



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

13 ottobre 2021 *

«Funzione pubblica – Funzionari – Procedimento disciplinare – Sospensione del procedimento di invalidità durante il procedimento disciplinare – Destituzione – Procedimento di invalidità divenuto privo di oggetto a seguito della destituzione – Ricorso di annullamento – Atto che arreca pregiudizio – Ricevibilità – Principio di buona amministrazione – Dovere di sollecitudine – Errore manifesto di valutazione»

Nella causa T-22/20,

IB, rappresentato da N. de Montigny, avvocatà,

ricorrente,

contro

Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO), rappresentato da A. Lukošūtė, in qualità di agente, assistita da B. Wägenbauer, avvocato,

convenuto,

avente ad oggetto una domanda fondata sull'articolo 270 TFUE e diretta all'annullamento della decisione dell'EUIPO del 14 marzo 2019 nella parte in cui, da un lato, essa impone al ricorrente la sanzione della destituzione senza riduzione dei suoi diritti a pensione e, dall'altro, chiude definitivamente il procedimento di invalidità del medesimo,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto da H. Kanninen, presidente, N. Póltorak e M. Stancu (relatrice), giudici,

cancelliere: P. Cullen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 9 marzo 2021,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza¹

[omissis]

Procedimento e conclusioni delle parti

- 22 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 13 gennaio 2020, il ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 23 Con atto separato del 16 gennaio 2020, il ricorrente ha chiesto il beneficio dell'anonimato nonché l'omissione di determinati dati nei confronti del pubblico, conformemente all'articolo 66 del regolamento di procedura del Tribunale. L'anonimato gli è stato concesso il 30 marzo 2020.
- 24 L'EUIPO ha depositato il controricorso il 26 marzo 2020.
- 25 Il ricorrente ha depositato la replica il 20 luglio 2020.
- 26 La fase scritta del procedimento si è conclusa a seguito del deposito della controreplica il 1° settembre 2020.
- 27 L'EUIPO e il ricorrente hanno chiesto, rispettivamente il 9 e il 22 settembre 2020, la tenuta di un'udienza ai sensi dell'articolo 106 del regolamento di procedura.
- 28 Il 29 gennaio 2021 il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso, ai sensi dell'articolo 89 del regolamento di procedura, di rivolgere al ricorrente alcuni quesiti cui rispondere per iscritto, ai quali egli ha risposto nel termine impartito.
- 29 Le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 9 marzo 2021.
- 30 Il ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata «nella parte in cui essa [lo] destituisce (...) e chiude definitivamente di ogni rapporto di impiego con lui, compresa la sua conseguenza relativamente alla chiusura definitiva del procedimento di collocamento in invalidità»;
 - condannare l'EUIPO alle spese.
- 31 Nella replica, il ricorrente domanda altresì che il Tribunale richieda, se del caso, all'EUIPO una rilevazione statistica delle decisioni e delle sanzioni adottate da quest'ultimo nell'ambito dei procedimenti disciplinari avviati nei confronti del suo personale.
- 32 L'EUIPO chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare il ricorrente alle spese.

¹ Sono riprodotti soltanto i punti della presente sentenza la cui pubblicazione è ritenuta utile dal Tribunale.

In diritto

Sull'oggetto del ricorso e sulla sua ricevibilità nella parte in cui riguarda la chiusura definitiva del procedimento di invalidità

