

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. LXXXIX**  
**n. 21**

## SENTENZA

DEL TRIBUNALE (QUINTA SEZIONE) 12 SETTEMBRE 2013. CAUSA T-126/09 REPUBBLICA ITALIANA CONTRO COMMISSIONE EUROPEA). REGIME LINGUISTICO – BANDI DI CONCORSO GENERALI PER L’ASSUNZIONE DI AMMINISTRATORI – PUBBLICAZIONE INTEGRALE IN TRE LINGUE UFFICIALI – INFORMAZIONE RELATIVA AI BANDI DI CONCORSI GENERALI – PUBBLICAZIONE IN TUTTE LE LINGUE UFFICIALI – LINGUA DELLE PROVE – SCELTA DELLA SECONDA LINGUA FRA TRE LINGUE UFFICIALI

*(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)*

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 17 settembre 2013**  
—————



**SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)**

12 settembre 2013(\*)

«Regime linguistico – Bandi di concorsi generali per l'assunzione di amministratori – Pubblicazione integrale in tre lingue ufficiali – Informazione relativa ai bandi di concorsi generali – Pubblicazione in tutte le lingue ufficiali – Lingua delle prove – Scelta della seconda lingua fra tre lingue ufficiali»

Nella causa T-126/09,

**Repubblica italiana**, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato,

ricorrente,

contro

**Commissione europea**, rappresentata inizialmente da J. Currall e J. Baquero Cruz, successivamente da J. Curall e G. Gattinara, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento dei bandi dei concorsi generali EPSO/AD/144/09, nel settore della pubblica sanità, EPSO/AD/145/09, nel settore della sicurezza alimentare (politica e legislazione), e EPSO/AD/146/09, nel settore della sicurezza alimentare (audit, ispezione e valutazione), per la costituzione di un elenco di riserva per l'assunzione di amministratori (AD 5) aventi cittadinanza bulgara, cipriota, estone, ungherese, lettone, lituana, maltese, polacca, rumena, slovacca, slovena e ceca, pubblicati nelle versioni tedesca, inglese e francese della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 14 gennaio 2009 (GU C 9 A, pag. 1),

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione),

composto da S. Papasavvas, presidente, V. Vadapalas (relatore) e K. O'Higgins, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 10 aprile 2013,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza****Fatti**

- 1 Il 14 gennaio 2009 sono stati pubblicati, nelle sole versioni tedesca, inglese e francese della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU 2009, C 9 A, pag. 1), i bandi di concorsi generali EPSO/AD/144/09, nel settore della pubblica sanità, EPSO/AD/145/09, nel settore della sicurezza alimentare (politica e legislazione), e EPSO/AD/146/09, nel settore della sicurezza alimentare (audit, ispezione e valutazione), per la costituzione di un elenco di

riserva per l'assunzione di amministratori (AD 5) aventi cittadinanza bulgara, cipriota, estone, ungherese, lettone, lituana, maltese, polacca, rumena, slovacca, slovena e ceca presso la Commissione europea.

- 2 Al titolo «I. Natura delle funzioni e condizioni di ammissione» dei bandi di concorso citati (in prosieguo: i «bandi di concorso controversi»), era previsto, tra l'altro, che i candidati dovessero possedere, come lingua principale, «una conoscenza approfondita di una delle seguenti lingue ufficiali dell'Unione europea: (BG) bulgaro, (CS) ceco, (EL) greco, (ET) estone, (HU) ungherese, (LT) lituano, (LV) lettone, (MT) maltese, (PL) polacco, (RO) rumeno, (SK) slovacco o (SL) sloveno» e, come seconda lingua, «una conoscenza soddisfacente delle lingue: (DE) tedesco, (EN) inglese o (FR) francese». Al medesimo titolo era previsto altresì che «per garantire la chiarezza e la comprensione dei testi di carattere generale e delle comunicazioni provenienti da o dirette ai candidati, le convocazioni ai diversi test ed alle prove nonché tutta la corrispondenza tra l'EPSO ed i candidati [avrebbero avuto] luogo esclusivamente in tedesco, in inglese o in francese».
- 3 Al titolo «II. Test di accesso» dei bandi di concorso controversi, era indicato che «[i] test di accesso [si sarebbero svolti] in (DE) tedesco, in (EN) inglese o in (FR) francese».
- 4 Al titolo «III. Concorso generale» dei bandi di concorso controversi, era previsto che due delle tre prove scritte cui sarebbero stati ammessi i candidati che avessero superato i test di preselezione con il punteggio più elevato si sarebbero svolte in tedesco, inglese o francese.
- 5 Un avviso (in prosieguo: «l'avviso sintetico»), pubblicato nella Gazzetta ufficiale in tutte le lingue lo stesso giorno (GU C 9, pag. 14), segnalava quanto segue:

«L'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) organizza i concorsi generali [da] EPSO/AD/144/09 a EPSO/AD/146/09 per assumere amministratori nel grado AD 5, di cittadinanza bulgara, ceca, cipriota, estone, lettone, lituana, maltese, polacca, rumena, slovacca, slovena e ungherese per il settore della pubblica sanità:

- EPSO/AD/144/09 – Amministratori nel settore della pubblica sanità,
- EPSO/AD/145/09 – Amministratori nel settore della sicurezza alimentare: politica e legislazione,
- EPSO/AD/146/09 – Amministratori nel settore della sicurezza alimentare: audit, ispezione e valutazione.

I bandi di concorso sono pubblicati esclusivamente in francese, inglese e tedesco nella Gazzetta ufficiale C 9 A del 14 gennaio 2009.

Per informazioni complementari consultare il sito EPSO: <http://europa.eu/epso>».

#### **Procedimento e conclusioni delle parti**

- 6 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 24 marzo 2009, la Repubblica italiana ha introdotto il presente ricorso.
- 7 A seguito della modifica delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Quinta Sezione alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.
- 8 Con ordinanza del 10 febbraio 2011, il presidente della Quinta Sezione del Tribunale, sentite le parti, ha ordinato la sospensione del procedimento nella presente causa fino alla

pronuncia della decisione definitiva della Corte nella causa C-566/10 P, Italia/Commissione.

- 9 Tale decisione è intervenuta con la sentenza della Corte del 27 novembre 2012, Italia/Commissione (C-566/10 P, non ancora pubblicata nella Raccolta) e la Repubblica italiana è stata invitata a pronunciarsi sulle conseguenze che occorreva trarne, a suo avviso, per la presente causa. Quest'ultima non ha tuttavia presentato osservazioni entro il termine impartito a tal fine.
- 10 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento.
- 11 Con lettera del 4 marzo 2013, la Commissione ha proposto che si rinunciasse all'udienza.
- 12 Con lettera del 21 marzo 2013, la Repubblica italiana ha chiesto che l'udienza fosse mantenuta.
- 13 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti orali posti dal Tribunale all'udienza del 10 aprile 2013.
- 14 La Repubblica italiana chiede che il Tribunale voglia annullare i bandi di concorso controversi.
- 15 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
  - respingere il ricorso;
  - condannare la Repubblica italiana alle spese.

#### **In diritto**

- 16 A sostegno del presente ricorso, la Repubblica italiana deduce la violazione degli articoli 1, 4, 5 e 6 del regolamento n. 1, del Consiglio, del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea (GU 1958, 17, pag. 385), degli articoli 12 CE, 39 CE e 290 CE, dell'articolo 1, paragrafi 2 e 3, dell'allegato III dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»), dell'articolo 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza (GU C 364, pag. 1), dei principi di non discriminazione, di motivazione, del multilinguismo, di tutela del legittimo affidamento e di proporzionalità, nonché uno sviamento di potere.
- 17 Gli argomenti della Repubblica italiana sono articolati, sostanzialmente intorno a due motivi: il primo attiene alla pubblicazione dei bandi di concorso controversi in sole tre lingue ed il secondo attiene alla limitazione a tre lingue per le comunicazioni con l'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) e per le prove dei concorsi.

*Sul primo motivo, attinente alla pubblicazione dei bandi di concorso controversi in sole tre lingue*
- 18 In sostanza, la Repubblica italiana fa valere che i bandi di concorso controversi avrebbero dovuto essere pubblicati in tutte le lingue ufficiali.
- 19 La Commissione sostiene, in particolare, che con l'articolo 6 del regolamento n. 1, secondo il quale le istituzioni possono determinare le modalità di applicazione del proprio regime linguistico nei propri regolamenti interni, il Consiglio dell'Unione europea ha lasciato un

- marginale alle istituzioni per le loro esigenze interne, del quale essa ha fatto uso per la pubblicazione dei bandi di concorso controversi. Inoltre, l'obiettivo dei primi tre articoli dell'allegato III dello Statuto, diretti a garantire l'uguaglianza dei candidati riguardo all'accesso all'informazione, sarebbe stato salvaguardato, nel caso di specie, dalla pubblicazione dell'avviso sintetico in tutte le versioni linguistiche della Gazzetta ufficiale. Infine, incomberebbe alla Repubblica italiana dimostrare che la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dei bandi di concorso controversi in sole tre lingue ha impedito a tutti i cittadini dell'Unione europea di prendere conoscenza della loro esistenza in condizioni di parità e non discriminatorie.
- 20 In primo luogo, occorre rilevare che la Commissione non ha mai adottato norme interne ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 1 (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, cit., punto 91). Essa non può quindi invocare una disposizione di cui non ha fatto uso.
- 21 In secondo luogo, si deve ricordare che ai sensi dell'articolo 1 dell'allegato III dello Statuto, il bando di concorso viene emanato dall'autorità avente il potere di nomina dell'istituzione che organizza il concorso stesso, previa consultazione della commissione paritetica, e deve specificare un certo numero di informazioni riguardanti la procedura di selezione. A seguito della decisione 2002/620/CE del Parlamento europeo, del Consiglio, della Commissione, della Corte di giustizia, della Corte dei conti, del Comitato economico e sociale, del Comitato delle regioni e del Mediatore, del 25 luglio 2002, che istituisce l'Ufficio di selezione del personale delle Comunità europee (GU L 197, pag. 53), i poteri di selezione conferiti segnatamente da tale allegato alle autorità che hanno il potere di nomina delle istituzioni firmatarie della decisione stessa sono esercitati dall'EPSO (sentenza Italia/Commissione, cit., punto 62).
- 22 Orbene, conformemente all'articolo 1, paragrafo 2, dell'allegato III dello Statuto, il quale stabilisce specificamente che, per i concorsi generali, deve essere pubblicato un bando di concorso nella Gazzetta ufficiale, in combinato disposto con l'articolo 5 del regolamento n. 1, il quale dispone che la Gazzetta ufficiale è pubblicata in tutte le lingue ufficiali, i bandi di concorso devono essere pubblicati integralmente in tutte le lingue ufficiali (sentenza Italia/Commissione, cit., punti 70 e 71).
- 23 Poiché tali disposizioni non prevedono alcuna eccezione, non si può considerare, nel caso di specie, che l'avviso sintetico, pubblicato nella Gazzetta ufficiale in tutte le lingue lo stesso giorno, ha posto rimedio all'omessa pubblicazione integrale nella suddetta Gazzetta ufficiale dei bandi di concorso controversi in tutte le lingue ufficiali (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, cit., punto 72).
- 24 Ad ogni modo, anche se l'avviso sintetico conteneva un certo numero di informazioni relative ai concorsi, partendo dalla premessa che i cittadini dell'Unione leggano la Gazzetta ufficiale, in mancanza di pubblicazione nella loro lingua materna, nella loro seconda lingua e che tale lingua sia una delle lingue ufficiali dell'Unione, un potenziale candidato la cui seconda lingua non fosse una delle lingue in cui erano stati pubblicati integralmente i bandi di concorso controversi avrebbe dovuto procurarsi la Gazzetta ufficiale in una di tali lingue e leggere i bandi in tale lingua prima di decidere se presentare la propria candidatura a uno dei concorsi (v., per analogia, sentenza Italia/Commissione, cit., punto 73).
- 25 Un candidato siffatto era svantaggiato rispetto ad un candidato la cui seconda lingua fosse una delle tre lingue nelle quali i bandi di concorso controversi erano stati pubblicati integralmente, sia sotto il profilo della corretta comprensione di tali bandi sia relativamente al termine per preparare ed inviare una candidatura a tali concorsi (v., per analogia, sentenza Italia/Commissione, cit., punto 74).

