CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 1° dicembre 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La domanda del sig. Bossi verte, quanto al merito, su di una questione purtroppo ricorrente nel contenzioso della funzione pubblica comunitaria e, cioè, in qual misura l'assenza dei rapporti informativi di un dipendente possa influire sulla regolarità di un procedimento di promozione che non gli è stato favorevole. La giurisprudenza di questa Corte ha già sancito i principi che consentono di risolvere tale quesito.

2. Prima di affrontare le questioni di merito, la Corte è chiamata a decidere su diverse eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione.

3. Una di queste mi appare di pronta ed univoca soluzione: mi sembra, infatti, per quel che riguarda il secondo capo della domanda di annullamento, che il ricorso sia diretto contro un atto che, alla data di deposito del ricorso stesso, ancora non esisteva. Come è stato esattamente osservato dalla Commissione, « l'elenco dei dipendenti effettivamente promossi per l'esercizio 1987 » alla data di deposito del ricorso, cioè il giorno 11 novembre, non era stato né redatto, né pubblicato. La pubblicazione ha avuto luogo, infatti, solamente in data 14 dicembre 1987, nel n. 545 delle « Informazioni amministrative ».

4. Va rilevato, comunque, che un tale elenco non costituisce la vera e propria decisione di nomina, intesa come tale, in quanto rappresenta solo una forma con cui vengono rese note decisioni già adottate in precedenza. Così, colui che ritenga di avervi interesse può o impugnare una o più decisioni di promozione a lui individualmente note, o impugnarle in occasione della pubblicazione dell'elenco « de quo », qualora per mezzo di questo ne abbia avuto conoscenza. Per contro, il ricorso del Bossi che non riguarda realmente né precedenti decisioni di promozione, né un elenco di persone promosse già formato e pubblicato non può ritenersi, sotto tale profilo, come ricevibile. Non sembra concepibile, infatti, una domanda di annullamento in qualche modo « pro futuro ».

5. Le altre eccezioni di irricevibilità, relative al terzo capo della domanda di annullamento ed ai tre capi della domanda risarcitoria, meritano, invece, un più approfondito esame.

6. Non vi nascondo che gli argomenti dedotti dalla Commissione a sostegno delle predette eccezioni mi sembrano di un rigore eccessivo che finisce con il tradursi soprattutto in un'insufficiente analisi delle implicazioni della procedura di reclamo preventivo istituita dall'art. 90 dello statuto del personale delle Comunità europee.

7. Tale procedura preventiva, il cui esperimento è obbligatorio in virtù dell'art. 91, n.

* Lingua originale: il francese.

2, dello statuto, appare concepita essenzialmente come strumento di conciliazione tra l'amministrazione comunitaria ed il dipendente e rappresenta, quindi, un mezzo volto a prevenire il contenzioso avanti a questa Corte. Nell'ambito di tale procedura, la controversia potrà essere definita sulla base di motivi sia di legittimità che di opportunità. È perciò opportuno consentirne uno svolgimento non rigido al riparo di formalismi eccessivi.

8. Orbene, mi sembra che esigere una rigorosa identità tra le domande formulate in sede di reclamo avanti all'APN e quelle presentate nel ricorso in sede giudiziale sia proprio espressione di un tale formalismo.

9. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte,

« nei ricorsi del personale, le conclusioni presentate dinanzi alla Corte possono avere solo lo stesso oggetto di quelle formulate nel reclamo e, (...) dedurre soltanto censure che si basino sulla stessa causa di quelle esposte nel reclamo » [1].

Che cosa si deve intendere per conclusioni vertenti sul « medesimo oggetto »?

10. La Commissione si attiene ad una concezione molto formalista, concludendo nel senso dell'irricevibilità della domanda risarcitoria, non essendo stata formulata alcuna richiesta in tal senso in sede di reclamo avanti all'APN. Allora il sig. Bossi aveva chiesto « l'annullamento della decisione con la quale (egli) è stato escluso dall'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1, esercizio 1987 ». Ad avviso della Commissione, il ricorrente, nell'adire questa Corte, non potrebbe che riproporre tale domanda, senza poterla ampliare.

11. Una simile concezione appare in gran parte fondata, ove la questione di identità si ponga fra la domanda del giudizio di appello e quella formulata in primo grado; non mi sembra, però, che la procedura di reclamo preventivo avanti all'APN sia assimilabile all'azione giudiziaria in primo grado. Nel quadro del reclamo preventivo, infatti, la controversia — appena sorta — può essere risolta, come già osservato, anche su di un piano non strettamente giuridico.

12. A mio modo di vedere, inoltre, la tesi difesa dalla Commissione indurrebbe necessariamente il dipendente a moltiplicare le censure nel proprio reclamo, conferendo, cioè, fin dall'inizio il massimo d'intensità alla controversia che l'oppone all'amministrazione, il che, fatalmente, renderebbe più difficile e conflittuale l'iter di questa procedura preventiva, riducendo le possibilità di conciliazione. In tal modo, paradossalmente, l'esigenza d'identità dell'oggetto, strettamente intesa, reca in nuce una diminuita efficacia della prevenzione del contenzioso della funzione pubblica comunitaria e, pertanto, un suo incremento.

