



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA DELL'UNIONE EUROPEA
(Prima Sezione)
16 luglio 2015

Causa F-116/14

Simona Murariu

contro

Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA)

«Funzione pubblica — Personale dell'EIOPA — Agente temporaneo — Avviso di posto vacante — Requisito di un'esperienza professionale di almeno otto anni — Candidato interno già confermato nelle sue funzioni di agente temporaneo al termine di un periodo di prova — Assegnazione provvisoria al nuovo posto comportante un inquadramento in un grado superiore — Errore materiale nell'avviso di posto vacante — Revoca dell'offerta d'impiego — Applicabilità delle disposizioni generali di esecuzione — Consultazione del comitato del personale — Legittimo affidamento»

Oggetto: Ricorso, proposto ai sensi dell'articolo 270 TFUE, con il quale la sig.ra Murariu chiede sostanzialmente, da un lato, l'annullamento della decisione del 24 febbraio 2014 con la quale, a suo dire, il direttore esecutivo dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) ha revocato la propria decisione del 7 novembre 2013 con cui ella era nominata, in via provvisoria, in un posto che aveva formato oggetto di un avviso di posto vacante, nonché l'annullamento della decisione del 24 luglio 2014 recante rigetto del suo reclamo e, dall'altro, la condanna dell'EIOPA al risarcimento del preteso danno materiale e morale che ella afferma di aver subito.

Decisione: La decisione del 24 febbraio 2014 dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali è annullata nella parte in cui essa: in violazione, in un rapporto contrattuale, dei diritti quesiti e dei termini contrattuali, respinge retroattivamente la candidatura della sig.ra Murariu per il posto di esperto senior in pensioni aziendali e professionali («senior expert on personal pensions») e revoca implicitamente l'offerta di impiego, in regime di assegnazione provvisoria, già accettata dalla sig.ra Murariu, che le era stata fatta il 17 luglio 2013; priva la sig.ra Murariu del beneficio di un trattamento corrispondente al grado AD 8 durante il periodo di assegnazione provvisoria dal 16 settembre 2013 al 24 febbraio 2014. La domanda di annullamento è respinta quanto al resto. L'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali è condannata a risarcire il danno materiale della sig.ra Murariu, subito tra il 16 settembre 2013 e il 24 febbraio 2014, per un importo corrispondente alla differenza di retribuzione tra i gradi AD 6 e AD 8, maggiorato degli interessi di mora, a decorrere dal 16 settembre 2013, al tasso stabilito dalla Banca centrale europea per le principali operazioni di rifinanziamento, nel periodo interessato e maggiorato di due punti. La domanda di risarcimento è respinta quanto al resto. L'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali sopporterà le proprie spese ed è condannata a sopportare le spese sostenute dalla sig.ra Murariu.

Massime

1. *Funzionari — Statuto — Disposizioni generali di esecuzione — Apposizione della firma del presidente del consiglio di amministrazione — Effetti (Statuto dei funzionari, art. 110)*
2. *Funzionari — Agenti temporanei — Avviso di posto vacante — Oggetto — Obbligo per l'amministrazione di indicare i requisiti necessari per coprire un posto — Portata — Rigetto di una candidatura per inottemperanza a un requisito non contemplato nell'avviso di posto vacante, ma previsto nelle disposizioni generali di esecuzione applicabili alla procedura — Ammissibilità — Presupposti (Statuto dei funzionari, art. 110)*
3. *Funzionari — Statuto — Disposizioni generali di esecuzione — Procedimento di adozione — Obbligo dell'amministrazione di consultare il comitato del personale — Portata — Limiti (Statuto dei funzionari, art. 110)*
4. *Funzionari — Principi — Tutela del legittimo affidamento — Presupposti — Impossibilità di rivendicare un legittimo affidamento nel mantenimento in essere di un atto manifestamente illegittimo*
5. *Funzionari — Agenti temporanei — Atto lesivo — Assunzione — Revoca di un'offerta di impiego dopo l'accettazione da parte del candidato prescelto — Illecito (Statuto dei funzionari, artt. 90 e 91; Regime applicabile agli altri agenti, artt. 14 e 47)*
6. *Funzionari — Agenti temporanei — Assunzione — Periodo di prova — Candidato interno già confermato nelle sue funzioni di agente temporaneo — Assegnazione a un nuovo posto comportante un inquadramento in un grado superiore — Sottoposizione a un nuovo periodo di prova — Ammissibilità (Regime applicabile agli altri agenti, artt. 10 e 14)*
7. *Funzionari — Agenti temporanei — Assunzione — Inquadramento nel grado — Candidato interno già confermato nelle sue funzioni di agente temporaneo — Assegnazione provvisoria al nuovo posto comportante un inquadramento in un grado superiore — Inquadramento con effetto retroattivo al termine di un periodo di prova di sei mesi — Inammissibilità*

