

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 30 novembre 1988 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. In data 30 ottobre 1986, il segretario generale del Parlamento europeo, nella sua qualità di autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: « APN ») ha adottato tre decisioni relative alla promozione di nove dipendenti al grado A4. Il sig. François Vainker, dipendente di grado A5 del Parlamento, chiede l'annullamento di tali decisioni e ciò in quanto sarebbero state adottate in violazione dello statuto del personale delle Comunità europee, ed in particolare dell'art. 45, che così recita:

« La promozione è fatta esclusivamente a scelta, tra i funzionari che abbiano maturato un minimo di anzianità nel loro grado, previo scrutinio per merito comparativo dei funzionari che hanno i requisiti per essere promossi, nonché esame dei rapporti informativi di cui sono stati oggetto ».

2. Il Parlamento ha sostenuto nella contro-replica che il ricorrente non aveva più alcun interesse a contestare i provvedimenti del 30 ottobre 1986, atteso che, con decisione 10 dicembre 1987, era stato promosso al grado A4 con effetto dal 1° gennaio 1987.

3. A mio avviso, deve ritenersi sussistente l'interesse ad agire del ricorrente, poiché, qualora le decisioni 30 ottobre 1986 dovessero essere annullate, il ricorrente potrebbe eventualmente vedersi riconoscere come data di decorrenza della propria nomina il 1° ottobre 1985, data dalla quale hanno preso effetto le nomine di due dei dipen-

denti promossi in virtù dei provvedimenti impugnati. Una simile decisione comporterebbe per il ricorrente, oltre al versamento degli stipendi arretrati, anche il riconoscimento di una maggiore anzianità in vista di una futura promozione al grado A3.

4. Passando quindi all'esame delle censure mosse dal ricorrente, il sig. Vainker sostiene, e ciò non è contestato ex adverso (vedasi pag. 5 della memoria difensiva), che l'APN, diversamente da quanto sarebbe stato suo dovere¹ non ha proceduto ad un esame comparativo dei meriti dei dipendenti candidati alla promozione, limitandosi a promuovere i dipendenti iscritti in un elenco di nove nominativi elaborato dal comitato consultivo di promozione.

5. Nemmeno si contesta che, dal canto suo, il comitato di promozione abbia determinato l'elenco predetto applicando i criteri contenuti in un accordo, a quanto risulta, intervenuto all'inizio del 1986 tra il direttore generale del personale, del bilancio e delle finanze ed i rappresentanti del comitato del personale. Tale accordo fissa i criteri numerici di valutazione da applicare ai fini della determinazione dell'elenco dei dipendenti candidati alla promozione.

6. Sulla base di tali criteri, viene attribuito ad ogni dipendente un punteggio in funzione dell'anzianità di grado, dell'anzianità di categoria e dell'età, con un massimo di 35 punti. Anche i meriti dei candidati ven-

¹ — Vedasi sentenza 12 ottobre 1978, causa 86/77, Ditterich/Commissione, Racc. pag. 1855, punto 17 della motivazione, in particolare, pag. 1864; sentenza 27 gennaio 1983, causa 263/81, List/Commissione, Racc. pag. 103, punto 26 della motivazione, in particolare, pag. 117; sentenza 21 aprile 1983, causa 282/81, Ragusa/Commissione, Racc. pag. 1245, punto 11 della motivazione, in particolare, pag. 1257.

* Lingua originale: il francese.

presi in considerazione con una valutazione massima di 12 punti.

7. Sostiene il ricorrente che tale metodo di selezione, attribuendo valore preponderante all'anzianità, viola l'art. 45, in quanto tale disposizione indicherebbe chiaramente il merito come criterio preminente di promozione. La prova che le decisioni di promozione adottate dall'APN sulla base di detto metodo rappresenterebbero un esercizio anomalo ed errato dei propri poteri risulterebbe in particolare nel fatto che tanto il ricorrente — pur avendo ottenuto 11 punti per i meriti, quanto un altro dipendente, che ne aveva conseguiti 12 — non sono stati promossi, al contrario, ad esempio, di un dipendente al quale erano stati attribuiti solo 8 punti a tale titolo.

8. Il Parlamento europeo afferma, invece, che il metodo utilizzato per le promozioni tiene nella dovuta considerazione i meriti dei candidati e che le condizioni poste dallo statuto sono soddisfatte, dal momento che i candidati stessi sono stati oggetto di un esame attento, imparziale e privo di errori manifesti.

9. È mia convinzione che un metodo di valutazione in cui il punteggio massimo attribuibile per i meriti (12 punti) è appena superiore ad un quarto del punteggio massimo complessivo (47 punti) ottenibile da un candidato non sia conciliabile con l'articolo 45 dello statuto.

10. Inoltre, mentre l'articolo 44 dello statuto prevede che « il funzionario che abbia maturato due anni di anzianità in uno scatto del suo grado accede *automaticamente* allo scatto successivo dello stesso grado », l'articolo 45 dispone, invece, che la promozione « è fatta esclusivamente *a scelta* ». Ciò non impedisce certamente che un comitato con-

sultivo possa fare riferimento, al fine di stabilire una prima graduatoria provvisoria, a criteri di valutazione numerici, ma l'APN non può mettersi nella situazione di dover promuovere automaticamente i dipendenti i cui nominativi siano stati sottoposti in applicazione di tale metodo.

