

SENTENZA DELLA CORTE (PRIMA SEZIONE)
DEL 25 NOVEMBRE 1976 ¹

Berthold Küster
contro Parlamento europeo

Causa 122-75

Massime

1. *Dipendenti — Ricorso — Rapporti informativi — Ricevibilità*
(Statuto del personale, art. 91)
2. *Dipendenti — Ricorso — Termine — Rapporti informativi — Data della firma del capo dell'amministrazione — Dies a quo*
(Statuto del personale, art. 91)
3. *Dipendenti — Rapporto informativo — Natura*
(Statuto del personale, art. 43)

1. È pacifico che i rapporti informativi hanno in genere maggiore o minore importanza come elemento di valutazione per la promozione dell'interessato o per la sua partecipazione ai concorsi ai sensi dell'art. 29 dello statuto. Benché constino di apprezzamenti in via di principio non sindacabili, essi possono tuttavia essere talvolta inficiati da vizi di forma o di procedura, da errori palesi o da sviamento dei poteri di valutazione, tutti vizi che ne possono comportare l'illegittimità. Il ricorso avverso un rapporto informativo è quindi ricevibile.
2. Il rapporto informativo diviene definitivo solo quando viene firmato dal capo dell'amministrazione. Di conseguenza, il fatto che il ricorrente, conformemente alla procedura prescritta per l'adozione dei rapporti informativi, abbia avuto conoscenza del rapporto prima di questa data non può far decorrere né abbreviare il termine d'impugnazione.
3. I rapporti informativi non rientrano nelle categorie di decisioni di cui all'art. 25 dello statuto, ma sono retti da disposizioni speciali adottate mediante o in forza dell'art. 43 dello statuto stesso.

Nella causa 122-75,

BERTHOLD KÜSTER, dipendente del Parlamento europeo, residente in Bertrange (Lussemburgo), con l'avv. domiciliatario Victor Biel, del foro di Lussemburgo, 18A, rue des Glacis,

ricorrente,

¹ — Lingua processuale: il francese.

contro

PARLAMENTO EUROPEO, rappresentato dal segretario generale Hans Robert Nord, in qualità di agente, con l'avv. domiciliatario Alex Bonn, del foro di Lussemburgo, 22, Côte d'Eich,

convenuto,

causa avente ad oggetto l'annullamento di un rapporto biennale sul ricorrente,

LA CORTE (prima sezione),

composta dai signori: A. M. Donner, presidente; A. O'Keeffe e G. Bosco, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antecedenti, la procedura, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antecedenti e il procedimento

Nei rapporti biennali redatti a norma dell'art. 43 dello statuto del personale, durante gli anni 1969-1970 e 1971-1972 il Küster era risultato «eccellente» per competenza e rendimento e «molto buono» per la condotta in servizio. Il giudizio complessivo per gli anni 1969-1970 recava inoltre la menzione «il dipendente merita una promozione al più presto» e nel 1971-1972 si diceva: «il Küster, per il suo spirito di iniziativa, per la sua compe-

tenza e il suo senso di responsabilità ha confermato le sue capacità che lo rendono idoneo a svolgere funzioni corrispondenti ad un grado superiore».

Nella relazione 1973-1974, il Küster veniva definito «molto buono» quanto a competenza, rendimento e condotta in servizio, il giudizio complessivo era redatto come segue: «Dipendente molto qualificato che esegue con diligenza e precisione i compiti affidatigli. La sua competenza gli consente di portare a termine i lavori difficili e talvolta delicati che fanno parte dei compiti che gli incombono».

Nelle osservazioni sull'ultima relazione, datate 5 marzo 1975, il Küster avanzava alcune riserve.

Il 17 giugno 1975, il Küster presentava un reclamo a norma dell'art. 90, n. 2, dello statuto, contro il silenzio-rifiuto opposto alla sua richiesta di modifica della relazione 1973-1974 sulla sua attività, conformemente alle osservazioni da lui presentate il 5 marzo 1975.