13. La giurisprudenza di questa Corte non sembra aver assunto un orientamento definitivo fra formalismo e flessibilità; da un lato, infatti, nella sentenza Jänsch 10 dicembre

1 — Causa 242/85, Geist/Commissione, sentenza 20 maggio 1987, Racc. pag. 2181, punto 9 della motivazione.

1987 [2], è stata dichiarata « irricevibile, in quanto presentata per la prima volta nel ricorso » la domanda volta al risarcimento del danno per il pregiudizio arrecato alla carriera del dipendente, mentre nella sentenza Vincent, 10 giugno 1987 [3], la Corte non si è posta questioni di irricevibilità, ma ha respinto nel merito la domanda di risarcimento formulata per la prima volta in sede di memoria di replica, mentre l'avvocato generale aveva concluso per l'irricevibilità. Va ricordato anche che la Corte, nella sentenza Oberthür, 5 giugno 1980 [4], ha condannato « d'ufficio la convenuta », nella specie la Commissione, « al risarcimento del danno morale derivato da un illecito che essa abbia commesso », nonostante la ricorrente non avesse formulato alcuna domanda risarcitoria.

14. Considerata l'incertezza che caratterizza ancora la giurisprudenza di questa Corte, il caso sottoposto qui al suo esame rappresenta l'occasione per fissare un orientamento definitivo. Il mio suggerimento è quello di un'applicazione della nozione di identità di oggetto meno restrittiva di quella per cui sembra propendere la Commissione.

15. Qualsiasi reclamo di un dipendente è diretto contro un determinato atto ovvero contro un'omissione dell'amministrazione ed è volto a rimuovere gli effetti di tale atto od omissione mediante una modifica del comportamento dell'amministrazioe od una compensazione da questa accordata o, ancora, mediante l'una e l'altra. Il suo oggetto ricomprende, quindi, i differenti mezzi che consentono di pervenire alla rimozione degli effetti stessi. Il ricorso avanti a questa Corte non potrebbe vertere su altro atto o altra omissione, poiché ciò costituirebbe una modifica della « causa petendi », mentre resterà, invece, irrilevante, con riguardo alla condizione dell'identità d'oggetto, il fatto che dallo stesso atto od omissione sia fatta derivare in sede giurisdizionale anche una domanda risarcitoria, mentre nel reclamo si formulava la sola domanda d'annullamento. In tal caso, annullamento e risarcimento del danno hanno infatti, come uguale oggetto, la rimozione dei medesimi effetti giuridici.

16. In termini più concreti, si dovrebbe ritenere, alla luce delle circostanze che caratterizzano il caso di specie, che la domanda di annullamento della decisione di non inserire il sig. Bossi nell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 per l'esercizio 1987 — formulata nel reclamo preventivo — e le domande risarcitorie svolte in sede giurisdizionale hanno un solo ed unico oggetto: la reintegrazione dei diritti del sig. Bossi nell'ambito del procedimento di promozione seguito dalla Commissione nel 1987.

17. Tale analisi ci appare in linea con la giurisprudenza ribadita nella sentenza Rihoux, 7 maggio 1986 [5], secondo la quale

« l'art. 91 dello statuto ha lo scopo di consentire e di favorire la composizione amichevole della lite fra il dipendente e l'amministrazione. Per conseguire tali scopi, occorre che quest'ultima sia in grado di conoscere con sufficiente precisione le lagnanze o i desideri dell'interessato. Per contro, detta disposizione non ha lo scopo di deli-

2 — Causa 277/84, Racc. pag. 4923, punto 10 della motivazione.

3 — Causa 7/86, Racc. pag. 2473.

4 — Causa 24/79, Racc. pag. 1743, punto 14 della motivazione.

5 — Causa 52/85, Racc. pag. 1555, punto 12 della motivazione.

mitare, in modo rigoroso e definitivo, l'eventuale fase contenziosa, purché le pretese fatte valere in tale fase non modifichino la causa né l'oggetto del reclamo ».

Dal momento in cui un dipendente contesta la regolarità di un suo atto, la Commissione — così come ogni altra istituzione comunitaria — è, a nostro avviso, perfettamente consapevole che gli eventuali effetti dannosi di questa possibile irregolarità potranno comportare un risarcimento.

18. Per tali motivi vi propongo di respingere le eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione per quanto riguarda la diversità di oggetto tra le domande formulate in sede contenziosa ed il reclamo preventivo, salvo, invece, per quanto attiene al secondo capo della domanda risarcitoria, relativo alle promozioni effettuate negli esercizi successivi al 1987, cioè a procedimenti di promozione diversi da quelli indicati nel reclamo e, soprattutto, posteriori al deposito dell'atto introduttivo.

19. La Commissione sostiene che l'irricevibilità della domanda risarcitoria deriva anche dal fatto che il ricorrente non ha espressamente dedotto l'esistenza di un nesso di causalità tra l'allegata illegittimità ed il preteso danno subito ed, inoltre, dall'impossibilità di richiedere l'annullamento di determinati atti e, al tempo stesso, il risarcimento del pregiudizio cagionato da tali atti, posto che, una volta annullati gli atti stessi, verrebbe meno il pregiudizio.

20. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, mi sembra che il nesso di causalità tra la mancata promozione dal grado B2 a quello B1 — contestato dal ricorrente — e la richiesta di risarcimento nella misura della differenza di retribuzione annua e degli altri benefici tra i gradi B1 e B2 emerga in maniera evidente dal ricorso e che ciò non si ponga in alcun problema di ricevibilità. Vorrei, peraltro, poter aderire ad una concezione della responsabilità amministrativa così ottimista come quella secondo la quale l'annullamento dell'atto comporta di per sé la rimozione di qualsiasi effetto dannoso. Mi sembra, infatti, che la realtà del diritto della funzione pubblica comunitaria non consenta in alcun modo di porre un simile postulato e di dedurre l'irricevibilità affermata dalla Commissione. Il nesso tra annullamento e danno è legato strettamente, a mio avviso, alle circostanze concrete di una fattispecie di annullamento e, quindi, al merito. Vi propongo, pertanto, di respingere anche le eccezioni di irricevibilità basate sui due argomenti appena esaminati.

21. La discussione sull'irricevibilità induce ad esaminare specificamente l'eccezione vertente sul fatto che il ricorso del sig. Bossi sarebbe diretto all'annullamento della decisione implicita di rigetto del reclamo preliminare, la quale rappresenterebbe, ad avviso della Commissione, un atto confermativo non suscettibile di impugnazione.

22. Ci troviamo qui nuovamente di fronte ad una posizione formalista della Commissione che appare direttamente in contrasto con la lettera del regolamento che ha fissato lo statuto dei dipendenti comunitari, costituendo, per giunta, un controsenso rispetto alla nozione di atto confermativo.

23. Esaminiamo, innanzitutto, lo statuto. Va ricordato che, a norma dell'art. 91, n. 2:

« (...)

2. Un ricorso davanti alla Corte di giustizia è ricevibile soltanto se:

— l'autorità che ha il potere di nomina ha ricevuto un reclamo ai sensi dell'art. 90, paragrafo 2, nel termine ivi previsto;

— tale reclamo è stato oggetto di una decisione esplicita o implicita di rigetto.

3. Il ricorso di cui al paragrafo 2 deve essere presentato entro un termine di tre mesi. Tale termine decorre:

(...)

— dalla data di scadenza del termine di risposta, quando il ricorso riguardi una decisione implicita di rigetto di un reclamo presentato in applicazione dell'art. 90, paragrafo 2 ».

Dalla lettera di tali disposizioni mi sembra emergere con chiarezza che, sebbene la decisione implicita di rigetto rappresenti, per sua natura, una conferma del precedente comportamento dell'amministrazione, il legislatore comunitario abbia tuttavia dettato espressamente una regola per il computo del termine di impugnazione qualora il ricorso « riguardi una decisione implicita di rigetto di un reclamo ». Dovremmo considerare tale regola come non scritta, sulla base delle argomentazioni della Commissione? Non posso aderire a tale conclusione.

24. Mi sembra, inoltre, che la nozione di atto confermativo applicata alla decisione implicita di rigetto di un reclamo non abbia molto senso. Nel diritto amministrativo generale tale nozione serve ad escludere la possibilità di ricorrere contro un atto che si limiti a reiterare una decisione precedente rispetto alla quale sia già scaduto il relativo termine di impugnazione. Ciò non ha nulla a che vedere con la situazione precedentemente esaminata, in cui il legislatore comunitario ha istituito un previo ricorso amministrativo e ha disposto espressamente che tale procedura obbligatoria non incida sui termini per l'impugnazione in sede contenziosa, il potrarsi del silenzio dell'amministrazione per un periodo di quattro mesi essendo costitutivo di una decisione suscettibile di impugnazione, secondo il formale dettato dello statuto.

25. Mi sembra, perciò, che sia dalla lettera dello statuto, sia dal significato della nozione di atto confermativo non possono trarsi argomenti a favore dell'irricevibilità allegata dalla Commissione.

26. È pur vero che questa cita la sentenza Plug, 9 dicembre 1982 [6], in cui questa Corte, richiamandosi alla sentenza Kuhner [7] e disattendendo le conclusioni dell'avvocato generale Reischl, ha dichiarato irricevibili domande volte all'annullamento di decisioni implicite di rigetto di un reclamo affermando che

« qualsiasi decisione di puro e semplicie rigetto, espressa o tacita, non ha altro scopo che quello di confermare l'azione o l'omissione criticata da chi ha presentato il reclamo, e non costituisce, di per sé, un atto impugnabile » [8].

6 — Causa 191/81, Racc. pag. 4229.

7 — Cause riunite 33 e 75/79, sentenza 28 maggio 1980, Racc. pag. 1677.

8 — Causa 191/81, citata, punto 13 della motivazione.

27. Ma altre decisioni di questa Corte esprimono un differente punto di vista. In tal senso, sia nella sentenza Morbelli del 21 maggio 1981 [9], sia nella sentenza Andersen del 19 gennaio 1984 [10], la decisione implicita di rigetto di un reclamo non è stata assolutamente ritenuta confermativa ed insuscettibile ad impugnazione. Nella predetta sentenza Andersen questa Corte ha affermato che,

« nell'ambito del contenzioso del personale, organizzato in modo che il procedimento di reclamo precede necessariamente la presentazione del ricorso giurisdizionale, non può negarsi l'interesse dei ricorrenti a chiedere l'annullamento della decisione negativa opposta al loro reclamo, contemporaneamente all'annullamento dell'atto che reca loro pregiudizio, quale che sia l'effetto concreto dell'annullamento di una siffatta decisione in un caso determinato » [11].