11. Del resto, la giurisprudenza della Corte non dà adito a dubbi al riguardo. È pur vero che essa riconosce il principio secondo il quale

« Per valutare l'*interesse del servizio* nonché i *meriti* di cui si deve tener conto nell'adottare la decisione di promozione di cui all'art. 45 dello statuto, l'autorità che ha il potere di nomina dispone di un ampio potere discrezionale e, in questo campo, la Corte deve limitarsi ad accertare se, tenuto conto dei *criteri* in base ai quali ha potuto effettuare la sua valutazione, l'amministrazione sia rimasta entro limiti che non prestano il fianco a critica e non abbia fatto uso del suo potere in modo chiaramente erroneo » (sentenza 24 marzo 1983, causa 298/81, Colussi/Parlamento, Racc. pag. 1131, punto 20 della motivazione, in particolare, pag. 1142).

12. Ma la Corte ha, al tempo stesso, definito tali limiti, affermando che in tema di promozioni,

« l'anzianità costituisce solo uno dei criteri di valutazione e non può mai prevalere sui meriti dei candidati » (sentenza 14 luglio 1983, Øhrgaard e Delvaux/Commissione, causa 9/82, Racc. pag. 2379, punto 19 della motivazione, in particolare, pag. 2390).

13. Orbene, nel metodo che viene utilizzato dal Parlamento è chiaramente il criterio dell'anzianità che prevale. A ragione il ricorrente sottolinea che « un candidato privo di

meriti che potrebbe aspirare alla promozione dopo cinque anni riceverebbe a tal solo titolo, 15 punti, venendo, così, preferito ad un altro candidato, provvisto di minore anzianità utile ai fini della promozione, ma che abbia conseguito il punteggio massimo per il merito ».

14. La tesi del Parlamento, secondo la quale il ricorrente è stato oggetto di un esame attento ed imparziale, non può infirmare detta conclusione. Un metodo incompatibile con lo statuto non può divenire legittimo per il sol fatto che è stato applicato con attenzione ed imparzialità nella valutazione dei dati basilari relativi a ciascun candidato.

15. Nell'argomentazione del Parlamento si riscontra, d'altronde, una contraddizione. Si afferma, infatti, che il metodo utilizzato attribuisce al merito la dovuta rilevanza, ma nel contempo si sostiene che valutazioni comprese tra 8 e 11 o anche 12 punti, cioè valutazioni che spaziano nell'ambito di un terzo della graduazione disponibile, non possono essere considerate sostanzialmente differenti! Giustamente sostiene il ricorrente che, se su un totale di 47 punti, solamente 12 sono quelli conseguibili per merito, la differenza anche di un sol punto assume considerevole importanza.

16. Secondo il Parlamento, inoltre, i direttori generali operano una selezione preliminare dei candidati, proponendo ai fini della promozione solamente coloro che riterrebbero sufficientemente meritevoli. Orbene, ciò non è avvenuto nel caso di specie. D'altronde, anche a voler ammettere che una simile selezione consenta di scartare quei candidati i cui meriti siano nettamente insufficienti, essa non garantisce che la promozione degli altri candidati avvenga, poi, in considerazione dei rispettivi meriti e non, fondamentalmente, in virtù della loro anzianità.

17. Si desume, da quanto precede, che le decisioni 30 ottobre 1986 del segretario generale del Parlamento europeo sono state adottate senza che egli abbia proceduto all'esame comparativo dei meriti di tutti i dipendenti ed in applicazione di un metodo « automatico », secondo il quale l'anzianità dei candidati prevale sui loro meriti. Dette decisioni sono state, pertanto, adottate in violazione dell'art. 45 dello statuto e devono, quindi, essere annullate.

18. La domanda del ricorrente è estesa anche all'annullamento del rigetto per silenzio-rifiuto del reclamo presentato il 9 marzo 1987 avverso le tre decisioni del 30 ottobre 1986. Sostiene il convenuto, che la domanda stessa è irricevibile, in quanto « il rigetto di un reclamo presentato ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto non costituisce di per sé un nuovo « atto che le arrechi pregiudizio », bensì un atto endoprocedurale necessario nell'ambito dei mezzi di impugnazione previsti dagli artt. 90 e 91 » (vedasi memoria difensiva, punto II, n. 1).

19. È vero che la giurisprudenza della Corte si è espressa in un'occasione nel senso di annullare non solamente il provvedimento impugnato — nella specie un rapporto informativo — bensì anche la decisione della Commissione di esplicito rigetto del relativo reclamo presentato dal ricorrente (sentenza 6 febbraio 1986, cause riunite 173/82, 157/83 e 186/84, Castille/Commissione, Racc. pag. 497, in particolare pag. 527). Ma in particolare nella causa Razzouk/Commissione (sentenza 20 marzo 1984, cause riunite 75 e 117/82, Racc. pag. 1059, in particolare, pagg. 1527 e 1531), nella quale il ricorrente aveva impugnato unicamente la decisione di rigetto del proprio reclamo, la Corte ha precisato che:

« anche se il rigetto del reclamo, a causa della sua natura puramente confermativa, non costituisce, in sé e per sé, un atto impugnabile, occorre tuttavia ammettere che il ricorso, proposto entro i termini previsti dagli artt. 90 e 91 dello statuto, mira chiaramente all'annullamento del rifiuto di concedere una pensione ai sensi dell'art. 79 dello statuto. Non vi è, dunque, alcun dubbio sul reale oggetto della lite e, quindi, sulla ricevibilità del ricorso sotto questo aspetto ».

Accertata, poi, la fondatezza del ricorso, la Corte, nel dispositivo della sentenza, ha annullato il provvedimento di rifiuto di concessione della pensione, senza fare menzione alcuna del provvedimento di rigetto del reclamo.

20. Alla luce dell'orientamento espresso nella sentenza Razzouk, ritengo, quindi, pertinente la citata osservazione del Parlamento. Mi sembra, però, che la domanda diretta all'annullamento del rigetto del reclamo sia da considerarsi priva di oggetto piuttosto che irricevibile. Essa si confonde, infatti, con la domanda principale che costituisce il reale oggetto della controversia ed il suo esito dipende interamente dall'esito di questa ultima. Ritengo, pertanto, che non vi sia luogo a provvedere in ordine a tale domanda.

21. Il ricorrente chiede, in terzo luogo, alla Corte, di voler ingiungere al convenuto l'esibizione di determinati documenti. Considerato che tali documenti sono stati già prodotti in allegato alla memoria difensiva, ritengo non doversi provvedere nemmeno in ordine a tale domanda.

22. Per quel che concerne le spese di lite, propongo di porle a carico del convenuto.

23. Se quanto sin qui osservato esprime chiaramente il mio giudizio in ordine al metodo di promozione effettivamente seguito

dal Parlamento, resta, però, a mio avviso, tuttora aperta la questione relativa alla definizione di criteri adeguati ai quali informare l'operato dei comitati consultivi di promozione. In particolare chiedo, al riguardo, se realmente l'anzianità o l'età dei candidati possano essere prese in considerazione solamente quando i meriti e le qualifiche dei candidati risultino rigorosamente identici². Considerato, infatti, che ogni anno non vi è che un numero limitato di posti disponibili, mi chiedo se un'istituzione sia costretta a promuovere solo quei candidati che abbiano conseguito, a titolo di merito, il punteggio più vicino a quello massimo, anche a costo di condannare a non essere mai promossi coloro che, nei vari anni, abbiano conseguito solo il giudizio « buono », invece di « molto buono » o « eccellente ».

24. Non mi sembra che una simile situazione possa considerarsi soddisfacente. Deve, infatti, ritenersi che un dipendente che abbia reso i propri servizi nel corso di lunghi anni in maniera corretta e leale debba poter ugualmente accedere un giorno alla promozione, al pari di quei dipendenti che abbiano espletato le loro funzioni in modo particolarmente brillante in un periodo di pochi anni.

25. Le istituzioni dovrebbero, quindi, cercare di elaborare un metodo capace di conciliare tale preoccupazione con il dettato dell'articolo 45. Appare significativo, in proposito, il fatto che quest'ultimo menzioni due criteri distinti, cioè, da un lato, i « meriti » dei dipendenti e, dall'altro, « i rapporti informativi di cui sono stati oggetto ». Ciò sembra indicare che le note contenute nei rapporti stessi ed i relativi punteggi attribuiti non esauriscano necessariamente la sola valutazione dei meriti dei candidati. Ci si chiede, dunque, se il servizio prestato nel corso di molti anni in maniera pienamente

2 — Vedasi punto 22 della motivazione della sentenza Colussi, citata.

soddisfacente non possa essere ugualmente preso in considerazione, a titolo dei meriti.

26. In alternativa, ci si può anche chiedere se non debba ammettersi una leggera modifica della graduatoria risultante dal punteggio ottenuto dai candidati sulla base dei relativi meriti per effetto del punteggio attribuito agli stessi a titolo di anzianità, e ciò a condizione che tale modifica si limiti a compensare solamente scarti di lieve entità. Al

fine di evitare che l'anzianità prevalga, in linea generale, sul merito, occorre che ad essa possa correlarsi un punteggio che rappresenti solamente una percentuale modesta rispetto al totale dei punti previsti dal sistema di valutazione. Restando inteso che il potere discrezionale di valutazione finale dell'APN andrebbe in ogni caso salvaguardato, posto che, come sancito dall'articolo 45, la promozione « è fatta esclusivamente a scelta ».

27. Mi sembra, pertanto, che il problema della rilevanza attribuibile all'anzianità ai fini delle promozioni all'interno di una singola carriera meriterebbe uno studio più approfondito da parte delle istituzioni e che, all'occorrenza, il dettato dell'articolo 45 dello statuto potrebbe essere reso più chiaro.