

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 15 LUGLIO 1982¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Dovete occuparvi di un ricorso presentato da Antonio Giannini, agente temporaneo del grado A 5, contro la Commissione della Comunità europee, avente ad oggetto l'annullamento della nomina del sig. Casella come amministratore principale presso il servizio speciale «Problemi doganali nell'ambito degli accordi» (grado A 5, 4° scatto).

I fatti sono i seguenti:

I — In questi ultimi anni, la crisi del settore tessile e la gestione degli accordi conclusi per ovviarvi (accordi bilaterali, accordo multifibre) hanno assunto sempre maggiore importanza all'interno della Comunità economica europea.

Questi problemi vengono trattati dal Servizio dell'unione doganale, direttamente collegato al collegio dei commissari, il quale, all'epoca dei fatti oggetto della presente causa, dipendeva soprattutto dal commissario Étienne Davignon; oggi dipende dal commissario Karl-Heinz Narjes.

Questo servizio, il cui capo è un direttore generale, era ed è tuttora suddiviso in due direzioni;

— la direzione A, «Questioni doganali», che include le divisioni o servizi specializzati seguenti:

1. «Tariffa doganale comune»,
2. «Economica doganale»,
3. «Valore doganale e informatica»,
4. «Problemi doganali nell'ambito degli accordi»;

— la direzione B, «Legislazione doganale», che include le divisioni ed i servizi specializzati seguenti:

1. «Regimi di scambio delle merci e coordinamento delle questioni agricole»,
2. «Origine delle merci»,
3. «Legislazione doganale generale; prevenzione e repressione frodi»,
4. «Regimi doganali economici e affari generali».

Dal 2 febbraio 1976, Antonio Giannini, nato nel 1941, impiegato presso il Ministero delle finanze di Roma, era stato comandato presso il Servizio dell'unione doganale come esperto della nomenclatura tessile, e più precisamente presso le divisioni 1 e 4 della direzione A. Pare che l'onere economico relativo al suddetto comando fosse a carico delle autorità italiane.

Di fronte all'aggravarsi della crisi, nel 1978, il Servizio dell'unione doganale otteneva la creazione di un posto temporaneo del grado A 5/4, e Antonio Giannini veniva assunto il 16 luglio 1978 come agente temporaneo per occupare il suddetto posto a norma dell'art. 2, lett. a), del «Regime applicabile agli altri agenti» delle Comunità europee. Il contratto di assunzione, a tempo indeterminato, scadeva di fatto il 30 giugno 1981.

Antonio Giannini sostiene — ed alcuni suoi superiori o colleghi lo confermano²

² — V. nota del direttore generale 7 luglio 1980; nota del direttore della direzione A, 8 dicembre 1980; nota del capo della delegazione permanente della Commissione presso le organizzazioni internazionali a Ginevra 21 gennaio 1981.

¹ — Traduzione dal francese.

— che, a quell'epoca, le autorità italiane ricevettero garanzie circa la sua futura nomina in ruolo presso l'amministrazione comunitaria.

Da parte sua, la Commissione sostiene di aver espressamente avvertito Antonio Giannini del carattere *temporaneo* della sua assunzione e del fatto che la nomina in ruolo sarebbe stata possibile solo dopo un concorso generale o esterno (di riserva) per un posto di ruolo, come quelli che la Commissione bandisce periodicamente. Due note che figurano nel fascicolo lo confermano (una dell'8 marzo 1978, l'altra del 17 luglio 1978).

Dopo aver sostenuto un periodo di prova di sei mesi e sulla base di un rapporto ricco di elogi firmato dal direttore (o consigliere principale) della direzione A e dal capo della divisione (o servizio specializzato) 4 di tale direzione, egli veniva inquadrato nel grado A 5, 2° scatto, come agente temporaneo, con la qualifica di amministratore principale.

