

Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand del 10 novembre 1965 ¹

Signor Presidente, signori Giudici,

Il dott. Domenico Morina, assunto dal Parlamento Europeo il 17 novembre 1958 con il cosiddetto « contratto di Bruxelles » e stipendio pari all'attuale grado C/3, è in seguito passato in ruolo con decisione 13 dicembre 1962 e promosso al grado C/1, primo scatto, con effetto dal 1° marzo 1962.

Egli poneva la sua candidatura al concorso interno B/10 indetto con bando del 1° ottobre 1964 onde provvedere ad un posto vacante di vice-assistente (carriera B/5-B/4) presso la direzione generale dell'amministrazione. Il bando precisava che l'assunzione sarebbe avvenuta nel grado quinto ed il concorso sarebbe stato per titoli; i requisiti richiesti erano buona istruzione generale al livello della scuola secondaria o esperienza professionale equivalente. Si richiedeva inoltre ai candidati la perfetta conoscenza di una delle lingue delle Comunità ed una buona conoscenza di un'altra lingua ufficiale delle Comunità e, per ragioni di lavoro, una buona conoscenza almeno del francese.

Il Morina fu informato di essere stato incluso nell'elenco degli idonei redatto in esito ai lavori della Commissione esaminatrice, ma al posto messo a concorso, con decisione 19 novembre 1964, veniva nominato al grado quinto un altro candidato, altresì incluso nell'elenco (la sig.ra Louwage), con effetto dal 1° dicembre successivo. Una decisione del 5 febbraio 1965 promuoveva la sig.ra Louwage al grado quarto, con effetto dal 1° dicembre 1964.

Il 17 febbraio 1965 il Morina proponeva ricorso avverso il concorso interno B/10 chiedendone l'annullamento e, in subordine, avverso la decisione 19 novembre 1964 che nominava la sig.ra Louwage vice-assistente al grado B/5. Egli chiede inoltre l'annullamento della promozione con effetto retroattivo della candidata al grado B/4. Egli domanda alla Corte di voler disporre la ripetizione del concorso per titoli alle stesse condizioni e tra tutti i candidati già validamente ammessi. Infine egli auspica che s'ingiunga all'istituzione convenuta la produzione di determinati documenti, vale a dire quelli relativi ai titoli e alle nomine della sig.ra Louwage e chiede di essere ammesso a provare con ogni mezzo che i suoi titoli sono superiori a quelli della candidata prescelta.

1 — Traduzione dal francese.

I

A queste conclusioni, il Parlamento oppone l'irricevibilità sotto varie forme. In primo luogo sarebbe irricevibile la domanda di annullamento del concorso, atto complesso, poiché il ricorrente ha facoltà d'impugnare soltanto un atto specifico per illegittimità. Indubbiamente egli potrebbe richiedere l'annullamento della decisione 19 novembre 1964 con la quale si nomina al posto vacante la sig.ra Louwage, ma a tal fine egli si limita a contestare l'elenco degli idonei redatto dalla Commissione esaminatrice; posto il potere discrezionale assoluto di giudizio attribuito alla Commissione, sarebbe inutile discutere sul valore dei suoi titoli, nonché inammissibile l'offerta di prova. Inoltre non sarebbe nemmeno ammissibile la censura mossa alla decisione successiva con cui la sig.ra Louwage viene inquadrata al grado 4, in quanto il ricorrente è funzionario di categoria C, non ha diritto a promozione nell'ambito della categoria B ed è dunque privo d'interesse all'annullamento della decisione di cui trattasi.

Non mi pare che alcuna di queste eccezioni d'irricevibilità possa essere accolta.

Innanzitutto è chiaro che il ricorrente chiede l'annullamento del procedimento seguito dalla Commissione, secondo lui irregolare, e che quindi avrebbe viziato la nomina della sig.ra Louwage. Pur ammettendo che la Commissione esaminatrice disponga di un potere discrezionale — come l'autorità che ha il potere di nomina — tale potere non è sovrano e dev'essere esercitato nei limiti posti dallo statuto e dall'allegato III, nonché deve rispettare le condizioni stabilite dal bando di concorso. Secondo questo principio, nella sentenza Alvino e altri del 14 luglio 1965 avete dichiarato che, avendo la Commissione esaminatrice di un concorso per titoli commesso un eccesso di potere che vizia l'elenco dei candidati ammessi al concorso, il concorso è illegale e non può dare origine a nomine o promozioni legittime; di conseguenza, avete annullato il concorso e le nomine effettuate in base ad esso. È quindi ricevibile la domanda del Morina diretta contro i lavori della Commissione esaminatrice del concorso B/10 di cui denuncia l'irregolarità onde ottenere l'annullamento della decisione 19 novembre 1964 con cui la sig.ra Louwage è stata nominata al grado B/5.