Questa posizione mi sembra perfettamente aderente alla lettera dello statuto ed al significato della nozione di atto confermativo, nozione priva di pertinenza rispetto ad un atto intervenuto, « per definitionem », entro il termine del ricorso. Considerata l'incertezza della giurisprudenza di questa Corte tra i due orientamenti, propongo di sancire definitivamente la tesi enunciata nella citata sentenza Andersen e di respingere, pertanto, l'eccezione di irricevibilità in ordine al terzo capo della domanda di annullamento.

28. Per quanto attiene, infine, al primo capo della domanda di annullamento, in ordine al quale la Commissione non ha sollevato alcuna eccezione di irricevibilità, non sembra che debba essere sollevata d'ufficio una tale eccezione che si fonderebbe sul fatto che l'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 sarebbe da considerarsi un atto meramente prodromico alle decisioni effettive di promozione, le sole suscettibili di ricorso e non regolarmente impugnate da parte del ricorrente. Nella sentenza Castille del 6 febbraio 1986 [12], questa Corte non ha potuto risolvere definitivamente la questione, né ha potuto pronunciarsi sulle osservazioni svolte dall'avvocato generale Lenz, il quale ha affermato che

« la lista dei dipendenti più meritevoli di promozione, che va stabilita dall'autorità che ha il potere di nomina, costituisce un atto definitivo in quanto un dipendente ivi non compreso non può essere promosso » [13].

Va rilevato, peraltro, che nella precedente sentenza Ditterich [14], questa Corte aveva respinto nel merito i motivi del ricorso con il quale era stato impugnato l'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli stabilito dall'APN. La Corte ha perciò ritenuto che un tale elenco non costituisse un atto meramente prodromico e che, pertanto, esso è suscettibile di impugnazione. Io chiedo oggi di confermare questa posizione.

29. Mi sono soffermato a lungo sulle eccezioni di irricevibilità, ma essendo state queste oggetto di ampie deduzioni nelle difese della Commissione, mi è sembrato necessario esaminarle in maniera circostanziata. Constato, al riguardo, di trovarmi su di una posizione ampiamente convergente con quella elaborata dall'avvocato generale Tesauro nella causa 224/87. Mi sia permesso di suggerire, nel caso che questa Corte volesse aderire alla predetta posizione, di sta-

9 — Causa 156/80, Racc. pag. 1357.
10 — Causa 260/80, Racc. pag. 177.
11 — Punto 4 della motivazione.
12 — Cause riunite 173/82, 157/83 e 186/84, Racc. pag. 497, cfr. punto 12 della motivazione.
13 — Racc. 1986, pag. 502.
14 — Causa 86/77, sentenza 12 ottobre 1978, Racc. pag. 1855.

tuire sulle eccezioni con le opportune motivazioni, e ciò al fine di evitare che in procedimenti futuri vengano sollevati motivi di irricevibilità non pertinenti.

30. Passando all'esame del merito, il ricorso sviluppa in quattro mezzi un argomento che può essere così riassunto. Nell'ambito del procedimento di promozione dal grado B2 al grado B1 per l'esercizio 1987, le autorità competenti non avrebbero avuto conoscenza dei rapporti informativi del sig. Bossi relativi ai periodi 1981-1983 e 1983-1985, non ancora redatti. Pertanto, le autorità stesse non sarebbero state in grado di valutare i meriti dell'interessato, il quale era in possesso dei requisiti richiesti dallo statuto per poter beneficiare della promozione in questione. L'assenza dei rapporti informativi avrebbe costituito, di conseguenza, un'irregolarità che ha viziato la compilazione, da parte dell'autorità investita del potere di nomina, dell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1, ed un illecito amministrativo dal quale sarebbe derivato un danno materiale e morale.

31. Dall'esame del fascicolo emerge effettivamente che la decisione impugnata, pubblicata il 2 marzo 1987, è intervenuta quando i rapporti informativi del sig. Bossi relativi ai periodi in questione non erano stati ancora redatti e, dunque, inseriti nel fascicolo personale dell'interessato. Pertanto, la redazione dell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli, così come i relativi atti preparatori, vale a dire la consultazione del comitato di promozione e la messa a punto delle proposte da parte della direzione presso cui prestava servizio il sig. Bossi — sulla base delle quali il comitato stesso aveva deliberato —, sono stati compiuti senza tener conto dei rapporti informativi suddetti. Dal fascicolo di causa emerge chiaramente che la procedura per l'elaborazione dei rapporti in questione ha iniziato a concretizzarsi solamente nel corso del mese di maggio 1987, cioè successivamente al deposito del reclamo del sig. Bossi volto all'annullamento della decisione di escluderlo dall'elenco dei dipendenti più meritevoli.

32. A fronte di tali fatti, che sono dunque pacifici, il ricorrente deduce la violazione degli artt. 43 e 45, n. 1, dello statuto del personale delle Comunità europee nonché dell'art. 6 delle disposizioni generali di esecuzione relative ai rapporti informativi del personale, precisando che nello svolgimento del procedimento di promozione non hanno potuto essere prese in considerazione determinate informazioni essenziali che lo concernono: l'acquisizione di una specializzazione nella sistemazione dei locali del centro elettronico e la partecipazione a corsi di formazione di lingua inglese. Afferma, inoltre, che la decisione impugnata è intervenuta senza previa consultazione del suo superiore gerarchico per il periodo non coperto dai rapporti informativi.

