

## Le eccezioni all'utilizzo di tutte le lingue nelle Istituzioni euro unitarie: il caso dei bandi di selezione del personale

*di Giacomo Mannocci*

**Title:** The exceptions to the use of all languages in European institutions: the Case on the Notices of Labour Competition

**Keywords:** Rules on languages; Discrimination based on language; Restriction of the choice of language 2 of the competitions to English, French and German.

1. – All'inizio del 2019 la Corte di Giustizia ha pronunciato due importanti sentenze, entrambe volte ad evitare qualsiasi forma di discriminazione linguistica all'interno dell'Unione europea e al tempo stesso a garantire – sulla base dei principi di ragionevolezza e necessità – una limitazione all'uso di tutte le lingue, qualora vi siano circostanze oggettive che lo richiedono. Entrambe le pronunce si inseriscono nel solco di una giurisprudenza euro unitaria consolidata orientata ad assicurare la parità giuridica di tutti gli idiomi riconosciuti dai Trattati, la loro valorizzazione e la promozione culturale delle singole specificità.

Con la Sentenza n. 377/2019 e con quella in epigrafe, pubblicate entrambe il 26 marzo scorso, la Sezione Grande ha statuito che la conseguenza dell'obbligo di rispettare la diversità linguistica non può assolutamente sfociare nel riconoscimento dell'esistenza di un principio giuridico generale, il quale assicuri a ciascuna persona il diritto a che tutto ciò che può ledere i suoi interessi venga redatto nella sua lingua in qualsiasi circostanza, e in virtù del quale le istituzioni euro unitarie siano tenute, senza previsione di alcuna possibilità di deroga, ad utilizzare la totalità delle lingue ufficiali in qualsiasi situazione.

In particolare, con la Sentenza in epigrafe, la Corte di Giustizia è stata nuovamente chiamata a pronunciarsi sulle disparità di trattamento fondate sulla lingua che possono essere illegittimamente previste nelle procedure di selezione del personale delle istituzioni dell'Unione. Il 26 marzo 2019 la Sezione Grande della Corte di Giustizia ha respinto il ricorso proposto dalla Commissione Europea volto ad ottenere l'annullamento una Sentenza del settembre 2016 con cui il Tribunale della UE aveva annullato due bandi concorso volti a creare una graduatoria a cui attingere per l'assunzione di funzionari all'interno della Commissione e dell'Autorità Garante per la tutela dei dati personali.

Come tutte le procedure di selezione euro unitarie, i bandi di concorsi, oggetto di impugnazione, erano stati predisposti dall'EPSO – Ufficio europeo per la selezione del personale, un ente che dal 1° gennaio 2003 si occupa del reclutamento delle diverse professionalità da impiegare in tutte le istituzioni dell'Unione Europea. Nel 2014, l'EPSO pubblicò due bandi in cui prevedeva tra i requisiti di ammissione la

conoscenza approfondita di una lingua ufficiale dell'Unione oltre a una conoscenza soddisfacente di uno delle tre seguenti lingue: inglese, francese e tedesco. I bandi prevedevano che le comunicazioni ai candidati avvenissero esclusivamente tramite questi idiomi.