Resta la decisione del 5 febbraio 1965, il cui preambolo è analogo a quello della precedente, salvo la menzione dell'attribuzione di un nuovo posto B/4 nell'organigramma recentemente pubblicato nella *Gazzetta ufficiale*. La decisione non si limita a promuovere la Louwage al grado B/4 con effetto retroattivo dal 1° dicembre 1964, vale a dire dalla stessa data in cui era entrato in vigore l'atto che omologava i risultati del concorso;

la decisione precisa all'articolo 3 che essa « annulla e sostituisce la decisione di promozione del 19 novembre 1964 ». In virtù del suo tenore essa costituisce l'atto effettivo e finale di nomina in esito al concorso; il Morina, avendo partecipato a quest'ultimo, è legittimato ad impugnare l'atto conclusivo e non gli si può opporre che la sua appartenenza alla categoria C gli preclude il diritto di criticare una promozione avvenuta nella categoria B alla quale egli non può essere promosso. L'eccezione è ancor meno fondata se si considera che nella fase orale il Parlamento Europeo, nell'intento di giustificare la concessione di tale grado con considerazioni tratte dall'articolo 46, n. 2, dello statuto, ha affermato che, se il Morina fosse stato classificato al primo posto e nominato, anch'egli avrebbe ottenuto, non appena fosse stato disponibile un posto B/4, una promozione retroattiva a questo grado.

Sotto un profilo meramente logico si potrebbe forse contestare invece la ricevibilità delle conclusioni avverso la prima decisione, dato che al momento della proposizione del ricorso questa era già stata annullata con effetto retroattivo e revocata, quindi non esisteva più dal punto di vista giuridico. Così facendo, toccheremmo gli estremi limiti della logica e del paradosso, disconoscendo quella parte di finzione esistente in ogni annullamento retroattivo di un atto amministrativo. Finché la nuova decisione è *sub judice* e non è definitiva, è difficile poter negare fin d'ora l'esistenza della decisione che essa dovrebbe sostituire.

II

Esaminerò successivamente il merito delle censure del Morina nei confronti delle decisioni impugnate.

I. Egli contesta la regolarità dei lavori della Commissione, e quindi della nomina della Louwage, fondandosi particolarmente sul fatto che il concorso era per titoli, mentre la Commissione non avrebbe correttamente giudicato il valore e l'importanza dei suoi titoli rispetto a quelli della candidata vincitrice. Durante la fase scritta egli ha enumerato le sue qualifiche, i giudizi espressi dai superiori nei suoi riguardi, ed ha insistito perché fosse prodotto il fascicolo personale della Louwage, cosa che non avete ritenuto necessaria. In seguito, il Parlamento Europeo ha prodotto motu proprio la relazione della Commissione esaminatrice e la discussione in udienza si è concentrata su questo documento.

Il verbale si compone di otto pagine dattiloscritte. La Commissione esaminatrice vi espone anzitutto il modo in cui essa intende il suo compito, il base al bando di concorso; essa conclude che, senza limitarsi al livello degli studi compiuti, essa deve esaminare i titoli del candidato quali essi risultano dal fascicolo, nei sei settori di cui esso si compone. Poiché i vari titoli non

hanno la stessa importanza, sarà tuttavia necessario « dopo averli esaminati separatamente, non procedere alla semplice addizione, ma farne una media ponderata ».

In effetti, la Commissione esaminatrice, dopo aver esaminato analiticamente i titoli dei diversi candidati nei settori considerati, ha raffrontato minuziosamente la loro situazione prima di elaborare l'elenco degli idonei per ordine di merito.

Il Morina critica detti lavori sotto due profili. Innanzi tutto egli critica il metodo : onde conformarsi alle disposizioni del terzo comma dell'articolo 5 dell'allegato III, la Commissione esaminatrice avrebbe dovuto determinare i criteri sulla cui base essa intendeva emettere il suo giudizio *prima* di procedere all'esame individuale dei titoli dei candidati; essa avrebbe dovuto decidere inoltre i voti o i coefficienti da attribuire a ciascun titolo preso in considerazione. Il verbale dimostra che la Commissione esaminatrice, contrariamente a quanto afferma il ricorrente, ha ben definito i criteri che intendeva seguire, prima di procedere all'esame delle singole candidature. Non ritengo d'altro canto che la Commissione fosse tenuta ad elaborare una vera tabella, non essendo questa prevista da alcuna norma; decidendo di ricorrere alla ponderazione dei vari titoli esaminati, mi pare che essa abbia adottato un metodo che va scevro da ogni critica.

