SENTENZA DELLA CORTE (seconda sezione)
11 luglio 1985 *

Nella causa 119/83,

Edmund Appelbaum, dipendente della Commissione delle Comunità europee, con l'avv. Edmond Lebrun, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo, nello studio dell'avv. Tony Biever, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Hendrik Van Lier, membro del suo ufficio legale, in qualità d'agente, assistito dall'avv. Robert Andersen, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Manfred Beschel, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento dell'inquadramento nel grado B2, 3° scatto, effettuato dalla Commissione nelle decisioni con cui ha nominato il ricorrente dipendente in prova indi di ruolo, e l'inquadramento dello stesso nel grado B1, 5° scatto, o, quantomeno, 4° scatto,

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di sezione, P. Pescatore e K. Bahlmann, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 6 giugno 1985,

ha pronunziato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

SENTENZA

(Parte « In Fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 29 giugno 1983, il sig. Edmund Appelbaum, dipendente della Commissione delle Comunità europee, ha proposto un ricorso diretto in sostanza all'annullamento della decisione 30 giugno 1982 con cui la Commissione lo ha nominato dipendente in prova, con effetto dal 1° luglio 1982, nel grado B2, 3° scatto; della decisione 16 maggio 1983 con cui è stato nominato in ruolo nello stesso grado e scatto; nonché alla dichiarazione che la Commissione deve inquadrarlo nel grado B1, 5° scatto o, quantomeno, 4° scatto.

Sugli antefatti della lite

2 Il 1° marzo 1968 a il ricorrente veniva assunto, con uno speciale contratto, dall'Association européenne de coopération (in prosieguo: « AEC »), associazione internazionale senza scopo di lucro, istituita a norma delle leggi belghe e cui è stata attribuita la personalità giuridica con regio decreto 15 settembre 1964 (*Moniteur belge* 3.10.1964, pag. 10536).

3 L'art. 1 dello statuto dell'AEC stabilisce che questa è istituita « per la collaborazione fra le Comunità europee ed i paesi in via di sviluppo nonché i territori e dipartimenti d'oltremane associati a dette Comunità (...) ». L'art. 3, 2° comma, dello stesso statuto stabilisce che l'AEC « provvede a norma del proprio statuto e delle convenzioni stipulate con la Commissione delle Comunità europee all'assunzione, all'assegnazione ed all'amministrazione di persone destinate ad assumere compiti di collaborazione e di controllo scientifico e tecnico come pure alla gestione delle borse concesse dalla Comunità ». Mentre i membri del consiglio d'amministrazione dell'AEC erano tutti dipendenti della Commissione, il direttore e il vicedirettore di essa non potevano essere in posizione di attività di servizio presso un'istituzione delle Comunità europee (art. 25 dello statuto).

4 Le convenzioni concluse il 13 luglio 1965 e il 4 giugno 1974 dall'AEC con la Commissione, di cui si parla nell'art. 3 dello statuto, attribuiscono all'AEC, fra l'altro, « il compito di provvedere all'assunzione ed all'amministrazione di delegati della Commissione e di agenti contrattuali (...) per l'esecuzione degli interventi finanziati dal Fondo europeo per lo sviluppo o dal bilancio della Commissione (art. 1 della convenzione 13 luglio 1965). L'AEC è stata autorizzata dalla Commissione « ad assumere, presso la sede sociale, il personale necessario per la propria amministrazione », ad effettuare la selezione ed a stabilire le condizioni di assunzione del personale (artt. 2 e 3 della stessa convenzione). Da dette convenzioni si desume inoltre che l'AEC operava principalmente su istruzioni e sotto il controllo della Commissione.

5 Circa la gestione delle entrate e delle spese dell'AEC, il protocollo finanziario afferente, adottato il 10 dicembre 1965 dal consiglio d'amministrazione della stessa, stabilisce che le spese effettuate dall'AEC vanno a carico degli stanziamenti del Fondo europeo per lo sviluppo (in prosieguo « FES »). Lo stato di previsione della spesa è approvato ogni anno dalla Commissione.

6 Circa il regime amministrativo, il protocollo amministrativo relativo all'organizzazione e al funzionamento dell'AEC, adottato del pari dal consiglio d'amministrazione, stabilisce negli artt. da 28 a 37 il regime per il personale di controllo, d'assistenza e di collaborazione tecnica. A norma dell'art. 28, « le domande di assunzione presentate dalla Commissione all'Associazione sono stese dall'ufficio interessato e indirizzate alla direzione dell'Associazione stessa (...) ». A norma dell'art. 31 dello stesso protocollo, l'ufficio di collegamento Commissione-AEC comunica alla seconda i nomi dei candidati di cui si desidera la convocazione, nonché il loro inquadramento provvisorio accettato dalla Commissione. Benché il candidato debba essere accettato dalla Commissione (art. 33), il testo dell'impegno è steso dall'AEC a norma di questo protocollo e delle direttive elaborate dalla Commissione.

7 Onde raggiungere il suo scopo che è quello di facilitare la collaborazione economica fra le Comunità europee e i paesi in via di sviluppo, l'AEC disponeva di tre categorie di dipendenti alla cui amministrazione provvedeva direttamente: il personale della sede, il personale d'oltremare ed il personale assunto dall'AEC con con-

tratto speciale (in prosieguo: « gli agenti CS ») il quale contemplava la loro messa a disposizione della direzione generale VIII « Sviluppo » della Commissione.

8 Il contratto speciale fra il ricorrente e l'AEC veniva concluso per un anno, rinnovabile, ed è stato sinora rinnovato. A norma delle leggi belghe, il ricorrente è stato quindi considerato assunto a tempo indeterminato.

9 Le clausole del contratto di lavoro del ricorrente con l'AEC sono contenute in due documenti intitolati « Clausole generali del contratto CS/II valido per determinate persone incaricate di compiti particolari per la realizzazione degli interventi finanziati dal FES » e « Clausole particolari del contratto CS/II ». Le seconde stabiliscono, fra l'altro, la data d'assunzione, la durata del contratto e lo stipendio base.

10 Con decisione 4 novembre 1976 del consiglio d'amministrazione dell'AEC, il regime delle retribuzioni dei dipendenti CS e della sede dell'AEC veniva modificato ed equiparato a quello dei dipendenti della Commissione.

11 Dal 1° settembre 1977, infatti, il ricorrente è comandato presso la Commissione ed occupa presso la direzione generale VIII il posto di capo settore implicante l'amministrazione tecnica di progetti di trasporto terrestre in determinati stati africani, progetti finanziati dalla Comunità.

12 Il Consiglio, nel regolamento 26 ottobre 1981, n. 3245, recante istituzione di un'Agenzia europea di cooperazione (GU L 328, pag. 1) ha ritenuto che, per facilitare alla Commissione lo svolgimento della collaborazione finanziaria e tecnica coi paesi in via di sviluppo, era opportuno istituire, nell'ambito delle Comunità europee, un'agenzia che agisse osservando il diritto comunitario e destinava detta agenzia a proseguire le attività in precedenza svolte dall'AEC. Nell'art. 14 di detto regolamento è stabilito che « le condizioni generali di assunzione e di lavoro (...) del personale (...) e degli agenti della sede dell'agenzia sono determinate da disposizioni specifiche, adottate dalla Commissione (...) ». Queste condizioni generali non sono ancora state adottate, l'agenzia non è quindi ancora in grado di funzionare e l'AEC non è ancora stata sciolta.

13 Dato che, col sopramenzionato regolamento n. 3245/81, era stata adottata l'Agenzia europea di cooperazione e che era opportuno risolvere i problemi relativi alla situazione dei 56 agenti della sede dell'AEC, il Consiglio adottava il regolamento 3 dicembre 1982, n. 3332, che istituisce provvedimenti speciali e temporanei per l'assunzione di 56 agenti della sede dell'Associazione europea di cooperazione come dipendenti delle Comunità europee (GU L 352, pag. 5). L'art. 1 di questo regolamento stabilisce che l'agente in servizio presso la sede dell'AEC il 1° gennaio 1982 può essere nominato dipendente in prova della Commissione. L'art. 3 dispone che « in deroga agli artt. 31 e 32 dello statuto dei funzionari, il funzionario nominato in virtù del presente regolamento è inquadrato nel grado e nello scatto determinati conformemente alla tabella di equivalenza riportata in allegato ». Questo articolo precisa che « l'anzianità di grado decorre dal giorno della nomina a funzionario in prova. L'anzianità di scatto è quella che l'interessato aveva acquisito prestando servizio presso l'associazione », cioè presso l'AEC.

14 In questo contesto e onde consentire la nomina in ruolo di 32 agenti che avevano stipulato dei contratti CS con l'AEC, l'autorità di bilancio accordava alla Commissione, sul bilancio 1981, 32 posti permanenti di cui un posto designato B1; il Parlamento europeo aveva precisato in proposito che si trattava di posti permanenti per agenti comandati da più di sei anni presso la DG VIII e che svolgevano gli stessi compiti dei loro colleghi « statutari » in servizio presso la Commissione.

15 Per nominare in ruolo detti agenti, la Commissione applicava le norme generali del pubblico impiego europeo, cioè lo statuto del personale delle Comunità europee. Tutti gli agenti CS ricevevano una lettera di licenziamento dell'AEC e contemporaneamente la Commissione proponeva loro un contratto di agente temporaneo. Il 16 luglio 1981 veniva pubblicato un avviso di vacanza di 32 nuovi posti permanenti e la Commissione procedeva all'organizzazione dei concorsi interni ai quali gli interessati, fra cui il ricorrente, prendevano parte quasi tutti con successo, come in particolare l'Appelbaum. Cionondimeno, la Commissione effettuava alcune assunzioni eccezionali a norma dell'art. 29, n. 2, dello statuto.

16 Così, il 25 giugno 1981, veniva proposto al ricorrente, che l'accettava, un contratto per l'assunzione come agente temporaneo, con effetto dal 1° luglio 1981 e della

durata di un anno, relativo al posto di cui svolgeva già le mansioni dal 1° settembre 1977. In quel momento il ricorrente aveva presso l'AEC il grado IV/8 corrispondente al grado B1, 4° scatto, presso la Commissione. Con l'impugnata decisione 30 giugno 1982, che aveva effetto dal 1° luglio 1982, il ricorrente veniva nominato in prova col grado B2, 3° scatto. Questa decisione è basata in particolare sugli artt. 1, 2, 29, n. 2, 31, 32 e 34 dello statuto.

17 Il ricorrente, ritenendo di aver subito un trattamento discriminatorio, nel reclamo proposto il 14 dicembre 1982 contro l'atto di nomina in prova come pure nel presente ricorso ha sostenuto di aver diritto all'inquadramento nel grado B1, 5° scatto, o, quantomeno, 4° scatto, cioè ad un inquadramento equivalente a quello presso l'AEC. Tuttavia, con decisione 16 maggio 1983, alla scadenza del periodo di prova egli veniva nominato in ruolo con l'inquadramento B2, 3° scatto, e con effetto dal 1° aprile 1983.

18 È opportuno rilevare che gli agenti della sede per i quali ci si è valsi del procedimento in deroga alle norme generali del pubblico impiego sono stati nominati in prova presso la Commissione, nella maggior parte dei casi con effetto dal 1° gennaio 1983.

Nel merito della causa

19 Il ricorrente ha svolto a sostegno del ricorso un mezzo unico diviso in tre parti, tutte basate in sostanza sulla trasgressione del principio di uguaglianza. In questo contesto, il ricorrente sostiene fra l'altro che non vi era alcun motivo per trattare gli agenti con contratto speciale in modo diverso dai 56 agenti della sede dell'AEC, i quali avevano ottenuto lo stesso grado e lo stesso scatto che avevano presso l'AEC.

20 La Commissione ammette che la nomina in ruolo dei dipendenti con contratto speciale e degli agenti della sede aveva (complessivamente) lo stesso scopo, cioè il trasferimento del personale dell'AEC al servizio presso la Commissione. I metodi diversi per raggiungere lo scopo avrebbero di fatto dato risultati più discordanti di quanto la Commissione non supponesse.

21 Cionondimeno, la Commissione sostiene che non vi è alcuna discriminazione, in quanto la situazione degli agenti della sede sarebbe diversa da quella degli agenti con contratto speciale, giacché il Consiglio avrebbe contemplato provvedimenti in deroga allo statuto unicamente per gli agenti della sede. D'altro canto, in mancanza di un regolamento che contempli provvedimenti identici a quelli adottati per gli agenti della sede, essa non potrebbe adottare siffatti provvedimenti in deroga alle norme generali del pubblico impiego per gli agenti CS. L'autorizzazione di bilancio, data per l'esercizio 1981, ad istituire 32 posti permanenti non potrebbe essere interpretata come un'autorizzazione a trasgredire le disposizioni dello statuto.

22 La Commissione rileva poi che la situazione degli agenti della sede dell'AEC era diversa da quella dei dipendenti CS. Anzitutto la decisione dell'autorità di bilancio di accordare i posti permanenti per i dipendenti CS era stata adottata circa un anno e mezzo prima che fosse emanato il regolamento n. 3332/82 il quale deroga allo statuto. Al momento dell'entrata in vigore di questo regolamento, il procedimento per la nomina in ruolo dei dipendenti CS sarebbe stato già in corso. Il secondo aspetto diverso sarebbe che la situazione e le mansioni dei dipendenti CS presso l'AEC erano diverse da quelle degli agenti della sede. Questi avrebbero avuto un compito di gestione del personale e del materiale, mentre i dipendenti di cui trattasi sarebbero stati, quantomeno dal 1980, addetti ad uffici della Commissione. Per questo motivo i contratti da loro conclusi con l'AEC sarebbero stati del pari diversi.

23 La Commissione insiste sul fatto che l'applicazione delle norme generali del pubblico impiego ai dipendenti CS, pur tenendo conto in una certa misura dell'esperienza professionale acquistata dagli interessati, avrebbe avuto come risultato che determinati dipendenti si sono trovati in una situazione migliore, altri in una situazione peggiore. La Commissione sostiene che, complessivamente, lo scopo del procedimento, cioè giungere ad un risultato più o meno equilibrato, è stato conseguito.

24 Prima di statuire sulla censura di discriminazione, è opportuno ricordare che, nell'allegata sentenza pronunziata oggi nelle cause riunite Salerno, Ane, Boissin, 87, 130/77 e 22/83, la Corte ha accertato che l'AEC è un'associazione internazionale retta dal diritto belga e non può quindi essere considerata un'entità amministrativa della Commissione o una « finzione giuridica ». Ne consegue che l'assunzione e la

nomina dei dipendenti CS dell'AEC da parte della Commissione costituiscono un'assunzione al di fuori delle istituzioni. L'applicazione delle disposizioni dello statuto contemplate a tal fine non può implicare alcuna illegittimità.

25 Per quanto riguarda l'addebito di discriminazione, è manifesto ed incontestato che il ricorrente ha ottenuto un inquadramento meno favorevole di quello che aveva presso l'AEC e che avrebbe ottenuto se avesse fatto parte della categoria degli agenti della sede della stessa. Dato che l'art. 5, n. 3, dello statuto stabilisce che « i funzionari appartenenti ad una stessa categoria o quadro sono soggetti rispettivamente a identiche condizioni di assunzione (...) » cui la Corte ha attribuito importanza essenziale per il diritto del pubblico impiego (sentenza 13 dicembre 1984, Lux/ Corte dei conti, 129 e 274/82, Racc. 1984, pag. 4127), il problema che sorge consiste nello stabilire se la situazione giuridica e di fatto del ricorrente al momento dell'assunzione giustificasse una differenza del genere rispetto all'assunzione degli agenti della sede dell'AEC.

26 In proposito la Commissione considera sufficiente per giustificare detta differenza il fatto che, all'epoca in cui il ricorrente è stato assunto, cioè nel giugno 1981, nessun regolamento l'autorizzava a derogare allo statuto nel modo reso in seguito possibile dal regolamento n. 3332/82, entrato in vigore il 15 dicembre 1982.

27 Va cionondimeno rilevato che, stando a quanto la Commissione stessa ha dichiarato, l'assunzione dei dipendenti CS perseguiva lo stesso scopo di quella degli agenti della sede, cioè risolvere i problemi relativi alla situazione dei dipendenti dell'AEC che da anni lavoravano per gli uffici della Commissione.

28 Inoltre, dal momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 3332/82 che derogava agli artt. 31 e 32 dello statuto, la nomina e l'inquadramento del ricorrente non erano ancora divenuti definitivi, dato che egli è stato nominato in ruolo con effetto dal 1° aprile 1983.

29 Infine la circostanza che il regolamento n. 3332/82 favorisse gli agenti della sede rispetto ai dipendenti CS è dovuta al fatto che la stessa Commissione non aveva formulato proposte dirette ad evitare qualsiasi differenza di trattamento rispetto ai

dipendenti dell'AEC. Al contrario, secondo quanto essa ha dichiarato alla Corte, la Commissione sperava che, « con taluni adattamenti in determinati casi verso l'alto e verso il basso », la situazione sarebbe stata complessivamente la stessa per i dipendenti CS e per gli agenti della sede. Un comportamento del genere implicava inevitabilmente, per forza di cose, una discriminazione dei dipendenti i quali, come il ricorrente, si trovavano nell' « adattamento verso il basso ».

30 Ciò premesso, il sopra riferito assunto della Commissione non può essere accolto.

31 Per quanto riguarda l'argomento della Commissione relativo al fatto che le condizioni di lavoro presso l'AEC degli agenti della sede rispetto a quelle dei dipendenti con contratto speciale sarebbero state fondamentalmente diverse, va detto che queste differenze sono di carattere puramente formale.

32 È indubbiamente vero che i dipendenti CS sono stati assunti normalmente a tempo determinato, in generale per un anno, mentre il personale della sede veniva assunto a tempo indeterminato. In pratica, però, i contratti speciali sono sempre stati rinnovati, con la conseguenza che, a norma delle leggi belghe, il rapporto di lavoro era a tempo indeterminato. Benché le condizioni di lavoro di queste due categorie di dipendenti dell'AEC siano state determinate da documenti distinti, il regime della retribuzione era identico in seguito alla decisione 4 novembre 1976 del consiglio d'amministrazione dell'AEC.

33 Se ciò non bastasse, secondo quanto è stato dichiarato dalla Commissione, le due categorie di dipendenti dell'AEC sono state unite da un compito comune, cioè la collaborazione finanziaria e tecnica coi paesi in via di sviluppo, e, benché le loro mansioni fossero diverse, la Commissione ha cionondimeno ritenuto che l'inserimento dei dipendenti CS che lavoravano già negli uffici della direzione generale « sviluppo » avesse la precedenza su quello degli agenti della sede. È quindi tanto più illogico che dei dipendenti CS non abbiano conservato l'inquadramento nel grado e nello scatto come gli agenti della sede, benché, per di più, abbiano conservato le loro mansioni negli uffici della Commissione.

34 Ne deriva che non esisteva una differenza essenziale fra la situazione degli agenti della sede e quella dei dipendenti CS, differenza atta a giustificare un diverso trattamento.

35 Infine, circa l'argomento della Commissione secondo il quale l'attribuzione di un posto permanente non l'autorizzava a derogare allo statuto, si deve rilevare che un posto di grado B1 è stato istituito ex novo e che l'art. 31, n. 2, lett. b), dello statuto autorizza l'APN a derogare, entro determinati limiti, alla norma generale della nomina al grado iniziale. Non sarebbe quindi stato assolutamente necessario, per attenersi al principio di uguaglianza, modificare le norme in vigore. Una deroga del genere sarebbe stata giustificata nel caso in esame dall'esigenza di far salvo il principio di uguaglianza e di non discriminazione all'atto dell'assunzione dei dipendenti dell'AEC.

36 Di conseguenza, si deve annullare la decisione 16 maggio 1983 della Commissione e rinviarle la pratica affinché, a norma dell'art. 176 del trattato, adotti i provvedimenti che l'esecuzione della presente sentenza implica.

Sulle spese

37 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. La Commissione è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Le decisioni della Commissione 30 giugno 1982 e 16 maggio 1983 recanti nomina del ricorrente in prova e, rispettivamente, in ruolo, sono annullate nella parte in cui stabiliscono il grado e lo scatto.**

2) La pratica è rinviata alla Commissione affinché adotti una nuova decisione.

3) La Commissione sopporterà tutte le spese.

Due Pescatore Bahlmann

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, l'11 luglio 1985.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente della seconda sezione
O. Due