Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA DELL'UNIONE EUROPEA (Seconda Sezione)

13 marzo 2013 *

«Funzione pubblica — Concorso generale — Non ammissione alle prove di valutazione — Dovere dell'amministrazione di interpretare i reclami con spirito di apertura — Modifica del bando di concorso dopo la conclusione dei test di accesso — Principio del legittimo affidamento — Certezza del diritto»

Nella causa F-125/11,

avente ad oggetto un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 270 TFUE, applicabile al Trattato CEEA in forza del suo articolo 106 bis,

Isabel Mendes, residente a Bruxelles (Belgio), rappresentata da S. Rodrigues e A. Blot, avvocati,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da J. Currall, in qualità di agente,

convenuta,

IL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA (Seconda Sezione),

composto da M.I. Rofes i Pujol, presidente, I. Boruta e K. Bradley (relatore), giudici,

cancelliere: X. Lopez Bancalari, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 giugno 2012,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo pervenuto nella cancelleria del Tribunale il 28 novembre 2011, la sig.ra Mendes ha proposto il presente ricorso diretto, da una parte, all'annullamento della decisione della commissione giudicatrice del concorso generale EPSO/AST/111/10 di non ammetterla a partecipare alle prove di valutazione e, dall'altra, alla condanna della Commissione europea a risarcire il preteso danno da lei subito a seguito di tale decisione.

* Lingua processuale: il francese.

Contesto normativo

2 L'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea (in prosieguo: lo «Statuto») dispone quanto segue:

«Qualsiasi persona cui si applica il presente statuto può presentare all'autorità che ha il potere di nomina un reclamo avverso un atto che le arrechi pregiudizio, sia che l'autorità abbia preso una decisione, sia che essa non abbia preso una misura imposta dallo statuto. Il reclamo deve essere presentato entro un termine di tre mesi. (…)».

3 L'articolo 91, paragrafi 2 e 3, dello Statuto dispone quanto segue:

«2. Un ricorso davanti alla Corte di giustizia è ricevibile soltanto se:

— l'autorità che ha il potere di nomina ha ricevuto un reclamo ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, nel termine ivi previsto,

— tale reclamo è stato oggetto di una decisione esplicita o implicita di rigetto.

3. Il ricorso di cui al paragrafo 2 deve essere presentato entro un termine di tre mesi. Tale termine decorre:

— dal giorno della notifica della decisione presa in esito al reclamo;

(…)».

4 L'articolo 1, paragrafo 1, dell'allegato III dello Statuto così dispone:

«Il bando di concorso è stabilito dall'autorità che ha il potere di nomina, previa consultazione della commissione paritetica:

Il bando deve specificare:

(…)

e) nel caso di concorso per esami, il tipo degli esami e la loro rispettiva valutazione;

(…)».

5 Il 17 novembre 2010, l'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) ha pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il bando di concorso generale EPSO/AST/111/10 per la costituzione di una riserva di assunzione di assistenti di grado AST 1 nel settore di attività del segretariato (GU C 312 A, pag. 1; in prosieguo: il «bando di concorso»). Il termine ultimo di iscrizione era fissato al 16 dicembre 2010.

6 Il bando di concorso prevedeva, al suo titolo IV, test di accesso e, al suo titolo V, prove di valutazione. I test di accesso, nel numero di sei, erano diretti a valutare, attraverso domande a scelta multipla, le capacità e le competenze generali dei candidati in materia di ragionamento verbale [test a)], di ragionamento numerico [test b)], di ragionamento astratto [test c)], e nel settore di attività del segretariato [test f)]. Inoltre, due test riguardavano le capacità professionali dei candidati e miravano a valutare, rispettivamente, l'esattezza e la precisione [test d)] e la definizione delle priorità e l'organizzazione (test e)].

7 Secondo il titolo IV del bando di concorso, i test a), d), e) e f) erano valutati ciascuno da 0 a 20 punti, con un minimo richiesto di 10 punti. I test b) e c) erano valutati da 0 a 10 punti ciascuno, con un minimo richiesto di 10 punti per i due test nel loro complesso.

8 Il titolo V, punto 1, del bando di concorso precisava che sarebbero stati ammessi a partecipare alle prove di valutazione i candidati che non solo avessero ottenuto uno dei migliori punteggi e il minimo richiesto nei test di accesso, ma che altresì soddisfacessero, alla luce delle loro dichiarazioni al momento dell'iscrizione elettronica, i requisiti di ammissione generali e specifici di cui al titolo III del bando di concorso.

