discipline nazionali in materia, la Commissione desume una tendenza generale ad elaborare soluzioni specifiche per i problemi relativi agli incidenti del traffico. Nell'ambito di questa tendenza generale si deve collocare il sistema derogatorio di cui all'articolo 12, n. 4, dell'allegato VII dello statuto.

Quando si chiama in causa la responsabilità della Comunità, questa è sottratta sia alla competenza del giudice nazionale, sia all'applicazione della legge interna. Dato il carattere derogatorio di queste due eccezioni al diritto comune, la relativa competenza d'attribuzione della Comunità va interpretata restrittivamente. Se l'atto dannoso è imputabile ad un determinato dipendente, saranno applicabili le due norme in deroga al diritto comune, qualora l'atto possa venire attribuito alla Comunità stessa nell'esercizio delle sue prerogative oppure sia stato necessario per il funzionamento dei suoi servizi.

In caso d'incidente provocato da un dipendente che usa volontariamente il proprio autoveicolo durante una missione, il nesso tra esigenze del servizio ed atto dannoso non sussiste, qualora l'uso dell'automezzo non fosse richiesto dalle circostanze nelle quali il dipendente doveva svolgere le sue mansioni.

Tenuto conto di questo e del fatto che le norme sul risarcimento del danno causato da autoveicoli non hanno alcuna rilevanza comunitaria, almeno allo stato attuale dell'integrazione europea, la Commissione ritiene che non vi sia alcun motivo per assoggettare al diritto comunitario e alla competenza della Corte di giustizia casi di questo genere.

La Commissione osserva che la propria interpretazione del concetto di « esercizio delle funzioni » si identifica in sostanza con la definizione che la Corte, nella sentenza 5-68, ha dato dell'atto compiuto in veste ufficiale. Tale identità, che si ritrova del resto anche in altri accordi che istituiscono delle organizzazioni internazionali, serve a semplificare la soluzione dei problemi di questo genere, poiché ogni qualvolta sussistano i presupposti per l'applicazione dell'articolo 188, 2° comma, il dipendente gode dell'immunità. Il togliamento dell'immunità limita al campo penale l'eventuale responsabilità del dipendente.

Nelle osservazioni orali, la Commissione ha comunque limitato la portata di tale identificazione, affermando che questa riguarda soprattutto l'ipotesi in cui un dipendente faccia uso del proprio automezzo, mentre non vale per le altre ipotesi.

B — Sulla responsabilità personale del dipendente che ha commesso un atto dannoso nello svolgimento delle proprie mansioni

I ricorrenti nella causa di merito sostengono che il fatto che gli Stati membri hanno modificato l'articolo 40 del trattato CECA (il quale sancisce la responsabilità personale del dipendente) per uniformarlo agli articoli 215 CEE e 188 CEEA, dimostra che, secondo gli autori del trattato, solo la Comunità può essere responsabile dei danni conseguenti all'illecito commesso da un dipendente nello svolgimento delle proprie mansioni. La responsabilità personale dei dipendenti per gli stessi danni è dunque esclusa e una soluzione diversa implicherebbe vari inconvenienti, tra cui la possibilità di sentenze contrastanti, dal momento che si ammette l'incompetenza della Corte di giustizia a conoscere dell'azione di responsabilità esperita nei confronti personali del dipendente.

L'articolo 12 dell'allegato VII dello statuto è illegittimo perché in contrasto

con l'articolo 188, 2° comma, del trattato Euratom.

In subordine, i ricorrenti assumono che la disposizione summenzionata contempla solo l'ipotesi del dipendente « autorizzato » a far uso del proprio automezzo e che, a motivo del proprio carattere derogatorio, essa non può applicarsi all'ipotesi di chi, come il Sayag, abbia ricevuto l'ordine di usare il proprio veicolo personale.

I *resistenti nella causa di merito* sostengono invece che l'eliminazione della responsabilità personale del dipendente segnerebbe un passo indietro rispetto all'orientamento generale dei diritti interni, che prevedono la coesistenza della responsabilità personale del dipendente e di quella della pubblica amministrazione, il che contribuisce a mantenere viva nel dipendente la coscienza del proprio dovere.