Il Servizio dell'unione doganale poiché auspicava la nomina in ruolo del ricorrente, nel settembre del 1979 sollecitava il trasferimento di un posto A 5/4 della divisione 3 («Valore doganale e informatica») della direzione A — posto resosi vacante con la partenza del sig. Pearce, eletto membro del Parlamento europeo — alla divisione 4 («Problemi doganali nell'ambito degli accordi»), dove lavorava appunto Antonio Giannini, nonché la pubblicazione dell'avviso di posto vacante così trasferito.

Ma la divisione 2 («Carriere») della direzione A («Personale») della direzione generale IX («Personale e amministrazione»), il 23 novembre 1979, acconsentiva a tale trasferimento e a tale pubblicazione solo dopo che le veniva data la

garanzia che quest'operazione non era volta ad «agevolare la nomina in ruolo di un agente temporaneo attualmente in servizio», ossia di Antonio Giannini.

Il 20 dicembre 1979, il personale veniva quindi a conoscenza di un avviso di posto vacante (COM/663/79) per un posto A 5/4; l'avviso precisava che la natura delle mansioni consisteva in attività di concetto, di studio e di controllo relativamente alla gestione doganale degli accordi tessili (questioni relative alla classificazione doganale ed alla nomenclatura dei prodotti tessili).

Questa descrizione corrispondeva perfettamente alle qualifiche di Antonio Giannini ed ai compiti che svolgeva presso la divisione 4.

L'art. 29 dello Statuto del personale stabilisce:

«1) per provvedere ai posti vacanti in un'istituzione, l'autorità che ha il potere di nomina, dopo aver esaminato:

- a) le possibilità di promozione e di trasferimento all'interno dell'istituzione,
- b) le possibilità di organizzare concorsi interni nell'ambito dell'istituzione,
- c) le domande di trasferimento presentate da funzionari di altre istituzioni delle tre Comunità europee,

bandisce un concorso per titoli o per esami ovvero per titoli ed esami . . .

2) Per l'assunzione dei funzionari di grado A 1 e A 2 nonché, in casi eccezionali per impieghi che richiedono una speciale competenza, l'autorità che ha il potere di nomina può adottare una procedura diversa da quella del concorso».

Di conseguenza, in questa fase, l'avviso di posto vacante poteva solo essere diretto a sollecitare candidature per una promozione o per un trasferimento all'interno dell'istituzione (art. 29, n. 1, lett. a)) e Antonio Giannini — agente temporaneo — non poteva legittimamente presentarsi.

Il termine per presentare le candidature scadeva il 18 gennaio 1980. Tre candidati si presentavano nei termini prescritti per questo posto.

Uno di essi, Luigi Casella, nato nel 1939, era entrato in servizio presso la Commissione il 1° giugno 1962 al grado C 3/1. Aveva fatto una brillante carriera poiché il 1° gennaio 1976 aveva raggiunto il grado A 6. Occupato per un certo tempo presso la direzione A («Questioni doganali»), divisione 1 («Tariffa doganale comune»), egli era stato trasferito nel ruolo della «mobilità» con effetto dal 1° gennaio 1978 alla direzione B («Legislazione doganale»), più precisamente alla divisione 4 («Regimi doganali economici e affari generali»). Ciononostante, il suo atto di candidatura è vistato dal capo della divisione 3 della suddetta direzione («Legislazione doganale generale; prevenzione e repressione frodi»). Non risulta tuttavia che egli abbia dovuto occuparsi particolarmente dei «problemi doganali nell'ambito degli accordi» (settore di competenza della divisione 4 della

direzione A), che venivano trattati tra l'altro da Antonio Giannini.

Il 6 febbraio 1980, il direttore generale del Servizio dell'unione doganale richiedente respingeva queste tre candidature. Per quanto riguardava il Casella, egli riteneva che meritasse una promozione al grado A 5 «nell'ufficio presso cui presta(va) attualmente servizio», tanto per la maturità quanto per le provate qualità e per l'esperienza professionale, pur constatando che egli non possedeva le qualifiche *specifiche* richieste per il posto. Egli riteneva quindi che il Casella non potesse essere prescelto per il posto vacante nella divisione 4 della direzione A, e che solo passando alla fase successiva del procedimento di cui all'art. 29 dello Statuto, vale a dire, anzitutto, bandendo un concorso interno all'istituzione (art. 29, n. 1, lett. b)) era possibile designare una persona qualificata.