9 La stessa disposizione precisava che l'ammissione a partecipare alle prove di valutazione sarebbe stata confermata salvo successiva verifica dei documenti giustificativi allegati al fascicolo di ciascun candidato. Inoltre, una nota a piè di pagina, alla quale rinviava il punto 1 del titolo V del bando di concorso, precisava che il numero di candidati ammessi a partecipare alle prove di valutazione sarebbe stato approssimativamente 2,5 volte maggiore del numero di vincitori indicato nel bando di concorso. Per i candidati che avevano scelto come lingua il portoghese, la tabella di cui al titolo I, punto 1, del bando di concorso prevedeva un numero di 19 vincitori.

10 Nel bando di concorso figurava altresì, in un riquadro e in grassetto, la seguente menzione preliminare:

«Prima di presentare la candidatura, i candidati devono leggere attentamente la guida [per i concorsi generali] pubblicata nella Gazzetta ufficiale (...) C 184 A dell'8 luglio 2010 e sul sito Internet d [ell]'EPSO.

La guida è parte integrante del presente bando di concorso e illustra le norme relative alle procedure e alle modalità di iscrizione».

11 La guida per i concorsi generali, nella versione in vigore al momento dei fatti, stabilisce, al punto 6.3, intitolato «Mezzi di ricorso», quanto segue:

«In tutte le fasi della procedura di concorso, se un candidato ritiene che l'EPSO o la commissione giudicatrice non abbia agito con equità o non abbia ottemperato:

— alle disposizioni relative alla procedura di concorso,

— oppure alle disposizioni del bando di concorso,

e che tale inottemperanza gli abbia arrecato pregiudizio, può avvalersi dei mezzi di ricorso indicati qui di seguito:

— il candidato può formare un reclamo amministrativo in base all'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto (…),

(…)

— il candidato può formare un ricorso giurisdizionale in base all'articolo 270 [TFUE] e all'articolo 91 dello Statuto (…) dinanzi al:

Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea

(…)

I termini di ordine pubblico stabiliti [dallo Statuto] per questi due tipi di procedimento (...) decorrono dalla data di notifica dell'atto lesivo».

12 Il 3 marzo 2011, l'EPSO ha pubblicato una rettifica al bando di concorso (GU C 68 A; in prosieguo: la «rettifica»). La rettifica, che riguardava il punteggio dei test d) ed e), era così redatta:

«A pagina 3, al titolo IV.2:

anziché:

"Test d)	capacità professionali: esattezza e precisione	punteggio: da 0 a 20 punti punteggio minimo richiesto: 10 punti
Test e)	capacità professionali: definizione delle priorità e organizzazione	punteggio: da 0 a 20 punti punteggio minimo: 10 punti"

leggere:

"Test d)	capacità professionali: esattezza e precisione	punteggio: da 0 a 20 punti
Test e)	capacità professionali: definizione delle priorità e organizzazione	punteggio: da 0 a 20 punti
		Il punteggio minimo richiesto complessivamente per i test d) e e) è di 20 punti"

».

Fatti

13 La ricorrente ha presentato la propria candidatura al concorso EPSO/AST/111/10 scegliendo come lingua principale il portoghese e ha partecipato ai test di accesso l'11 febbraio 2011. La data di conclusione dei test di accesso era fissata al 15 febbraio 2011.

14 Con lettera del 22 febbraio 2011, l'EPSO ha informato la ricorrente della prossima pubblicazione della rettifica e del suo contenuto, ossia che i due test d) ed e) sarebbero stati combinati e valutati su 40 punti con un punteggio minimo richiesto di 20 punti complessivamente per i due test.

15 Con lettera del 17 marzo 2011, l'EPSO ha informato la ricorrente che ella aveva ottenuto il minimo richiesto nei test di accesso e, in particolare, 11 punti nel test d), che aveva avuto un punteggio complessivo di 67,07 punti e che sarebbe stata al più presto informata se era tra i candidati ammessi alla fase successiva del concorso.

16 Con lettera del 7 aprile 2011, l'EPSO ha informato la ricorrente che ella non era stata iscritta nell'elenco dei candidati invitati a partecipare alle prove di valutazione, poiché i candidati ammessi avevano ottenuto un punteggio di almeno 68,8 punti ed ella aveva ottenuto un punteggio inferiore (in prosieguo: la «decisione di non ammissione»). Con la stessa lettera, l'EPSO ha informato la ricorrente che la sua candidatura non era stata esaminata dalla commissione giudicatrice.