- 33 Al fine di valutare la fondatezza del ricorso, occorre precisare anzitutto l'oggetto di quest'ultimo, in quanto le parti non concordano su tale punto.
- 34 Come risulta dal precedente punto 30 e dall'atto di ricorso, il ricorrente chiede, in sostanza, l'annullamento della decisione impugnata non solo nella parte in cui essa lo destituisce, ma anche nella parte in cui avrebbe chiuso definitivamente il procedimento di invalidità.
- 35 L'EUIPO sostiene che la decisione impugnata ha come unico oggetto la destituzione del ricorrente e non la chiusura del procedimento di invalidità, che sarebbe divenuto privo di oggetto a seguito di tale destituzione. Pertanto, poiché il procedimento di invalidità è un procedimento distinto rispetto a quello disciplinare, esso non è oggetto della decisione impugnata e, quindi, del presente ricorso di annullamento, di modo che qualsiasi censura diretta contro il procedimento di invalidità deve essere respinta in quanto irricevibile. Ciò varrebbe, in particolare, per il primo motivo, vertente sull'illegittimità della sospensione del procedimento di invalidità, nonché per il primo capo del secondo motivo, vertente sulla violazione del termine ragionevole del procedimento disciplinare.
- 36 Più in particolare, secondo l'EUIPO, in primo luogo, da una giurisprudenza costante risulta che il semplice silenzio da parte di un'istituzione non può essere equiparato a una decisione, fatta salva l'esistenza di disposizioni espresse che fissano un termine alla scadenza del quale si ritiene adottata una siffatta decisione da parte dell'istituzione invitata a prendere posizione e che definiscono il contenuto di tale decisione, il che non avverrebbe nel caso di specie, poiché nessun testo normativo prevede che una decisione di destituzione contenga implicitamente una decisione che chiude senza seguito un procedimento di invalidità previamente sospeso.
- 37 In secondo luogo, l'EUIPO ha indicato, in udienza, che il ricorrente avrebbe dovuto eventualmente contestare la lettera del 16 febbraio 2018, con la quale l'APN annunciava che avrebbe avviato un'indagine amministrativa per integrare i fatti accertati dall'OLAF. Infatti, poiché tale indagine si succedeva a quella dell'OLAF e poteva sfociare in un procedimento disciplinare, in detta lettera era implicito che la sospensione del procedimento di invalidità sarebbe stata mantenuta non solo durante detta indagine, ma anche durante il successivo procedimento disciplinare.
- 38 In terzo luogo, secondo l'EUIPO, anche supponendo che il ricorrente abbia presentato all'amministrazione, congiuntamente al reclamo del 14 giugno 2019, una domanda ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 1, dello Statuto, al fine di proseguire il procedimento di invalidità e alla quale quest'ultima non avrebbe risposto, tale domanda sarebbe irricevibile, per il motivo che, da un lato, al momento della sua presentazione, il ricorrente non era più funzionario e, dall'altro, essa è stata presentata oltre un termine ragionevole rispetto alla data in cui l'indagine dell'OLAF era stata chiusa, vale a dire, nel novembre 2017. Inoltre, quand'anche tale domanda fosse ricevibile, il diniego dell'amministrazione contenuto nella decisione di rigetto del reclamo non potrebbe essere impugnato nell'ambito della presente controversia, poiché il ricorrente non ha presentato alcun reclamo avverso tale rigetto implicito, di modo che quest'ultimo sarebbe divenuto definitivo.

- 39 Il ricorrente contesta tali argomenti. Egli sostiene, anzitutto, che, come risulterebbe dalla nota interna del 26 aprile 2019, il procedimento di invalidità è stato chiuso contemporaneamente all'adozione della decisione impugnata. Inoltre, poiché la chiusura definitiva del procedimento di invalidità è materialmente priva di carattere autonomo rispetto alla decisione impugnata che ne è all'origine, sarebbe tale decisione a fissare direttamente e definitivamente la sua situazione anche per quanto riguarda il procedimento di invalidità. Detta decisione gli arrecherebbe quindi pregiudizio nella parte in cui lo destituisce, lo esclude definitivamente dal procedimento di invalidità e lo priva di qualsiasi retribuzione o indennità. Secondo il ricorrente, si tratterebbe quindi, in sostanza, di un atto dotato di una portata decisionale multipla. Infine, quest'ultimo precisa che, da un lato, anche un rifiuto di adottare una decisione può costituire un atto che arreca pregiudizio e, dall'altro, una situazione del genere si avvicina a quelle rientranti nel contenzioso in materia di promozione. Peraltro, per quanto riguarda l'argomento sollevato in udienza, il ricorrente replica che egli non avrebbe potuto impugnare la lettera del 16 febbraio 2018, essendo tale lettera soltanto una misura intermedia.
- 40 In tali circostanze, il Tribunale deve verificare se, come sostiene il ricorrente, con la decisione impugnata l'EUIPO abbia preso posizione anche sul procedimento di invalidità.
- 41 Occorre ricordare, al riguardo, che, secondo una giurisprudenza costante, l'atto che arreca pregiudizio è quello che produce effetti giuridici vincolanti tali da incidere direttamente e immediatamente sugli interessi del ricorrente, modificando in maniera sensibile la situazione giuridica di quest'ultimo, e tale atto deve provenire dall'autorità competente e contenere una presa di posizione definitiva dell'amministrazione (v. ordinanza del 20 dicembre 2019, ZU/SEAE, T-154/19, non pubblicata, EU:T:2019:901, punto 27 e giurisprudenza ivi citata). Tali effetti devono essere valutati in funzione di criteri obiettivi, quali il contenuto di tale atto, tenendo conto, se del caso, del contesto in cui esso è stato adottato, nonché dei poteri dell'istituzione da cui promana (v. ordinanza del 13 maggio 2020, Lucaccioni/Commissione, T-308/19, non pubblicata, EU:T:2020:207, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 42 Inoltre, la qualificazione di un provvedimento come atto che arreca pregiudizio non dipende dalla sua forma o dalla sua intitolazione, ma è determinata dalla sua sostanza e in particolare dalla questione se esso produca effetti giuridici vincolanti tali da incidere direttamente e immediatamente sugli interessi del ricorrente, modificando, in maniera sensibile, la situazione giuridica di quest'ultimo (v. ordinanza del 17 dicembre 2019, AG/Europol, T-756/18, non pubblicata, EU:T:2019:867, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).
- 43 In primo luogo, l'EUIPO ha dichiarato, sia nel corso della fase precontenziosa sia di quella contenziosa, che il procedimento di invalidità era divenuto privo di oggetto a causa della decisione di destituzione, come testimonia peraltro la nota interna del 26 aprile 2019. In particolare, nella decisione di rigetto del reclamo, l'APN ha considerato, in sostanza, che, poiché il ricorrente non era più al servizio dell'Unione europea, egli non aveva il diritto di chiedere l'avvio di un procedimento di invalidità. Infatti, avendo cessato il servizio, non era più necessario avviare un simile procedimento al fine di esaminare se egli fosse idoneo o meno ad esercitare siffatto servizio.
- 44 Orbene, affermare che una decisione di destituzione priva il procedimento di invalidità del suo oggetto costituisce una presa di posizione definitiva quanto al suo esito.