33. La Commissione sostiene, invece, che, conformemente alla giurisprudenza di questa Corte, la validità del procedimento di promozione non è inficiata dall'assenza dei rapporti informativi del sig. Bossi, dal momento che le autorità intervenute nel procedimento hanno potuto disporre di tutti gli elementi informativi utili ai fini della valutazione dei meriti del ricorrente e che l'irregolarità costituita dall'assenza dei rapporti predetti non ha inciso sulla scelta delle autorità stesse, scelta che è caduta su dipendenti più anziani, con maggiore anzianità di servizio o più brillanti rispetto al sig. Bossi.

34. Come affermato nella citata sentenza Oberthür, il rapporto informativo che, ai sensi dell'art. 43 dello statuto, deve essere compilato almeno ogni due anni

« costituisce un indispensabile elemento di giudizio ogni volta che l'autorità gerarchica prende in esame la carriera del dipendente »

e questa Corte ha ricordato al riguardo che

« in forza dell'art. 45, n. 1, dello statuto la promozione dei dipendenti può operarsi solo previo scrutinio per merito comparativo dei dipendenti idonei alla promozione, nonché esame dei rapporti informativi che li riguardano »

concludendo, quindi, che

« non è rispettato il requisito dell'esame comparativo contemplato dall'art. 45, qualora per alcuni candidati sia già stato redatto il rapporto informativo a norma dell'art. 43, mentre per altri il rapporto stesso non è ancora stato compilato » [15].

Questa Corte ha, peraltro, osservato nella sentenza Gratreau del 18 dicembre 1980 che

« in circostanze eccezionali, la mancanza di rapporti informativi può essere compensata dall'esistenza di altre informazioni sui meriti del dipendente » [16].

Questa stessa Corte ha anche adottato una posizione più sfumata, affermando che la giurisprudenza non implica che

« tutti i candidati debbano trovarsi (...) esattamente allo stesso stadio per quanto riguarda lo stato dei rapporti informativi, né che l'APN abbia l'obbligo di rinviare la decisione se il rapporto più recente dell'uno o dell'altro candidato non sia ancora stato compilato »

aggiungendo che, ai fini dell'annullamento di nomine o promozioni, non è sufficiente che

« il fascicolo personale di uno solo dei candidati sia irregolare ed incompleto, salvo se viene provato che questa circostanza ha potuto avere un'influenza decisiva » [17]

sul procedimento stesso.

35. Mi sembra, in definitiva, che la giurisprudenza di questa Corte si sia espressa su due questioni.

36. La questione se un procedimento di promozione risponda al requisito, di cui all'art. 45, n. 1, dello statuto, di uno scrutinio per merito comparativo dei candidati in assenza dei rapporti informativi di un dipendente è stata risolta in senso negativo, salvo il caso in cui detta assenza non sia compensata da altre informazioni rilevanti; tenuto conto, però, che il ricorso a tale palliativo è stato considerato come eccezionale, mi sembra che tale possibilità non debba costituire per l'amministrazione un comodo espediente per esimersi dalla compilazione dei rapporti informativi.

15 — Punto 8 della motivazione.

16 — Cause riunite 156/79 e 51/80, Racc. 1980, pag. 3943, punto 22 della motivazione.

17 — Causa 263/81, List, sentenza 27 gennaio 1983, Racc. pag. 103, punto 27 della motivazione, e causa 7/86, Vincent, sentenza 10 giugno 1987, Racc. pag. 2473, punto 17 della motivazione.

37. La questione se un'irregolarità del procedimento di promozione, consistente nel mancato rispetto del requisito di uno scrutinio per merito comparativo dei candidati, determini l'annullamento delle promozioni effettivamente decise, è stata risolta negativamente, salvo il caso in cui tale irregolarità abbia potuto assumere un'incidenza determinante sui provvedimenti di promozione.

38. Va dunque posta innanzitutto la questione se, nell'ambito del procedimento di promozione di cui è causa, le autorità competenti abbiano potuto regolarmente procedere ad uno scrutinio per merito comparativo dei candidati malgrado l'assenza dei rapporti informativi del sig. Bossi e, quindi, sulla base di altri elementi d'informazione.

39. La Commissione risolve tale questione positivamente, sottolineando che le proposte formulate al comitato di promozione dalla direzione presso la quale prestava servizio il sig. Bossi sono state formulate previa consultazione dei direttori, dei capidivisione e dei capi dei servizi specializzati, persone tutte in grado di fornire un giudizio circostanziato dei meriti dei singoli dipendenti candidati alla promozione, essendo molto spesso in contatto e potendone valutare regolarmente la qualità del lavoro prestato. La Commissione fa riferimento, al riguardo, alla lettera del direttore sig. Volpi datata 22 maggio 1987, nella quale si fa presente che i superiori sia attuali che precedenti del sig. Bossi hanno preso parte alla discussione svoltasi in seno alla direzione e che dei loro giudizi si è, pertanto, potuto tener conto, concludendone però che « in considerazione dell'età e dell'anzianità dell'interessato nonché dei risultati da lui conseguiti sul lavoro rispetto a quelli dei suoi colleghi, si era ritenuto opportuno di non inserirlo nell'elenco dei candidati proposti per la promozione ».