17 Con lettera in data 12 aprile 2011 e registrata il 14 aprile 2011, la ricorrente ha presentato un reclamo, ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, dello Statuto (in prosieguo: il «reclamo»), rilevando, sostanzialmente, che l'adozione della rettifica era un'irregolarità procedurale che le arrecava pregiudizio. Pertanto, ella chiedeva l'annullamento della rettifica in quanto essa modificava una fase

eliminatoria del concorso, per la quale le prove si erano già svolte ed erano già state corrette [«I request (…) the annulment of the corrigendum, as modifying an eliminatory stage that has been already completed and corrected»] e che solo i candidati che avessero ottenuto il minimo richiesto in tutti i test fossero invitati alla fase successiva [«(…) the invitation at the next stage of only those who have obtained a pass mark in all tests [including test d]»].

18 Con decisione del 16 agosto 2011 l'EPSO, in qualità di autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») ha respinto il reclamo. Con tale decisione l'EPSO ha informato la ricorrente che la rettifica era stata adottata in quanto le stime dei risultati dei test di accesso, realizzate sulla base dei dati disponibili dopo i test, avevano rivelato una percentuale di superamento del test d) notevolmente inferiore a quella attesa.

Conclusioni delle parti e procedimento

19 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— in via principale:

  — annullare la decisione di non ammissione;

  — di conseguenza, dichiarare che la ricorrente va reintegrata nell'iter di assunzione;

  — in ogni caso, chiedere all'EPSO di rendere note le informazioni in suo possesso quanto ai risultati ottenuti da tutti i candidati nei test d) ed e);

— in subordine, nel caso in cui non venisse accolta la domanda principale, versare alla ricorrente una somma fissata provvisoriamente ed ex aequo et bono in EUR 50 000;

— in ogni caso, versare alla ricorrente una somma fissata provvisoriamente ed ex aequo et bono in EUR 50 000, quale risarcimento del danno morale.

20 La convenuta chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente a tutte le spese.

21 Con lettere del 25 aprile 2012, il Tribunale ha chiesto talune informazioni e taluni documenti alle parti, le quali hanno ottemperato entro il termine impartito.

22 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 28 giugno 2012. In esito all'udienza, la fase orale è stata chiusa e la causa è passata in decisione.

23 Con ordinanza del 12 luglio 2012, il Tribunale ha riaperto la trattazione orale e ha invitato la Commissione a precisare come fossero organizzati i test di accesso del concorso ed in particolare se i candidati potessero scegliere liberamente come ripartire tra i test il tempo assegnato per l'insieme di questi ultimi, o se il tempo massimo per ciascun test fosse fissato in anticipo. Inoltre, il Tribunale ha invitato la Commissione a precisare se tale informazione fosse accessibile ai candidati del concorso prima dei test e, in caso affermativo, come essa sia stata loro comunicata.

24 La Commissione ha ottemperato a tali richieste con lettera del 17 luglio 2012.

25 Con lettera del 6 settembre 2012, il Tribunale ha informato le parti della chiusura della fase orale e del passaggio in decisione della presente causa.

Sulla ricevibilità del ricorso

1. *Argomenti delle parti*

26 Nel suo controricorso, la Commissione solleva un'eccezione di irricevibilità relativa al fatto che il ricorso non sarebbe stato preceduto da un reclamo.

27 In particolare, secondo la Commissione, la ricorrente avrebbe chiesto nel suo reclamo solo l'annullamento della decisone di adottare la rettifica e che fossero invitati alle prove di valutazione solo i candidati che avessero ottenuto il minimo richiesto per ciascun test, compreso il test d). Invece, il presente ricorso sarebbe diretto contro la decisione di non ammissione. Di conseguenza, il ricorso avrebbe un oggetto diverso da quello del reclamo e non potrebbe essere considerato come preceduto da quest'ultimo ma piuttosto come un'adizione diretta del giudice. Orbene, una siffatta adizione diretta avrebbe dovuto aver luogo entro un termine di tre mesi maggiorato dal termine forfettario in ragione della distanza di dieci giorni dalla notifica della decisione di non ammissione, ossia non oltre il 18 luglio 2011, dato che il 17 luglio era una domenica. Tuttavia, il presente ricorso è stato proposto solo il 28 novembre 2011 e sarebbe pertanto tardivo e, di conseguenza, manifestamente irricevibile.

28 All'udienza, la ricorrente ha ribattuto, in primo luogo, che, secondo la giurisprudenza, il reclamo deve consentire all'APN di conoscere in maniera sufficientemente precisa le censure che gli interessati formulano contro le decisioni contestate e che, poiché gli interessati possono agire, in questa fase, come verificatosi nella presente causa, senza l'ausilio di un avvocato, l'amministrazione non deve interpretare i reclami in maniera restrittiva, ma con spirito di apertura. In secondo luogo, la ricorrente ha affermato di aver sollevato censure identiche nel reclamo e nel ricorso, rispettando così la regola della concordanza come essa risulta dalla giurisprudenza. In terzo e ultimo luogo, la ricorrente ha sostenuto che il reclamo riguardava implicitamente la decisione di non ammissione.

2. *Giudizio del Tribunale*

29 Occorre innanzitutto ricordare che, ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 2, dello Statuto, il ricorso contenzioso in materia di funzione pubblica è ricevibile solo se all'APN sia stato previamente presentato un reclamo e se tale reclamo abbia formato oggetto di una decisione esplicita o implicita di rigetto.

30 Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, la condizione dell'articolo 91 dello Statuto riguarda solo gli atti che l'APN può eventualmente riformare (v., in questo senso, sentenza della Corte del 14 luglio 1983, Detti/Corte di giustizia, 144/82, punto 16), di modo che il rimedio giuridico esperibile nei confronti di una decisione di una commissione giudicatrice di concorso consiste normalmente in un'adizione diretta del giudice dell'Unione (v., ad esempio, sentenza del Tribunale di primo grado del 31 maggio 2005, Gibault/Commissione, T-294/03, punto 22; sentenza del Tribunale del 23 novembre 2010, Bartha/Commissione, F-50/08, punto 25).

31 Se l'interessato sceglie tuttavia di rivolgersi previamente all'amministrazione attraverso un reclamo amministrativo diretto contro una decisone di una commissione giudicatrice di concorso, la ricevibilità del ricorso contenzioso proposto successivamente contro la decisione di rigetto di tale reclamo dipenderà dall'osservanza da parte dell'interessato di tutti gli obblighi procedurali connessi al rimedio del reclamo previo (sentenza Gibault/Commissione, cit., punto 22). In particolare, il termine

per proporre un ricorso contro una decisione esplicita di rigetto di un reclamo decorre, ai sensi dell'articolo 91 dello Statuto, dal giorno della notifica della detta decisione (sentenza del Tribunale del 20 giugno 2012, Cristina/Commissione, F-66/11, punto 45, e giurisprudenza ivi citata).

32 Per determinare, nella fattispecie, se il reclamo e il presente ricorso abbiano lo stesso oggetto, si deve esaminare se il detto reclamo sia diretto contro la decisione di non ammissione.

33 A questo proposito, è stato ripetutamente dichiarato che l'esatta qualificazione giuridica di una lettera o di una nota è rimessa all'esclusiva valutazione del giudice e non alla volontà delle parti o di una di esse (sentenza della Corte del 29 giugno 2000, Politi/Fondazione europea per la formazione, C-154/99 P, punto 16).

34 Orbene, costituisce un reclamo la lettera con la quale un funzionario, senza chiedere espressamente la revoca della decisione controversa, manifesta chiaramente la sua volontà di contestare la decisione che gli arreca pregiudizio (sentenza del Tribunale di primo grado del 16 febbraio 2005, Reggimenti/Parlamento, T-354/03, punto 43). A questo proposito, il contenuto dell'atto prevale sulla forma (sentenza del Tribunale di primo grado del 14 luglio 1998, Brems/Consiglio, T-219/97, punto 45, e giurisprudenza ivi citata).

35 Inoltre, la procedura precontenziosa, nel corso della quale gli interessati possono agire senza l'ausilio di un avvocato, ha carattere informale e, di conseguenza, l'amministrazione non deve interpretare i reclami in modo restrittivo, ma, al contrario, deve esaminarli con spirito di apertura (v. sentenza della Corte del 14 marzo 1989, Del Amo Martinez/Parlamento, 133/88, punto 11; sentenza del Tribunale di primo grado del 21 ottobre 2004, Schumann/Commissione, T-49/03, punto 39).

36 Nella fattispecie, il Tribunale constata innanzitutto che il reclamo, datato 12 aprile 2011 e registrato dall'EPSO il 14 aprile 2011, è posteriore alla decisione di non ammissione, decisione che indubbiamente arreca pregiudizio alla ricorrente.

37 Inoltre, dal reclamo non si ricava in alcun modo che la ricorrente agisse nell'interesse generale. Al contrario, ella fa espressamente riferimento alla sua situazione personale, specificando di aver superato tutti i test ed in particolare di essere stata tra i rari candidati che avevano superato il test d). Secondo i termini del reclamo, la ricorrente lamenta formalmente un'irregolarità procedurale che le arreca pregiudizio [«I (…) hereby would like to formally complain (…) about a procedural irregularity that brings me prejudice»]. Ella rileva poi che, senza la rettifica, i candidati che non raggiungessero il minimo richiesto nel test d) sarebbero stati eliminati, ma la rettifica cambiava radicalmente la situazione, modificando il numero e la composizione del gruppo di candidati ammesso alla fase successiva [«[c]andidates with no pass mark in test [d] would be eliminated, but the corrigendum changes radically this (…) the population of candidates to be admitted to the next stage would change in both composition and numbers»]. Ella asserisce inoltre che, alla luce del minimo richiesto di 10 punti per il test d), ella aveva adottato un orientamento e una preparazione diversi, in particolare sul piano della gestione del suo tempo e della selezione delle parti più importanti del test, rispetto a quelli che ella avrebbe adottato se non vi fosse stato un minimo richiesto per tale test («in order to succeed in test [d] with a pass mark of 10, I had a different approach and preparation [time management, focusing on the most important parts, etc.] than if there was no pass mark»).

38 Risulta pertanto dalla formulazione del reclamo, valutata nel suo complesso, e dal contesto di fatto nel quale il reclamo è stato redatto, che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, la constatazione secondo la quale la rettifica costituiva un'irregolarità procedurale che le arrecava pregiudizio era il motivo sul quale la ricorrente basava la propria domanda diretta all'annullamento della decisione di non ammissione, e non l'oggetto della sua domanda.

39 Di conseguenza, si deve necessariamente constatare che l'APN, nella sua decisione recante rigetto del reclamo, e la Commissione, nel suo controricorso, hanno erroneamente ritenuto che il reclamo fosse diretto soltanto contro la rettifica, mentre esso riguardava in maniera implicita, ma inequivocabile, la decisione di non ammissione e solo in via di eccezione la rettifica.

40 Pertanto, si deve ritenere che il presente ricorso, diretto contro la decisione di non ammissione, abbia lo stesso oggetto del reclamo e sia stato dunque preceduto da quest'ultimo. Anche supponendo che la decisione recante rigetto del reclamo, in data 16 agosto 2011, sia stata notificata alla ricorrente lo stesso giorno, il che non è stato dimostrato dalla Commissione, l'ultimo giorno utile per presentare il ricorso sarebbe stato il 28 novembre 2011, dato che il 26 novembre 2011 era un sabato. Pertanto, il ricorso, depositato il 28 novembre 2011, è stato proposto entro il termine prescritto.

41 Ne consegue che l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione dev'essere respinta.

Nel merito

1. *Sulle conclusioni dirette alla reintegrazione della ricorrente nel procedimento per l'assunzione e con cui viene proposta l'adozione di misure di organizzazione del procedimento*

42 Con il suo secondo capo delle conclusioni in via principale, la ricorrente intende ottenere la sua reintegrazione nel procedimento per l'assunzione messo in atto dal concorso.

43 Secondo una giurisprudenza costante, non spetta al giudice dell'Unione, nell'ambito del sindacato di legittimità, rivolgere ingiunzioni alle istituzioni dell'Unione o sostituirsi a queste ultime (sentenza del Tribunale di primo grado del 5 aprile 2005, Christensen/Commissione, T-336/02, punto 17; sentenza del Tribunale dell'8 febbraio 2012, AY/Consiglio, F-23/11, punti 13 e 14).

44 Questo capo delle conclusioni deve pertanto essere respinto in quanto irricevibile.

45 Con il suo terzo capo delle conclusioni in via principale, la ricorrente chiede al Tribunale di ingiungere all'EPSO di rendere note le informazioni in suo possesso quanto ai risultati ottenuti da tutti i candidati nei test d) ed e).

46 Ritenendosi sufficientemente edotto dalle memorie scritte scambiate, dalle risposte delle parti ai quesiti rivolti all'udienza e dai documenti e dalle osservazioni depositati a seguito di quest'ultima, il Tribunale decide che non occorre accogliere le conclusioni di cui sopra.

2. *Sulle conclusioni dirette all'annullamento*

47 A sostegno delle sue conclusioni dirette all'annullamento della decisione di non ammissione, la ricorrente solleva due motivi relativi, il primo, in via di eccezione, all'illegittimità della rettifica e il secondo alla violazione del principio di buona amministrazione e del dovere di sollecitudine.

Sul primo motivo, relativo, in via di eccezione, all'illegittimità della rettifica

48 A sostegno del primo motivo, la ricorrente solleva quattro censure tratte rispettivamente dalla violazione dell'articolo 29, paragrafo 1, e dell'allegato III dello Statuto, nonché dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

49 Per quanto riguarda le due prime censure, si deve necessariamente constatare che esse sono esposte solo nel ricorso e non sono suffragate da alcun argomento. Infatti, contrariamente alla regola prevista all'articolo 35, paragrafo 1, lettera e), del regolamento di procedura, la ricorrente non precisa in alcun modo per quali motivi la rettifica violerebbe l'articolo 29, paragrafo 1, o l'allegato III dello Statuto. Queste censure vanno quindi respinte in quanto irricevibili e vanno esaminate solo le censure tratte dalla violazione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento.

Argomenti delle parti

50 Per quanto riguarda la pretesa violazione del principio del legittimo affidamento, la ricorrente ricorda che, sul fondamento della versione iniziale del bando di concorso, ella aveva ottenuto il minimo richiesto in tutti i test di accesso e sostiene che, se la rettifica, adottata dopo il superamento da parte sua dei test di accesso, non le fosse stata applicata, ella avrebbe con assoluta certezza ottenuto uno dei migliori punteggi in tali test.

51 La modifica apportata alle condizioni di valutazione dei test d) ed e) avrebbe necessariamente avuto un effetto sui suoi risultati nei detti test e sulla graduatoria che ne è risultata. Infatti, il numero di candidati che avevano superato i test d) ed e) valutati congiuntamente sarebbe stato superiore al numero di candidati che avevano superato i test d) ed e) valutati separatamente. Poiché i candidati ammessi, a seguito della rettifica, sarebbero stati più numerosi, le sue possibilità di essere ammessa alle prove di valutazione, con il conseguimento di una media più elevata di quella dei suoi concorrenti, ne sarebbero così risultate diminuite.

52 La ricorrente ricorda la giurisprudenza secondo la quale il principio di certezza del diritto osta a che l'efficacia nel tempo di un atto delle istituzioni dell'Unione europea decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, salvo, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato. Orbene, nella fattispecie, nessuna circostanza eccezionale giustificherebbe l'adozione della rettifica.

53 Inoltre, la ricorrente constata che la Commissione giustifica l'adozione della rettifica con esigenze di servizio, che deriverebbero dal rischio elevato di non raggiungere un numero sufficiente di candidati ammessi alla seconda fase del concorso, quella delle prove di valutazione, e sostiene che la Commissione non avrebbe fornito alcuna prova tale da giustificare l'esistenza di un siffatto interesse.

54 La Commissione ribatte che la rettifica sarebbe stata adottata per evitare le conseguenze di una severità inutile constatata riguardo al test d) e che uno scopo del genere sarebbe di per sé legittimo e conforme all'interesse del servizio. Infatti, quando l'APN constata che le condizioni poste in un bando di concorso sono eccessivamente severe, essa può sempre modificarle purché lo faccia obiettivamente e non alla luce dei candidati che si sono presentati.

55 In ogni caso, tale misura sarebbe conforme al principio di proporzionalità ed esprimerebbe altresì uno scrupolo di sollecitudine nei confronti dei candidati in quanto essa eviterebbe di imporre a questi ultimi i ritardi che deriverebbero dall'indizione di un nuovo concorso. Inoltre, una siffatta misura sarebbe conforme al principio di buona amministrazione, poiché essa consentirebbe di economizzare i fondi pubblici che dovrebbero essere utilizzati in perdita se, a seguito dell'annullamento di un concorso, l'amministrazione fosse obbligata ad indire un nuovo concorso.

56 Quanto all'interesse del servizio, la Commissione considera che sarebbe nell'interesse degli stessi candidati, così come in quello dell'APN, che quest'ultima eserciti un controllo permanente sull'affidabilità dei test da essa prescritti, soprattutto ove si tratti di test utilizzati per la prima volta come nel caso di specie. In mancanza di un controllo del genere, il giudice dell'Unione rischierebbe di vedersi proporre numerosi ricorsi contro esclusioni dovute a test inutilmente severi.

57 Per quanto riguarda la pretesa violazione del principio del legittimo affidamento, la convenuta precisa che la rettifica è intervenuta in un momento in cui la ricorrente non poteva avere alcuna garanzia che ella avrebbe soddisfatto le condizioni di ammissione alla seconda fase del concorso.

Giudizio del Tribunale

58 È importante ricordare in primis che, a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), dell'allegato III dello Statuto, il bando di concorso deve specificare, nel caso di concorso per esami, il tipo degli esami e la loro rispettiva valutazione (v., in questo senso, sentenza Detti/Corte di giustizia, cit., punto 27).

59 Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, i termini del bando di concorso costituiscono tanto il contesto di legalità, quanto i criteri generali di valutazione per la commissione giudicatrice di concorso (v. sentenza Schumann/Commissione, cit., punto 63, e giurisprudenza ivi citata).

60 Nella fattispecie, non è contestato che la rettifica abbia modificato, dopo la conclusione dei test di accesso, la valutazione dei test d) ed e) quale prevista dal bando di concorso, stabilendo che i due test sarebbero stati combinati e valutati su 40 punti con un minimo richiesto di 20 punti in totale.

61 Si deve dunque verificare se, come ritiene la ricorrente, la modifica della valutazione dei test dopo lo svolgimento degli stessi violi i principi della tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto.

– Sulla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

62 Il Tribunale ricorda che il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a qualsiasi singolo che si trovi in una situazione dalla quale emerga che l'amministrazione abbia fatto sorgere in lui speranze fondate, fornendogli assicurazioni precise sotto forma di informazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate e affidabili (sentenza del Tribunale di primo grado dell'11 luglio 2007, Centeno Mediavilla e a./Commissione, T-58/05, punto 96).

63 Nella fattispecie, il bando di concorso conteneva siffatte assicurazioni sulla base delle quali la ricorrente poteva fondatamente attendersi che i candidati ammessi alle prove di valutazione fossero scelti soltanto tra coloro che avessero ottenuto il minimo richiesto nei test di accesso e, in particolare, il punteggio minimo di 10 punti nel test d).

64 A questo proposito, si deve ricordare che le prove di natura comparativa sono per definizione prove nelle quali le prestazioni di ciascun candidato sono valutate in relazione a quelle degli altri, di modo che il numero dei candidati ammessi a tali prove può incidere sulle valutazioni operate dalla commissione giudicatrice sui candidati. Queste ultime rispecchiano il giudizio di valore espresso sulla prestazione di un candidato rispetto a quelle degli altri candidati. Ne consegue che più il numero dei candidati a questo tipo di prove è elevato, più è alto il livello delle pretese della commissione giudicatrice nei confronti di questi ultimi (v. sentenza del Tribunale di primo grado del 5 marzo 2003, Staelen/Parlamento, T-24/01, punto 57).

65 La modifica delle regole relative alla valutazione dei test d) ed e) previste dal bando di concorso è tale da pregiudicare le possibilità della ricorrente di essere iscritta nell'elenco dei candidati ammessi alle prove di valutazione, in quanto una siffatta modifica può avere come effetto un aumento del numero di candidati che abbiano ottenuto il punteggio minimo nei test, diminuendo, di conseguenza, le sue possibilità di ritrovarsi tra i migliori candidati.

66 È pacifico tra le parti che un siffatto aumento era la ragion d'essere stessa della rettifica che è stata adottata dopo la constatazione da parte dell'EPSO di un «problema grave e inatteso riguardante i risultati del test d)». Secondo l'EPSO, il test era stato concepito per ottenere una percentuale di successo del 50% circa, ma, di fatto, la percentuale di successo si è rivelata pari al 15% circa.

67 Inoltre, risulta dagli atti ed in particolare dalla simulazione effettuata dall'EPSO sulla base dei dati disponibili dopo i test e senza tener conto né della neutralizzazione di talune domande né delle decisioni della commissione giudicatrice concernenti l'ammissibilità delle candidature, simulazione prodotta dalla Commissione in allegato al suo controricorso (in prosieguo: la «simulazione»), che la rettifica ha prodotto l'effetto ricercato. In particolare, per i candidati che, come la ricorrente, avevano scelto il portoghese come prima lingua, la stima del numero di candidati che avrebbero superato il test d) senza la rettifica era di 50, mentre con la rettifica 211 candidati avevano superato i test d) ed e) combinati. Secondo la simulazione, tenuto conto del numero di candidati che avrebbero superato il test d) senza la rettifica, il punteggio minimo necessario per essere tra i 48 migliori candidati ammessi alle prove di valutazione era di 65,533 punti. Per contro, con la rettifica, il punteggio minimo necessario per essere tra i 48 migliori candidati era di 73,400 punti.

68 L'effetto della rettifica sulla posizione della ricorrente è tanto più evidente qualora si constati che, avendo ottenuto un punteggio di 67,07 punti nei test di accesso, senza la rettifica ella sarebbe stata tra i 48 migliori candidati di lingua portoghese.