L'eventuale problema sollevato dell'alternativa tra due azioni esperibili dai terzi non è tale da indurre a sopprimere la responsabilità personale dei dipendenti.

L'articolo 12 dell'allegato VII dello statuto conferma soltanto che un dipendente, il quale volontariamente usa il proprio autoveicolo, non svolge più le proprie funzioni. La disposizione non è dunque in contrasto con l'articolo 188, 2° comma, del trattato.

La *Commissione delle Comunità europee* sostiene che il danno non strettamente attinente al servizio impegna soltanto il suo autore, che deve risponderne dinanzi al giudice nazionale. Per contro, il danno causato nell'esercizio delle proprie funzioni implica la responsabilità esclusiva della Comunità nei confronti dei terzi; l'azione di regresso nei confronti del dipendente è consentita solo in caso di colpa grave, a norma dell'articolo 22 dello statuto.

La possibilità di convenire in giudizio i dipendenti dinanzi al giudice nazionale, per illeciti commessi nell'esercizio delle loro funzioni, creerebbe una duplicità di competenze, e proprio per evitare questo grave inconveniente è opportuno

negare la possibilità di esperire un'azione di responsabilità nei confronti del dipendente, nemmeno dinanzi al giudice nazionale, per lo meno qualora l'atto sia stato compiuto nell'esercizio delle proprie mansioni. La Commissione osserva che l'Unione internazionale dei magistrati si è pronunciata nello stesso senso.

C — *Sul regime giuridico da applicarsi all'azione di responsabilità nei confronti del dipendente e del suo assicuratore, e sulla determinazione del giudice competente*

I *ricorrenti nella causa di merito* osservano che l'assorbimento, da parte della Comunità, della responsabilità del Sayag, implica automaticamente la competenza esclusiva della Corte di giustizia per quanto riguarda le azioni di risarcimento. Se non fosse esclusa la responsabilità personale del dipendente, sorgerebbero nuovi problemi in fatto di competenza. Si rischierebbe infatti di dare la stura al « caos giuridico » cui si è riferita la recente dottrina in materia.

Onde evitare tale pericolo, e anche nell'ipotesi in cui la responsabilità personale del dipendente per gli illeciti commessi nell'esercizio delle proprie funzioni non fosse da ritenersi assorbita dalla Comunità, si deve ammettere la competenza della Corte di giustizia a conoscere delle azioni di risarcimento esperite nei confronti del dipendente.

Quanto al regime giuridico da applicarsi, i ricorrenti nella causa di merito sostengono che i principi generali comuni rappresentano direttive più ampie e di maggior respiro che non il diritto positivo degli Stati membri e che tali principi vanno applicati indipendentemente dal tribunale adito.

Essi sottolineano le differenze tra i diritti interni, specie per quanto riguarda il metodo per la stima del danno causato dall'invalidità permanente.

I ricorrenti sostengono che, malgrado la generalità dei termini usati dalla

sentenza della Corte di cassazione del Belgio, la sentenza della Corte di giustizia dovrebbe precisare in modo dettagliato i principi da applicarsi nella fattispecie e dovrebbe cioè determinare se la menomazione fisica costituisca di per sé un danno oppure questo sia costituito solo dalle ripercussioni di tale menomazione.

I *resistenti nella causa di merito* osservano che il richiamo all'articolo 188, 2° comma, contenuto nell'articolo 151

del trattato CEEA, può riguardare solo le domande di risarcimento proposte nei confronti della Comunità, cosicché non vi può essere motivo di applicare i principi generali comuni ai diritti degli Stati membri in caso di domanda proposta nei confronti del dipendente.

Anche in caso contrario, si devono tener presenti, per determinare l'entità del danno causato dal Sayag, tutti gli elementi di cui tiene conto il diritto belga.