40. La Commissione osserva, inoltre, che il comitato di promozione ben può, su richiesta di un dipendente, procedere ad una specifica valutazione comparativa della sua situazione, rettificando così eventuali omissioni criticabili. Orbene, il sig. Bossi non avrebbe espresso alcuna doglianza avanti al comitato per non essere stato incluso dalla propria direzione generale nell'elenco dei candidati proposti per la promozione. La Commissione sottolinea, inoltre, che l'APN ha fatto propria la raccomandazione unanime del comitato di promozione.

41. Tale argomentazione non appare convincente che in minima parte. Va osservato, infatti, che essa si basa in parte su di una dichiarazione rilasciata « a posteriori » dall'amministrazione, cioè una dichiarazione individuale del sig. Volpi, il quale ha dato assicurazione di conoscere le qualità ed i meriti del sig. Bossi al momento in cui furono redatte le proposte della direzione. In assenza di elementi di valutazione più oggettivi, rappresentati, ad esempio, da testimonianze dei superiori gerarchici diretti o prossimi del sig. Bossi che abbiano partecipato alle discussioni sulle proposte della direzione, una semplice dichiarazione unilaterale della convenuta, successiva al reclamo dell'interessato, non appare sufficiente a fondare un convincimento.

42. Inoltre, dagli elementi del fascicolo relativi alle valutazioni del sig. Delhez, superiore gerarchico diretto del sig. Bossi durante i periodi non coperti dai rapporti informativi, non è dato desumere se questi sia stato consultato nell'ambito del procedimento di promozione e, in particolare, ai fini della redazione delle proposte della direzione. La Commissione non ha, infatti, mai specificamente menzionato tale consultazione, limitandosi ad affermare che il sig. Delhez lasciò il servizio quando le proposte erano state elaborate. L'affermazione successiva, secondo la quale le proposte furono redatte « solo in esito ad approfondite di-

scussioni svolte in seno ad ogni direzione ed alle quali parteciparono i superiori attuali e precedenti del sig. Bossi » [18], mi sembra, in mancanza di più ampie precisazioni, alquanto vaga. Va osservato, al riguardo, che la precisazione fornita in udienza, in ordine all'identità dei superiori gerarchici del ricorrente, non possa costituire, da sola, la prova che alle persone in questione siano state effettivamente fornite delle informazioni sostanziali sui meriti dello stesso.

43. Le indicazioni fornite dalla Commissione non consentono di accertare in alcun modo che la posizione del sig. Bossi sia stata oggetto di esame avanti al comitato di promozione. Esse sembrano, piuttosto, convincere del contrario. La Commissione afferma, infatti, che il comitato stesso ben può rettificare eventuali « omissioni » delle direzioni, a condizione che esso sia investito dell'esame di casi particolari. In assenza di tali richieste, il comitato delibera « sulla base delle proposte dei servizi e del loro ordine di priorità » [19], il che sta chiaramente a significare che esso non procede ad un riesame della situazione di tutti i dipendenti promuovibili. Orbene, il sig. Bossi non ha investito il comitato del fatto che non era stato incluso nelle proposte della propria direzione.

44. Desidero a tal riguardo, dare lettura di un passo della controreplica della Commissione che mi appare assai eloquente. Alla pagina 5 di tale documento si afferma che

« il ricorrente non ha sottoposto il proprio caso all'attenzione del comitato di promozione, ragion per cui non si riesce a comprendere in qual modo quest'ultimo, costretto a ridurre notevolmente il numero dei dipendenti da includere nell'elenco dei più meritevoli fra i dipendenti proposti, avrebbe potuto inserire il nominativo del ricorrente il quale non aveva sollevato presso il comitato stesso alcuna contestazione per il fatto di non essere stato proposto per la promozione dalla propria direzione generale ».

Non si potrebbe affermare in modo più esplicito che il comitato di promozione non ha effettuato alcun esame particolare dei meriti del sig. Bossi. Appare, pertanto, difficile ritenere che alcune informazioni fornite al comitato stesso abbiano potuto compensare, ai fini della valutazione dei meriti del ricorrente, l'assenza dei rapporti informativi.

45. La circostanza che il sig. Bossi non abbia provveduto a segnalare la propria situazione al comitato di promozione non mi sembra possa essergli opposta nella specie. Diversamente, ciò significherebbe far ricadere su di lui le conseguenze delle omissioni dell'amministrazione, che non ha redatto i relativi rapporti informativi in tempo utile. Ritengo che, nell'ambito dello statuto, il dipendente abbia diritto a che i propri meriti siano oggetto di valutazione nel corso del procedimento di promozione, a cominciare dai propri rapporti informativi o, laddove questi eccezionalmente manchino, da ogni altro elemento utile. Tale diritto gli compete senza che debba farne specifica richiesta e non può essergli quindi negato per non averlo richiesto.

46. Infine, avendo l'APN stabilito l'elenco dei dipendenti più meritevoli facendo propria la raccomandazione unanime del comitato di promozione, nulla consente di ritenere che in tale ultima fase sia stato compiuto un esame particolare dei meriti del sig. Bossi.