1. Nell'ambito dell'adozione di disposizioni generali di esecuzione ai sensi dell'articolo 110 dello Statuto, l'apposizione della firma del presidente del consiglio di amministrazione di un organo dell'Unione sul testo di una versione di queste ultime serve solo ad autenticare le dette disposizioni generali di esecuzione quale atto adottato dal consiglio di amministrazione. Tuttavia, ciò non significa che esse siano state adottate dal detto presidente a titolo personale.

(v. punto 69)

2. Il principio di certezza del diritto richiede dall'amministrazione che essa metta gli interessati in grado di conoscere esattamente la portata degli obblighi che gravano su di essi o dei diritti di cui essi dispongono. Di conseguenza, il principio di certezza del diritto esige che una norma emanata dall'amministrazione e che determina diritti e obblighi per i suoi dipendenti formi oggetto di adeguata pubblicità secondo le modalità e le forme che spetta all'amministrazione determinare.

Per quanto riguarda, in particolare, norme riguardanti l'assunzione degli agenti temporanei, l'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione di un'istituzione o agenzia è tenuta ad indicare nella maniera più esatta possibile nell'avviso di posto vacante i requisiti necessari per coprire il posto interessato, al fine di mettere le persone in grado di valutare se esse debbano presentare atto di candidatura. Certo, la detta autorità non può essere tenuta a ricordare i requisiti espressamente previsti dallo Statuto, poiché si presume che i candidati ne siano a conoscenza, ma un avviso di posto

vacante sarebbe privato del suo oggetto, che è quello di informare i candidati sui requisiti da soddisfare per occupare un posto, se l'amministrazione potesse scartare un candidato per un motivo non espressamente figurante nel detto avviso o nello Statuto, o che non sia stato previamente oggetto di pubblicazione accessibile al candidato o da lui conosciuta.

Tuttavia, un'istituzione o un'agenzia, in linea di principio, ha la possibilità, se non l'obbligo, al fine di garantire il rispetto del principio di parità di trattamento nella conduzione delle varie procedure di selezione per posti dello stesso grado, di scartare un candidato per il mancato soddisfacimento di un requisito che, a seguito di un errore materiale di redazione, non figuri in quanto tale in uno dei suoi avvisi di posto vacante, ma che risulti in maniera chiara e univoca da disposizioni generali di esecuzione dello Statuto e del Regime applicabile agli altri agenti adottate dalla detta istituzione o agenzia a cui sia stata data adeguata pubblicità, e che, pertanto, si presume siano conosciute da un candidato normalmente diligente appartenente al personale dell'istituzione o dell'agenzia interessata. Al riguardo, l'articolo 110, paragrafo 3, dello Statuto lascia all'amministrazione un ampio margine quanto alla scelta della modalità di comunicazione dell'informazione di cui all'articolo 110 dello Statuto.

(v. punti 73-76)

Riferimento:

Corte: sentenze 30 ottobre 1974, Grassi/Consiglio, 188/73, EU:C:1974:112, punto 40; 25 novembre 1976, Küster/Parlamento, 123/75, EU:C:1976:162, punto 7; 21 giugno 2007, ROM-projecten, C-158/06, EU:C:2007:370, punto 25; 11 dicembre 2007, Skoma-Lux, C-161/06, EU:C:2007:773, punto 28, e 10 marzo 2009, Heinrich, C-345/06, EU:C:2009:140, punto 44

Tribunale di primo grado: sentenza 2 ottobre 1996, Vecchi/Commissione, T-356/94, EU:T:1996:136, punto 50

Tribunale della funzione pubblica: sentenze 30 novembre 2009, Wenig/Commissione, F-80/08, EU:F:2009:160, punto 90; 14 aprile 2011, Šimonis/Commissione, F-113/07, EU:F:2011:44, punti 73 e 74, e 15 ottobre 2014, Moschonaki/Commissione, F-55/10 RENV, EU:F:2014:235, punti 41 e 42

3. Anche se le disposizioni generali di esecuzione dell'articolo 110 dello Statuto non possono essere adottate da un'agenzia senza il consenso della Commissione, conferendo così un certo potere di tutela a quest'ultima, è invece prevista solo una consultazione del comitato del personale, ossia una modesta forma di partecipazione ad una presa di decisione, che non implica assolutamente l'obbligo per l'amministrazione di dar seguito alle osservazioni formulate dal comitato del personale nell'ambito della consultazione di quest'ultimo. Ciò premesso, a meno di non compromettere l'efficacia dell'obbligo di consultazione, l'amministrazione deve rispettare tale obbligo ogni volta che la consultazione del comitato del personale può esercitare un'influenza sul contenuto dell'atto da adottare.

Le citate disposizioni dell'articolo 110 dello Statuto non stabiliscono la cronologia delle fasi della procedura di adozione di disposizioni generali di esecuzione da parte di un'agenzia, in particolare in ordine alla questione se il comitato del personale di quest'ultima possa o debba essere sentito anteriormente o posteriormente al consenso dato dalla Commissione. A questo proposito, il potere di adozione delle disposizioni generali di esecuzione formalmente concesso all'agenzia è subordinato al consenso della Commissione sicché, in realtà, tanto l'agenzia quanto la Commissione detengono il potere decisionale nella materia. Pertanto, il comitato del personale di un'agenzia può essere consultato prima dell'approvazione di un progetto di disposizioni generali di esecuzione da parte della Commissione, purché il testo successivamente adottato, formalmente, dall'agenzia non differisca sostanzialmente, a seguito delle modifiche apportate a richiesta della Commissione, dal testo inizialmente sottoposto al comitato del personale.

L'agenzia è quindi tenuta a consultare di nuovo il comitato del personale prima dell'adozione delle disposizioni generali di esecuzione solo se essa decide di accogliere modifiche, richieste dalla Commissione, alla sua proposta iniziale e che incidano in maniera sostanziale sull'economia di tale proposta. Tale obbligo è invece escluso per le modifiche puntuali e di efficacia limitata, dovendosi ricordare che il carattere sostanziale di una modifica dev'essere valutato sotto il profilo dell'oggetto e della posizione delle disposizioni modificate nel dispositivo globale, e non sotto quello delle conseguenze individuali che esse possono avere sui funzionari o sugli agenti interessati.

(v. punti 86-88)

Riferimento:

Corte: sentenza 22 dicembre 2008, Centeno Mediavilla e a./Commissione, C-443/07 P, EU:C:2008:767, punto 52

Tribunale di primo grado: sentenza 20 novembre 2003, Cerafogli e Poloni/BCE, T-63/02, EU:T:2003:308, punto 23, e giurisprudenza citata

4. Anche se il principio di tutela del legittimo affidamento può limitare il diritto dell'amministrazione di revocare, con effetto retroattivo, un atto viziato da illegittimità nel caso in cui il destinatario dell'atto potesse fare affidamento sull'apparente legittimità di quest'ultimo, tale condizione non è considerata soddisfatta in presenza di circostanze obiettive che avrebbero dovuto indurre l'interessato a rendersi conto dell'errore in questione o, in altri termini, in presenza di elementi tali da mettere in dubbio la legittimità dell'atto. Pertanto, l'interessato non può fare affidamento sull'apparente legittimità dell'atto revocato in particolare qualora il detto atto sia privo di fondamento giuridico o sia stato adottato in evidente violazione delle norme di diritto applicabili.

