



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Sezione delle impugnazioni)

21 maggio 2014 *

«Impugnazione — Funzione pubblica — Agenti temporanei — Contratto a tempo determinato — Decisione di non rinnovo — Rigetto del reclamo — Obbligo di motivazione — Motivo dedotto nella decisione che rigetta il reclamo»

Nella causa T-347/12 P,

avente ad oggetto l'impugnazione diretta all'annullamento della sentenza del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (Terza Sezione) del 13 giugno 2012, Mocová/Commissione (F-41/11),

Dana Mocová, residente a Praga (Repubblica ceca), rappresentata dagli avv.ti D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis e É. Marchal,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è

Commissione europea, rappresentata da J. Currall e D. Martin, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

IL TRIBUNALE (Sezione delle impugnazioni),

composto da M. Jaeger (relatore), presidente, O. Czúcz e S. Papasavvas, giudici,

cancelliere: C. Kristensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 ottobre 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza¹

(*omissis*)

* Lingua processuale: il francese.

¹ — Sono riprodotti unicamente i punti della presente sentenza dei quali il Tribunale ritiene utile la pubblicazione.

Sull'impugnazione

Procedimento

- 10 Con lettera depositata presso la cancelleria del Tribunale il 3 agosto 2012, la ricorrente ha presentato una domanda di gratuito patrocinio ai sensi dell'articolo 95 del regolamento di procedura del Tribunale, al fine di proporre la presente impugnazione. Con ordinanza del 20 dicembre 2012, Mocová/Commissione (T-347/12 P AJ), il presidente del Tribunale ha respinto tale domanda.
- 11 Con memoria depositata presso la cancelleria del Tribunale l'8 gennaio 2013, la ricorrente ha proposto l'impugnazione in esame. Con lettera del 25 aprile 2013, la ricorrente ha formulato una domanda motivata, ai sensi dell'articolo 146 del regolamento di procedura, per essere sentita nell'ambito della fase orale del procedimento.
- 12 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza dell'8 ottobre 2013.

Conclusioni delle parti

- 13 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
 - di conseguenza, annullare la decisione con cui è respinta la domanda di rinnovo del suo contratto;
 - condannare la Commissione alle spese del procedimento di primo grado e a quelle del procedimento di impugnazione.
- 14 Nel suo controricorso, depositato il 10 aprile 2013, la Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere l'impugnazione in quanto in parte irricevibile e in parte infondata;
 - condannare la ricorrente al pagamento delle sue spese nel presente procedimento.

In diritto

(omissis)

Sul primo motivo, attinente all'«assenza di motivazione pertinente»

(omissis)

– Sull'asserito errore di diritto relativo alla modifica della motivazione del diniego di rinnovare il contratto della ricorrente nella fase precontenziosa

- 26 La ricorrente ritiene che il Tribunale della funzione pubblica, basando il suo ragionamento su un motivo – ossia l'esistenza di vincoli di bilancio – estraneo alla decisione del 15 ottobre 2010 e illustrato dall'AACC solo al momento della risposta al reclamo, sia incorso in un errore di diritto.

- 27 Così facendo, il Tribunale della funzione pubblica avrebbe violato, in primo luogo, la giurisprudenza secondo la quale si presume che la motivazione della decisione di rigetto di un reclamo coincida con la motivazione della decisione contro la quale tale reclamo è stato diretto (v. in tal senso, sentenze del Tribunale del 19 ottobre 1995, *Obst/Commissione*, T-562/93, Racc. PI pagg. I-A-247 e II-737, punto 79, e del 6 novembre 1997, *Berlingieri Vinzek/Commissione*, T-71/96, Racc. PI pagg. I-A-339 e II-921, punto 79), in secondo luogo, il principio di legittimità, in forza del quale i motivi di una decisione possono poggiare unicamente su elementi anteriori o contemporanei alla stessa, e, in terzo luogo, la finalità del procedimento precontenzioso, consistente nel dare alle parti la possibilità di trovare una soluzione amichevole alla controversia (sentenza del Tribunale del 26 gennaio 2000, *Gouloussis/Commissione*, T-86/98, Racc. PI pagg. I-A-5 e II-23, punto 61).
- 28 La Commissione ritiene tali argomenti privi di fondamento.
- 29 Occorre rilevare che si evince dalla sentenza impugnata che, con lettera del 15 ottobre 2010, il direttore generale facente funzioni dell'OLAF ha indicato alla ricorrente, in risposta alla sua domanda intesa al prolungamento del suo contratto di agente temporaneo, che quest'ultimo sarebbe cessato il 31 dicembre 2010, essendo impossibile prolungare il medesimo al di là del periodo massimo di otto anni per il personale temporaneo impiegato presso l'OLAF.
- 30 Tuttavia, nella sua risposta dell'11 febbraio 2011, l'AACC ha respinto il reclamo della ricorrente del 10 novembre 2010 senza fare riferimento alla regola anticumulo degli otto anni, e basando invece la propria decisione sulle disponibilità di bilancio, l'interesse del servizio, nonché i meriti e le attitudini della ricorrente.
- 31 In tali circostanze, contestate in primo grado dalla ricorrente in quanto costitutive di una motivazione contraddittoria, il Tribunale della funzione pubblica ha ritenuto in via preliminare, basandosi sulla sentenza *Commissione/Birkhoff*, cit. (punti 58 e 59), che, tenuto conto del carattere evolutivo del procedimento precontenzioso, è la motivazione contenuta nella decisione recante rigetto del reclamo che doveva essere presa in considerazione ai fini dell'esame della legittimità dell'atto lesivo iniziale, presumendosi che tale motivazione coincidesse con quest'ultimo atto. Il Tribunale della funzione pubblica ha cionondimeno precisato che, tuttavia, era effettivamente la legittimità dell'atto lesivo iniziale che formava l'oggetto dell'esame, e ciò con riferimento ai motivi contenuti nella decisione di rigetto del reclamo.
- 32 Il Tribunale della funzione pubblica ha inoltre ritenuto – al punto 38 della sentenza impugnata – che il fatto che, nel respingere il reclamo, l'AACC, mantenendo al contempo la decisione di non rinnovare il contratto della ricorrente, si sia discostata in tal modo dalla motivazione contenuta nella decisione del 15 ottobre 2010 per adottare altri motivi, non può comportare in sé l'illegittimità della decisione di mancato rinnovo, dal momento che l'obiettivo del procedimento di reclamo è proprio quello di permettere all'AACC di riesaminare l'atto impugnato, alla luce delle censure sollevate dal reclamante, modificando, se del caso, i motivi a sostegno del suo dispositivo.
- 33 Orbene, occorre rilevare che, fondandosi sul carattere evolutivo del procedimento precontenzioso per concludere nel senso della necessità di prendere in considerazione i motivi figuranti nel rigetto del reclamo, il Tribunale della funzione pubblica si è limitato a trarre le conseguenze da una giurisprudenza costante relativa alla determinazione dell'impugnabilità della risposta al reclamo, dalla quale si evince che l'AACC può integrare, ovvero modificare, nella decisione di rigetto del reclamo, la propria decisione.
- 34 In tal senso, è stato dichiarato che il reclamo amministrativo e il suo rigetto, esplicito o implicito, erano entrambi parti integranti di una procedura complessa e costituivano unicamente una condizione preliminare per agire in giudizio. Date tali circostanze, il ricorso, anche se formalmente diretto avverso il rigetto del reclamo, comporta che il giudice sia chiamato a conoscere dell'atto arrecante pregiudizio che è stato oggetto del reclamo, salvo nel caso in cui il rigetto del reclamo abbia una

portata diversa rispetto all'atto che è stato oggetto del reclamo. Una decisione esplicita di rigetto di un reclamo può, tenuto conto del suo contenuto, non avere carattere confermativo dell'atto contestato dal ricorrente. Tale ipotesi ricorre quando la decisione di rigetto del reclamo contiene un riesame della posizione del ricorrente sulla scorta di elementi di fatto o di diritto nuovi, oppure modifica o integra la decisione iniziale. In questi casi, il rigetto del reclamo costituisce un atto soggetto al controllo del giudice, che ne tiene conto nella valutazione della legittimità dell'atto contestato o lo considera un atto lesivo che si sostituisce ad esso (v. sentenza del Tribunale del 21 settembre 2011, Adjemian e a./Commissione, T-325/09 P, Racc. pag. II-6515, punto 32 e giurisprudenza citata).

- 35 Tale tesi è supportata anche dalla considerazione secondo la quale l'integrazione della motivazione, nella fase della decisione di rigetto del reclamo, è conforme alla finalità dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto»), ai sensi del quale anche la decisione sul reclamo deve essere motivata. Tale disposizione implica necessariamente, infatti, che l'autorità chiamata a statuire sul reclamo non sia vincolata dalla sola motivazione, eventualmente insufficiente ovvero inesistente nel caso di una decisione implicita di rigetto, della decisione oggetto del reclamo (sentenza del Tribunale del 7 luglio 2011, Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, punto 72).
- 36 A tal riguardo, occorre sottolineare che la giurisprudenza menzionata dalla ricorrente, ai sensi della quale è stato dichiarato che l'istituzione non era autorizzata a sostituire una motivazione interamente nuova alla motivazione iniziale errata (sentenza Berlingieri Vinzek/Commissione, cit., punto 79), prende in considerazione l'ipotesi particolare in cui l'istituzione fornisce motivi complementari successivamente all'introduzione del ricorso, e non è dunque applicabile alla fase precontenziosa.
- 37 Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, una siffatta interpretazione non contravviene né alla regola della concordanza tra il ricorso e il reclamo né alla finalità del procedimento precontenzioso né al principio di legittimità.
- 38 In primo luogo, per quanto riguarda la regola della concordanza tra il ricorso e il reclamo, nonché la finalità del procedimento precontenzioso, occorre sottolineare che il procedimento precontenzioso previsto dall'articolo 90 dello Statuto, applicabile agli agenti temporanei in forza dell'articolo 46 del RAA, ha lo scopo, nel suo complesso, di consentire e favorire una composizione amichevole della controversia fra il funzionario e l'amministrazione (sentenze della Corte del 23 ottobre 1986, Schwiering/Corte dei Conti, 142/85, Racc. pag. 3177, punto 11, e del 14 marzo 1989, Del Amo Martinez/Parlamento, 133/88, Racc. pag. 689, punto 9; sentenza del Tribunale del 29 marzo 1990, Alexandrakis/Commissione, T-57/89, Racc. pag. II-143, punto 8) e di obbligare l'autorità da cui dipende il funzionario a riprendere in considerazione la propria decisione alla luce delle eventuali obiezioni di questo (sentenza della Corte del 21 ottobre 1980, Vecchioli/Commissione, 101/79, Racc. pag. 3069, punto 31; ordinanza del Tribunale del 28 gennaio 1993, Piette de Stachelski/Commissione, T-53/92, Racc. pag. II-35, punto 16).
- 39 Secondo la giurisprudenza, la regola della concordanza tra il ricorso e il reclamo mira dunque ad evitare che il funzionario o l'agente facciano valere talune censure, ovvero il complesso delle stesse, solo nella fase contenziosa, con la conseguenza che la possibilità di una composizione extragiudiziale della controversia risulta significativamente ridotta. In tali circostanze, infatti, l'AACC, non essendo in grado di conoscere con sufficiente precisione le censure o i desideri dell'interessato (sentenza Schwiering/Corte dei Conti, cit., punto 11, e sentenza del Tribunale del 12 marzo 1996, Weir/Commissione, T-361/94, Racc. PI pagg. I-A-121 e II-381, punto 27), non potrà accogliere le sue richieste o, se del caso, proporre una composizione amichevole e sarà pertanto tenuta a sottoporre direttamente la controversia alla decisione del giudice.
- 40 L'obiettivo consistente nell'offrire all'interessato e all'AACC la possibilità di definire la controversia nella fase precontenziosa non significa, tuttavia, che il funzionario disponga in qualsiasi circostanza del diritto di contestare, in tale fase, ogni nuovo motivo dedotto dall'AACC nell'ambito della fase amministrativa.

- 41 Occorre in tal senso rilevare segnatamente che, secondo una giurisprudenza costante, se l'AACC non è tenuta a motivare una decisione di promozione né nei confronti del suo destinatario né nei confronti dei candidati non promossi (sentenza della Corte del 16 dicembre 1987, Delauche/Commissione, 111/86, Racc. pag. 5345, punto 13; sentenze del Tribunale del 6 luglio 1999, Séché/Commissione, T-112/96 e T-115/96, Racc. PI pagg. I-A-115 e II-623, punto 76, e del 12 dicembre 2002, Morello/Commissione, T-338/00 e T-376/00, Racc. PI pagg. I-A-301 e II-1457, punto 48), essa ha, per contro, l'obbligo di motivare la sua decisione che rigetta un reclamo presentato in forza dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto da parte di un candidato non promosso, in quanto si presume che la motivazione di tale decisione coincida con la motivazione della decisione contro la quale il reclamo è stato diretto (sentenze della Corte del 30 ottobre 1974, Grassi/Consiglio, 188/73, Racc. pag. 1099, punto 13, e del 7 febbraio 1990, Culin/Commissione, C-343/87, Racc. pag. I-225, punto 13; sentenza del Tribunale del 12 febbraio 1992, Volger/Parlamento, T-52/90, Racc. pag. II-121, punto 36). La motivazione deve intervenire al più tardi al momento del rigetto del reclamo (sentenze del Tribunale del 20 febbraio 2002, Roman Parra/Commissione, T-117/01, Racc. PI pagg. I-A-27 e II-121, punto 26, e del 15 settembre 2005, Casini/Commissione, T-132/03, Racc. PI pagg. I-A-253 e II-1169, punto 32).
- 42 Viceversa, secondo la giurisprudenza, l'AACC non è tenuta a rispondere in maniera esplicita al reclamo, qualora la decisione iniziale sia essa stessa motivata (v., per analogia, sentenza della Corte del 9 dicembre 1993, Parlamento/Volger, C-115/92 P, Racc. pag. I-6549, punto 23).
- 43 Analogamente, l'articolo 90, paragrafo 1, dello Statuto, applicabile agli agenti temporanei in forza dell'articolo 46 del RAA, prevede esso stesso che, alla scadenza del termine di quattro mesi a decorrere dal giorno della presentazione della domanda, la mancanza di risposta – per sua natura priva di motivazione – va considerata come decisione implicita di rigetto, che può formare oggetto di reclamo, cosicché i motivi dedotti dall'AACC in tale ipotesi possono essere contestati dall'agente temporaneo solo nella fase contenziosa.
- 44 Nell'ambito del rispetto del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, occorre cionondimeno precisare che, nel caso in cui il reclamante venga a conoscenza della motivazione dell'atto lesivo tramite la risposta al suo reclamo oppure nel caso in cui suddetta motivazione modifichi o integri in maniera sostanziale la motivazione contenuta in tale atto, tutti i motivi dedotti per la prima volta al momento della presentazione del ricorso e intesi a contestare la fondatezza dei motivi esposti nella risposta al reclamo devono essere considerati ricevibili. Infatti, in ipotesi del genere, l'interessato non è stato messo nelle condizioni di venire a conoscenza con precisione e in maniera definitiva dei motivi sottesi all'atto lesivo.
- 45 In secondo luogo, per quanto concerne l'asserita violazione del principio di legittimità, è vero che la legittimità di una decisione deve essere valutata in funzione degli elementi di fatto e di diritto in possesso dell'istituzione al momento dell'adozione di detta decisione. Tenuto conto del carattere evolutivo della fase precontenziosa, quale illustrato in precedenza, occorre tuttavia osservare che l'elaborazione dell'atto che fissa la posizione definitiva dell'istituzione cessa al momento dell'adozione della risposta fornita dall'AACC al reclamo proposto dall'agente temporaneo. Ne consegue che la legittimità dell'atto definitivo lesivo per la ricorrente viene valutata sulla scorta degli elementi di fatto e di diritto in possesso dell'istituzione al momento dell'adozione, esplicita o implicita, di tale risposta, fatta salva la possibilità, per l'istituzione, alle condizioni previste dalla giurisprudenza, di fornire precisazioni complementari al momento della fase contenziosa. Di conseguenza, non si può ritenere che il Tribunale della funzione pubblica abbia violato il principio di legittimità.
- 46 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che il Tribunale della funzione pubblica, concludendo nel senso che occorre esaminare la legittimità della decisione di non rinnovare il contratto di agente temporaneo della ricorrente tenendo conto dei motivi contenuti nella decisione di rigetto del reclamo, benché questi ultimi non figurassero nella decisione del 15 ottobre 2010, non è incorso in un errore di diritto.

(*omissis*)

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Sezione delle impugnazioni)

dichiara e statuisce:

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **La sig.ra Dana Mocová sosterrà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea nel presente grado del giudizio.**

Jaeger

Czúcz

Papasavvas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 maggio 2014.

Firme