Egli chiedeva che la qualifica «molto buono» attribuitagli per competenza e rendimento fosse modificata in «eccellente» e il giudizio complessivo fosse completato con l'osservazione che l'interessato meritava una promozione o era idoneo a svolgere mansioni corrispondenti al grado superiore.

Il reclamo veniva respinto con lettera 21 ottobre 1975, sia perché irricevibile per inosservanza del termine sia perché — per i punti menzionati nel ricorso — infondato.

Il 16 dicembre 1975, il Küster proponeva il presente ricorso contro la reiezione esplicita del suo reclamo.

Il procedimento scritto si è svolto ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la prima sezione della Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che piaccia alla Corte:

- Dichiarare la ricevibilità del ricorso sotto il profilo della forma e dei termini.
- Annullare il provvedimento con cui si respinge il reclamo amministrativo, del 21 ottobre 1975.
- Annullare il rapporto 1973-1974 e disporne il ritiro dal fascicolo personale del ricorrente.
- Condannare il Parlamento europeo a risarcire al ricorrente il danno morale valutato ad un franco.

- Porre le spese del giudizio a carico del Parlamento europeo.

Il *convenuto* conclude che piaccia alla Corte:

- Dichiarare irricevibile il ricorso, — in subordine — dichiararlo infondato e quindi respingerlo.
- Statuire sulle spese secondo le disposizioni vigenti.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Sulla ricevibilità

Il *convenuto* ritiene che il ricorso sia irricevibile per vari motivi:

- a) La relazione periodica non costituisce un atto impugnabile a norma dell'art. 90, n. 2, dello statuto. L'atto, per essere impugnabile, dovrebbe essere una decisione. La relazione periodica costituisce un giudizio e il diritto di reclamo dell'interessato si limita alla facoltà di aggiungere le sue eventuali osservazioni sulle valutazioni del rapporto.
- b) La relazione biennale, per sua natura, non può costituire oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale. In campo contenzioso, il dipendente può esperire i soli ricorsi di legittimità e di annullamento; l'impugnazione di un rapporto biennale avrebbe come scopo ultimo la redazione di un nuovo rapporto di tono diverso. La Corte non può sostituirsi all'autorità competente nell'emanare un apprezzamento che rientra nel potere discrezionale di quest'ultima.
- c) In virtù dell'art. 90, n. 2, dello statuto, il reclamo può presentarsi solo contro un atto lesivo per l'interessato. La relazione biennale però non rientra tra gli atti definiti lesivi dalla Corte (sentenza 11 luglio 1974, cause riunite 177-73 e 5-74, *Reinarz/Commissione*, Racc. 1974, pag. 819).
- d) D'altro canto, nella fattispecie, il reclamo amministrativo non è stato proposto entro i tre mesi prescritti dalla

legge. Per un ricorso giurisdizionale mancano quindi i presupposti di cui all'art. 91, n. 2, dello statuto.

Se il rapporto di cui trattasi è stato redatto e presentato al ricorrente prima che il segretario generale lo vistasse, il termine per il reclamo decorre dal giorno in cui il rapporto è stato comunicato.

- e) Pur se — per ipotesi — si volesse considerare un rapporto biennale come atto lesivo, nella fattispecie ciò non è ravvisabile: le qualifiche e il giudizio complessivo sono inequivocabilmente positivi. Quanto alle differenze rispetto ai giudizi precedenti il convenuto specifica che nel frattempo si è deciso di riservare la qualifica di «eccellente» ai casi eccezionali.