(v. punto 98)

Riferimento:

Tribunale dell'Unione europea: sentenza 12 maggio 2010, Bui Van/Commissione, T-491/08 P, EU:T:2010:191, punto 44, e giurisprudenza citata

5. Il fondamento del rapporto di impiego di un agente temporaneo con l'istituzione o con l'agenzia interessata è costituito da un contratto di assunzione. Pertanto, per quanto riguarda la possibilità di porre termine ad un rapporto contrattuale, dopo che esso è stato instaurato con l'incontro delle volontà delle parti, l'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione non agisce unilateralmente così come un'autorità che ha il potere di nomina, ma è soggetta alle disposizioni contrattuali pertinenti che la vincolano al suo agente e, in ogni caso, è tenuta al rispetto delle disposizioni del Regime applicabile agli altri agenti, in particolare degli articoli 14 e 47 di quest'ultimo.

Infatti, per quanto nessuna disposizione di tale regime vieti che l'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione, attraverso disposizioni contrattuali più favorevoli per gli agenti, limiti, nell'interesse di questi ultimi, il suo potere – fondato sull'articolo 47 del detto regime – di risolvere contratti di impiego validamente stipulati, essa tuttavia, all'infuori dei casi previsti dal detto regime, non può svincolarsi unilateralmente dal suo impegno contrattuale con l'agente interessato. In particolare, un'offerta di impiego rivolta ad un candidato ai fini della sua assunzione in qualità di agente temporaneo costituisce certamente una mera intenzione e, come tale, un atto preparatorio, non produttivo di diritti, che può essere revocato, ad esempio qualora l'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione scopra, posteriormente alla formulazione dell'offerta di impiego, che uno dei requisiti di assunzione previsti dal Regime applicabile agli altri agenti, dall'avviso di posto vacante o da disposizioni interne non è soddisfatto dall'interessato. Tuttavia, la situazione è diversa qualora una siffatta offerta sia stata accettata, essa si sia concretizzata con una decisione dell'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione e il nuovo rapporto contrattuale, nei fatti, abbia già subito un

principio di esecuzione. Infatti, in una siffatta situazione, l'incontro delle volontà delle parti contraenti fa sorgere nuovi obblighi di natura contrattuale che limitano il potere della detta autorità di agire unilateralmente al di fuori dei casi espressamente previsti dal Regime applicabile agli altri agenti, come quelli di cui all'articolo 47 di quest'ultimo, e, in ogni caso, di agire retroattivamente.

(v. punti 101 e 103)

Riferimento:

Corte: sentenze 18 ottobre 1977, Schertzer/Parlamento, 25/68, EU:C:1977:158, punto 40, e 19 giugno 1992, V./Parlamento, C-18/91 P, EU:C:1992:269, punto 39

Tribunale di primo grado: sentenze 30 novembre 1994, Düchs/Commissione, T-558/93, EU:T:1994:279, punto 43, e 7 luglio 2004, Schmitt/AER, T-175/03, EU:T:2004:214, punto 53

Tribunale della funzione pubblica: sentenza 23 ottobre 2012, Eklund/Commissione, F-57/11, EU:F:2012:145, punto 66, e ordinanza 10 luglio 2014, Mészáros/Commissione, F-22/13, EU:F:2014:189, punto 73

6. Un'agenzia dell'Unione può prevedere, nelle sue disposizioni interne, che un candidato ad un posto da coprire al suo interno, già in servizio presso tale agenzia come agente temporaneo confermato ma con un grado inferiore a quello del posto in questione, possa essere sottoposto, al pari di un candidato esterno alla detta agenzia, il quale è soggetto a un periodo di prova ai sensi dell'articolo 14 del Regime applicabile agli altri agenti nel posto in questione, ad una nuova forma di periodo di prova di sei mesi, dai cui risultati dipenderà il successivo intervento di un'assunzione stabile nelle nuove mansioni e nel nuovo grado superiore attraverso una clausola addizionale al suo contratto che preveda la sua riassegnazione in via permanente nel posto interessato. Una simile interpretazione, che si ispira ad un'applicazione analogica dell'articolo 14 del Regime applicabile agli altri agenti ad un agente temporaneo che non sia neoassunto presso un'istituzione o agenzia, ma che benefici già di un'assunzione a tempo determinato o indeterminato in seno a quest'ultima ottenuta al termine di un periodo di prova ai sensi dell'articolo 14 del detto regime, consente altresì di non penalizzare gli agenti temporanei già confermati in seno ad un'agenzia, poiché, se del caso, l'agenzia potrebbe essere indotta a privilegiare l'assunzione di candidati per i quali essa potrà pretendere una valutazione delle prestazioni al termine di un periodo di prova, nella fattispecie alle condizioni dell'articolo 14 del detto regime, a scapito appunto di candidati interni all'agenzia per i quali non sarebbe concepibile un nuovo periodo di prova.

Infatti, non risulta dalla formulazione letterale o dall'economia degli articoli 10 e 14 del detto regime che questi ultimi ostino a che l'amministrazione possa pretendere che l'agente interessato effettui un nuovo periodo di prova ai sensi dell'articolo 14 del detto regime o qualsiasi altra forma di periodo di prova per le esigenze di tale nuova assegnazione.

Pertanto, qualora essa assuma in uno dei suoi altri posti uno dei suoi agenti temporanei già confermato, con contratto a tempo determinato o indeterminato, nelle sue mansioni precedenti al termine di un periodo di prova ai sensi dell'articolo 14 del detto regime, l'autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione può decidere di dispensare l'interessato da nuovo periodo di prova ove ritenga che egli prosegua, in tale qualità di agente temporaneo, il suo rapporto di lavoro con il suo datore di lavoro, e ciò persino nel caso in cui la continuazione del rapporto di lavoro si accompagni con una progressione di grado o con un'evoluzione delle mansioni svolte e l'avviso di posto vacante relativo al nuovo posto coperto riguardi solo un'assunzione a tempo determinato.

Viceversa, qualora il nuovo contratto di impiego con la stessa autorità abilitata a concludere i contratti di assunzione rientri nell'ambito di un'altra categoria di impieghi o rappresenti, nella carriera dell'agente temporaneo già confermato attraverso un periodo di prova ai sensi dell'articolo 14 del detto regime, una discontinuità sotto forma, ad esempio, di una modifica sostanziale della natura delle mansioni svolte dall'agente interessato o, ancora, di una differenza di due gradi, la detta autorità,

nell'esercizio del suo potere discrezionale e di organizzazione dei suoi servizi, può decidere di considerare, per le esigenze dell'articolo 14 del detto regime, che il contratto di assunzione dell'interessato, anche quando si presenti nella forma di una clausola addizionale al precedente contratto, riguardi un impiego diverso implicante che l'interessato, al pari dei candidati esterni all'istituzione o all'agenzia, come agenti temporanei di altre istituzioni o agenzie o anche persone non al servizio dell'Unione, dia prova di qualità professionali sufficienti nelle nuove mansioni, giustificando con ciò una conferma in tali mansioni e un inquadramento in un grado più elevato rispetto a prima.

(v. punti 130-133)

7. È invalida una decisione dell'amministrazione che dispone che un agente temporaneo, provvisoriamente assegnato a un posto per il quale è normalmente previsto un inquadramento superiore a quello del suo posto attuale, non sia immediatamente inquadrato nel grado annunciato nell'avviso di posto vacante relativo a tale posto, ma lo sia solo, in maniera retroattiva, al termine di un periodo probatorio di sei mesi, in quanto essa porta ad assegnare provvisoriamente un candidato interno a un posto che aveva formato oggetto di un procedimento di selezione con pubblicazione senza concedergli l'inquadramento previsto per il posto contemplato dall'avviso di posto vacante, e ciò benché l'interessato sia chiamato a svolgere pienamente le mansioni relative al posto in questione per un periodo superiore a quattro mesi.

(v. punto 140)