CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ DEL 21 GIUGNO 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La controversia di personale che va oggi trattata verte essenzialmente sul problema se l'anzianità di servizio di un dipendente di ruolo, che sia stato in precedenza agente temporaneo, debba essere calcolata in base alle norme dello statuto in materia di *promozione* ovvero in base alle disposizioni relative all'*assunzione.*

A — Il ricorrente, sig. Angel Angelidis, nato nel 1946, è cittadino greco. Il suo curriculum professionale può riassumersi come segue:

Nel 1970 egli conseguiva un diploma presso la scuola superiore di agraria di Atene e successivamente prestava servizio militare per un periodo di due anni. Dall'ottobre 1972 al giugno 1974 frequentava la scuola tecnica superiore di ingegneria agraria di Madrid conseguendovi la laurea in agronomia. Dall'ottobre 1974 al giugno 1975 egli era iscritto all'università di Montpellier I concludendovi i suoi studi con una laurea in scienze economiche. Secondo le informazioni da lui fornite, egli svolgeva attività, durante e dopo questo periodo, come consulente di diverse imprese agricole private. A partire dal 1975 egli svolgeva inoltre attività anche per conto di alcune pubbliche amministrazioni greche, competenti, fra l'altro, in ordine ai problemi relativi all'ingresso della Grecia nella Comunità. Nel febbraio 1979, veniva nominato capo della divisione agricoltura presso il ministero greco del coordinamento.

Con contratto dell'11 luglio 1979, l'Angelidis entrava in servizio presso la Commissione quale agente temporaneo, per svolgere le funzioni di traduttore di grado LA 7, 3° scatto. L'11 agosto 1980 veniva stipulato un nuovo contratto con il quale l'Angelidis veniva assegnato alla direzione generale agricoltura, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1980, come amministratore di grado A 7, 3° scatto.

In seguito alla vincita di un concorso generale, bandito per l'assunzione di amministratori principali di nazionalità greca, l'Angelidis veniva nominato, con decisione della Commissione 4 maggio 1982, decorrente dal 1° aprile 1982, dipendente in prova di grado A 5, 1° scatto, ed assegnato al posto da lui occupato fino ad allora.

Il 5 luglio 1982, egli presentava un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, contro tale inquadramento chiedendo, a norma dell'art. 32, 2° comma, dello statuto, che gli venisse assegnato, sulla base di un'esperienza professionale di dodici anni, il terzo scatto del grado in cui era inquadrato.

Essendo rimasto tale reclamo senza risposta entro il termine, il 1° febbraio 1983 l'interessato, dopo essere stato nominato dipendente di ruolo in grado A 5, 1° scatto, con decisione della Commissione 14 dicembre 1982 decorrente dal 1° gennaio 1983, proponeva ricorso chiedendo in sostanza alla Corte,

a) di annullare la decisione tacita di rigetto del proprio reclamo nonché la decisione relativa all'attribuzione nei suoi confronti dello scatto di anzianità e

1 — Traduzione dal tedesco.

b) di dichiarare il diritto del ricorrente ad essere inquadrato nel grado A 5, 3° scatto,

c) di condannare la convenuta alle spese.

B — In ordine a queste domande espongo le seguenti osservazioni:

1. Sulla prima domanda

a) A parere del ricorrente, il suo inquadramento nel grado A 5, 1° scatto, avvenuto a norma dell'art. 46 dello statuto del personale (in prosieguo: lo statuto), è illegittimo. Egli sostiene che l'inquadramento attribuitogli all'atto della nomina rispettivamente a dipendente in prova e, in seguito, a dipendente di ruolo, avrebbe dovuto essere effettuato non in base alle norme sulla promozione, ma, in conformità alla normativa richiamata nella decisione di nomina del 4 maggio 1982, in base alle disposizioni in materia di assunzione. Egli assume che, a norma dell'art. 32, 2° comma, dello statuto, in considerazione della sua esperienza professionale di dodici anni successiva al conseguimento del primo diploma universitario, avrebbe dovuto essergli attribuito un abbuono d'anzianità di scatto di 48 mesi, pari a due scatti di anzianità in più. Ciò risulterebbe in particolare anche dall'art. 5, n. 1, della decisione della Commissione del 1973 relativa ai criteri per l'attribuzione del grado e dello scatto in occasione dell'assunzione (in prosieguo: criteri di inquadramento) come pure della tabella allegata a tale decisione secondo la quale già un'esperienza professionale di undici anni avrebbe dovuto comportare l'attribuzione del 3° scatto di anzianità nel suo grado. Il suddetto inquadramento si porrebbe anche in contrasto con l'art. 5, n. 3, dello statuto a norma del quale per i dipendenti appartenenti alla stessa categoria debbono valere identiche condizioni di assunzione e di sviluppo di carriera. Ora, egli sarebbe svantaggiato anche nei confronti di altri candidati, non provenienti da istituzioni comunitarie, che avessero partecipato allo stesso concorso generale in quanto la loro esperienza professionale sarebbe stata interamente presa in considerazione nel contesto del loro inquadramento iniziale, in conformità all'art. 32, 2° comma, dello statuto. Inoltre, a parere del ricorrente, tale inquadramento contrasta anche con vari principi generali di diritto, in particolare i principi di uguaglianza, di obiettività, di giustizia distributiva e col principio «patere legem quam ipse fecisti».

Invece, a parere della convenuta, l'art 32 dello statuto può venire in applicazione, a norma dell'art. 15 del regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee (in prosieguo: il regime) solo nell'inquadramento iniziale di un agente temporaneo, ma non nel caso di un suo passaggio a dipendente statutario. L'applicazione di tale norma ad un caso del genere non è consentita, secondo la convenuta, nemmeno sotto il profilo del mantenimento della continuità della carriera. Potrebbe tenersi conto nel migliore dei modi dei principi di continuità e di parità di trattamento, che sarebbero alla base della normativa comunitaria in materia di personale, grazie all'applicazione analogica delle norme in materia di promozione. Infine, anche l'art. 8 dei criteri di inquadramento, che dispone che di norma ad un agente temporaneo, in caso di nomina a dipendente in prova nello stesso grado, debba essere concesso lo stesso scatto di anzianità, sarebbe espressione di un principio generale secondo il quale l'autorità che ha il potere di nomina non avrebbe motivo di riesaminare le condizioni per un nuovo inquadramento nel caso di un passaggio del genere.

b) Tali argomenti della convenuta non possono tuttavia risultare convincenti per una serie di motivi. Alla convenuta va innanzitutto obiettato che i criteri d'inquadramento, in quanto norme interne di comportamento, come la Corte ha dichiarato fra l'altro nelle sentenze Blomefield, Michael e Buick [1], non sono di natura tale da derogare alle norme vincolanti dello statuto. Essi non sono quindi neppure atti a colmare un'asserita lacuna dello statuto, ma possono essere solo interpretati alla luce di tali norme di rango superiore.

c) Orbene, contro l'applicazione analogica dell'art. 46 dello statuto al caso di specie, milita già la collocazione di tale norma nel capitolo 3 dello statuto che, come indica il titolo, riguarda il rapporto informativo, l'aumento periodico di stipendio e la *promozione* dei dipendenti statutari. Dall'art. 4 dello statuto risulta che vi sono due tipi di copertura dei posti, la nomina e le promozioni che, in base alla definizione dell'art. 45, danno luogo al passaggio al grado superiore. Mentre la nozione di nomina, come ha giustamente messo in rilievo in particolare l'avvocato generale Reischl nelle conclusioni in causa Van Belle [2], si estende a tutti i metodi possibili di copertura di un posto, non ultima anche l'assunzione come dipendente statutario, l'art 45, in base alla sua formulazione e alla sua collocazione, presuppone che la persona da promuovere sia già dipendente ai sensi dell'art. 1 dello statuto. Conformemente a ciò, l'art. 45, n. 1, dispone che la promozione è fatta esclusivamente in base a *scelta tra i «funzionari»* che abbiano maturato un minimo di anzianità nel loro grado. La scelta avviene, come prescrive ancora l'art. 45, «previo scrutinio per merito comparativo dei *funzionari* che hanno i requisiti per essere promossi, nonché esame dei rapporti informativi di cui sono stati oggetto».