- 45 In secondo luogo, occorre rilevare, come fa valere giustamente il ricorrente, che la lettera del 16 febbraio 2018 era solo una misura intermedia che non conteneva definitivamente la posizione dell'amministrazione in relazione al procedimento di invalidità. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, qualora si tratti di atti o di decisioni la cui elaborazione viene effettuata in più fasi, segnatamente al termine di un procedimento interno, in linea di principio, costituiscono atti impugnabili soltanto le misure che precisano definitivamente la posizione dell'istituzione al termine di tale procedimento, con esclusione delle misure intermedie destinate alla preparazione della decisione finale (v. ordinanza del 13 maggio 2020, Lucaccioni/Commissione, T-308/19, non pubblicata, EU:T:2020:207, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).
- 46 Orbene, si deve necessariamente constatare che la lettera sopra citata precisava chiaramente che non spettava all'OLAF pronunciarsi su fatti di origine medica e che, pertanto, la parte dell'indagine relativa a tale aspetto avrebbe potuto essere chiusa solo dopo aver effettuato un esame medico adeguato. Inoltre, dal punto 54 del verbale dell'audizione dinanzi alla commissione di disciplina risulta altresì che la stessa APN avrebbe affermato che ogni decisione medica riguardante il ricorrente doveva essere adottata da medici, dopo un esame medico e una procedura appropriati, il che lascia sottintendere che l'EUIPO non aveva escluso la possibilità di sottoporre il ricorrente ad un altro esame medico per verificare se la patologia di cui egli asseriva soffrire fosse accertata o meno. Pertanto, alla luce di tali elementi, si deve ritenere che la lettera del 16 febbraio 2018 costituisse soltanto una misura intermedia in relazione al procedimento di invalidità.
- 47 Inoltre, occorre respingere l'argomento dell'EUIPO secondo cui il reclamo del ricorrente del 14 giugno 2019 conteneva una domanda formulata sul fondamento dell'articolo 90, paragrafo 1, dello Statuto, diretta a far proseguire il procedimento di invalidità, domanda che l'EUIPO avrebbe implicitamente respinto e che il ricorrente non avrebbe regolarmente contestato. Infatti, come confermato dal ricorrente nella replica e in udienza, la sua argomentazione al riguardo mirava unicamente a contestare la chiusura del procedimento di invalidità già decisa nella decisione impugnata.
- 48 Da quanto precede e in particolare dal contesto, come esposto supra, nel quale la decisione di destituzione è stata adottata, risulta che quest'ultima contiene una presa di posizione definitiva dell'amministrazione sul procedimento disciplinare e, implicitamente, ma certamente, sul procedimento di invalidità. Nei limiti in cui la decisione impugnata è stata oggetto di un previo reclamo quanto a questi due aspetti, il ricorso deve essere dichiarato ricevibile anche nella parte in cui riguarda la chiusura definitiva del procedimento di invalidità.

Sulla fondatezza del ricorso

- 49 A sostegno del ricorso, il ricorrente deduce tre motivi, vertenti, il primo, in sostanza, sull'illegittimità della chiusura del procedimento di invalidità, il secondo, sull'irregolarità del procedimento disciplinare e, il terzo, sulla violazione dell'articolo 10 dell'allegato IX dello Statuto.

Sul primo motivo, vertente, in sostanza, sull'illegittimità della chiusura del procedimento di invalidità

[omissis]

63 Il Tribunale rileva che il primo motivo è suddiviso, in sostanza, in due parti, vertenti, la prima, su una violazione del principio di buona amministrazione e del dovere di sollecitudine e, la seconda, su uno sviamento di potere.

– Sulla prima parte del primo motivo, vertente su una violazione del principio di buona amministrazione e del dovere di sollecitudine

64 Nell'ambito della prima parte, il ricorrente sostiene che, dopo che il procedimento di invalidità è stato sospeso, quest'ultimo non è mai stato proseguito o riavviato, e che la sua conclusione definitiva, al momento della sua destituzione, sarebbe diversa dalla semplice sospensione alla quale l'amministrazione si era impegnata. A tale riguardo, secondo il ricorrente, l'affermazione dell'EUIPO secondo cui i procedimenti disciplinari e di invalidità sono distinti l'uno dall'altro e senza influenze reciproche non sarebbe pertinente e non consentirebbe di giustificare la pura e semplice interruzione del procedimento di invalidità. Orbene, a seguito della chiusura definitiva del procedimento di collocamento in invalidità, il ricorrente si troverebbe oggi senza reddito minimo di sussistenza e senza pensione. Pertanto, privandolo del procedimento di invalidità, l'amministrazione manifestamente non avrebbe agito nel rispetto del dovere di sollecitudine, di assistenza e di buona amministrazione.

65 Anzitutto, senza che sia necessario pronunciarsi sull'eccezione di irricevibilità sollevata dall'EUIPO, occorre respingere la censura sollevata dal ricorrente relativa all'esistenza di un illecito amministrativo, nei limiti in cui tale argomento non è sufficientemente suffragato, in quanto egli si limita ad affermare l'esistenza di un siffatto illecito, al punto 67 del ricorso, senza alcun argomento a sostegno.

66 Quanto al dovere di sollecitudine, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, esso riflette l'equilibrio dei reciproci diritti e doveri nelle relazioni tra l'autorità pubblica e gli agenti del servizio pubblico. Tale equilibrio implica in particolare che, nel pronunciarsi sulla situazione di un funzionario, l'amministrazione prenda in considerazione il complesso degli elementi atti a determinare la sua decisione e, nel farlo, tenga conto non solo dell'interesse del servizio, ma anche, segnatamente, di quello del funzionario interessato. Quest'ultimo obbligo è imposto all'amministrazione altresì dal principio di buona amministrazione sancito dall'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali (v. sentenza del 16 ottobre 2019, Palo/Commissione, T-432/18, EU:T:2019:749, punto 60 e giurisprudenza citata).

67 Inoltre, occorre sottolineare che gli obblighi per l'amministrazione derivanti dal dovere di sollecitudine sono sostanzialmente rafforzati quando si tratta della situazione di un funzionario la cui salute, fisica o mentale, sia o possa essere pregiudicata. In un'ipotesi del genere, l'amministrazione deve esaminare le domande di quest'ultimo con uno spirito di apertura particolare (v., in tal senso, sentenza del 30 giugno 2021, GW/Corte dei conti, T-709/19, non pubblicata, EU:T:2021:389, punto 92 e giurisprudenza ivi citata).

68 Tuttavia, se è ipotizzabile che il dovere di sollecitudine possa eventualmente, in talune circostanze, indurre l'APN a ridurre, o addirittura ad eliminare, la sanzione prevista, la presa in considerazione degli interessi del funzionario, tra cui il suo stato di salute, non può per contro spingersi fino a privare l'APN della possibilità di infliggere una sanzione, anche la sanzione più severa della destituzione, nel caso in cui i fatti siano di eccezionale gravità e non possano essere attribuiti esclusivamente, né tantomeno principalmente, allo stato di salute del funzionario interessato (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 1998, Y/Parlamento, T-144/96, EU:T:1998:173, punto 50).

- 69 Infine, occorre rilevare che nessuna disposizione dello Statuto prevede che una decisione di cessazione definitiva dal servizio, quale una destituzione, renda privo di oggetto un procedimento di invalidità avviato quando il funzionario era ancora in servizio. A tale riguardo, la Corte ha precisato che la risoluzione del contratto di assunzione di un agente temporaneo non poteva nuocere all'espletamento dei lavori della commissione di invalidità e ad un eventuale riconoscimento, da parte di quest'ultima, dell'invalidità verificatasi prima della risoluzione, né pregiudicare i diritti dell'agente interessato al termine del relativo procedimento (sentenza del 19 giugno 1992, V./Parlamento, C-18/91 P, EU:C:1992:269, punto 40).
- 70 Nel caso di specie, è pacifico che il procedimento di invalidità è stato sospeso durante lo svolgimento dell'indagine dell'OLAF e non è stato successivamente ripreso, e che l'EUIPO ha ritenuto che tale procedimento fosse divenuto privo di oggetto a causa della decisione di destituzione, cosicché non era più possibile proseguirlo dopo la destituzione del ricorrente.
- 71 Orbene, occorre rilevare, anzitutto, che, come risulta dalla giurisprudenza citata al precedente punto 69, nessuna disposizione statutaria dispone che, qualora un procedimento di invalidità, avviato quando il ricorrente era ancora in servizio, sia stato sospeso dall'istituzione, lo stesso non possa proseguire una volta che l'interessato abbia cessato il servizio a seguito di una decisione di destituzione.
- 72 Occorre poi constatare che il Tribunale ha precisato, al punto 53 della sentenza *[riservato]*², che, sebbene l'EUIPO non avesse alcun obbligo di confermare automaticamente le conclusioni formulate dalla commissione di invalidità, il potere discrezionale di cui esso dispone quanto al seguito da riservare al parere della commissione di invalidità non può consentirgli di rifiutare in modo indefinito, e senza motivazione, di adottare una decisione sulla base del parere di detta commissione.
- 73 Pertanto, l'amministrazione non può legittimamente sostenere che il procedimento di invalidità, avviato quando il ricorrente era in servizio, non poteva essere proseguito in considerazione del fatto che questo sarebbe ormai destituito. Al contrario, chiudendo definitivamente il procedimento di invalidità senza tener conto dell'interesse del ricorrente quanto alla prosecuzione di detto procedimento, l'EUIPO è venuto meno al suo dovere di sollecitudine e ha violato il principio di buona amministrazione. Infatti, come ricordato al precedente punto 66, quando si pronuncia sulla situazione di un funzionario, l'autorità pubblica è tenuta a prendere in considerazione tutti gli elementi che possono determinare la sua decisione e, in tal modo, a tener conto non solo dell'interesse del servizio, ma anche, in particolare, di quello del funzionario interessato. Pertanto, nel corso del procedimento di invalidità, l'amministrazione avrebbe dovuto prendere in considerazione l'esistenza di un procedimento disciplinare il cui esito poteva potenzialmente condurre alla destituzione del ricorrente e, tenendo conto dell'interesse di quest'ultimo, o concludere il procedimento di invalidità prima dell'adozione della decisione di destituzione, o consentirne il proseguimento successivamente.
- 74 Infine, occorre rilevare che lo stesso legislatore dell'Unione, nell'ambito dell'articolo 9 dell'allegato IX dello Statuto, ha inteso conferire ai funzionari o agli ex funzionari che non possono più lavorare, a causa della loro età o del loro stato di salute, la sicurezza di ricevere, anche in caso della sanzione disciplinare più grave, vale a dire la destituzione dal servizio, almeno il minimo vitale.

² Dati riservati omissi.

- 75 Tale conclusione secondo cui l'EUIPO è venuto meno al suo dovere di sollecitudine e ha violato il principio di buona amministrazione non è rimessa in discussione dal suo argomento secondo cui sarebbe spettato al ricorrente presentare una domanda all'amministrazione, entro un termine ragionevole, affinché essa riprendesse il procedimento di invalidità. Da un lato, come risulta altresì dal punto 53 della sentenza *[riservato]*, una siffatta iniziativa doveva provenire dall'istituzione e non dal ricorrente.
- 76 Dall'altro lato, dall'economia generale dell'articolo 59, paragrafo 4, dello Statuto risulta che, quando è l'APN ad avviare il procedimento di invalidità, investendo la commissione di invalidità del caso del funzionario i cui congedi di malattia superino complessivamente dodici mesi per un periodo di tre anni, spetta ad essa, a maggior ragione, riprendere un procedimento sospeso e concluderlo.
- 77 Sul fondamento delle considerazioni che precedono, occorre accogliere la prima parte del presente motivo e, di conseguenza, senza che sia necessario pronunciarsi sulla seconda parte, vertente su uno sviamento di potere, annullare la decisione impugnata nella parte in cui chiude definitivamente il procedimento di invalidità.

[omissis]

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione dell'Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) del 14 marzo 2019 è annullata nella parte in cui chiude definitivamente il procedimento di invalidità di IB.**
- 2) **Il ricorso è respinto quanto al resto.**
- 3) **Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.**

Kanninen

Póltorak

Stancu

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 ottobre 2021.

Firme