18 — Controreplica della Commissione, pag. 8.

19 — Punto 8 dell'allegato II del controricorso della Commissione e pag. 15 del controricorso stesso.

47. Secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza Oberthür, spetta alla Commissione provare che la mancanza del rapporto informativo di un dipendente sia compensata da altri elementi che possano illuminare il comitato di promozione e l'autorità che ha il potere di nomina circa i meriti del dipendente durante il periodo considerato [20].

48. Ritengo, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, che la Commissione non abbia accertato, nel caso di specie, che l'assenza dei rapporti informativi fosse compensata da altri elementi informativi idonei per le autorità competenti. Ritengo, conseguentemente, che le condizioni di applicazione della regola dello scrutinio per meriti comparativo dei dipendenti candidati alla promozione, di cui all'art. 45, n. 1, dello statuto, non siano state rispettate con conseguente violazione della norma statutaria.

49. Si può, quindi, concludere per l'annullamento della decisione impugnata o occorre, invece, ancora accertare se l'irregolarità rispetto all'art. 45, n. 1, dello statuto abbia potuto avere un'influenza decisiva sul procedimento di promozione?

50. Ritengo che non occorra nella specie accertare tale incidenza determinante. La giurisprudenza di questa Corte indica chiaramente che la condizione sufficientemente rigorosa, se non perentoria, dell'« influenza decisiva » è stata posta al solo fine di evitare l'annullamento automatico di promozioni — spesso numerose — intervenute per effetto di procedimenti viziati da un'irregolarità nella valutazione dei meriti di un solo candidato. Il fatto che questa Corte, in presenza di una chiara irregolarità del procedimento di promozione, non ritenga inevitabile l'annullamento dei provvedimenti finali di promozione si giustifica solamente alla luce della grave prospettiva di dover rimettere in discussione situazioni individuali spesso numerose. Orbene, il ricorso del sig. Bossi è, come già visto, irricevibile in ordine ai provvedimenti di promozione effettivamente adottati e, quindi, sul piano dell'annullamento, riguarda solo la decisione dell'APN con la quale è stato fissato l'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli nonché la decisione implicita di rigetto del reclamo del ricorrente.

51. Le decisioni di nomina dal grado B2 al grado B1 adottate per l'esercizio 1987 sono divenute oggi definitive stante l'assenza di regolare contestazione. Le situazioni dei relativi beneficiari non possono essere, quindi, rimesse in discussione. Come sottolineato all'udienza dal rappresentante della Commissione, l'annullamento della decisione dell'APN con la quale è stato fissato l'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 non produrrebbe alcun effetto su dette situazioni. Mi sembra che, nella specie, nessun motivo di opportunità amministrativa o di salvaguardia di situazioni individuali osti a che all'irregolarità del procedimento di nomina al grado B1 consegua la sanzione dettata dal principio di legalità, cioè l'annullamento della decisione con la quale è stato stabilito l'elenco dei dipendenti più meritevoli. Propongo, quindi, di dichiarare tale annullamento.

52. Una decisione in tal senso appare ancor più opportuna, poiché assumerebbe certamente un carattere esemplare rispetto alle ripetute carenze dell'amministrazione nell'elaborazione dei rapporti informativi.

20 — Causa 24/79, citata, cfr. punto 10 della motivazione.

53. In effetti, la situazione del sig. Bossi, che ha visto svolgersi il procedimento di promozione per il 1987 mentre i propri rapporti informativi erano fermi al 1981, non costituisce un fatto isolato. È lungo l'elenco delle sentenze che questa Corte ha pronunciato in casi analoghi. Il ritardo che, nella sentenza List, è stato definito « notevole ed inspiegabile » [21] non sembra essere, purtroppo, un fatto eccezionale nella prassi amministrativa delle istituzioni comunitarie. La sanzione giudiziaria contro tale prassi va intesa, a mio avviso, nella prospettiva di indurre l'amministrazione a non incorrervi nuovamente ed a migliorare il proprio funzionamento.

54. Nelle conclusioni nella causa Gratreau [22], l'avvocato generale Mayras ha chiaramente posto la questione di un'adeguata sanzione delle carenze nella compilazione dei rapporti informativi. Riferendosi alla precedente sentenza Oberthür — in cui questa Corte, accertata l'irregolarità del procedimento di promozione dovuta alla mancanza dei rapporti informativi ed all'assenza di altri elementi informativi atti a supplire a tale mancanza, ha comunque ritenuto che l'annullamento delle promozioni di 40 dipendenti avrebbe rappresentato una sanzione eccessiva ed ha, quindi, preferito condannare d'ufficio la Commissione al risarcimento del danno morale dall'illecito commesso [23] — l'avvocato generale ebbe modo di esporvi le perplessità suscitate da tale soluzione, sottolineando che, a suo avviso, il riconoscimento di un risarcimento non costituisse

« il rimedio adeguato per compensare le irregolarità commesse in un procedimento di promozione » [24],

ribadendo tale argomentazione nelle conclusioni della causa Oberthür

« non si risolve sempre tutto con il versamento di una somma di denaro e il miglior mezzo per moralizzare il funzionamento dell'amministrazione non è quello di quantificare pecuniariamente il danno » [25].