Il fascicolo dimostra le posizioni divergenti dei gabinetti di vari commissari e di varie direzioni generali circa le situazioni del Giannini e del Casella. Ma, in definitiva, il direttore generale dell'unione doganale rinunciava a coprire il posto mediante assunzione «esterna», secondo quanto da lui stesso affermato, e, il 22 dicembre 1980, il Casella veniva promosso al grado A 5, 4° scatto, presso il servizio specializzato o divisione «Problemi doganali nell'ambito degli accordi», con anzianità di scatto dal 1° settembre 1979.

Pare che tuttora Antonio Giannini — il cui contratto è stato rinnovato — continui ad occuparsi di tutti i problemi relativi alla classificazione doganale dei prodotti tessili presso la divisione 4 della direzione A; sembra persino che il Casella

svolga le sue mansioni in un servizio diverso da quello cui è stato assegnato. Ma, come fa osservare la Commissione, tale situazione tende semmai a dimostrare che il vero obiettivo del Servizio dell'unione doganale nel chiedere il trasferimento di un posto A 5/4, era quello di ottenere la nomina in ruolo di Antonio Giannini, o altrimenti che il suddetto trasferimento non era effettivamente necessario.

II — Antonio Giannini vi ha proposto un ricorso con cui chiede l'annullamento della nomina del Casella e la riapertura del procedimento di assunzione per il posto COM/663/79.

1. A sostegno del ricorso, il ricorrente fa valere in primo luogo che esistono errori manifesti nella valutazione dei fatti, errori di diritto e violazione dell'interesse del servizio (art. 7 dello Statuto), i quali hanno portato a concludere che il Casella soddisfaceva le condizioni *specifiche* contenute nell'avviso di posto vacante. La sua nomina, avvenuta su questa base, è stata decisa al solo scopo di impedire al ricorrente di partecipare ad un concorso interno e di accedere al posto vacante; essa costituisce quindi uno sviamento di potere nei suoi confronti.

a) La Commissione contesta l'ammissibilità di questo argomento: qualora si annullasse la nomina del Casella, il procedimento di assunzione dovrebbe ricominciare daccapo e Antonio Giannini, agente temporaneo, non soddisfa le condizioni richieste per l'eventuale promozione-trasferimento, che devono *necessariamente* essere prese in esame all'inizio del suddetto procedimento (art. 29, n. 1,

lett. a)). L'annullamento richiesto non ha quindi alcun interesse per il ricorrente.

In realtà, per Antonio Giannini, qualora la nomina del Casella fosse inficiata dai vizi allegati, la Commissione dovrebbe *necessariamente* passare alla seconda fase dell'art. 29, n. 1, lett. b), vale a dire quella del concorso interno, che, altrettanto necessariamente, dovrebbe risolversi con la sua nomina.

b) All'udienza, la Commissione non ha insistito sulle riserve relative alla ricevibilità; occorre esaminare il merito del primo mezzo di Antonio Giannini.

In una causa già vecchia, la Corte ha sostenuto che, nell'art. 29 dello Statuto, «il termine "possibilità" rende manifesto che l'autorità che ha il potere di nomina è "soltanto" tenuta "ad esaminare, di volta in volta, se tali provvedimenti possano portare alla nomina di una persona in possesso delle più alte qualità di competenza, di rendimento e d'integrità; ... nell'effettuare detto esame, l'autorità che ha il potere di nomina deve tener conto sia delle esigenze particolari del posto da coprire, considerato in relazione ai servizi nel loro complesso, sia delle disponibilità di funzionari"»¹. Nella fattispecie, la Corte ha ritenuto che la Commissione non fosse tenuta a bandire un concorso interno.