In diritto

- 1 Con sentenza 17 febbraio 1969, pervenuta in questa cancelleria il 20 febbraio 1969, la Corte di cassazione del Belgio, a norma dell'articolo 150 del trattato CEEA, ha deferito alla Corte talune questioni miranti ad ottenere l'interpretazione degli articoli 188, 2° comma, e 151 del trattato.
- 2 Con tale sentenza si chiede alla Corte di definire il senso dell'espressione « nell'esercizio delle loro funzioni » e, qualora il fatto dannoso sia imputabile ad un dipendente che non ha agito in veste ufficiale, di stabilire se questo fatto implichi la responsabilità personale del ricorrente ovvero tale responsabilità sia coperta dalla responsabilità della Comunità, precisando eventualmente il regime giuridico da applicarsi all'azione di responsabilità contro il dipendente ed il suo assicuratore e stabilendo se la giurisdizione competente a conoscere di tale azione sia solo quella contemplata dall'articolo 151 del trattato.
- 3 Risulta dal fascicolo che le questioni deferite riguardano il caso di un dipendente della CEEA che, munito di un ordine di missione, si reca a compierla usando il proprio automezzo e provoca un incidente.
- 4 Si pone quindi in primo luogo il problema del se, pur non agendo in veste ufficiale ai sensi dell'articolo 11 del protocollo sui privilegi e sulle immunità allegato al trattato CEEA, tale dipendente possa considerarsi nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'articolo 188, 2° comma, di detto trattato.
- 5 In materia di responsabilità extra contrattuale, il trattato assoggetta la Comunità ad una disciplina propria dell'ordinamento giuridico comuni-

tario, che la sottopone ad una norma unitaria in materia di risarcimento dei danni causati dalle sue istituzioni e dai suoi dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni.

- 6 Il trattato garantisce l'applicazione uniforme di tale norma e l'autonomia delle istituzioni della Comunità, riservando le controversie in questa materia alla competenza della Corte di giustizia.
- 7/8 Menzionando contemporaneamente i danni causati dalle istituzioni e quelli causati dai dipendenti della Comunità, l'articolo 188 indica che la Comunità è responsabile per i soli atti dei dipendenti che, in forza di un rapporto interno e diretto, costituiscono la necessaria appendice dei compiti che devono svolgere le istituzioni. Dato il carattere speciale di tale regime giuridico, non è possibile estenderlo agli atti compiuti al di fuori dei casi così definiti.
- 9/10 L'uso da parte di un dipendente della propria autovettura per gli spostamenti relativi allo svolgimento del suo servizio non soddisfa le condizioni di cui sopra. La menzione dell'automezzo personale del dipendente in un ordine di missione non consente di far rientrare la guida dell'autoveicolo nell'esercizio delle sue mansioni, ma mira essenzialmente a consentire l'eventuale rimborso delle spese di viaggio derivanti dall'uso di tale mezzo di trasporto, secondo i criteri all'uopo previsti.
- 11 Solo in caso di forza maggiore o per circostanze eccezionali così imperiose che, se il dipendente non avesse usato un mezzo di trasporto personale, la Comunità non avrebbe potuto eseguire i compiti ad essa affidati, l'uso dell'autovettura privata può considerarsi come esercizio delle mansioni del dipendente, ai sensi dell'articolo 188, 2° comma, del trattato.
- 12 Da quanto precede risulta che la guida del proprio autoveicolo da parte di un dipendente non può, in linea di principio, costituire esercizio delle proprie funzioni ai sensi dell'articolo 188, 2° comma, del trattato CEEA.
- 13 Non è quindi necessario esaminare le questioni deferite in subordine.

S u l l e s p e s e

- 14 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee e dal governo del Regno del Belgio, che hanno presentato le loro osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione.

- 15 Nei confronti delle parti in causa, il presente procedimento riveste il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi alla Corte di cassazione del Belgio, alla quale spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le deduzioni orali dei ricorrenti e dei resistenti nella causa di merito, del governo del Regno del Belgio e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in specie gli articoli 150, 151 e 188, 2° comma,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità europea dell'energia atomica, in specie l'articolo 21,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni deferite dalla Corte di cassazione del Belgio, con sentenza 17 febbraio 1969,
afferma per diritto :

L'esercizio delle proprie funzioni ai sensi dell'articolo 188, 2° comma, del trattato CEEA non comprende, in linea di principio, l'uso in servizio dell'automezzo privato da parte di un dipendente della Comunità.

Così deciso a Lussemburgo, il 10 luglio 1969.

Lecourt	Trabucchi	Mertens de Wilmars	
Donner	Strauß	Monaco	Pescatore

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 10 luglio 1969.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt