CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 16 MARZO 1978 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

I — Introduzione

La presente controversia verte sull'attribuzione del posto di capo della divisione C/3 — «tecnologia dei trasporti e della circolazione» — della direzione generale «trasporti», effettuata mediante promozione dalla Commissione nella veste di autorità che ha il potere di nomina.

È utile ricordare che la direzione generale «trasporti» (in prosieguo: DG VII) è articolata in tre direzioni.

La prima ha il compito di garantire lo sviluppo generale della politica comune dei trasporti — contemplata dagli artt. 74 e segg. del trattato CEE — e il suo coordinamento con le altre politiche comuni.

La seconda è incaricata dell'organizzazione del mercato dei trasporti terrestri, marittimi e aerei.

La terza direzione si occupa di tutto ciò che concerne il regime finanziario dei trasporti, la loro infrastruttura e il complesso dei problemi tecnici relativi alla loro organizzazione.

Quest'ultima direzione — direzione C — è ripartita in quattro divisioni:

1. Infrastruttura e attrezzatura.
2. Tariffazione dell'uso delle infrastrutture.
3. *Tecnologia dei trasporti e della circolazione.*
4. Intervento degli Stati.

Nel 1976 si rendeva libero il posto di capo della divisione C/3 e il 4 ottobre dello stesso anno veniva pubblicato un avviso di posto vacante (COM 643/76).

In tale avviso le mansioni inerenti al posto erano così descritte:

«Dirigere l'unità amministrativa incaricata della tecnologia dei trasporti e della circolazione e particolarmente delle seguenti questioni:

— problemi d'armonizzazione, di standardizzazione e di normalizzazione del materiale di trasporto;

— trasporto di materie pericolose;

— trasporto di materie nucleari;

— caratteristiche tecniche del materiale;

— trasporti e politica industriale;

— ricerca e sviluppo nel settore dei trasporti;

— circolazione e sicurezza nei trasporti».

Era inoltre precisato che il capo della divisione C/3 aveva, correlativamente alle mansioni sopra indicate, il compito di «fornire consigli tecnici al direttore generale conformemente alle esigenze degli altri servizi della direzione generale dei Trasporti»; in certo qual modo, egli doveva essere, in relazione a tutte le materie di sua competenza, il consulente tecnico del direttore generale.

Ciò trova conferma in una nota redatta da quest'ultimo il 6 dicembre 1976 a proposito dei meriti dei candidati al posto di cui trattasi. In tale nota è dichiarato, fra l'altro, quanto segue:

«La divisione C/3 è la divisione nella quale sono concentrate, in sostanza, l'esperienza e le cognizioni tecniche della DG VII in materia d'ingegneria. Il capodivisione ha il compito di fornire consigli circa tali aspetti tecnici, in funzione delle esigenze di tutti i servizi della dire-

1 — Traduzione dal francese.

zione generale, nonché sulle materie che rientrano espressamenterdx5 nella competenza della sua divisione.

Molte di queste materie sono notevolmente complesse dal punto di vista amministrativo e particolarmente delicate sotto il profilo politico. Fra di esse figurano, ad esempio:

— peso e dimensioni dei veicoli commerciali;

— patente di guida comunitaria e idoneità a conseguirla;

— trasporto di merci pericolose».

Le due principali qualità necessarie per espletare le mansioni di capodivisione sono descritte, nella stessa nota, nei termini seguenti:

«a) essere un elemento idoneo — in quanto degno di fiducia e stimato dal punto di vista professionale — a tenere i contatti fra la Commissione e i massimi responsabili degli ambienti tecnico-professionali nell'ambito delle amministrazioni nazionali dei trasporti, delle organizzazioni di settore e dell'industria, in collaborazione con i quali si svolge sostanzialmente il lavoro. Ciò significa che detti responsabili devono riconoscere e stimare le capacità professionali, in materia d'ingegneria, del capodivisione di cui trattasi; la sua competenza professionale in materia dev'essere tale da meritargli la loro fiducia e il loro rispetto;

b) saper interpretare i problemi tecnico-professionali in termini immediatamente comprensibili per l'amministrazione generale e per la Commissione, e trovare i mezzi tecnici idonei per l'attuazione di direttive elaborate su basi generali o politiche.»

Tali sono, Signori, i compiti affidati e le qualità richieste al capo della divisione di cui trattasi.

Vediamo ora com'erano definiti, nell'avviso di posto vacante, i requisiti che i candidati al posto suddetto — di grado A3 — dovevano possedere:

1) cognizioni di livello universitario attestate da un diploma di laurea in ingegneria (civile, meccanica o elettrica), oppure esperienza professionale di livello e natura equivalenti;

2) conoscenza delle organizzazioni internazionali e della politica comune dei trasporti;

3) conoscenza approfondita dei problemi tecnici inerenti ai trasporti;

4) attitudine a dirigere un'importante unità amministrativa;

5) provata esperienza nelle mansioni da svolgere;

6) conoscenza rapprofondita di una lingua delle Comunità e conoscenza soddisfacente di un'altra lingua delle Comunità.

Per coprire il posto vacante, l'istituzione interessata poteva scegliere fra diverse vie. Essa poteva bandire un concorso, interno o generale — cioè aperto anche a candidati esterni — oppure procedere, in base all'art. 45, n. 1, dello Statuto, ad una promozione, che consiste nella nomina di un dipendente al grado superiore della categoria o del ruolo al quale appartiene. La promozione può essere decisa solo dall'autorità che ha il potere di nomina, nella specie la Commissione. Essa si effettua esclusivamente in base a una scelta fra i dipendenti che abbiano maturato un minimo di anzianità nel loro grado, previo scrutinio per merito comparativo dei dipendenti che hanno i requisiti per essere promossi nonché esame dei rapporti che li concernono; si allude qui, senza dubbio, ai rapporti informativi periodici contemplati dall'art. 43 dello Statuto e aventi ad oggetto la competenza, il rendimento e il comportamento in servizio di ciascun dipendente, eccettuati quelli di grado A 1 e A 2.

II — Il procedimento seguito nel caso di specie

Prima che la Commissione stessa, autorità che ha il potere di nomina per i posti di grado A 3, si pronunziasse — come vedremo in seguito — si procedeva alla preselezione fra le 14 persone che avevano posto la loro candidatura e fra cui figuravano il sig. Thomas Mulcahy, ricorrente, e il sig. Leonardi, che è stato poi nominato dalla Commissione.

Innanzitutto, ciascun candidato sosteneva un colloquio con un gruppo di alti funzionari della DG VII, comprendente il direttore generale Le Goy, il direttore generale aggiunto Wissels e il capo della direzione C, Dousset. In quella fase iniziale si trattava di valutare l'idoneità di ciascun candidato ad espletare le mansioni di capodivisione, tenuto conto delle sue capacità di amministratore, di organizzatore e di rappresentante qualificato in relazione alla politica dei trasporti. Tali colloqui preliminari, inoltre, dovevano servire ad accertare la competenza di ciascun candidato in materia d'ingegneria.

Tuttavia, poiché fra i dipendenti della DG VII non figurava alcun ingegnere, si rendeva necessario ricorrere alla collaborazione di un gruppo di tre ingegneri qualificati appartenenti ad altre direzioni, che si riuniva il 30 novembre 1976 alla presenza del sig. Dousset.

Quali erano i risultati — invero sarebbe più giusto parlare di assenza di risultati — di questa preselezione?

Ce lo dice la nota 6 dicembre 1976 indirizzata dal direttore generale Le Goy al vicepresidente della Commissione Scarascia Mugnozza, responsabile, fra l'altro, in materia di trasporti. Per quanto concerne l'idoneità generale dei candidati, sette di essi — fra cui il ricorrente — venivano considerati in possesso di *alcuni* dei requisiti necessari; gli altri sette — fra cui il Leonardi — avevano, a giudizio del gruppo degli alti funzionari della DG VII, qualifiche inferiori.

Quanto alla loro competenza specifica in materia d'ingegneria, i candidati venivano ripartiti in tre gruppi:

1) candidati aventi la qualifica d'ingegnere e suscettibili di essere presi in considerazione;
2) candidati aventi detta qualifica, ma da non prendere in considerazione;
3) candidati privi della qualifica d'ingegnere e, già per questo motivo, da eliminare.

Il ricorrente figurava nel primo gruppo. A questo proposito, va tuttavia osservato quanto segue.

a) Il gruppo specializzato composto da ingegneri doveva — e peraltro poteva — valutare unicamente i titoli dei candidati e cioè — per usare i termini dell'avviso di posto vacante — i diplomi di laurea (ingegneria civile, meccanica o elettrica) di cui essi fossero eventualmente in possesso.

b) Detto gruppo non aveva né la competenza, né i mezzi per valutare l'esperienza professionale di livello e di natura equivalente dei candidati. Né tanto meno esso poteva accertare l'esistenza degli altri requisiti stabiliti dall'avviso di posto vacante, e in particolare l'attitudine a dirigere un'importante unità amministrativa, che — a mio avviso — era il requisito principale.

c) Infine é doveroso sottolineare che il gruppo specializzato ha formulato espresse riserve perfino per quanto concerne i tre candidati aventi la qualifica d'ingegnere e «suscettibili di essere presi in considerazione»: a suo giudizio, infatti, il «profilo» di ciascuno di essi era lungi dal rispondere alle esigenze del posto da attribuire.

Comunque sia, il procedimento preliminare di selezione sopra descritto non consentiva affatto di giungere a conclusioni positive né peraltro — va subito precisato — avrebbe potuto in alcun modo vincolare l'autorità che ha il potere di nomina.

Dal canto suo, il direttore generale, nella relazione avente ad oggetto il suddetto procedimento, trasmessa alla Commissione, dichiarava che nessuno dei candidati poteva essere considerato «particolarmente qualificato e in possesso delle doti necessarie per l'espletamento delle funzioni inerenti al posto».

Per questo motivo, egli proponeva che venisse bandito un concorso, sia interno che esterno.

Nella riunione del 20 dicembre 1976, la Commissione decideva di coprire il posto vacante mediante promozione, soluzione presa in considerazione in primo luogo, conformemente all'art. 29, n. 1, 1° comma, dello Statuto.

Il verbale di tale riunione figura nel fascicolo. Per valutare i mezzi dedotti dal ricorrente, occorrerà accertare se la procedura in esito alla quale — su proposta del presidente in carica, Ortoli, e del sig. Scarascia Mugnozza — l'istituzione ha, in definitiva, deciso di attribuire il posto vacante al Leonardi sia conforme tanto alle norme statutarie in materia quanto all'interpretazione che ne ha dato questa Corte.

Dopo la nomina del candidato suddetto e la sua conseguente promozione al grado A 3 a decorrere dal 1° gennaio 1977, il Mulcahy presentava il 10 febbraio 1977, in conformità all'art. 90 dello Statuto, un reclamo mirante alla revoca della nomina del Leonardi a capo della divisione C/3 della DG VII.

Poiché la Commissione ha serbato il silenzio su tale reclamo per oltre quattro mesi, egli ha proposto in tempo utile il presente ricorso, col quale chiede l'annullamento della decisione di nomina emanata dall'istituzione convenuta.

III — Discussione

Prima di esaminare i mezzi dedotti dal ricorrente, mi sembra indispensabile ricordare i limiti del sindacato giurisdizionale che voi potete esercitare in materia di promozione dei dipendenti comunitari ad un grado superiore, nonché gli obblighi che incombono, in proposito, all'autorità che ha il potere di nomina.

Innanzitutto, la funzione dell'avviso di posto vacante consiste nell'informare gli interessati, nel modo più esatto possibile, circa la natura dei requisiti necessari per l'assegnazione del posto considerato, al fine di metterli in grado di valutare l'opportunità di presentare la propria candidatura (sentenza 30 ottobre 1974, causa 188/73, Grassi/Consiglio; Racc. 1974, pag. 1111).

Nella stessa sentenza si afferma poi che, sebbene l'autorità che ha il potere di nomina disponga di una grande libertà di valutazione nel raffronto dei meriti e delle qualifiche dei candidati, libertà di cui essa può valersi con specifico riferimento al posto da assegnare, il suo potere deve comunque essere esercitato entro i limiti ch'essa stessa si è imposta nell'avviso di posto vacante.

Entro tali limiti, è all'autorità amministrativa competente che spetta valutare, fatto salvo il sindacato della Corte, il *carattere speciale dei requisiti* necessari per occupare un determinato posto (sentenza 29 ottobre 1975, cause riunite 81-88/74, Marenco e altri/Commissione; Racc. 1975, pag. 1257).

Detta autorità ha inoltre il potere di valutare *discrezionalmente* l'attitudine dei candidati ad espletare determinate mansioni. Compete tuttavia al giudice di esercitare un controllo sulle vie e i mezzi che sono stati usati in tale valutazione (sentenze 19 luglio 1955 — causa 1/55, Kergall/Assemblea CECA; Racc., Vol. II, pag. 23 — e 12 dicembre 1956 — causa 10/55, Mirossevitch/Alta Autorità CECA; ibidem, pag. 380). Nello stesso senso si veda anche la sentenza 27 giugno 1973, causa 35/72, Kley/Commissione; Racc. pag. 689.

Infine, è importante sottolineare che non spetta alla Corte controllare la fondatezza della valutazione circa le attitudini professionali di un dipendente

quando tale valutazione implichi un complesso giudizio di valore (sentenza 5 dicembre 1963, cause riunite 35/62 e 16/63, Leroy/Alta Autorità; Racc., pag. 413).

Dalla giurisprudenza sopra citata traggo, da parte mia, la seguente conclusione: sebbene l'autorità che ha il potere di nomina sia tenuta a rispettare quanto da essa stessa stabilito nell'avviso di posto vacante, voi non potete sostituire la vostra valutazione a quella dell'autorità amministrativa competente: d'altra parte, il vostro compito si limita al controllo della regolarità del procedimento di promozione e dell'esattezza materiale dei fatti sui quali l'amministrazione ha fondato il suo giudizio, nonché all'accertamento di un eventuale sviamento di potere.

Fatta questa doverosa premessa, possiamo ora affrontare la disamina dei mezzi invocati dàl ricorrente a sostegno delle sue conclusioni miranti all'annullamento della nomina del Leonardi al posto di cui trattasi.

Il primo mezzo attiene alla violazione della lettera stessa dell'avviso di posto vacante, nel quale si richiedeva, fra l'altro, il possesso di un diploma d'ingegnere civile specializzato in meccanica o in elettricità, oppure, in mancanza, un'esperienza professionale equivalente.

È pacifico che il ricorrente ha conseguito tale diploma, mentre il Leonardi — che gli è stato preferito dalla Commissione — è in possesso di un diploma di laurea in scienze economiche e commerciali rilasciato dall'Università di Genova, ma non può fregiarsi del titolo d'ingegnere.

Si tratta pertanto di stabilire se il Leonardi avesse acquisito, grazie alla sua esperienza professionale, cognizioni equivalenti a quelle di un ingegnere e fosse quindi in grado di trattare le questioni di carattere specificamente tecnico in materia d'ingegneria dei trasporti che rientrano nella competenza del capo della divisione C/3, nonché di fornire, in relazione a tale materia, tutti i pareri e consigli utili ai diversi servizi della DG VII.

Non mi soffermerò qui sulla motivazione della sentenza 14 luglio 1965 (cause riunite 18 e 19/64, Alvino e altri/Commissione; Racc., pag. 767), che è fondata su fatti diversi da quelli del caso di specie. Ricordo tuttavia che la valutazione dell'esperienza professionale equivalente al compimento di studi universitari specifici spetta all'autorità che ha il potere di nomina.

Da quanto dichiarato in proposito dalla convenuta risulta che il Leonardi lavora dal 1962 presso la DG VII, dove ha occupato diversi posti; la sua esperienza si estende alla maggior parte delle materie di competenza di tale direzione generale. In particolare, egli ha lavorato dal 1° luglio 1973 al 1° giugno 1975 presso la divisione C/3 e ne ha assunto, ad interim, la direzione durante le frequenti e prolungate assenze del capodivisione.

Orbene, lo svolgimento ad interim di determinate mansioni, benché non attribuisca all'interessato alcun diritto di essere nominato al posto di cui trattasi, costituisce una circostanza da tener presente agli effetti della promozione (sentenza 19 marzo 1975, causa 189/73, Van Reenen/Commissione; Racc., pag. 445).

I principali settori nei quali il Leonardi ha svolto la sua attività nel suddetto periodo concernevano, fra le materie di competenza della divisione C/3, quelle aventi un carattere più specificamente tecnico. Rinvio, a questo proposito, al rapporto informativo redatto il 18 dicembre 1975 dal sig. Dousset e allegato al controricorso.

Orbene, l'esperienza pratica maturata dal Leonardi in questi diversi settori è stata considerata dalla Commissione equivalente alle cognizioni che presuppone il rilascio di un diploma di laurea in ingegneria. Tale valutazione non è fondata su fatti materialmente inesatti e non mi sembra inficiata da alcun errore manifesto; aggiungasi che non è stato

nemmeno dedotto lo sviamento di potere.

Ritengo pertanto che il mezzo relativo alla violazione dell'avviso di posto vacante non sia fondato, soprattutto se si considera che — come si vedrà — la Commissione ha effettivamente proceduto all'esame comparativo dei meriti di ciascuno dei quattordici candidati in funzione delle esigenze specifiche del posto da attribuire e in base ai fascicoli personali, ai rapporti informativi e al parere dei superiori gerarchici, conformemente ai criteri prescritti dalla giurisprudenza della Corte (sentenza 7 luglio 1964, causa 97/63, De Pascale/ Commissione; Racc., pag. 1025).

Non è quindi dato rilevare alcuna irregolarità nel procedimento seguito dalla Commissione la quale, ripeto, dispone di un ampio potere discrezionale in materia.

Quanto ai mezzi relativi alla violazione dell'art. 7, n. 1, — a norma del quale «l'autorità che ha il potere di nomina assegna ciascun funzionario mediante nomina o trasferimento, *nel solo interesse del servizio* ... ad un impiego corrispondente al suo grado, nella sua categoria o quadro» — e dell'art. 27 dello Statuto, essi mi sembrano estranei alla presente controversia e non pertinenti giacché il posto di cui trattasi è stato coperto, in base ai soli artt. 29 e 45 dello Statuto, mediante promozione.

Orbene, come ho già detto, la Commissione era interamente libera di scegliere, conformemente all'art. 29, la via della promozione per attribuire il posto vacante e non era vincolata dalla proposta del capo della DG VII, il quale raccomandava che venisse bandito un apposito concorso. Rinvio, in proposito, alla sentenza 5 dicembre 1974 (causa 176/73, Van Belle/Consiglio; Racc., pag. 1369).

D'altra parte, per l'applicazione dell'art. 45 non è necessario alcun procedimento di attuazione all'infuori di quello contemplato dall'art. 43 — al quale l'art. 45 fa implicito riferimento — vale a dire l'esame e il raffronto dei rapporti informativi concernenti i candidati. In questo senso si vedano, in particolare, le sentenze 19 marzo 1964 (causa 27/63, Raponi/Commissione; Racc., pag. 264) e 9 giugno 1964 (cause riunite 94 e 96/63, Bernusset/Commissione; ibidem, pag. 605).

Ho già sottolineato che la Commissione ha fondato la sua scelta sull'esame comparativo dei fascicoli personali e, in ispecie, dei rapporti informativi: a torto, quindi, il ricorrente le fa carico di aver commesso un errore manifesto trascurando di vagliare debitamente i suoi meriti e quelli del Leonardi. Il mezzo va pertanto disatteso.

Non ci resta che esaminare l'ultimo mezzo, fondato sulla pretesa violazione dell'art. 3 dello Statuto il quale recita: «l'atto di nomina del funzionario precisa la data di decorrenza della nomina stessa; in nessun caso tale data può essere anteriore a quella dell'entrata in servizio dell'interessato».

Il ricorrente sostiene che la Commissione non ha rispettato la condizione stabilita dall'art. 45, n. 1, 2° comma, a norma del quale l'anzianità minima che si deve aver maturato in un determinato grado per poter accedere, mediante promozione, al grado superiore è di sei mesi esclusivamente per quanto concerne i dipendenti nominati al grado iniziale del loro ruolo o della loro categoria, mentre per gli altri è di due anni.

Osservo subito che non esiste una necessaria correlazione fra l'art. 3, che concerne la nomina iniziale ad un posto determinato, e l'art. 45, n. 1, che riguarda le promozioni.

Secondo il ricorrente, il Leonardi ha esercitato funzioni inerenti al grado A 4 solo dal 20 novembre 1974; di conseguenza la sua promozione ad un posto di grado A 3 la cui vacanza è stata resa nota al personale mediante l'avviso del 4 ottobre 1976 dovrebbe essere considerata nulla poiché a tale data egli non

aveva ancora maturato due anni di anzianità effettiva nel grado A 4.

Signori, tale argomentazione mi sembra ad un tempo confusa e vana.

In primo luogo, per calcolare l'anzianità maturata dal Leonardi nel grado A 4 bisogna tener conto non della data dell'avviso di posto vacante, ma di quella della sua promozione, decisa non prima del 20 dicembre 1976.

Egli, pertanto, anche ammettendo che avesse acceduto al grado A 4 solo il 20 novembre 1974, aveva senz'altro maturato due anni di anzianità in tale grado all'epoca della sua promozione.

Ma c'è di più: l'interessato è stato nominato al grado A 4 con effetto retroattivo dal 1° gennaio 1974 mediante decisione 2 dicembre 1974.

Poiché lo Statuto non vieta espressamente le *promozioni* retroattive, tale decisione è conforme alla prassi generalmente seguita per quanto concerne, almeno, le promozioni nell'ambito della stessa carriera.

Detta prassi — come ha precisato la Commissione — è giustificata dal fatto che, sebbene gli stanziamenti necessari siano, in via di principio, disponibili all'inizio di ciascun esercizio finanziario, il loro importo esatto è conosciuto solo nel corso dell'anno. Pertanto, è normale che l'autorità che ha il potere di nomina, quando procede, durante l'anno, alle promozioni consentite dagli stanziamenti iscritti nel bilancio, fissi nel contempo la data di decorrenza di tali promozioni al 1° gennaio.

Poiché tale prassi viene applicata indiscriminatamente a tutti i dipendenti promuovibili ed effettivamente promossi nel corso dell'anno, il principio della parità di trattamento è rispettato.

Il mezzo va quindi disatteso.

In conclusione, propongo che il ricorso venga respinto e ciascuna delle parti sopporti le spese da essa incontrate.