

Rechtsprechung nationaler Gerichte

Italien

Corte di Cassazione

26. Februar 1931 (Riv. di diritto internazionale 1931 S. 386)¹⁾

Internationales Institut für Landwirtschaft — Internationale Verwaltungsgemeinschaften — Rechtsstellung ihrer Beamten, Gerichtsbarkeit.

1. Es gibt zwei Arten internationaler Verwaltungsgemeinschaften, diejenigen, deren Organisation einem der Gründerstaaten anvertraut ist, und diejenigen, deren Organisation autonom und frei von der Einmischung irgendeines Mitgliedsstaates ist.

Das internationale Institut für Landwirtschaft gehört der zweiten Kategorie an.

2. Das Institut ist eine internationale juristische Person. Als solche schließt ihr Selbstbestimmungsrecht, das das Recht der Organisation enthält, jede staatliche Einmischung und jedes Eindringen von materiellen oder prozessualen Normen der staatlichen Rechtsordnung aus.

3. Angestellte des Instituts können sich bei Streitigkeiten über das Angestelltenverhältnis nicht an das ordentliche Gericht, sondern nur an das Ständige Komitee des Instituts als das Organ, das die angegriffene Verfügung erlassen hat, wenden.

Omissis. Questo Supremo Collegio ritiene che la sovranità dello Stato Italiano, tra i cui attributi è il potere di giurisdizione, non possa esplicarsi in confronto dell'Istituto internazionale d'Agricoltura in quanto tale Ente internazionale eserciti attività diretta alla sua organizzazione ed alla conseguente disciplina dei rapporti impiegatizi. Quindi accoglie il ricorso dell'Istituto internazionale di Agricoltura, e, dichiarato il difetto di giurisdizione dello Stato italiano, elimina, per assorbimento, il compito di identificare e designare l'organo giurisdizionale competente in relazione al ricorso dell'impiegato Profili.

L'Istituto Internazionale di Agricoltura, che ripete la sua origine dalla volontà collettiva di numerosi Stati (Patto di Unione) per la tutela e la soddisfazione d'interessi e bisogni economici collettivi e comuni, è un Ente internazionale, precisamente una Unione Internazionale Amministrativa.

Come ogni Ente, esso ha la sua organizzazione. Riflesso di tale organizzazione è il rapporto d'impiego, nella sua disciplina normativa astratta, nella sua realizzazione concreta, nelle garanzie di attuazione apprestate ai soggetti

¹⁾ Vgl. dazu den Bericht Nr. 3 oben S. 152; für den Tatbestand s. Corte d'Appello di Roma, sez. lavoro, vom 1. Febr. 1930 diese Zeitschrift Bd. III, Teil 2, S. 168 ff. In der Revisionsinstanz machte das Institut weiterhin geltend, daß die italienischen Gerichte nicht zuständig seien, während der Kläger die Zuständigkeit des Arbeitsgerichts behauptete. Ausführungen zu der Entscheidung finden sich bei G. Morelli, Foro italiano, 1931, I, 1424 ff.; G. Petraccone, Il diritto del lavoro 1931, II, 728 ff., Riv. di dir. internaz. priv. e proc. 1931, 79 ff.; L. Piccardi, Riv. di dir. proc. civ. 1933, II, 3 ff.; M. Scerni, Riv. di dir. internaz. 1931, 389 ff.; A. Ferrara, Riv. di dir. pubb. 1931, I, 531 ff.; ferner Giur. ital. 1931, I, 1, 739 ff. (Procuratore Generale).

dei rapporti relativi. Di Unioni Internazionali Amministrative, la pratica internazionale conosce due categorie: per talune la organizzazione è affidata ad uno degli Stati che son concorsi a costituirla, per altre la organizzazione rimane autonoma e chiusa alla ingerenza di qualsiasi Stato della Unione. Il Patto di Unione fornisce la guida per la discriminazione tra le due categorie. L'Istituto Internazionale di Agricoltura, per suo atto di fondazione (Convenzione 7 giugno 1905, approvata con la legge 16 agosto 1906, n. 475, integrata dal R. D. 14 aprile 1910, n. 191 che autorizzò la pubblicazione della Convenzione medesima) appartiene alla seconda categoria: e su questo punto i cultori di diritto internazionale sono concordi. Dunque trattasi di una Unione autonoma, chiusa, nella sua vita interna, alla penetrazione del potere sovrano di qualsiasi Stato Unionista, salvo che essa stessa lo consenta. Con la migliore e più diffusa dottrina, questo Supremo Collegio ritiene che essa sia una persona giuridica internazionale. Come tale, il suo potere di autodeterminazione o di autonomia, che include quello di organizzarsi e di disciplinare i rapporti di organizzazione nel loro svolgimento normale ed anormale, elimina ogni ingerenza statale, ogni penetrazione di norme, sostanziali o processuali, dell'ordinamento statale. Tale penetrazione, quando di Unioni Internazionali Amministrative ad organizzazione autonoma si tratti, è anche possibile se nel patto di Unione o nei regolamenti interni si contenga rinvio, per integrazione, a norme di altro ordinamento. Ma nel caso in esame, nè nella Convenzione fondamentale, nè negli Statuti è traccia di simile rinvio. L'ordinamento particolare dell'Istituto deve bastare a se stesso, nelle sue norme sostanziali e nelle norme che disciplinano la realizzazione coattiva di questi rapporti della sua vita interna, com'è di quelli d'impiego. Le lacune del suo diritto sostanziale si colmano con i mezzi comuni ad ogni ordinamento giuridico autonomo, con la estensione analogica e colla identificazione, in una progressiva astrazione, dei principi generali o generalissimi di diritto. Le lacune che riguardano l'apprestazione di garanzie per la realizzazione dei rapporti, se anormalità si presenti nel loro svolgimento, rimangono tali; non si colmano arbitrariamente, se pure additino il bisogno, per l'ordinamento particolare, di adeguarsi al progresso degli ordinamenti più evoluti.

La evoluzione delle garanzie va dal nulla, alla coazione privata, all'intervento dell'Autorità che si perfeziona gradatamente fino ad assumere le forme ed il contenuto della garanzia giurisdizionale. La evoluzione è ancor nettamente visibile nei rapporti di diritto pubblico con Enti pubblici, specialmente nei rapporti di impiego. L'ordinamento giuridico particolare di una Unione Amministrativa Internazionale può ancora trovarsi in una delle fasi meno progredite. Tal'era la stessa Società delle Nazioni prima del 1927, quando le controversie originate dal rapporto di impiego, in difetto di un organo giurisdizionale per deciderle, avevano soltanto la garanzia del ricorso amministrativo: ma nel 1927 il Tribunale Amministrativo fu istituito, senza che nessuno abbia mai ritenuto potesse, prima della istituzione ed in difetto di un Tribunale Amministrativo, la giurisdizione di un qualsiasi Stato conoscere delle controversie originate dall'applicazione del rapporto di impiego. Tal'è ancora l'Istituto internazionale di Agricoltura, meno per insensibilità a modellarsi sugli ordinamenti degli Stati più progrediti, che per prudenza di fronte a dubbi elevati circa la legittimità dell'ingerenza integrativa dei Tribunali Italiani nelle controversie suddette. Ma ogni dubbio del genere è svanito per concessione delle immunità diplomatiche ai delegati ed funzionari superiori dell'Istituto nell'esercizio di attività diplomatiche ai delegati ed ai funzionari

superiori dell'Istituto nell'esercizio di attività connessa con le rispettive funzioni pubbliche (legge 20 giugno 1930, n. 1075)¹⁾, anche l'Istituto si accinge a percorrere un ulteriore passo nell'ordinamento delle garanzie per l'attuazione dei rapporti d'impiego costituendo un suo Tribunale Amministrativo, ad imitazione della Società delle Nazioni, che le predette immunità diplomatiche ebbe concesse fin dal suo atto costitutivo (art. 7 del Patto della S. d. N. ed Accordo di Ginevra del 20 settembre 1926 tra la S. d. N. ed il Consiglio Federale Svizzero). Attualmente, il rapporto d'impiego presso l'Istituto Internazionale d'Agricoltura ha soltanto una difesa amministrativa, difetta forse di una vera difesa giurisdizionale. L'impiegato può soltanto presentare ricorso al Comitato permanente, che poi è lo stesso organo datore del provvedimento impugnato. Si può avere qualsiasi opinione circa la sufficienza di tale difesa nel contenzioso impiegatizio dell'Istituto, anche tenuto conto della elevata sensibilità del cospicuo organo dell'unione; comunque se è evidente il bisogno di un più progredito ordinamento, nulla autorizza l'intervento di una Sovranità esterna per esercitarvi il suo potere di giurisdizione, quando la iniziale organizzazione contenziosa interna escluda la volontà dell'Istituto di accettare quella dello Stato che l'ospita.

Adunque il carattere dell'Istituto, la portata del Patto di Unione circa la sua completa autonomia, l'attributo di tale autonomia di potersi dare organizzazione e di regolare i relativi rapporti, normali e litigiosi, attributo consacrato anche in norma di diritto pubblico interno italiano (legge 16 agosto 1906, n. 476, art. 5 ed 8 con cui fu conferita all'Istituto la facoltà di emanare regolamenti per la propria organizzazione, per il proprio funzionamento interno, e specificamente per la disciplina dei rapporti con i propri impiegati), mettono in chiarissima luce il principio, che questa Corte adotta, secondo cui, di fronte ai rapporti di impiego, che ricadono nella organizzazione interna di una Unione Internazionale, come l'Istituto internazionale d'Agricoltura, voluta dal Patto fondamentale perfettamente autonoma rispetto a tutti ed a ciascuno degli Stati Unionisti, è esclusa la ingerenza della sovranità statale anche nella sua funzione giurisdizionale indipendentemente da ogni considerazione sulle forme di organizzazione e sugli istituti di giustizia amministrativa interna che la Unione stessa abbia saputo o voluto adottare....

¹⁾ Legge 20 giugno 1930, n. 1075, Gazz. Ufficiale 1930, n. 190, S. 3243 (concessione e privilegi da accordarsi all'Istituto internazionale di agricoltura, nonchè ai suoi funzionari e ai delegati degli Stati membri dell'Istituto stesso).