La Repubblica Italiana, seguita poi dalla Lituania e – in secondo grado pure dalla Spagna – impugnò i bandi emanati, lamentando una illegittima discriminazione tra le lingue riconosciute dall'Unione Europea. Infatti, l'art. 1 del regolamento n. 1 del 15 aprile 1958, emanato proprio agli albori della CEE e modificato da ultimo dal regolamento UE n. 517/2013, stabilisce che «le lingue ufficiali e le lingue di lavoro delle istituzioni dell'Unione sono la lingua bulgara, la lingua ceca, la lingua croata, la lingua danese, la lingua estone, la lingua finlandese, la lingua francese, la lingua greca, la lingua inglese, la lingua irlandese, la lingua italiana, la lingua lettone, la lingua lituana, la lingua maltese, la lingua neerlandese, la lingua polacca, la lingua portoghese, la lingua rumena, la lingua slovacca, la lingua slovena, la lingua spagnola, la lingua svedese, la lingua tedesca e la lingua ungherese». L'Ordinamento euro unitario riconosce pertanto una pari dignità tra tutti gli idiomi e non ammette alcuna forma discriminazione tra le stesse in quanto ciò sarebbe in contrasto insanabile con l'obiettivo di una progressiva integrazione pacifica tra i popoli dell'Unione e limiterebbe altresì la stessa circolazione delle persone e dei relativi saperi. È in questo contesto che, a partire dalla fine degli anni Novanta del ventesimo secolo, le Istituzioni europee hanno iniziato a promuovere una politica linguistica complessiva, volta a valorizzare lo studio di tutte le lingue ufficiali e a promuovere quelle regionali e minoritarie (cfr., fra le altre, la risoluzione del Consiglio del 14.2.2002, sulla promozione della diversità linguistica e l'apprendimento delle lingue nel quadro dell'attuazione degli obiettivi dell'Anno europeo delle lingue 2001). Da sempre l'Unione europea, contestualmente all'obiettivo di una maggiore integrazione tra i propri cittadini, riconosce e promuove la diversità linguistica e culturale degli stessi: progetto che viene riassunto con l'espressione «uniti nella diversità» (cfr. la «Strategia» di rinnovamento economico, sociale e ambientale lanciata in occasione del vertice di Lisbona nel marzo del 2000, volta, tra l'altro, a incoraggiare i cittadini dell'Unione a studiare e apprendere lingue diverse da quella materna, anche al fine di agevolare la mobilità delle persone per ragioni professionali).

È in questo contesto normativo e valoriale che si inserisce la Giurisprudenza della Corte di Giustizia a partire dalla Sentenza n. 566 del 2012, scaturita proprio dal ricorso dell'Italia, della Grecia e della Lituania contro la Commissione europea per le modalità di selezione dei funzionari: a giudizio dei ricorrenti, i bandi emanati dall'EPSO per la costituzione di una graduatoria di funzionari, contrastavano con i principi fondanti dell'Unione perché limitavano in modo arbitrario (*rectius* immotivato) la conoscenza della seconda lingua al francese, al tedesco e all'inglese, dando pertanto luogo ad una disparità tra gli eventuali partecipanti alle selezioni perché venivano avvantaggiati coloro che avevano come lingua madre uno di questi tre idiomi.

Occorre però precisare che i motivi di ricorso non riguardavano tanto la limitazione della seconda lingua da conoscere a questi tre idiomi, bensì le ragioni addotte dall'EPSO per motivare una tale limitazione. Infatti, già in precedenza l'Italia aveva impugnato le procedure di selezione del personale da impiegare presso le Istituzioni europee, vincendo un ricorso proprio dinanzi alla Sezione Grande della Corte di Giustizia che nel 2012 aveva stabilito degli importanti principi per evitare ingiustificate discriminazioni fondate sulla lingua.

Con la Sentenza 27/11/2012, n. 566/10, era stato statuito che «la prassi di pubblicazione limitata dei bandi dei concorsi generali per l'assunzione di amministratori e di assistenti non rispetta il principio di proporzionalità e configura pertanto una discriminazione fondata sulla lingua, vietata dall'art. 1 *quinquies* dello statuto dei funzionari e quindi aveva aggiunto che i bandi di concorso dell'Unione

europea debbono essere pubblicati integralmente in tutte le lingue ufficiali». In tale occasione venne rilevato che anche se «non sussistono disposizioni né principi di diritto comunitario che impongano la pubblicazione sistematica nella Gazzetta ufficiale, in tutte le lingue ufficiali, di bandi di concorso, le misure concernenti la procedura di assunzione del personale non devono sfociare in una discriminazione fondata sulla lingua tra i candidati a un determinato posto».