Il ricorrente contesta anche i vari criteri applicati dalla Commissione esaminatrice e l'importanza loro attribuita. Le critiche sono numerose, ma la loro base comune più o meno evidente rimane l'identificazione dei « titoli » con i « titoli universitari »; considerato che il bando di concorso richiedeva ai candidati una buona istruzione generale di livello secondario, quanto più elevati sono i titoli di un candidato, tanto migliore deve risultare la sua posizione in graduatoria. Il Morina sostiene che la sua laurea in giurisprudenza *doveva* fargli attribuire il primo posto nell'elenco degli idonei, essendo egli l'unico candidato in possesso di tale titolo. La Commissione giudicatrice ha invece ritenuto di dover prendere in considerazione in via più generale tutti i « meriti » dei candidati che potessero rendere manifesta la loro attitudine ad occupare il posto messo a concorso e, dal canto mio, penso che non si possano considerare come titoli soltanto quelli universitari.

Ai fini della decisione, la Commissione ha tenuto conto dei seguenti elementi : titoli universitari e di scuola media superiore, o esperienza professionale equivalente — giudizi professionali già espressi sui candidati durante il servizio — risultati ottenuti nei precedenti concorsi — cognizioni linguistiche — grado ed anzianità di grado — anzianità di servizio.

Il Morina fa particolarmente carico alla Commissione esaminatrice di aver tenuto conto delle note di qualifica dei candidati, prassi che sarebbe stata condannata nella sentenza Alvino.

Contrariamente al suo assunto, la vostra sentenza non si è pronunciata su tale questione che in effetti era stata sollevata da taluni ricorrenti. Personalmente ritengo, come ho già detto allora, che trattandosi di giudicare il valore dei candidati che sono già in servizio, sia perfettamente logico l'appurare se essi abbiano dato buona prova di sé nell'esercizio delle loro funzioni. Era infine compito della Commissione esaminatrice valutare i giudizi riguardanti il Morina, alcuni dei quali sono elogiativi mentre altri sono più riservati. Il ricorrente rileva che, secondo la relazione della Commissione esaminatrice, mancano dal suo fascicolo personale due attestati per lui essenziali redatti dai suoi superiori gerarchici diretti. Anche volendo ravvisare in questa mancanza un'irregolarità amministrativa, essa non può tuttavia esercitare alcuna influenza sull'attuale procedimento, dal momento che è contestato che la Commissione giudicatrice ha effettivamente preso visione di tali documenti.

Ultima censura : la Commissione giudicatrice, contrariamente alla prassi seguita, non aveva il diritto di tener conto dei risultati ottenuti dai candidati in occasione di altri concorsi. La pratica sarebbe senz'altro repressibile se la Commissione si fosse limitata a formulare il proprio giudizio sulla rigorosa falsariga degli apprezzamenti precedenti; ma non ritengo che si possa farle carico di avere tra l'altro tenuto conto anche di tale elemento per determinare l'idoneità dei candidati ammessi.

Se le aspre critiche mosse alla relazione mi hanno indotto a farne un esame approfondito benché essa sia redatta in modo completo e coscienzioso, non intendo con ciò disconoscere gli ampi poteri che gli autori dello statuto hanno voluto attribuire alla Commissione esaminatrice. La libertà della Commissione conosce solo due limiti : il rispetto delle disposizioni dello statuto e delle condizioni del bando di concorso, e l'obbligo di basarsi su fatti obiettivamente esatti; entro questi limiti la Commissione, attenendosi ai criteri previamente stabiliti, può formare liberamente il suo convincimento sul valore dei singoli candidati e non vi è lecito sostituire il vostro apprezzamento a quello della Commissione. Nella fattispecie, ritengo che la prassi seguita non sia viziata da alcuna irregolarità. La decisione del 19 novembre 1964, con cui la sig.ra Louwage è stata nominata al posto vacante, è stata criticata solo in funzione della procedura seguita dalla Commissione : vi propongo quindi di respingere le conclusioni miranti al suo annullamento.

2. Il Morina contesta altresì la regolarità della decisione 5 febbraio 1965 che, annullando la precedente con effetto retroattivo, nomina la Louwage al grado B/4 con effetto dal 1° dicembre 1964. Ho già detto che la domanda è ricevibile, ma è anche fondata?

Il bando di concorso relativo all'impiego di vice-assistente (carriera B/5-B/4) specificava che l'assunzione avrebbe avuto

luogo nel grado B/5 e la Louwage ottenne inizialmente questo grado. Come definire e come giustificare la decisione che quasi immediatamente le ha attribuito il grado B/4 con effetto retroattivo?

La convenuta ha premesso che non si tratta di una promozione, che avrebbe potuto essere concessa solo sei mesi dopo l'acquisizione del grado e seguendo la procedura prevista all'articolo 45 dello Statuto; e su questo punto accetto tale versione. Essa aggiunge che non si tratta nemmeno di una nomina « ab initio », ma di una regolarizzazione amministrativa onde soddisfare le esigenze di statuto e di bilancio e a questo proposito farò osservare che, comunque lo si definisca, l'atto ha gli stessi effetti di una nomina « ab initio » giacché è retroattivo.