Lo stesso avvocato generale ha aggiunto che l'annullamento delle decisioni di promozione può costituire, in determinate condizioni, l'adeguata sanzione delle irregolarità commesse, potendo l'amministrazione senz'altro assumerne le conseguenze, ad esempio ripristinando le possibilità di carriera.

55. Condivido su tale punto l'opinione del mio predecessore. Comprendo come questa Corte sia restia a sanzionare con l'annullamento delle promozioni irregolarità come quelle accertate nel presente giudizio, ma penso che tale soluzione non potrà essere sempre evitata, salvo a voler porre l'amministrazione in una situazione di immunità.

56. Pertanto, l'annullamento non delle promozioni, ma della decisione con cui l'APN ha fissato l'elenco dei dipendenti più meritevoli rappresenterebbe nei confronti della Commissione una « messa in guardia », un ammonimento che è sperabile sia accolto in misura tale da prevenire tanto carenze simili, quanto il ricorso a sanzioni dagli effetti pregiudizievoli per altri dipendenti.

57. Non mi resta che esaminare le domande di risarcimento del danno.

21 — Causa 263/81, citata, punto 28 della motivazione.

22 — Cause riunite 156/79 e 51/80, citate, Racc. 1980, pag. 3943.

23 — Causa 24/79, citata.

24 — Conclusioni, Racc. 1980, pag. 3965.

25 — Racc. 1980, pag. 1766.

58. Allo stato, il primo capo di domanda in tal senso mi sembra debba essere respinto. L'irregolarità in esame non è consistita nel non promuovere il sig. Bossi, bensì nel non aver proceduto ad un regolare esame dei suoi meriti. L'inadempimento dell'amministrazione è consistito nel disconoscimento non di un diritto del sig. Bossi alla promozione, ma del diritto sancito dall'art. 45, n. 1, dello statuto, di beneficiare di uno scrutinio per meriti comparativi dei dipendenti candidati alla promozione. Se tale scrutinio comparativo fosse stato regolarmente effettuato, nessun elemento ci consente di ritenere che si sarebbe concluso con la promozione dell'interessato. Pertanto, il danno materiale invocato, consistente nella « differenza della retribuzione annua ed altri benefici tra i gradi B1 e B2 », non mi sembra, allo stato, né sufficientemente diretto, né, soprattutto, sufficientemente certo per giustificare una richiesta risarcitoria.

59. Per contro, mi sembra difficile poter escludere qualsiasi riparazione del danno morale. Nella sentenza Castille, questa Corte ha affermato che

« il ritardo intervenuto nella compilazione dei rapporti informativi è di per sé tale da arrecare danno al dipendente per il solo fatto che lo svolgimento della sua carriera può essere pregiudicato dall'assenza di un rapporto del genere in un momento in cui debbano essere prese decisioni che lo riguardino » [26].

Nella sentenza Vincent, la Corte, citando la sentenza Geist del 14 luglio 1977, ha anche ricordato che

« il ricorrente " subisce un danno morale risultante dal fatto di avere un fascicolo personale irregolare ed incompleto, mentre il rapporto informativo rappresenta una garanzia del funzionario per il regolare svolgimento della sua carriera " e che la mancanza di rapporti informativi, dovuta alla sola istituzione, può porre l'interessato in uno stato di incertezza e di inquietudine per quanto riguarda il suo futuro professionale » [27].

60. Nel caso di specie, in cui il primo segno percettibile di avvio del processo di elaborazione dei rapporti informativi del sig. Bossi per i periodi 1981-1983 e 1983-1985 si è avuto solo dopo la presentazione del reclamo e la redazione dell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli e senza che venisse allora riaperto il procedimento di promozione al fine di esaminare la situazione dell'interessato alla luce dei nuovi elementi, l'esistenza di un danno morale appare giustificata. Tale danno morale non mi sembra, inoltre, riparabile mediante l'annullamento della decisione con cui l'APN ha compilato l'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli. La mancata compilazione dei rapporti informativi ha costituito, infatti, in sé e per sé un fatto recante pregiudizio, indipendentemente dalle sue conseguenze sulla regolarità del procedimento di promozione. Questa è, ritengo, la ratio delle sentenze Castille e Geist, precedentemente citate.

61. Per tutti questi motivi, propongo di condannare la Commissione al risarcimento del danno sofferto dal ricorrente, danno da determinarsi, ex aequo et bono, nella misura di 25 000 BFR.

26 — Cause riunite 173/82, 192/83 e 186/84, citate, punto 36 della motivazione.

27 — Causa 7/86, citata, punto 25 della motivazione.

62. In definitiva concludo:

1) per l'irricevibilità del secondo capo della domanda di annullamento e del secondo capo della domanda di risarcimento del danno, rigettando le altre eccezioni sollevate dalla Commissione;

2) nel merito:

   a) per l'annullamento della decisione dell'APN relativa alla compilazione dell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 per l'esercizio 1987, pubblicata il 2 marzo 1987; conseguentemente, per l'annullamento della decisione implicita di rigetto del reclamo presentato dal sig. Bossi in data 15 aprile 1987;

   b) per la condanna della Commissione al pagamento di 25 000 BFR a titolo di risarcimento del danno morale subito dal sig. Bossi;

   c) allo stato attuale, per respingere la domanda di risarcimento del danno materiale;

3) per la condanna della Commissione alle spese del giudizio.