# SENTENZA DELLA CORTE (seconda sezione)
14 febbraio 1989 *

Nella causa 346/87,

**Giancarlo Bossi**, dipendente della Commissione delle Comunità europee, domiciliato in Ottignies-Louvain-la-Neuve (Belgio), rappresentato e difeso dagli avv. ti Jacques Putzeys e Xavier Leurquin, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Georges Nickts, ufficiale giudiziario, 87, avenue Guillaume,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Joseph Griesmar, in qualità d'agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione del comitato di promozione relativa alla compilazione dell'elenco dei dipendenti aventi i requisiti per la promozione, della decisione dell'autorità che ha il potere di nomina relativa alla compilazione dell'elenco dei dipendenti effettivamente promossi, della decisione della Commissione di rigetto del silenzio-rifiuto del reclamo presentato dal ricorrente nonché una domanda di risarcimento del danno,

LA CORTE (seconda sezione),

composta dai signori T. F. O'Higgins, presidente di sezione, G. F. Mancini e F. A. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: B. Pastor, amministratore

* Lingua processuale: il francese.

vista la relazione d'udienza ed a seguito della trattazione orale dell'8 dicembre 1988,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 1° dicembre 1988,

ha pronunziato la seguente

## Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte l'11 novembre 1987, il sig. Giancarlo Bossi, dipendente col grado B2 presso la direzione generale (DG) IX della Commissione delle Comunità europee, ha proposto un ricorso volto all'annullamento:

— della decisione del comitato di promozione con cui è stato stabilito l'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 per l'esercizio finanziario 1987, pubblicata sulle « Informazioni amministrative » del 2 marzo 1987, n. 520;

— della decisione dell'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: « APN ») con la quale è stato stabilito l'elenco dei dipendenti effettivamente promossi a tale grado per l'esercizio predetto, pubblicata sulle « Informazioni amministrative » del 14 dicembre 1987, n. 545;

— la decisione implicita di rigetto del proprio reclamo del 14 aprile 1987, volto all'annullamento della decisione dell'APN di non inserire il ricorrente nell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 nel 1987;

nonché alla condanna della Commissione al pagamento, a titolo di risarcimento dei danni,

— della somma di 100 000 BFR a titolo di risarcimento del danno materiale subito nel 1987, pari alla differenza di retribuzione annua ed altri benefici tra i gradi B2 e B1 ed alla perdita di anzianità nel grado B1 per i successivi scatti di anzianità;

— di una somma supplementare, calcolata in maniera analoga, a titolo di risarcimento del danno materiale subito nel 1988 nonché in tutti i successivi esercizi nei quali il ricorrente non godrà della promozione al grado B1;

— della somma di 100 000 BFR, determinata in via equitativa, a titolo di risarcimento del danno morale patito.

2 Risulta dagli atti che, all'epoca del procedimento di promozione relativo all'esercizio finanziario 1987, il sig. Bossi figurava sull'elenco dei dipendenti aventi i requisiti per la promozione al grado B1, avendo maturato, ai sensi dell'art. 45, n. 1, dello statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo « statuto ») un'anzianità minima di due anni nel loro grado attuale.

3 Tuttavia, il sig. Bossi non è stato incluso fra i primi quindici dipendenti della propria DG iscritti nell'elenco dei dipendenti proposti dalle DG per la promozione nel 1987, elenco pubblicato sulle « Informazioni amministrative » del 15 dicembre 1986.

4 Il sig. Bossi non è stato nemmeno inserito nell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1, stabilito dall'APN su raccomandazione del comitato di promozione. Figuravano su detto elenco i primi dieci dipendenti dell'elenco stabilito dalle DG. Hanno, infine, ottenuto la promozione al grado B1 per l'esercizio 1987 i primi otto dipendenti della DG IX inseriti nel citato elenco.

5 In data 14 aprile 1987 il sig. Bossi ha presentato reclamo, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto, volto all'annullamento della decisione dell'APN di non inserire il ricorrente nel predetto elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli; tale reclamo è rimasto senza esito.

6 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento, nonché dei mezzi e argomenti delle parti si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria per la comprensione del ragionamento della Corte.

**Sulle conclusioni dirette all'annullamento delle decisioni impugnate**

7 Per quanto attiene alla decisione implicita di rigetto del reclamo del ricorrente, volto all'annullamento della decisione dell'APN di non inserirlo nell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 per l'esercizio finanziario 1987, la Commissione ha affermato che tale rigetto avrebbe solo valore confermativo dell'esplicita decisione precedente e non costituirebbe un atto impugnabile.

8 Al riguardo, va dichiarato che, a norma dell'art. 91, n. 1, dello statuto, la Corte è competente a dirimere ogni controversia circa la legalità di un atto che rechi pregiudizio ad una persona indicata nello statuto. Ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto, un atto che arreca pregiudizio consiste sia in una decisione presa dall'APN, sia nell'omessa adozione di una misura imposta dallo statuto. L'art. 91, n. 2, dello statuto prevede che un ricorso davanti alla Corte è ricevibile soltanto se il dipendente abbia preliminarmente presentato reclamo all'APN e se questo sia stato oggetto di una decisione esplicita o implicita di rigetto.

9 Il reclamo amministrativo ed il suo rigetto, implicito o esplicito, formano perciò parte integrante di una procedura complessa e non costituiscono altro che una condizione preliminare del ricorso avanti alla Corte.

10 Pertanto, il ricorso avanti alla Corte, anche se formalmente diretto avverso il rigetto del reclamo del dipendente, produce l'effetto di sottoporre al giudizio della Corte l'atto recante pregiudizio già oggetto del reclamo stesso. Nel caso di specie il ricorso deve, quindi, intendersi diretto contro la decisione dell'APN di escludere il ricorrente dall'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 per l'esercizio 1987.

11 L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione su tale punto contro il ricorso del ricorrente deve essere, pertanto, respinta.

12 Per quanto riguarda la « decisione » dell'APN con la quale veniva stabilito l'elenco dei dipendenti effettivamente promossi al grado B1 per l'esercizio 1987, va constatato, innanzitutto, che tale elenco — come rilevato dalla Commissione — è stato pubblicato solamente in data 14 dicembre 1987, cioè successivamente al deposito dell'atto introduttivo del giudizio.

13 Le conclusioni dirette all'annullamento di tale elenco devono, pertanto, considerarsi come nuove, in quanto non contenute nel reclamo amministrativo previsto dall'art. 90, n. 2, dello statuto. Ne consegue che il ricorso deve essere dichiarato irricevibile, in quanto volto all'annullamento della « decisione » dell'APN con la quale si è stabilito l'elenco dei funzionari effettivamente promossi al grado B1 per l'esercizio finanziario 1987.

14 Laddove il ricorrente conclude per l'annullamento della « decisione » del comitato di promozione con la quale si è stabilito l'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 nel 1987, si deve dichiarare che l'atto del comitato di promozione con il quale detto elenco è stato stabilito non può essere qualificato come una decisione suscettibile di recare pregiudizio, e ciò in quanto tale comitato, ai sensi della decisione della Commissione 21 dicembre 1970, modificata con decisione 14 luglio 1971 (« Informazioni amministrative » del 13 maggio 1975, n. 42), ha una funzione meramente consultiva, consistente nel sottoporre una proposta di elenco all'APN, la sola competente ad adottare l'elenco definitivo.

15 Dal contesto della domanda si può, tuttavia, desumere che, in realtà, il ricorrente ha inteso impugnare non tanto l'atto del comitato di promozione, bensì il provvedimento con cui l'APN ha stabilito l'elenco dei dipendenti giudicati più meritevoli.

16 Infatti, per identificare la decisione impugnata il ricorrente fa riferimento, nell'atto introduttivo, alle « Informazioni amministrative » del 2 marzo 1987, n. 520, ove è pubblicato l'elenco stabilito dall'APN.

17 Nel reclamo amministrativo del 14 aprile 1987, inoltre, il ricorrente ha fatto espresso riferimento all'atto dell'APN.

18 Non potendo, quindi, sussistere alcun dubbio in ordine al reale oggetto della domanda del ricorrente, il ricorso deve, conseguentemente, ritenersi diretto — nonostante i termini utilizzati — all'annullamento della « decisione » dell'APN con la quale si è stabilito l'elenco dei dipendenti giudicati più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 nel 1987. È in tal senso, peraltro, che la Commissione ha interpretato la domanda avversaria.

19 La Commissione solleva, tuttavia, la questione dell'interesse del ricorrente all'annullamento di una « decisione » di tale genere, poiché egli non ha impugnato le decisioni di promozione nei termini previsti e queste sono, pertanto, divenute definitive.

20 L'elenco dei dipendenti giudicati più meritevoli ai fini della promozione è infatti valido solo per l'anno 1987, come risulta dalle « Informazioni amministrative » del 2 marzo 1987, n. 520, e le promozioni effettuate in applicazione del predetto elenco hanno esaurito — secondo quanto dichiarato dalla Commissione e non contraddetto ex adverso — il numero di posti disponibili per l'esercizio 1987.

21 Conseguentemente, anche nell'ipotesi in cui il ricorrente dovesse vedersi inserito, per effetto di una sentenza di annullamento di tale elenco, nel nuovo elenco dei dipendenti più meritevoli, non per questo egli potrebbe essere promosso dal grado B2 al grado B1 nell'esercizio 1987, non avendo tempestivamente impugnato le decisioni di promozione, unici atti suscettibili di recargli pregiudizio.

22 Infatti, a seguito della citata decisione della Commissione 21 dicembre 1970, come modificata, l'atto con cui viene stabilito l'elenco dei dipendenti giudicati più meritevoli ai fini della promozione non rappresenta che una fase del procedimento, a formazione progressiva, di selezione dei dipendenti che possono aspirare alla promozione, il quale si conclude, infine, con la decisione che designa i dipendenti promossi.

23 Orbene, questa Corte ha già statuito, in ordine all'art. 173 del trattato CEE, che gli atti e le decisioni che possono costituire oggetto di un ricorso di annullamento sono solo quelli che producono effetti obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo (vedasi sentenza 11 novembre 1981, IBM/Commissione, causa 60/81, Racc. pag.

2639). Risulta da questa stessa giurisprudenza che, in linea di principio, quando si tratta di atti o di decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, e in particolare al termine di un procedimento interno, costituiscono atti impugnabili solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione al termine di tale procedura, con esclusione dei provvedimenti endoprocedurali destinati a preparare la decisione finale. Inoltre, sempre in materia di ricorsi di dipendenti, è giurisprudenza consolidata che gli atti preparatori di una decisione non arrecano pregiudizio ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello statuto e non possono, quindi, essere impugnati che « incidenter tantum » qualora sia esperito un ricorso contro i provvedimenti impugnabili (vedasi sentenza 7 aprile 1965, Weighardt/ Commissione, causa 11/64, Racc. pag. 365).

24 Pertanto, se è vero che l'esclusione di un dipendente da uno degli elenchi elaborati in fasi successive nel corso del procedimento di promozione è idonea ad influire sulla decisione di promozione, essa però non costituisce una decisione autonoma, particolarmente quando — come nella specie — detti elenchi siano redatti solamente ai fini delle promozioni da effettuarsi per un determinato esercizio finanziario; al contrario, essa ha carattere di un atto preparatorio, preliminare e necessario, della decisione finale sulle promozioni. La regolarità di tali atti preparatori può essere contestata solo nell'ambito di un ricorso avverso la decisione conclusiva del procedimento di promozione.

25 Il ricorso va, dunque, dichiarato irricevibile anche nella parte in cui è diretto contro la « decisione » dell'APN di non inserire il ricorrente nell'elenco dei dipendenti ritenuti più meritevoli ai fini della promozione al grado B1 per l'esercizio finanziario 1987.

**Sulla domanda di risarcimento del danno**

26 La Commissione eccepisce l'irricevibilità di tali capi di domanda del ricorrente, in quanto questi non sarebbero stati formulati nel reclamo amministrativo.

27 È giurisprudenza consolidata che, nei ricorsi del personale, le conclusioni presentate dinanzi alla Corte possono avere solo lo stesso oggetto di quelle formulate sul reclamo, e, d'altra parte, dedurre soltanto censure che si basino sulla stessa causa di quelle esposte nel reclamo; tali censure possono, dinanzi alla Corte, essere svi-

luppate mediante la deduzione di mezzi ed argomenti che, pur non figurando necessariamente nel reclamo, vi si ricolleghino tuttavia strettamente (cfr. sentenza 20 maggio 1987, Geist/Commissione, causa 242/85, Racc. pag. 2181).

28 Il reclamo con il quale il dipendente contesti la mancata iscrizione in un elenco stabilito nell'ambito di un procedimento di promozione costituisce un invito rivolto all'APN a porre rimedio all'asserita illegittimità e ad adottare tutte le misure necessarie a ripristinare l'istante nella situazione in cui si sarebbe trovato in assenza dell'illegittimità stessa. Tali misure comprendono necessariamente la riparazione del pregiudizio che l'istante possa aver subito per effetto della lamentata illegittimità, riparazione che non sarebbe garantita dall'emanazione di un nuovo atto non inficiato da tale vizio.

29 L'eccezione di irricevibilità sollevata su tale punto dalla Commissione avverso il ricorso del ricorrente non può, pertanto, essere accolta.

30 Occorre, invece, esaminare se le domande di risarcimento del danno materiale siano ricevibili in considerazione del fatto che il ricorrente non ha chiesto, nel termine previsto, l'annullamento delle decisioni di promozione dal grado B2 al grado B1 per l'esercizio 1987.

31 Va sottolineato, a tal riguardo, che, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, il dipendente non può, servendosi di una domanda risarcitoria, aggirare l'ostacolo dell'irricevibilità di una domanda diretta contro l'illegittimità dello stesso atto ed intesa ad ottenere lo stesso risultato pecuniario (vedasi sentenza 15 dicembre 1966, Schreckenberg/Commissione, causa 59/65, Racc. pag. 734). La Corte ha affermato, inoltre, che l'irricevibilità della domanda di annullamento implica l'irricevibilità della domanda di risarcimento strettamente connessa alla prima (vedasi sentenza 12 dicembre 1967, Collignon/Commissione, causa 4/67, Racc. pag. 470). La Corte ha ugualmente dichiarato che un dipendente che non abbia impugnato entro i termini una decisione dell'APN a lui recante pregiudizio non potrà avvalersi dell'asserita illegittimità di tale decisione ai fini di un'azione di risarcimento danni (vedasi sentenza 7 ottobre 1987, Schina/Commissione, causa 401/85, Racc. pag. 3911).

32 Ne consegue che, una domanda risarcitoria non può costituire per un dipendente un mezzo per cercare di ottenere un risultato identico a quello che gli sarebbe derivato dall'accoglimento di un ricorso per annullamento non esperito entro i termini.

33 Nel caso di specie il ricorrente chiede, per tutti gli esercizi successivi alle promozioni in B1 decise nel 1987 e sino alla sua promozione a tale grado, il risarcimento del danno materiale derivante dalla mancata promozione e consistente nel differente trattamento economico tra il grado B1 ed il suo grado attuale, nonché nella perdita di anzianità nel grado B1 ai fini dell'aumento degli scatti di stipendi.

34 Ove tali domande venissero accolte, il ricorrente otterrebbe un risultato esattamente identico a quello che gli sarebbe derivato dalla promozione al grado B1 per l'esercizio 1987. Orbene, il ricorrente non ha impugnato nei termini previsti le decisioni di promozione dell'esercizio 1987 al fine di far accertare l'illegittimità della sua esclusione.

35 Le domande dirette al riconoscimento dei danni a titolo di risarcimento del preteso pregiudizio materiale subito dal ricorrente, per effetto della mancata promozione dal grado B2 a quello B1 nel 1987, vanno pertanto dichiarate irricevibili.

36 Per quanto attiene alla richiesta di condanna della Commissione al pagamento della somma di 100 000 BFR a titolo di risarcimento, fissata ex bono et aequo per il danno morale subito, il ricorrente sostiene che tale domanda si fonda sull'illecito amministrativo commesso dalla Commissione per non aver stabilito, entro un termine ragionevole, i rapporti informativi concernenti il sig. Bossi per i periodi 1981-1983 e 1983-1985.

37 Va rilevato, al riguardo, che il ricorrente non ha precisato la natura esatta del preteso pregiudizio morale.

38 Dall'esame degli atti non si evince, inoltre, alcun elemento dal quale possa trarsi la conclusione che il ricorrente avrebbe avuto qualche possibilità di essere promosso

nel 1987 o, quantomeno, di essere incluso nell'elenco dei dipendenti più meritevoli qualora, all'epoca del procedimento di promozione per l'esercizio 1987, il suo fascicolo personale fosse stato completo dei rapporti informativi relativi ai periodi 1981-1983 e 1983-1985.

39 Ne consegue che la domanda di condanna della Commissione al pagamento della somma di 100 000 FBR, fissata ex bono et aequo, a titolo di risarcimento per il danno morale subito deve essere respinta in quanto infondata.

**Sulle spese**

40 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. Tuttavia, ai sensi dell'art. 70 dello stesso regolamento, nelle cause promosse dai dipendenti delle Comunità le spese sostenute dalle istituzioni restano a carico delle stesse.

Per questi motivi,

LA CORTE (seconda sezione)

dichiara e statuisce:

**1) Il ricorso è respinto.**

**2) Le spese sono compensate.**

O'Higgins Mancini Schockweiler

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 14 febbraio 1989.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della seconda sezione

T. F. O'Higgins