Il *ricorrente* contesta gli argomenti di cui sopra, in quanto:

- a) L'atto impugnabile — a norma dell'art. 90, n. 2 — non deve necessariamente essere una decisione; l'articolo menziona anche il caso di carenza nell'emanazione dei provvedimenti prescritti dallo statuto. La relazione da redigersi a norma dell'art. 43 dello statuto deve logicamente essere una relazione veritiera. La relazione impugnata nel nostro caso né è veritiera né è adeguata. Resta poi da dimostrare che un rapporto non costituisce una decisione. La direzione del Parlamento, con il regolamento adottato nel dicembre 1966 (nota di servizio del 21 dicembre 1966, doc. PE 16.808, allegato 3 al ricorso), debitamente comunicata a tutti i dipendenti, ha delegato ad alcuni alti funzionari il diritto di stilare i rapporti, autorizzando i responsabili anche a prendere decisioni. Peraltro l'atto impugnato nella fattispecie è la decisione adottata dall'autorità che ha il potere di nomina, cioè la reiezione esplicita del ricorso precontenzioso di cui alla lettera del 21 ottobre 1975.
- b) Se il rapporto biennale non poteva venir impugnato per i motivi esposti dal convenuto, ci si deve chiedere perché la Corte annulla le nomine, se

non ha competenza per emanare decisioni in sostituzione di quelle dell'autorità costituita.

- c) L'opinione del convenuto è priva di fondamento e perfettamente fuori della realtà; è in contrasto con qualsiasi esperienza e priva il dipendente della necessaria tutela giuridica. È evidente che un rapporto negativo può anche troncarsi una carriera, non solo nel caso di promozione ai sensi dell'art. 45 dello statuto, ma anche allorché si tratta di partecipare ad un concorso.
- d) Il termine per la presentazione del reclamo amministrativo deve decorrere nella fattispecie dal momento in cui il rapporto è divenuto definitivo. Secondo la nota di servizio summenzionata «i rapporti redatti dai direttori generali sono comunque definitivi solo dopo l'apposizione del visto da parte del segretario generale». Tale visto è stato apposto il 17 aprile, quindi il reclamo è stato formulato tempestivamente. Nella replica il ricorrente fa rinvio alla corrispondenza scambiata tra le parti circa il rapporto di cui trattasi (allegati 1-3):
- Lettera del sig. Friedel, capo del servizio «gestione del personale» del 21 marzo 1975.
 - Nota inviata al segretario generale dal sig. Buyse, direttore generale, il 12 marzo 1975, circa le osservazioni del ricorrente sul suo rapporto personale.
 - Osservazioni del ricorrente nei confronti del rapporto in data 16 aprile 1975.
- Fino al 16 aprile 1975 il rapporto non era perciò definitivo.

Il convenuto ritiene che l'argomento non sia pertinente. I documenti prodotti dimostrano solo che le osservazioni del ricorrente sul suo rapporto personale sono state tenute in debito conto dall'amministrazione.

- e) La qualifica «molto buono», mentre in precedenza era «eccellente», costituisce un regresso, che inevitabilmente danneggia il ricorrente.

B — Nel merito

La legittimità del rapporto è impugnata per due motivi:

a) Sviamento di potere

Il *ricorrente* ritiene che i fatti che fanno cornice alla valutazione indicano che vi è stato sviamento di potere. Gli anni cui il rapporto si riferisce sono quelli in cui la stessa istituzione ha lodato vivamente l'operato del ricorrente. Questi ha svolto ad interim l'incarico di capo divisione durante $1/3$ del periodo in questione. Inoltre risulta dalle risposte date al Parlamento nella causa 23/74 (*Küster/Parlamento*, sentenza 12 marzo 1975, Racc. 1975, pag. 353) che era stata riconosciuta l'idoneità alla promozione del Küster nella lettera del direttore del personale in data 15 ottobre 1973. Il direttore generale ha pure confermato la pluriennale collaborazione del ricorrente e dichiarato che la direzione generale interessata nulla aveva da obiettare contro un'eventuale promozione.

Il *convenuto* contesta l'accusa di sviamento di potere. Il rapporto sul Küster è stato redatto in base ai dati raccolti e secondo le norme che disciplinano la materia. D'altronde per la qualifica di «eccellente» si seguì un criterio meno largo che in passato: segretario generale e direttori generali hanno convenuto di riservare tale qualifica ai dipendenti che hanno conseguito meriti eccezionali, mentre la qualifica «molto buono» è conferita a chi ha miglior rendimento. Quindi il ricorrente né ha motivo di dolersene, né di ritenersi menomato rispetto agli altri dipendenti. Quanto al giudizio complessivo, stupisce che un giudizio tanto positivo possa venir ritenuto lesivo dall'interessato. È fuori luogo obiettare che mancano accenni alla promozione, giacché ciò è superfluo se il giudizio è pienamente favorevole all'interessato. Se il direttore del personale ha in precedenza riconosciuto che il ricorrente era idoneo alla promozione, si trattava di verificare i presupposti per l'applicazione

dell'art. 45 dello statuto sotto il profilo dell'anzianità minima.