- 26 Tale svantaggio è la conseguenza della diversità di trattamento a motivo della lingua, – vietata dall’articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali e dall’articolo 1 quinquies, paragrafo 1, dello Statuto, – generata dalla pubblicazione di cui trattasi. Tale articolo 1 quinquies dello Statuto prescrive, al paragrafo 6, che, nel rispetto del principio di non discriminazione e del principio di proporzionalità, ogni limitazione di tali principi deve essere oggettivamente giustificata e deve rispondere a obiettivi legittimi di interesse generale nel quadro della politica del personale (v., per analogia, sentenza Italia/Commissione, cit., punto 75).
- 27 Ne consegue che la prassi di pubblicazione limitata non rispetta il principio di proporzionalità e configura pertanto una discriminazione fondata sulla lingua, vietata dall’articolo 1 quinquies dello Statuto (sentenza Italia/Commissione, cit., punto 77).
- 28 Di conseguenza, nel caso di specie, la pubblicazione completa dei bandi di concorso controversi nelle sole lingue tedesca, inglese e francese non rispetta il suddetto principio di proporzionalità e configura una discriminazione siffatta, cui la pubblicazione dell’avviso sintetico non ha potuto porre rimedio.
- 29 In terzo luogo, deriva da quanto precede che non può, comunque, essere accolto l’argomento della Commissione, secondo cui incombe alla Repubblica italiana dimostrare che la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dei bandi di concorso controversi in sole tre lingue ha impedito a tutti i cittadini dell’Unione di prendere conoscenza della loro esistenza in condizioni di parità e non discriminatorie.
- 30 Di conseguenza, si deve accogliere il primo motivo.
- Sul secondo motivo, attinente alla limitazione a tre lingue per le comunicazioni con l’EPSO e per le prove dei concorsi*
- 31 In sostanza, la Repubblica italiana fa valere che la Commissione non poteva limitare la scelta dei candidati a sole tre lingue per le loro comunicazioni con l’EPSO e per le prove dei concorsi.
- 32 La Commissione sostiene in particolare che tale limitazione esprime l’interesse del servizio e che essa non era tenuta a motivarla esplicitamente nei bandi di concorso controversi.
- 33 A tal riguardo, va ricordato che, pur se l’articolo 1, paragrafo 1, lettera f), dell’allegato III dello statuto prevede che il bando di concorso possa specificare eventualmente le conoscenze linguistiche richieste per la particolare natura dei posti da coprire, da tale disposizione non discende un’autorizzazione generale a derogare alle prescrizioni dell’articolo 1 del regolamento n. 1, il quale designa 24 lingue non soltanto come lingue ufficiali, ma anche come lingue di lavoro delle istituzioni dell’Unione (sentenza Italia/Commissione, cit., punti 81 e 84).
- 34 Peraltro, l’articolo 1 quinquies, paragrafo 1, dello Statuto stabilisce che, nell’applicazione dello statuto, è vietata qualsiasi discriminazione fondata, in particolare, sulla lingua. A norma del paragrafo 6, prima frase, del medesimo articolo, qualsiasi limitazione dei principi di non discriminazione e di proporzionalità deve essere oggettivamente e ragionevolmente giustificata e deve rispondere a obiettivi legittimi di interesse generale nel quadro della politica del personale (sentenza Italia/Commissione, cit., punto 82).
- 35 Inoltre, l’articolo 28, lettera f), dello Statuto dispone che, per la nomina a funzionario, è necessario avere una conoscenza approfondita di una delle lingue dell’Unione e una conoscenza soddisfacente di un’altra lingua dell’Unione. Pur se tale disposizione precisa che

- la conoscenza soddisfacente di un'altra lingua è richiesta «nella misura necessaria alle funzioni» che il candidato è chiamato a svolgere, essa non indica i criteri che possono essere presi in considerazione per limitare la scelta di tale lingua nell'ambito delle 24 lingue ufficiali (sentenza Italia/Commissione, cit., punto 83).
- 36 Occorre quindi constatare che le disposizioni suddette non prevedono criteri espliciti che consentano di limitare la scelta della seconda lingua, indipendentemente dal fatto che tale restrizione avvenga a favore delle tre lingue imposte dai bandi di concorso controversi oppure a favore di altre lingue ufficiali (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, cit., punto 85).
- 37 Si deve aggiungere che la Commissione non è assoggettata ad un regime linguistico specifico (v., in tal senso, sentenza Italia/Commissione, cit., punto 86).
- 38 Per quanto riguarda, specificamente, il problema dell'interesse del servizio sollevato dalla Commissione, dall'insieme delle disposizioni sopra citate risulta che tale interesse può costituire un obiettivo legittimo idoneo ad essere preso in considerazione. In particolare, come si è indicato al punto 34, supra, l'articolo 1 quinquies dello Statuto autorizza limitazioni ai principi di non discriminazione e di proporzionalità. È necessario però che tale interesse del servizio sia oggettivamente giustificato e che il livello di conoscenze linguistiche richiesto risulti proporzionato alle effettive esigenze del servizio (sentenza Italia/Commissione, cit., punto 88).
- 39 Occorre inoltre sottolineare che eventuali norme che limitino la scelta della seconda lingua devono stabilire criteri chiari, oggettivi e prevedibili affinché i candidati possano sapere, con sufficiente anticipo, quali requisiti linguistici debbono essere soddisfatti, e ciò al fine di potersi preparare ai concorsi nelle migliori condizioni (sentenza Italia/Commissione, cit., punto 90).
- 40 Orbene, come si è ricordato al punto 20 supra, la Commissione non ha mai adottato norme interne ai sensi dell'articolo 6 del regolamento n. 1. Peraltro, la Commissione non ha neppure invocato l'esistenza di altri atti, quali ad esempio comunicazioni che enuncino i criteri per una limitazione della scelta di una lingua come seconda lingua per partecipare ai concorsi.
- 41 Inoltre, si deve necessariamente constatare che i bandi di concorso controversi non contengono alcuna motivazione che giustifichi la scelta, come seconda lingua per le prove dei concorsi, fra le tre lingue in questione.
- 42 Pertanto, l'argomento della Commissione esposto al punto 32 supra non può che essere disatteso, e va accolto il secondo motivo.
- 43 Di conseguenza, alla luce delle considerazioni svolte nell'ambito tanto del primo motivo, quanto del secondo motivo, occorre annullare i bandi di concorso controversi.
- 44 A tal riguardo, si deve rilevare che, con la sua lettera del 4 marzo 2013, la Commissione ha auspicato che si rinunciasse all'udienza, atteso che i bandi di concorso controversi presentavano a suo avviso gli stessi vizi del bando oggetto della citata sentenza Italia/Commissione ed ha altresì sostenuto, durante l'udienza del 10 aprile 2013, che i bandi di concorso controversi non potevano che essere annullati.
- 45 Inoltre, la Repubblica italiana, nella sua lettera del 21 marzo 2013 e durante l'udienza, ha sollevato il problema degli effetti di tale annullamento sugli elenchi di riserva risultanti dai concorsi. Successivamente all'udienza, rispondendo ad un quesito del Tribunale, la

Commissione ha precisato che tali elenchi erano stati prorogati fino al 31 dicembre 2013.

- 46 Infine, durante l'udienza, la Repubblica italiana ha sostenuto che spettava al Tribunale pronunciarsi o meno sulla validità degli elenchi di riserva in seguito alla citata sentenza Italia/Commissione.
- 47 La Repubblica italiana ha segnalato, nella sua lettera del 21 marzo 2013, che concordava con l'opinione formulata dalla Commissione nella sua lettera del 4 marzo 2013 nel considerare che la presente causa dovesse essere decisa, quanto all'annullamento dei bandi di concorso controversi, conformemente ai principi stabiliti dalla Corte nella citata sentenza Italia/Commissione e che reputava utile una discussione, in udienza, sulle condizioni e sull'effettiva portata del principio di tutela del legittimo affidamento nella presente causa.
- 48 Occorre ricordare che, nella citata sentenza Italia/Commissione, la Corte ha concluso che, al fine di preservare il legittimo affidamento dei candidati prescelti con i concorsi di cui trattasi, non era opportuno rimettere in discussione i risultati dei suddetti concorsi (sentenza Italia/Commissione, cit., punto 103).
- 49 Di conseguenza, il Tribunale considera che, al fine di preservare il legittimo affidamento dei candidati prescelti, occorre non mettere in discussione i suddetti elenchi di riserva.

#### Sulle spese

- 50 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 51 Nella specie, la Commissione è rimasta soccombente. Tuttavia, la Repubblica italiana non ha formulato alcuna domanda in ordine alle spese. Pertanto si deve statuire che ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

#### IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) I bandi dei concorsi generali EPSO/AD/144/09, nel settore della pubblica sanità, EPSO/AD/145/09, nel settore della sicurezza alimentare (politica e legislazione), e EPSO/AD/146/09, nel settore della sicurezza alimentare (audit, ispezione e valutazione), per la costituzione di un elenco di riserva per l'assunzione di amministratori (AD 5) aventi cittadinanza bulgara, cipriota, estone, ungherese, lettone, lituana, maltese, polacca, rumena, slovacca, slovena e ceca, pubblicati nelle versioni tedesca, inglese e francese della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 14 gennaio 2009, sono annullati.
- 2) La Repubblica italiana e la Commissione europea sopporteranno le proprie spese.

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 settembre 2013.

Firme