Dal 2012, pur essendo legittimo pubblicare i bandi completi solo in tre lingue ma per estratto in tutte le lingue veicolari dell'Unione, l'EPSO ha iniziato comunque a pubblicare i bandi e le procedure di selezione integralmente in tutte le lingue riconosciute. Sempre da allora l'EPSO ha iniziato a spiegare i motivi per i quali richiede una conoscenza di una seconda lingua tra le tre maggiormente diffuse in Europa: questo è stato possibile perché nella medesima Sentenza, che rappresenta una pietra miliare per evitare discriminazioni di tipo linguistico, la Corte di Giustizia ha ammesso che è legittimo richiedere la conoscenza di un idioma determinato purché «le eventuali norme [del bando di concorso] che limitino la scelta della seconda lingua stabiliscano 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» (Corte giustizia Unione Europea Grande Sez. Sent., 27/11/2012, n. 566/10). In tale occasione, la Corte ha quindi ritenuto legittimo una disparità di trattamento tra le lingue veicolari dell'Unione Europea con il limite del doveroso rispetto del principio di proporzionalità: ne deriva che la preferenza per una determinata lingua (e non necessariamente verso l'inglese, il francese e il tedesco) abbia lo scopo di realizzare l'obiettivo perseguito e – in ogni caso – non deve andare oltre quanto è necessario per raggiungerlo.

A seguito di questa importante pronuncia l'ufficio di reclutamento dell'Unione europea motiva di volta in volta le ragioni per le quali in relazione ad uno specifico posto messo a bando richiede la conoscenza di determinate lingue. Questo non ha però impedito che le lingue più diffuse siano state ancora utilizzate con una finalità discriminatoria. È proprio per questo motivo che sempre la Repubblica italiana e la Repubblica lituana hanno impugnato i bandi con cui nel 2014 l'EPSO indiceva una selezione per la realizzazione di due distinte graduatorie: una per le esigenze della Commissione europea e l'altra per l'Autorità Garante della protezione dei dati personali. I due bandi sono stati ritenuti discriminatori perché l'attività di queste Istituzioni si rivolge verso tutti i cittadini e tutti gli Stati dell'Unione e quindi richiedere solo espressamente la conoscenza di una seconda lingua da scegliere tra le tre maggiormente diffuse era discriminatoria perché alcuni candidati sarebbero stati naturalmente avvantaggiati a danno di altri.

In particolare, i ricorrenti lamentavano la tesi con cui l'EPSO ha giustificato tale limitazione, basandola sul fatto che il francese, l'inglese e il tedesco sono le lingue più usate nelle istituzioni; sono quelle in cui tradizionalmente si svolgono le riunioni dei membri delle istituzioni; sono inoltre le lingue più usate nella comunicazione interna ed esterna, come confermano le statistiche riguardanti le lingue di origine dei testi tradotti dai servizi di traduzione delle istituzioni. I ricorrenti hanno in particolare contestato che gli idonei – dovendo essere immediatamente operativi – devono conoscere almeno una di queste tre lingue con la possibilità di impararne una terza, diversa, una volta assunti.

In primo grado il Tribunale dell'Unione europea ha accolto il ricorso ritenendo che il carattere proporzionale e non discriminatorio della limitazione della conoscenza delle lingue in determinate fasi del concorso non può basarsi su statistiche relative al numero delle riunioni e degli atti prodotti dall'Istituzione né sul fatto che sussiste una prassi consolidata di usare determinati idiomi nelle riunioni. I funzionari prescelti, a giudizio del Collegio, devono essere valutati sulla base delle competenze tecniche, su criteri di carattere oggettivo e non sul fatto che devono essere immediatamente

operativi perché – applicando esclusivamente quest’ultimo criterio – vi sarebbe una palese discriminazione. Il Tribunale ha dichiarato che «la limitazione della scelta della seconda lingua da parte dei candidati di un concorso ad un numero ristretto di lingue, ad esclusione delle altre lingue ufficiali, costituisce una discriminazione fondata sulla lingua. È infatti evidente che, mediante una clausola siffatta, alcuni potenziali candidati, ossia quelli che possiedono una conoscenza soddisfacente di almeno una delle lingue designate, sono avvantaggiati, in quanto possono partecipare al concorso ed essere così assunti come funzionari o agenti dell’Unione, mentre gli altri, che non hanno una conoscenza siffatta, sono esclusi».