Il *ricorrente* replica che se si erano presi accordi circa l'uso delle qualifiche, la relativa «disposizione generale d'esecuzione» avrebbe dovuto venir adottata, conformemente all'art. 110 dello statuto, previa consultazione del comitato del personale e previo parere del comitato dello statuto. Inoltre il personale ne avrebbe dovuto venir informato, ma nulla di tutto ciò è stato fatto.

Il ricorrente ammette che il tenore del giudizio complessivo non offre motivi di rimostranza, anzi è tanto lusinghiero che induce a chiedersi perché un elemento così dotato non sia stato qualificato «eccellente» e non sia stato proposto per una promozione. Se non vi sono accordi per tacere sull'idoneità alla promozione, vi è stata una «diminutio» nel rapporto litigioso. Comunque non è esatto sostenere che in passato la proposta di promozione si riferisca al solo punto dell'anzianità minima. Il ricorrente osserva che per anni non solo è stato riconosciuto idoneo alla promozione, ma anche meritevole di svolgere mansioni della carriera superiore.

Nella controreplica il *convenuto* osserva che non vi sono norme che obblighino a constatare l'idoneità alla promozione. Il giudizio complessivo è la perfetta espressione del potere di apprezzamento del superiore. I rapporti in cui si propone la promozione non sono affatto vincolanti per coloro che redigono i rapporti successivi. Ciò vale anche per le qualifiche attribuite.

b) «Reformatio in pejus», mancanza di motivazione

Secondo il *ricorrente*, il rapporto è una decisione dell'autorità delegata ad hoc dalla direzione del Parlamento. Poiché il giudizio è meno favorevole dei precedenti, a norma dell'art. 25, n. 2, dello statuto, sarebbe stata necessaria una motivazione. Nella fattispecie i meriti del ricor-

rente vengono molto ridimensionati rispetto al passato e non si parla nemmeno più di possibilità di promozione.

Questo nuovo atteggiamento del superiore, contrastante con quello precedentemente avuto per lungo tempo, non può venir assunto «discrezionalmente», senza fornire spiegazioni. La decisione, implicita nel rapporto, doveva venir motivata a norma dell'art. 25, quindi l'assenza di motivazione è motivo di nullità. Il ricorrente osserva che non chiede alla Corte di esprimere un nuovo giudizio di valore nei suoi confronti, ma chiede che tale rapporto, che lo lede ingiustamente, venga ritirato dal suo fascicolo. Il rapporto inoltre gli arreca grave danno morale, per cui si chiede riparazione mediante versamento di un franco simbolico.

Il *convenuto* obietta che il rapporto non costituisce una decisione, quindi l'art. 25 non si può applicare alla fattispecie. Ciò si desume dal contenuto dell'art. 25 stesso, che stabilisce che ogni decisione individuale va comunicata per iscritto, senza indugio, al dipendente interessato. Il rapporto personale non è un atto che deve venir comunicato all'interessato. Il regolamento prescrive di dare in visione il rapporto, ma per uno scopo ben diverso, cioè per consentire all'interessato di pronunziarsi sui giudizi che lo riguardano.

L'ultimo comma dell'art. 25, che elenca le decisioni individuali, mette chiaramente in evidenza la differenza tra le decisioni contemplate e il rapporto biennale. Il *convenuto* invoca la dottrina a sostegno della sua tesi (Holtz, *Handbuch des Europäischen Dienstrechts*, 1965, nota 1 all'art. 25), nonché la giurisprudenza della Corte nelle cause 16-64, *Rauch/Commissione* (sentenza 31. 3. 1965, Racc. 1965, pag. 179) e 27 e 30-61, *Fonzi/Commissione* (sentenza 8. 7. 1965, Racc. 1965, pag. 615).