Ma la Corte ha sostenuto a varie riprese che «la presenza di più persone in possesso dei requisiti per essere promosse o trasferite può portare l'autorità che ha il potere di nomina a concludere che l'interesse del servizio e l'imparzialità delle

1 — Sentenza 31 marzo 1965, Seconda Sezione, Ley, Racc. 1965, pag. 140.

assunzioni rendono *auspicabile* un concorso interno»¹.

Anche qualora vi sia un solo candidato promovibile, la Corte ha dichiarato che «è logico bandire il concorso interno, giacché l'autorità che ha il potere di nomina, non potendo far raffronti con altri candidati, *può* giustamente ritenere che tale restrizione nella scelta non garantisca sufficiente obiettività in relazione alle caratteristiche del posto vacante»².

Tuttavia il 5 dicembre 1974, la Corte (Prima Sezione) ha deciso che:

«l'art. 29, che, nello Statuto, fa parte del capitolo relativo all'assunzione, disciplina i vari modi di provvedere ad un posto vacante»;

«stabilisce in proposito che bisogna esaminare, *nell'ordine di preferenza, anzitutto* le possibilità di promozione all'interno dell'istituzione in cui è previsto il posto vacante, *poi* le possibilità di bandire concorsi interni a tale istituzione, e, in terzo luogo, le richieste di trasferimento di dipendenti di altre istituzioni»³.

Di conseguenza, l'interesse del servizio non impone necessariamente che si ricorra a ciò che è considerato solo una «possibilità». In tale ambito, l'autorità che ha il potere di nomina gode di un ampio potere discrezionale, che può essere censurato solo in caso di errore manifesto di diritto o di fatto o in caso di sviamento di potere.

Ora, nel paragonare i meriti dei candidati, voi riconoscete all'autorità che ha il potere di nomina un ampio potere discrezionale; «la sua valutazione del fatto che un candidato soddisfi le condizioni stabilite dall'avviso di posto vacante può esser censurata soltanto in caso di errore manifesto»⁴.

Dal fascicolo non risultano errori del genere.

L'avviso di posto vacante conteneva condizioni specifiche molto elaborate, che inducevano in un primo tempo il direttore generale a respingere le tre candidature presentate, ivi compresa quella del Casella. Ma il direttore generale si è poi ravveduto ed ha potuto legittimamente considerare che l'interesse del servizio ne giustificava la nomina.

La nomina del Casella è avvenuta in condizioni senz'altro difficili, ma il suo scopo è stato di coprire il posto dichiarato vacante. Effettuata tale nomina, si rivelava inutile bandire un concorso interno, ed il fatto che Antonio Giannini non abbia potuto accedere al posto vacante è conseguenza della corretta applicazione dell'art. 29 e non costituisce uno sviamento di potere.

Nella sentenza 31 marzo 1965, Rauch (Racc. 1965, pagg. 174 e segg.), la Corte (Seconda Sezione) ha deciso che possono essere ammessi ai concorsi interni (art. 29, n. 1, lett. d) tutti coloro che, al momento in cui i concorsi sono banditi, si trovano regolarmente alle dipendenze

1 — Sentenza 12 marzo 1975, Prima Sezione, Küster, Racc. 1975, pag. 366, punto 24 della motivazione; sentenza Küster, 29 ottobre 1975, Prima Sezione, Racc. 1975, pag. 1272, punto 5 della motivazione.

2 — Sentenza 25 novembre 1976, Prima Sezione, Küster, Racc. 1976, pag. 1710, punto 17 della motivazione.

3 — Van Belle, Racc. 1975, pag. 1370, punti 4 e 5 della motivazione.

4 — Sentenza 17 dicembre 1981, Prima Sezione, De Hoe, punto 9 della motivazione.

dell'istituzione, a qualunque titolo essi siano stati assunti dalla suddetta. Ma non ha esteso tale principio né alla fase della promozione (art. 29, n. 1, lett. a), né alla fase del trasferimento (art. 29, n. 1, lett. c), poiché ciò sarebbe stato palesemente in contrasto con lo Statuto.