Quindi in primo grado si era affermato che con particolare riferimento alla tipologia di posto messo a bando (funzionari a disposizione dell’intera struttura amministrativa della Commissione e del Garante della privacy) non può essere applicato il criterio di disporre di candidati immediatamente operativi che di per sé può essere idoneo a giustificare, eventualmente, una discriminazione fondata sulla lingua. Con riferimento però ai bandi impugnati, per il Tribunale di primo grado una discriminazione «siffatta non sarebbe idonea a facilitare l’assunzione dei funzionari dotati dei più alti requisiti di competenza, rendimento e integrità, dato che queste qualità sono, all’evidenza, indipendenti dalle conoscenze linguistiche di un candidato (sentenze del 24 settembre 2015, Italia e Spagna/Commissione, T-124/13 e T-191/13, EU:T:2015:690, punto 103; del 17 dicembre 2015, Italia/Commissione, T-275/13, non pubblicata, EU:T:2015:1000, punto 86; del 17 dicembre 2015, Italia/Commissione, T-295/13, non pubblicata, EU:T:2015:997, punto 144, e del 17 dicembre 2015, Italia/Commissione, T-510/13, non pubblicata, EU:T:2015:1001, punto 101)». (Trib. I Grado Unione Europea Sez. VIII, Sent., 15/09/2016, n. 353/14). Pertanto, tali bandi sono stati annullati.

Avverso a tale Sentenza, la Commissione europea ha ricorso alla Corte di Giustizia chiedendone la riforma, sostenendo la legittimità delle scelte operate dall’EPSO, non ottenendo però il risultato sperato. La Sezione Grande, richiamandosi al proprio precedente del 2012 con cui aveva statuito la legittimità di limitare la conoscenze delle seconde lingue, purché ciò sia adeguatamente motivato con riferimento al posto messo a concorso, ha confermato la sentenza di primo grado, sostenendo che «l’obiettivo di assumere funzionari dotati delle più alte qualità di competenza, efficienza e integrità, ai sensi dell’articolo 27, primo comma, dello Statuto dei funzionari, può essere meglio salvaguardato quando i candidati sono autorizzati a presentare le prove di selezione nella loro lingua materna o nella seconda lingua della quale si reputano maggiormente esperti. Di conseguenza le conoscenze linguistiche sono, in linea di principio, indipendenti dalle competenze contemplate dall’articolo sopra citato. Così, sebbene le conoscenze linguistiche di un candidato possano, o persino debbano, costituire l’oggetto di una valutazione nell’ambito di una procedura di concorso, affinché le istituzioni si assicurino che tale candidato possiede le conoscenze richieste, tale valutazione persegue un obiettivo indipendente da quella tesa all’accertamento delle “più alte qualità di competenza, efficienza e integrità”. Ne consegue che le conoscenze linguistiche richieste non possono essere assimilate alle “competenze”» (Corte giustizia Unione Europea Grande Sez., 26/03/2019, n. 621/16). Quindi i bandi impugnati sono illegittimi perché è stata arbitrariamente anteposta la conoscenza delle lingue alla competenza tecnica e questa oltretutto non è stata motivata con riferimento alla tipologia di incarico. Anzi, le motivazioni addotte sono state ritenute discriminanti proprio a causa della lingua.

La Corte ha riconosciuto che vi è un ambito di discrezionalità da parte degli Enti euro unitari nel richiedere determinate conoscenze linguistiche l’ha definito «ampio per quanto riguarda la creazione di un posto di funzionario o di agente, la scelta del funzionario o dell’agente per la copertura del posto istituito, e la natura del rapporto di lavoro che le lega ad un agente». Spetta tuttavia alle Istituzioni dimostrare che la disparità di trattamento fondata sulla lingua è idonea a soddisfare

reali esigenze relative alle funzioni che le persone assunte saranno chiamate ad esercitare. Quindi una limitazione linguistica è ammissibile in astratto solo se risponde ad una specifica esigenza di servizio. Per essere quindi legittima, occorre che la motivazione rispetti il criterio della proporzionalità e quindi la scelta di richiedere specifiche conoscenze linguistiche deve basarsi su criteri chiari, oggettivi e prevedibili che permettano ai candidati di comprendere le ragioni del requisito stesso e ai giudici dell'Unione di controllarne la legittimità.

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto – il controllo giurisdizionale che il Tribunale è chiamato ad esercitare su una disparità di trattamento fondata sulla lingua – i giudici dell'Unione sono legittimati a controllare che la limitazione della scelta della lingua <sup>2</sup> del concorso sia oggettivamente giustificato e il livello di conoscenze linguistiche richiesto risulti proporzionato alle reali esigenze del servizio sulla base di criteri chiari, oggettivi e prevedibili.