Le esigenze cui fa cenno il Parlamento sono le seguenti: la Louwage, prima di essere ammessa al concorso, era inquadrata in C/1 il cui stipendio corrisponde al grado B/4; poiché l'articolo 46, secondo comma, dello statuto esclude che il funzionario promosso percepisca nel nuovo grado uno stipendio base inferiore a quello ch'egli avrebbe percepito nel vecchio grado, l'interessata avrebbe dovuto comunque essere subito nominata al grado B/4. Ciò non è avvenuto poiché, al momento della nomina a norma del bando di concorso, non vi erano posti disponibili in detto grado, ma poiché tale posto era stato accordato secondo l'organico pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* del 1° dicembre 1964, l'istituzione convenuta ritiene che fosse suo obbligo farne subito beneficiare la sig.ra Louwage. Alla tesi del ricorrente relativa alla concessione di un'indennità compensativa, il Parlamento ribatte che tale soluzione non è prevista dallo statuto e, in mancanza di norme, dev'essere considerata illegale.

Mi è molto difficile seguire il ragionamento. È certo che lo statuto permette in determinati casi di concedere un'indennità compensativa, poiché è proprio questo il regime applicato alla Louwage prima della creazione del posto B/4, come risulta dalla lettera che il direttore generale dell'amministrazione le ha indirizzato il 24 novembre 1964, lettera in cui si fa d'altronde riferimento all'articolo 46, secondo comma, dello statuto; non vedo la ragione per cui tale situazione non avrebbe potuto protrarsi, visto che l'articolo 46 si limita a garantire al dipendente promosso lo stesso stipendio.

D'altro canto non appare molto ortodosso, visto che lo statuto si basa sul sistema delle carriere, il procedere alla nomina immediata del dipendente che ha vinto il concorso al grado superiore della carriera; in tal modo, si elimina praticamente la promozione come mezzo per provvedere alla copertura dei posti vacanti, mentre invece essa è il primo dei mezzi contemplati dall'articolo 29 dello statuto.

Nella fattispecie, è soprattutto necessario sottolineare che

l'avviso di posto vacante stabiliva espressamente che il vincitore sarebbe stato collocato al grado B/5. Questa precisazione aveva la conseguenza di distogliere dal concorso determinati dipendenti almeno di grado C/1, il cui interesse al passaggio di categoria in queste condizioni era limitato. Il ricorrente e la sig.ra Louwage ci dimostrano che non tutti i dipendenti in queste condizioni si sono lasciati scoraggiare, ma è probabile che, senza tale chiarimento, il concorso avrebbe sollecitato ulteriori candidature.

Si deve quindi ritenere che detta clausola del bando vincolasse l'autorità che ha il potere di nomina? Pur ammettendo che la questione è dubbia, io propenderei per l'affermativa. Non penso infatti che l'articolo 46 dello statuto obbligasse a procedere alla nomina al grado B/4 non appena questo fosse stato disponibile; la clausola dell'avviso di posto vacante non era dunque incompatibile con lo statuto; per contro vi erano gravissime ragioni di equità e di buona fede che imponevano il rispetto di detta clausola. La nomina risultante dal concorso dev'essere conforme a quanto stabilisce l'atto iniziale di questo; essa deve rimanere entro i limiti indicati onde ottenere le candidature degli interessati. In caso contrario, ai candidati si darebbe certamente l'impressione — falsa, ma inevitabile — che l'amministrazione non ha fatto quanto era in suo potere affinché il concorso si svolgesse con la massima chiarezza. Il funzionario prescelto e nominato come previsto dal bando potrà poi chiedere la promozione al grado superiore quando avrà maturato sufficiente anzianità, in concorrenza con i suoi colleghi di pari grado. Ritengo quindi che la decisione 5 febbraio 1965 debba essere annullata essenzialmente per ragioni d'equità. Quindi la sig.ra Louwage manterrà il grado B/5 conferitole con la decisione 19 novembre 1964.

Poiché una parte delle conclusioni del ricorrente risulta fondata, il Parlamento Europeo dovrebbe sopportare la metà delle spese sostenute dal Morina.

Concludo quindi per la reiezione del ricorso avverso la decisione 19 novembre 1964 con cui il segretario generale del Parlamento Europeo ha nominato la sig.ra Louwage assistente-aggiunto al grado B/5, con effetto dal 1° dicembre 1964, e per l'annullamento della decisione 5 febbraio 1965 con cui la sopra menzionata sig.ra Louwage è stata promossa al grado B/4, con effetto dal 1° dicembre 1964.

Il Parlamento Europeo va inoltre condannato a sopportare la metà delle spese sostenute dal Morina nel presente giudizio.