Infatti, se la fase «promozione-trasferimento» fosse ignorata o venisse rispettata solo formalmente, non vi sarebbe più distinzione fra lo Statuto del personale ed il regime degli altri agenti sotto il profilo dell'avanzamento di carriera.

2. Antonio Giannini sostiene poi che la Commissione non poteva ignorare le condizioni specifiche che avevano accompagnato la sua assunzione, onde egli poteva legittimamente sperare di ottenere un posto di ruolo conforme alla sua specializzazione.

Faccio osservare in proposito che, all'atto dell'assunzione come agente temporaneo nel 1978, il direttore generale del personale aveva richiamato la sua attenzione soprattutto sul carattere precario della suddetta, nonché sulla necessità di passare un concorso generale (esterno) per essere nominato in ruolo.

La condotta della Commissione, oltretutto giustificata nell'interesse della buona amministrazione, non può costituire una violazione del suo «dovere di assistenza» nei confronti del ricorrente a norma dell'art. 24 dello Statuto¹. Il «dovere di assistenza», la cui violazione viene fatta valere dal ricorrente, non può interpretarsi come un obbligo per la Commissione di nominarlo in ruolo per

consentirgli di esercitare determinate funzioni, ignorando le norme dello Statuto. Le garanzie dategli non possono aver creato una certezza giuridica. In una situazione che, per determinati versi, ricorda la presente causa, la Corte ha deciso che il bandire un concorso interno al solo scopo di ovviare alle anomalie di una situazione amministrativa relativa ad un determinato dipendente e nell'aspettativa di nominare lo stesso dipendente al posto dichiarato vacante, era in contrasto con le finalità di qualsiasi procedimento di assunzione ed implicava quindi uno sviamento di potere².

Se il ricorrente fosse stato assunto per occupare, a titolo temporaneo, un posto di ruolo, a norma dell'art. 2, lett. b), del «Regime applicabile agli altri agenti» delle Comunità europee, il suo contratto di assunzione non avrebbe potuto avere durata superiore ai due anni, e avrebbe potuto essere rinnovato solo per un anno al massimo. «Al termine di questo periodo, viene posto obbligatoriamente fine alle funzioni dell'agente, nella sua qualità di agente temporaneo. Alla scadenza del contratto, l'agente può occupare un impiego permanente nell'istituzione soltanto qualora venga nominato funzionario alle condizioni fissate dallo Statuto» (art. 8, 2° comma, del Regime), vale a dire a condizione di aver superato un concorso generale (esterno) oppure di essere stato nominato in base al procedimento stabilito dall'art. 29, n. 2.

Il ricorrente occupa un posto temporaneo; continua a fruire di un contratto a tempo indeterminato e nulla osta a che tale contratto venga rinnovato regolarmente fino all'età della pensione, purché

1 — Sentenza 5 aprile 1979, Seconda Sezione, Gilbeau, Racc. pag. 1518, punto 23 della motivazione.

2 — Sentenza 29 settembre 1976, Giuffrida, Racc. 1976, pag. 1395, punti 10 e 11 della motivazione.

il posto che occupa rimanga temporaneo e la sua presenza sia considerata indispensabile.

Capisco la sua preoccupazione di «certezza giuridica». Ma, sotto tale profilo, egli avrebbe potuto presentarsi ad uno dei due concorsi generali per titoli ed esami di «specialista delle dogane», pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle

Comunità europee: il concorso COM/A/184 (6. 11. 1979, C 277, pag. 7) e il concorso COM/A/326 (12. 9. 1981, C 233, pag. 25). Il limite di età fissato per tali concorsi non valeva per i candidati che, alla data fissata per la consegna delle candidature, erano da almeno un anno dipendenti o agenti delle Comunità europee. La situazione del ricorrente non è assolutamente diversa da quella degli altri agenti temporanei.

Ciò premesso, concludo proponendo che il ricorso venga respinto e che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese.