Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1° È annullata la decisione, notificata al sig. Willy Orlandi con lettera 20 settembre 1977, con cui la commissione giudicatrice del concorso COM/B/155 ha rifiutato di ammetterlo agli esami.

2° La Commissione è condannata alle spese.

Mackenzie Stuart Sørensen Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 aprile 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Secondo Sezione,

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 15 MARZO 1979

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Il presente caso riguarda un funzionario comunitario (precisamente, il signor Orlandi) che avendo chiesto, nel 1977, di partecipare ad un concorso generale (COM B/155) per la costituzione di una riserva nella categoria B, non venne ammesso alle prove scritte, in quanto la commissione giudicatrice ritenne i suoi titoli non conformi ai requisiti richiesti dal bando.

Invano, dopo tale decisione, il signor Orlandi scrisse al presidente della commissione esaminatrice, segnalando che il proprio diploma dei corsi tecnici secondari superiori era considerato dalle autorità belghe equivalente al «diplôme d'humanité» e che, in un precedente concorso cui egli aveva partecipato, lo stesso diploma era stato giudicato conforme ai requisiti indicati nel bando (requisiti identici a quelli previsti per il successivo concorso COM B/155).

Neanche il reclamo successivamente proposto dall'interessato ai sensi dell'articolo 90 dello Statuto dei funzionari venne accolto dalla Commissione. Perciò, il 17 maggio 1978 il signor Orlandi introdusse il ricorso giurisdizionale di cui ci stiamo occupando, sostenendo che la decisione di escluderlo dal concorso era viziata per difetto di motivazione, violazione di norme derivate e sviamento di potere, e chiedendo pertanto l'annullamento di tale decisione nonchè dell'intera procedura di concorso, comprese le nomine dei candidati risultati idonei.

2. Una eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso è stata sollevata dalla convenuta. Essa rileva che secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenze 14 giugno 1972, causa 44/71, Marcato; 15 marzo 1973, causa 37/72, Marcato; 16 marzo 1978, causa 7/77, Wüllerstorff, rispettivamente in Raccolta 1972, p. 427, 1973, p. 361 e 1978, p. 769) il procedimento amministrativo di cui all'articolo 90 dello Statuto del personale è «privo di senso nel caso di censure mosse contro le decisioni di una commissione di concorso, dato che l'autorità che ha il potere di nomina non ha alcun mezzo per riformare tali decisioni»; perciò nell'ipotesi indicata l'articolo 91, paragrafo 2, dello Statuto dovrebbe essere interpretato nel senso che il ricorso giurisdizionale sia proponibile direttamente, senza il previo reclamo amministrativo. Da ciò la convenuta trae la conseguenza che il termine di due mesi per la proposizione del ricorso giurisdizionale dovesse computarsi, nel caso in esame, a decorrere dal 26 settembre 1977, data della notifica all'interessato della decisione della commissione guidicatrice di non ammetterlo alle prove scritte. Il ricorso è stato invece introdotto soltanto il 17 maggio 1978; e sarebbe quindi da ritenere inammissibile.

Questa tesi non può essere condivisa. È vero che il reclamo amministrativo avverso la decisione di una commissione di concorso non può sortire alcun effetto, perché l'autorità investita del potere di nomina non ha competenza per modificare le decisioni adottate, nella sua discrezionalità, da una commissione di concorso (cfr. in tal senso specialmente la citata sentenza 16 marzo 1978, causa 7/77, Wüllerstorff, paragrafi 7-9 della motivazione). Ma da questa premessa non può trarsi la conseguenza che il candidato, il quale, nell'osservanza dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari, segue l'iter del previo reclamo amministrativo e si rivolga solo successivamente alla Corte, venga privato della tutela giurisdizionale. La giurisprudenza della Corte va correttamente intesa nel senso che, pur non essendo necessario proporre reclamo ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto quando si muovono censure a decisioni di commissioni di concorso, purtuttavia l'osservanza di quella norma non può pregiudicare in alcun modo il diritto fondamentale dei candidati alla difesa delle loro ragioni in sede giurisdizionale.

3. Passando al merito, esaminerò innanzi tutto la censura concernente la insufficienza della motivazione.

La decisione di non ammissione alle prove del concorso fu resa nota all'interessato con una lettera-formulario, che conteneva una lista di quattro motivi e recava due asterischi nella casella posta a fianco del motivo n. 2 («i vostri titoli o diplomi non sono stati giudicati conformi ai requisiti richiesti»). Ho già avuto occasione di osservare in due casi analoghi (conclusioni nelle cause riunite 4, 19 e 28/78, Salerno, Authié e Massangioli, e nella causa 112/78, Kobor) che le decisioni di commissioni giudicatrici di non ammettere un candidato alle prove d'esame non possono considerarsi motivate in maniera congrua e sufficiente qualora contengano soltanto l'indicazione, generica, della mancanza di uno dei requisiti dal bando. Questa opinione è stata condivisa dalla Corte, da ultimo, nella sentenza del 30 novembre 1978 che ha definito le cause Salerno ed altri, sopramenzionate. Ora, si deve riconoscere che la formula adoperata nella lettera indirizzata dalla commissione giudicatrice al signor Orlandi non è chiara né esauriente, tanto più in quanto di requisiti richiesti dal bando di concorso relativamente ai titoli o diplomi erano stati così descritti: «diploma di istituto di istruzione secondaria di secondo grado». La comunicazione fatta all'interessato poteva dunque significare sia che gli studi seguiti non fossero del livello voluto, sia che non si fossero conclusi con il rilascio di un diploma, sia infine che il diploma, pure ottenuto a conclusione di un ciclo di studi completo, fosse insufficiente per altre ragioni (come effettivamente è avvenuto, sia pure a mio avviso illegalmente, nel presente caso). Non è possibile stabilire con certezza in base alla citata lettera per quale specifico difetto di titolo il candidato non sia stato ammesso alle prove.

Ritengo d'altra parte che il gran numero dei candidati non sia, come la Commissione sembra adombrare, circostanza idonea a giustificare una motivazione non esauriente. Ho già detto nella causa Salerno ed altri che «le conseguenze negative del sovraffollamento non devono cadere sulle spalle dei candidati», e che per evitare questo «l'autorità organizzatrice di un concorso ha il dovere di prepararsi in modo da svolgere il suo compito nel pieno rispetto delle regole, anche se i partecipanti sono migliaia».

La necessità di una congrua motivazione delle decisioni delle commissioni giudicatrici è stata riconosciuta dalla Corte nelle citate sentenze del 14 giugno 1972 nella causa 44/71, Marcato, e 15 mazo 1973 nella causa 37/72, Marcato (nonché nella sentenza 4 dicembre 1975 nella causa 31/75, Costacurta (Raccolta 1975, p. 1563)), e da ultimo nella sentenza 30 novembre 1978, Salerno ed altri. Tale orientamento merita di essere ribadito.

4. Con un altro mezzo di impugnazione il ricorrente ha dedotto che la decisione impugnata comporterebbe violazione di norme comunitarie derivate, in quanto si baserebbe su di una errata interpretazione delle disposizioni del bando di concorso (basate sull'allegato III allo Statuto dei funzionari) relative alla valutazione preliminare dei titoli ai fini dell'ammissione.

Sta di fatto che il ricorrente possiede un diploma dei corsi tecnici secondari superiori, sezione contabilità, rilasciatogli il 12 giugno 1971 dall'«Institut d'enseignement technique de l'État à Tournai». Lo stesso diploma attesta che il suo titolare ha seguito, nell'arco di tre anni, 1120 ore di lezioni in un certo numero di materie ivi elencate. Il ricorrente è inoltre titolare di un diploma di aiuto-contabile rilasciatogli, il 24 giugno 1959, dalla «École de commerce du degré moyen» di Tournai, dopo un corso di quattro anni per complessive 5 320 ore di lezione.

La Commissione non contesta tali circostanze. Si limita ad osservare che il titolo di studio dell'interessato non risponde ai requisiti del bando, in quanto non consente l'accesso all'Università. Ora, a me sembra che il testo del bando non autorizzi una tale interpretazione restrittiva: in effetti, come si è visto, era stabilito soltanto che il candidato dovesse possedere un diploma d'istituto di istruzione secondaria di secondo grado. Nell'ambito degli studi secondari il bando non distingueva tra quelli che danno accesso all'università e quelli che invece si concludono con un titolo professionale fine a se stesso. Noto che, inteso in questo senso più ampio, il bando risulta pienamente conforme all'articolo 5, paragrafo 1, terzo comma, dello Statuto del personale, il quale richiede, per l'inquadramento nella categoria B, «cognizioni di livello medio secondario» e non menziona affatto il possesso di titoli suscettibili di dare accesso all'università.

Nel caso che stiamo esaminando il bando precisava anche (punto III B 2) che la commissione di concorso, nel valutare i diplomi, dovesse tener conto delle diverse strutture scolastiche dei paesi membri. Tale disposizione fornisce a mio avviso un altro argomento per far considerare adeguato il titolo del ricorrente, dato che secondo l'ordinamento belga questo titolo rappresenta il momento conclusivo di un ciclo completo di studi secondari. Non mi sembra possa attribuirsi rilevanza alcuna, proprio alla stregua dell'ordinamento belga, al fatto che il diploma di cui si discute sia stato rilasciato nell'ambito di corsi di istruzione serali promossi dallo Stato con finalità sociali: la legge belga 7 luglio 1970, relativa alla struttura generale dell'insegnamento superiore, stabilisce infatti che l'insegnamento secondario e l'insegnamento superiore sono impartiti «comme enseignement de plein exercice et comme enseignement de promotion sociale» (articolo 1, paragrafo 1) e non distingue quanto ai contenuti e agli effetti fra i due tipi di corsi (ordinari o serali) in cui l'istruzione viene impartita. Questa considerazione globale dell'insegnamento mi sembra fra l'altro pienamente aderente al principio del diritto allo studio, che è oggi accolto nel catalogo dei diritti dell'uomo internazionalmente protetti.

Del resto, che il diploma conseguito al termine di corsi serali «di promozione sociale» non sia un titolo minore, rispetto ai diplomi corrispondenti ottenuti al termine dei corsi ordinari, è confermato dal fatto che esso viene rilasciato da una commissione esaminatrice di Stato. È anche significativo, nella stessa prospettiva, che lo Stato belga consideri questo diploma sufficiente per l'ammissione ai con-

corsi per gli impieghi di livello II nella pubblica amministrazione (v. lettera del 3 novembre 1977 del «Ministère de l'éducation nationale» belga, allegato n. 9 al ricorso).

È vero che, nel definire i criteri in base ai quali sarebbero stati valutati i titoli dei candidati, la commissione giudicatrice decise (come risulta dalla lettera del signor Tugendhat, allegato 12 al ricorso) di accertare caso per caso se i titoli «ouvraient l'accès à l'université». In questo modo, però, essa introdusse arbitrariamente accanto ai criteri fissati nel bando un nuovo requisito formale di ammissibilità.

A conferma della tesi della illegittimità del rifiuto, il ricorrente richiama l'attenzione sulla circostanza che, in occasione di un precedente concorso indetto nel 1975, sempre per la copertura di posti di assistente aggiunto nella categoria B (concorso COM B/139), la commissione esaminatrice giudicò sufficienti i suoi diplomi. Considerato che il bando del 1975 era formulato esattamente come quello relativo al concorso di cui ci occupiamo, non può non suscitare gravi perplessità il fatto che a distanza di due anni si sia negato allo stesso candidato il possesso di un idoneo titolo di studio, possesso che prima gli era stato regolarmente riconosciuto.

Su questo punto la Commissione ha affermato che ogni concorso costituisce una procedura a sé e che perciò non sarebbero confrontabili le valutazioni compiute da commissioni giudicatrici diverse anche se concernono gli stessi candidati. La Commissione ha anche sostenuto che il numero molto elevato dei candidati, nel concorso di cui trattasi, ha indotto a rendere più severa la selezione in occasione del controllo delle condizioni di ammissione alle prove scritte. Ora, che ogni concorso abbia una sua autonomia deve essere in linea di massima condiviso; ma va tenuto presente che altro è la valutazione dell prove d'esame, altro la valutazione dei titoli e requisiti ai fini dell'ammissione alle prove. Come ha affermato la Corte nelle citate sentenze 14 giugno 1972 nella causa 44/71 e 15 marzo 1973 nella causa 37/72, mentre la fase della valutazione delle prove «è essenzialmente di carattere comparativo» ed è quindi condizionata dal numero dei candidati, la fase dell'esame preliminare dei candidati per decidere della loro ammissione alle prove «consiste ... nel confronto fra i titoli dichiarati ... e i requisiti indicati nel bando, confronto che viene effettuato in base a dati obiettivi».

5. Il ricorrente lamenta poi che la commissione esaminatrice lo abbia escluso dalle prove senza prendere in considerazione la sua esperienza professionale, e ciò in violazione dell'articolo 5 dello Statuto del personale, che prevede il requisito dell'esperienza professionale in alternativa a cognizioni di vari livelli.

Effettivamente l'articolo 5 su citato prevede tre tipi di cognizioni (di livello universitario, medio secondario e medio inferiore) o, *in alternativa*, un'esperienza professionale equivalente, ai fini dell'inquadramento rispettivamente nelle categorie A, B e C, mentre il bando del concorso COM B/155 esigeva oltre ad un diploma, un'esperienza professionale di almeno un anno nel campo scelto dal can-

didato. Ci si può dunque chiedere se sia legittimo un bando che ponga condizioni più restrittive di quelle previste, in generale, nello Statuto del personale. Osservo però, in primo luogo, che il citato articolo 5 Statuto non si riferisce direttamente al tema dei requisiti di ammissione ai concorsi, ma soltanto alla classificazione degli impieghi in varie categorie, e ai criteri su cui tale classificazione si fonda. Inoltre, penso che il principio fondamentale che deve guidare in questa materia la condotta dell'amministrazione è quello dell'interesse del servizio: per assicurare il quale ben può un'istituzione, nel bandire un determinato concorso, stabilire delle condizioni di ammissione più restrittive di quelle, minime, indicato nello Statuto del personale. Mi sembra che, nel caso di cui ci stiamo occupando, la Commissione si sia attenuta a questo criterio nel predisporre il bando, e che a sua volta la commissione giudicatrice abbia agito in conformità allo stesso principio nell'interpretare, per quest'aspetto, il bando e nel darvi attuazione.

Non ritengo quindi che questo preteso vizio di illegittimità sussista.

Neppure mi sembra fondata la censura di sviamento di potere, che peraltro il ricorrente addebita alla convenuta in termini assai generici. Non è infatti emerso da alcuna fonte che la Commissione abbia rifiutato l'ammissione alle prove del signor Orlandi per conseguire scopi diversi da quelli collegati alla necessaria selezione fra i candidati.

6. Le considerazioni svolte mi inducono a ritenere che il ricorso meriti di essere accolto: sia perché la commissione giudicatrice non ha motivato in modo sufficiente il rifiuto d'ammissione, sia perché la stessa commissione ha violato le disposizioni del bando relative al requisito del titolo di studio.

L'annullamento va tuttavia limitato alla decisione di esclusione. Invero, trattandosi di un concorso generale bandito al fine di costituire un elenco di riserva, l'esclusione del ricorrente non ha influito sull'ammissione alle prove delle persone che, secondo la commissione giudicatrice, possedevano i necessari requisiti. Di conseguenza, come la Corte ha già affermato nei casi Costacurta e Salerno, i diritti del ricorrente «si potranno considerare adeguatamente tutelati se la commissione giudicatrice riesaminerà la propria decisione, senza che sia necessario rimettere in questione il risultato complessivo del concorso o annullare le nomine intervenute in seguito allo stesso».

Concludo dunque proponendo alla Corte che, in parziale accoglimento del ricorso introdotto dal signor Orlandi, con atto 17 maggio 1978, la decisione di non ammissione al concorso COM B/155 venga annullata per quanto lo concerne, e la Commissione sia condannata alle spese del giudizio.