Con la sentenza in commento la Corte ribadisce da un lato che non possono esservi discriminazioni basate sulla lingua nell'individuazione dei dipendenti delle Istituzioni europee perché deve essere applicato il criterio della competenza; dall'altro lato ha ammesso che possono essere legittimamente preferite le lingue maggiormente utilizzate purché ciò avvenga sulla base di specifiche, motivate, ragioni obiettive di funzionamento con riferimento al posto messo a concorso. Ciò rappresenta però un'eccezione perché se per il ruolo da ricoprire è indifferente l'idioma da utilizzare, non si può richiedere la conoscenza di una lingua tra il francese, il tedesco e l'inglese per il solo fatto che sono quelle maggiormente utilizzate. Su questo aspetto la Corte è duramente intervenuta e riprendendo un concetto già sviluppato in primo grado ha stigmatizzato le motivazioni addotte per tali bandi dalla Commissione secondo cui l'inglese, il francese e il tedesco sarebbero le lingue straniere più studiate e parlate nell'Unione europea. Per i Giudici di primo e di secondo grado non è lecito presumere che le statistiche sulle lingue più conosciute riflettano le conoscenze linguistiche dei funzionari dell'Unione. In ogni caso tale circostanza avrebbe potuto rivelarsi pertinente soltanto se la Commissione avesse dimostrato che la limitazione in questione rispondeva all'interesse del servizio, ciò che nella fattispecie non era avvenuto, stante la genericità della graduatoria da stilare per molteplicità di esigenze di servizio delle istituzioni europee interessate.

La Corte ha inoltre ribadito in questo modo che lo Statuto dei funzionari europei (Regolamento n.259/68 del del 29 febbraio 1968, come modificato dal regolamento UE n. 1023/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013) vieta qualsiasi discriminazione, comprese quelle fondate sulla lingua, fermo restando che delle differenze di trattamento fondate sulla lingua possono essere autorizzate qualora siano giustificate da un obiettivo legittimo di interesse generale, come l'interesse del servizio, o persino le reali esigenze relative alle funzioni che le persone assunte saranno chiamate ad esercitare. Infatti, l'articolo 1 *quinquies*, paragrafo 1, dello Statuto dei funzionari vieta qualsiasi discriminazione fondata, in particolare, sulla lingua, fermo restando che è legittimo stabilire delle differenze di trattamento fondate sulla lingua: queste possono essere autorizzate esclusivamente se siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate da un giusto legittimo di interesse generale nel quadro della politica del personale. Per quanto riguarda nello specifico l'esistenza di un obiettivo legittimo di interesse generale nel quadro della politica del personale idoneo a giustificare la suddetta disparità di trattamento, l'interesse del servizio può rendere necessario che le persone assunte dispongano di conoscenze linguistiche specifiche. Pertanto, la natura particolare dei compiti da svolgere può giustificare un'assunzione fondata, tra l'altro, su una conoscenza approfondita di una lingua specifica. A questo proposito, nell'ambito di una procedura di selezione, la giurisprudenza euro unitaria ha riconosciuto senza ombra di equivoci che le Istituzioni godono di un ampio margine di discrezionalità per valutare l'interesse del servizio nonché le qualifiche e i meriti dei candidati da prendere in

considerazione. Pertanto, ne consegue da ultimo che non spetta alla Corte sostituire la propria valutazione a quella dell'amministrazione per quanto riguarda, segnatamente, le specifiche conoscenze linguistiche che occorre esigere, nell'interesse del servizio, dai candidati ad un concorso. Tuttavia, spetta all'istituzione che ha limitato il regime linguistico di una procedura di selezione ad un numero ristretto di lingue ufficiali dell'Unione dimostrare che tale limitazione è effettivamente idonea a soddisfare reali esigenze attinenti alle funzioni che le persone assunte saranno chiamate ad esercitare. Inoltre, qualsiasi condizione relativa a specifiche conoscenze linguistiche deve essere proporzionata a tale interesse e fondarsi su criteri chiari, oggettivi e prevedibili che consentano ai candidati di comprendere le ragioni di tale condizione imposta e ai giudici dell'Unione di verificarne la legittimità.