Ora può essere nominato «funzionario» solo chi, a norma dell'art. 28 dello statuto, abbia, fra l'altro, soddisfatto le condizioni delle procedure di concorso disciplinate all'allegato III o sia stato assunto come tale in base ai presupposti di cui all'art. 29, n. 2, dello statuto.

Poichè tuttavia il ricorrente, fino all'assunzione come dipendente in prova, ha prestato servizio presso la Comunità solo come agente temporaneo in base a contratto e non come dipendente di ruolo, nel suo caso non possono di conseguenza trovare applicazione le norme sulla promozione ma, in ogni caso, quelle relative all'assunzione. A favore di questa tesi sta inoltre la circostanza che il ricorrente, a norma dell'art. 34 dello statuto, ha dovuto compiere un periodo di prova prima della nomina a dipendente di ruolo.

d) Anche se, contro questa constatazione di carattere generale, si volesse supporre che il passaggio di un agente temporaneo, il cui status giuridico è disciplinato dal regime, a dipendente sogetto allo statuto, rientri sostanzialmente nell'ambito di applicazione degli artt. 45 e segg., per una serie di ulteriori motivi il caso in esame non potrebbe essere considerato come una promozione ai sensi di tali norme. In base alla sua definizione

1 — Sentenza 1. 12. 1983, causa 190/82, Adam Blomefield/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1983, pag. 3981;

Sentenza 1. 12. 1983, causa 343/82, Christos Michael/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1983, pag. 4023;

Sentenza 29. 3. 1984, causa 25/83, Adam Buick/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1984, pag. 1773.

2 — Sentenza 5. 12. 1974, causa 176/73, Claudette Van Belle/Consiglio delle Comunità europee, Racc. 1974, pag. 1361.

contenuta nell'art. 45 n. 1, questa comporta essenzialmente la nomina del dipendente al *grado superiore* della categoria alla quale appartiene.

L'applicazione per analogia dell'art. 46 non ha senso quando l'inquadramento più elevato del diga olente avviene al *grado che segue quello immediatamente superiore* e quindi non è retto né dall'art. 45, n. 1, né dall'art. 45, n. 2.

Che l'art. 46 sia da applicare soltanto *se la carriera si sia svolta unitariamente dall'inizio in poi* risulta infine anche dalla sentenza Williams [1]. In tale causa il ricorrente era in un primo momento dipendente di ruolo presso la commissione di controllo al grado A 7 e veniva assunto dalla Corte dei Conti all'epoca della sua istituzione. Egli veniva dapprima nominato in grado A 7, 3° scatto, e successivamente promosso nel grado A 6, 1° scatto. In quel periodo la Corte dei conti assumeva dipendenti statutari e altri agenti che non erano ancora in servizio presso le Comunità e il loro inquadramento avveniva in base a criteri per l'inquadramento e la nomina del personale nel frattempo adottati. A parere del ricorrente tali criteri di inquadramento comportavano discriminazioni avendo determinato un inquadramento dei nuovi dipendenti statutari e altri agenti più favorevole rispetto a quello dei vecchi dipendenti di ruolo della commissione di controllo trasferiti. La Corte dei conti obiettava, per contro, a giustificazione della sua decisione, che il trasferimento e la promozione del ricorrente erano avvenuti in conformità alle norme dello statuto, in particolare dell'art. 46 dello stesso.

La Corte di giustizia doveva quindi decidere al riguardo se i titoli e l'esperienza professionale del ricorrente, in considerazione dei nuovi criteri di inquadramento, legittimassero la pretesa da parte sua, contrariamente al disposto dell'art. 46, ad un inquadramento superiore. Al riguardo egli esponeva che le norme dello statuto, e in particolare l'art. 46, si fondavano sul principio della parità di trattamento dei dipendenti statutari della stessa categoria sancito all'art. 5, n. 3, dello statuto e che presenta una particolare importanza per il diritto del pubblico impiego europeo. Dato che le carriere non si erano svolte in maniera uniforme dall'inizio, la Corte di giustizia ha infine dichiarato che la Corte dei conti si era a torto richiamata all'art. 46 nei confronti del ricorrente e ha imposto a questa di rettificare l'anzianità di scatto in conformità ai criteri di inquadramento tenendo conto dell'esperienza professionale del ricorrente ed eventualmente dei suoi titoli.

Ora, non diversamente può valere per il caso in esame, in cui l'applicazione analogica dell'art. 46 condurrebbe ad un trattamento peggiorativo del ricorrente nei confronti di altri concorrenti in precedenza non in servizio presso la Comunità, che abbiano partecipato allo stesso concorso e i cui titoli ed esperienza professionale siano stati o dovessero essere considerati nel contesto dell'art. 32.

e) Contrariamente all'opinione della convenuta, l'applicazione dell'art. 32 dello statuto al caso di cui trattasi non contrasta invece col principio della continuità della carriera nel diritto del pubblico impiego europeo e non conduce ad una disparità di trattamento dei dipendenti che sono stati assunti alle stesse condizioni e nei cui confronti l'anzianità di scatto, nel caso di promozione, va attribuita ai sensi dell'art. 46. Non si po-

1 — Sentenza 6. 10. 1982, causa 9/81, Calvin Williams/Corte dei Conti delle Comunità europee, Racc. 1982, pag. 3301.

trebbe in ogni caso parlare di un tale contrasto se ogni attività svolta presso le Comunità europee potesse essere considerata sotto il profilo di una carriera unitaria. Tuttavia, già l'esistenza dello statuto e dei diversi regimi predisposti per gli altri agenti dimostra che ciò assolutamente non si verifica. Certo è vero che anche il primo inquadramento degli agenti temporanei avviene, a norma dell'art. 15 del regime, in conformità all'art. 32 dello statuto e che gli agenti temporanei, sotto il profilo dei loro diritti e doveri, sono per vari versi equiparati ai dipendenti statutari. Tuttavia, una differenza precisa fra queste due categorie risiede fra l'altro nel fatto che per i secondi è prevista, al titolo III dello statuto, una *carriera* fondata sul principio della parità di trattamento, mentre mancano norme corrispondenti nel regime per gli agenti temporanei. Questi, a norma dell'art. 10, 3° comma, del regime, possono soltanto essere assegnati, tramite la conclusione di una clausola addizionale al contratto d'assunzione, ad un impiego corrispondente a un grado superiore a quello nel quale sono stati assunti. Solo per questo caso, l'art. 15 del regime rinvia, sotto il profilo dell'attribuzione dello scatto d'anzianità, all'art. 46 dello statuto. È al riguardo significativo il fatto che l'art. 10, 1° comma, del regime, pur disponendo l'applicazione per analogia delle disposizioni dello statuto riguardanti la classificazione degli impieghi in categorie, quadri e gradi e l'assegnazione di dipendenti a tali impieghi, esclude però espressamente da tale rinvio l'art. 5, n. 3, dello statuto, che comprende fra l'altro il principio della parità di trattamento nel corso della carriera. Inoltre, anche la sentenza Plug [1], in cui la Corte di giustizia ha dichiarato che, con un agente temporaneo può essere anche concluso, dopo una serie di contratti a termine, un contratto che disponga un inquadramento inferiore, dimostra che le norme dello statuto in ordine alla carriera non possono essere applicate per analogia agli agenti temporanei.

Non può inoltre conciliarsi con la teoria della continuità della carriera, sostenuta dalla convenuta, il fatto che, a norma dell'art. 29 dello statuto, per provvedere ai posti vacanti in un'istituzione dev'essere esaminata innanzitutto la possibilità di promozione o di trasferimento di dipendenti statutari all'interno dell'istituzione e solo successivamente va presa in considerazione la possibilità di organizzare un concorso interno nell'ambito dell'istituzione a cui possono partecipare anche agenti temporanei. Tale procedura dimostra chiaramente che gli agenti temporanei hanno una posizione statutaria diversa da quella dei dipendenti statutari ed essa giustifica pertanto anche l'attribuzione nei confronti dei primi dell'anzianità di scatto a norma dell'art. 32 e non, come per i secondi, a norma dell'art. 46 dello statuto.

f) Essa impedisce anche di affermare che l'art. 8 dei criteri di inquadramento va considerato espressione di un principio generale secondo cui, nel caso di nomina a dipendente statutario di un agente temporaneo, quasi in applicazione analogica dell'art. 46 dello statuto, non vi sarebbe motivo per procedere ad un nuovo inquadramento a norma dell' art. 32 dello statuto. Contro una tesi del genere milita già la circostanza che tale norma è contenuta nella decisione della Commissione relativa ai criteri di inqua-

1 — Sentenza 9. 12. 1982, causa 191/81, Onno Plug/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1982, pag. 4229.

dramento in occasione dell'assunzione, che si basa fra l'altro espressamente sugli artt. 29 e segg. dello statuto e che deve garantire la parità di trattamento di tutti i partecipanti a concorso all'atto del *primo inquadramento* in occasione della nomina a dipendenti in prova. Inoltre non è convincente il fatto di voler desumere da tale norma, che si basa sul caso normale del passaggio di un agente temporaneo a dipendente in prova *nello stesso grado,* un principio generale che debba valere anche per l'inquadramento in un grado *superiore.*

Tale disposizione, correttamente intesa, può essere interpretata, alla luce dell'art. 32, 2° comma, dello statuto, solo nel senso che, se un agente temporaneo viene nominato dipendente statutario dello stesso grado, l'autorità che ha il potere di nomina, in applicazione dell'art. 32, 2° comma, dello statuto, e dell'art. 5 dei criteri di inquadramento deve tener conto, come esperienza professionale, anche del periodo di tempo trascorso dal candidato interessato alle dipendenze delle Comunità. Teoricamente, come deve concedersi alla convenuta, un'interpretazione del genere, attraverso la limitazione al terzo scatto contenuta nell'art. 32, 2° comma, dello statuto, potrebbe comportare un pregiudizio nei confronti dei candidati già in possesso, quali agenti temporanei, di un'elevata anzianità di scatto e nominati dipendenti statutari nello stesso grado. Tuttavia, un tale inquadramento in pejus può escludersi, a norma degli artt. 2 e 3 dei criteri di inquadramento, nell'ambito delle possibilità esistenti venendo un tale candidato — in base alla sua pluriennale esperienza professionale che si riflette nel più elevato scatto di anzianità — inquadrato in un grado più elevato a norma degli artt. 2 e 3 dei criteri di inquadramento.

g) Va pertanto constatato che l'inquadramento del ricorrente di cui alle decisioni della convenuta in data 4 maggio 1982 e 14 dicembre 1982 non avrebbe dovuto avvenire in applicazione analogica dell'art. 46 dello statuto relativo alla promozione ed è quindi illegittimo. A differenza del calcolo matematico dell'anzianità di scatto in base a tale norma, che si basa su una determinata anzianità di servizio di un dipendente statutario, la convenuta, a norma del combinato disposto dell'art. 32, 2° comma, dello statuto e dell'art. 5 dei criteri di inquadramento, avrebbe dovuto prendere in considerazione l'intera esperienza professionale maturata dal ricorrente dopo il primo diploma universitario e valutarla nuovamente. In contrasto con tale normativa richiamata nell'atto di nomina del 4 maggio 1982, la convenuta, come da essa riconosciuto, non ha fatto uso della sua *valutazione discrezionale* e, in particolare, non ha neppure adito il comitato di inquadramento contemplato all'art. 6 dei criteri di inquadramento. Di conseguenza, a mio parere, la decisione adottata in relazione alla nomina dell'interessato a dipendente statutario in grado A 5, 1° scatto, va annullata per violazione delle norme imperative dello statuto. Non può modificare tale risultato la circostanza secondo la quale, a parere della convenuta, il comitato di inquadramento non avrebbe potuto pervenire ad una diversa conclusione. È decisivo soltanto il fatto che l'autorità che ha il potere di nomina non ha incontestabilmente esercitato il potere di valutazione ad essa concesso e che il comitato di inquadramento, che assicura la partecipazione dei rappresentanti del personale, non è stato coinvolto nella valutazione.

2. Sulle altre domande

a) Il ricorrente chiede inoltre che venga dichiarato il suo diritto ad essere inqua-

drato, sulla base della sua esperienza professionale di dodici anni, nel grado A 5, 3° scatto. A suo parere avrebbe dovuto essere riconosciuto quale specifica esperienza professionale l'intero periodo compreso fra il conseguimento del suo primo diploma universitario nel gennaio 1970 e la sua nomina a dipendente statutario nell'aprile 1982.

A parere della convenuta, invece , potrebbe in ogni caso essere considerato come esperienza professionale specifica ai sensi dell'art. 32 dello statuto e dei criteri di inquadramento il periodo successivo alla nomina del ricorrente quale consigliere del ministero greco del coordinamento nell'ottobre 1975. Nel periodo precedente il ricorrente avrebbe svolto un'attività di studio e avrebbe prestato servizio militare.

b) In ordine a tale mezzo va in breve osservato che, a norma dell'art. 32 dello statuto, all'autorità che ha il potere di nomina è concesso un ampio *potere discrezionale* in ordine al riconoscimento di un abbuono di anzianità di scatto ad un candidato in considerazione della sua formazione e della sua esperienza professionale. Certo la convenuta, con l'art. 5 dei criteri di inquadramento, ha limitato il suo potere discrezionale nel senso che, a fronte di un determinato periodo di esperienza professionale, va concesso un abbuono di anzianità di scatto.

Tuttavia, a norma dello statuto, può essere calcolata solo una «esperienza professionale specifica». L'esperienza professionale da calcolare è definita come segue ai sensi dell'art. 2 dei criteri di inquadramento:

«L'esperienza professionale viene valutata in relazione al posto da coprire, prendendo in considerazione l'attività esercitata dal candidato prima della sua assunzione».

Poichè quindi l'autorità che ha il potere di nomina dispone, in ordine al problema di stabilire la durata dell'esperienza professionale che essa intende valutare pertinente, di un ampio potere discrezionale, la Corte di giustizia non può al riguardo sostituirsi ad essa e dichiarare che al ricorrente va attribuito un determinato scatto di anzianità. Essa può comunque imporre alla convenuta di ricalcolare gli scatti alla luce dei criteri di inquadramento.

c) A fronte della soluzione della controversia qui suggerita, non è necessario decidere in merito all'ulteriore domanda diretta a veder condannare la convenuta a regolarizzare la situazione di diritto del ricorrente in conformità alle norme dello statuto ed ai criteri di inquadramento. La convenuta deve adottare ex officio i provvedimenti che discendono dalla sentenza della Corte di giustizia.

d) In base a tale soluzione della controversia, la convenuta va considerata sostanzialmente soccombente. Essa va pertanto condannata, in conformità alla domanda, a sopportare le spese di causa.

C — Concludendo, vi propongo quindi di annullare l'inquadramento del ricorrente in categoria A 5, 1° scatto, disposto nelle decisioni della Commissione 4 maggio 1982 e 14 dicembre 1982, e di ordinare alla convenuta di determinare nuovamente lo scatto di anzianità del ricorrente alla luce dell'art. 32, 2° comma, dello statuto nonché della decisione della Commissione del 1973 relativa ai criteri per l'attribuzione del grado e dello scatto in occasione dell'assunzione. La convenuta va inoltre condannata alle spese.