Il *ricorrente* replica che è l'art. 43 dello statuto che prescrive la comunicazione

del rapporto biennale, e non unicamente un regolamento. Il rapporto definitivo, cioè vistato dal segretario generale, costituisce una vera decisione. L'argomento tratto dall'ultimo comma dell'art. 25 dello Statuto non è fondato. Era evidente che il rapporto personale non poteva venir incluso tra gli atti che vanno pubblicati. Il precedente comma dell'art. 25, per contro, contempla ogni decisione individuale adottata in applicazione dello statuto (in questo caso dell'art. 43) e prescrive che venga motivata e comunicata senza indugio.

La teoria svolta dallo Holtz non può soffocare le chiare disposizioni dello statuto e della nota di servizio d'esecuzione.

La giurisprudenza citata non ha alcuna pertinenza nella fattispecie. Al massimo la controversia *Fonzi/Commissione* potrebbe confermare che la Corte non può emettere giudizi di valore che sostituiscono quelli dell'amministrazione. Si dovrebbe inoltre segnalare che quella causa verteva sulla relazione di una commissione competente per le promozioni, mentre nella fattispecie si tratta del rapporto biennale contemplato dallo statuto.

Nella controplica, il *convenuto* ribadisce gli argomenti svolti in precedenza. Aggiunge che il ricorrente confonde intenzionalmente gli artt. 43 e 25 dello statuto. L'art. 43 prescrive che il rapporto biennale sia comunicato al dipendente al fine di offrire all'interessato la possibilità di controbattere i giudizi espressi sul suo conto, l'art. 25 prevede la notifica — «comunicazione scritta» — di una decisione individuale per una eventuale impugnazione. È quest'ultima decisione che, se lesiva, deve venir motivata.

IV — Fase orale

Le parti hanno presentato le loro difese all'udienza del 14 ottobre 1976.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'11 novembre 1976.

In diritto

1/2 Con ricorso 16 dicembre 1975, il ricorrente ha chiesto l'annullamento del proprio rapporto informativo 1973/1974, nonché della lettera del presidente del Parlamento europeo con cui veniva respinto il reclamo avverso il rapporto stesso. Questo avrebbe sminuito i meriti del ricorrente rispetto ai rapporti precedenti (1969-1970 e 1971-1972) in quanto la sua competenza e il suo rendimento, anteriormente giudicati «eccellenti», ora erano solo più definiti «molto buoni» e, nel giudizio complessivo, mancava ogni accenno alla sua idoneità alla promozione.

3/6 Il Parlamento europeo, convenuto, eccepisce l'irricevibilità del ricorso per vari motivi. Il rapporto informativo non sarebbe un atto impugnabile a norma dell'art. 90, n. 2, dello statuto, in quanto sarebbe un atto di natura puramente interna, contro cui il dipendente null'altro può fare che apporre osservazioni e commenti. Dato inoltre che il rapporto informativo si compone di una serie di valutazioni, la Corte non potrebbe ovviamente sostituire i propri giudizi a quelli dell'autorità che ha il potere di nomina. Infine, il rapporto è stato comunicato all'interessato il 5 marzo 1975; il reclamo presentato il 17 giugno successivo sarebbe tardivo.

7/10 L'art. 43 dello statuto prevede la redazione di rapporti informativi biennali, che sono quindi atti obbligatori da notificarsi all'interessato. È pacifico che tali rapporti hanno in genere maggiore o minore importanza come elemento di valutazione per la promozione dell'interessato o per la sua partecipazione ai concorsi ai sensi dell'art. 29 dello statuto. Benché constino di apprezzamenti in via di principio non sindacabili, essi possono tuttavia essere talvolta inficiati da vizi di forma o di procedura, da errori palesi o da sviamento dei poteri di valutazione, tutti vizi che ne possono comportare l'illegittimità. Appare quindi inammissibile la tesi dell'irricevibilità assoluta del ricorso avverso un rapporto informativo.

11/14 È pacifico che il rapporto litigioso è stato vistato dal segretario generale del Parlamento il 17 aprile 1975. È solo a questa data quindi che esso è divenuto definitivo. Di conseguenza, il fatto che il ricorrente, conformemente alla procedura prescritta per l'adozione dei rapporti informativi, abbia avuto conoscenza del rapporto prima di questa data non può far decorrere né abbreviare il termine d'impugnazione. Il ricorso è perciò ricevibile.

Nel merito

- 15 Il ricorrente sostiene anzitutto che il rapporto litigioso è viziato da sviamenti di potere, giacché i giudizi meno favorevoli e l'omissione di ogni cenno ad un'eventuale promozione sono a suo giudizio conseguenza del fatto che, nel 1974, egli ha a più riprese invocato i rapporti precedenti per corroborare le azioni esperite in sede giurisdizionale onde ottenere una promozione.
- 16/18 Il fatto che le autorità competenti, messe sull'avviso dall'uso fatto da questi ultimi rapporti che i loro giudizi potevano far nascere nel ricorrente speranze premature, siano divenute più prudenti nella formulazione dei loro giudizi sui dipendenti non costituisce di per sé uno sviamento di potere, ma semmai una modifica perfettamente comprensibile del loro comportamento, modifica dovuta all'esperienza. D'altro canto il convenuto ha ammesso che, dato che la qualifica di «eccellente» era divenuta troppo usuale ed aveva quindi perso valore, si era convenuto di riservarla, per il 1973/1974, ai casi eccezionali e di usare per i migliori la qualifica di «molto buono». Tale atteggiamento non si presta a censura.
- 19/20 Il ricorrente stesso ammette che il rapporto informativo di cui trattasi è molto lusinghiero. Così stando le cose, non è stato provato lo sviamento di potere.
- 21/22 In secondo luogo il ricorrente sostiene che l'ultimo rapporto costituisce una «reformatio in pejus» la quale, in quanto atto per lui lesivo, andrebbe motivata a norma dell'art. 25, 2° comma, dello statuto. Nella fattispecie non vi sarebbe alcuna motivazione.
- 23/26 L'art. 25 stabilisce che ogni decisione individuale va comunicata per iscritto, senza indugio, all'interessato e, nell'ultimo comma, precisa le categorie di decisioni contemplate. I rapporti informativi, disciplinati dall'art. 43 dello statuto, non rientrano in queste categorie di decisioni, ma sono retti da disposizioni speciali adottate mediante o in virtù di quest'ultimo articolo. Le disposizioni in materia, adottate dal Parlamento conformemente all'art. 43, prescrivono che i giudizi siano motivati solo nei casi estremi, ma nella fattispecie quest'ipotesi è esclusa. Ne risulta che il mezzo è privo di fondamento.
- 27 Il ricorso va pertanto respinto.

Sulle spese

- 28/29 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, le spese sono poste a carico del soccombente. Il ricorrente è rimasto soccombente.
- 30 Tuttavia, a norma dell'art. 70 del regolamento di procedura, nelle controversie tra le istituzioni e i loro dipendenti, ciascuna parte sopporterà le spese in cui è incorsa.

Per questi motivi,

LA CORTE (prima sezione),

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna parte sopporterà le spese in cui è incorsa.

Donner

O'Keeffe

Bosco

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 25 novembre 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della prima sezione

A. M. Donner

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL
DELL'11 NOVEMBRE 1976 ¹

*Signor presidente,
signori giudici,*

la causa di cui mi occupo oggi verte su un rapporto biennale, contemplato dall'art. 43 dello statuto.

Questo rapporto sulla competenza, sul rendimento e sul comportamento in servizio si riferisce al biennio 1973/1974. A norma dell'art. 43 dello statuto il rapporto è stato comunicato all'interessato, che — non essendo d'accordo sul suo

¹ — Traduzione dal tedesco.