69 Inoltre, e ad abundantiam, il Tribunale osserva che, in risposta ad un quesito rivolto nel corso dell'udienza, la Commissione ha riconosciuto che, nell'ambito dell'applicazione di una rettifica ad un bando di concorso dopo lo svolgimento delle prove di valutazione, sarebbe stato teoricamente possibile per i membri dell'EPSO o della commissione giudicatrice conoscere i nomi dei candidati che avevano superato le prove. Di conseguenza e pur sottolineando che la ricorrente non ha asserito l'esistenza di un abuso del genere e che nessun elemento agli atti lascia ritenere che un siffatto abuso sia stato commesso nel caso di specie, occorre constatare che la Commissione non è in grado di dimostrare che il ricorso ad una tecnica del genere non comporti un rischio di abusi.

70 Ne consegue che l'applicazione alla ricorrente della rettifica non ha rispettato le assicurazioni ad essa fornite dal bando di concorso quanto alla valutazione dei test d) ed e) e, pertanto, ha violato il principio di tutela del legittimo affidamento.

– Sulla violazione del principio della certezza del diritto

71 Secondo una giurisprudenza costante, il principio della certezza del diritto è diretto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto dell'Unione (sentenza della Corte del 15 settembre 2005, Irlanda/Commissione, C-199/03, punto 69).

72 Orbene, benché, in linea di massima, tale principio osti a che l'efficacia nel tempo di un atto delle istituzioni dell'Unione decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione, ciò non vale, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato (sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 10 novembre 2010, UAMI/Simões Dos Santos, T-260/09 P, punto 48, e giurisprudenza ivi citata).

73 Nella fattispecie non sono soddisfatte le condizioni cumulative poste dalla giurisprudenza per adottare un atto ad efficacia retroattiva, come la rettifica modificativa della valutazione dei test d) ed e) dopo il loro svolgimento.

74 Per quanto riguarda la prima condizione relativa allo scopo da raggiungere, la Commissione fa valere che l'adozione della rettifica consentiva all'APN di esercitare un controllo permanente sull'efficacia dei test prescritti, in particolare al fine di evitare una severità eccessiva.

75 Il Tribunale constata che, anche se un siffatto controllo è certamente nell'interesse dell'amministrazione e dei candidati stessi, esso non può tuttavia pregiudicare il legittimo affidamento dei candidati a che le prove di concorso si svolgano secondo le modalità stabilite dal bando di concorso, il che esclude la possibilità di modificare a posteriori i criteri di valutazione delle prove fissati dal bando di concorso.

76 Certo, è riconosciuto dalla giurisprudenza che qualora l'APN scopra, dopo la pubblicazione di un bando di concorso, che le condizioni richieste erano più severe di quanto richiesto dalle esigenze del servizio, essa può decidere che il procedimento continui assumendo, eventualmente, un numero di vincitori inferiore a quello inizialmente previsto, ovvero riavviare il procedimento di concorso revocando il bando di concorso originale e sostituendolo con un bando rettificato (v., per analogia, nel caso di un avviso di posto vacante, sentenza del Tribunale di primo grado del 2 ottobre 1996, Vecchi/Commissione, T-356/94, punto 56).

77 Tuttavia, l'adozione di una rettifica del bando di concorso dopo la conclusione di talune prove non può essere considerata equivalente all'una o all'altra delle soluzioni prospettate al punto precedente della presente sentenza.

78 Infatti, basta osservare che, qualora l'APN decida di riavviare un procedimento di concorso, i candidati iscritti al procedimento iniziale possono, in linea generale, presentarsi al nuovo procedimento. Per contro, una tale possibilità non è data ai candidati che, come la ricorrente nella presente causa, sono eliminati a seguito di una decisione adottata sulla base di una modifica del bando di concorso.

79 Inoltre, la scelta di proseguire il procedimento di concorso assumendo un numero di vincitori inferiore a quello inizialmente previsto permette di rispettare il legittimo affidamento di tutti i candidati in uno svolgimento delle prove conforme alle modalità prescritte dal bando di concorso.

80 La modifica a posteriori di un bando di concorso si distingue altresì dalle varie tecniche di neutralizzazione di domande nelle prove scritte (v., ad esempio, sentenze del Tribunale di primo grado del 17 gennaio 2001, Gerochristos/Commissione, T-189/99, punti 25 e 26, e Schumann/Commissione, cit., punti 58 e 61).

81 Infatti, nel caso di specie, l'APN ha modificato con la rettifica le modalità di valutazione dei test d) ed e). Tali modalità di valutazione rientrano nella nozione di «valutazione [degli esami]» di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera e), dell'allegato III dello Statuto e devono di conseguenza essere previste dal bando di concorso. Per contro, la neutralizzazione di domande nelle prove scritte riguarda il numero di domande che figurano in un esame, nonché la singola valutazione di ciascuna domanda. Siffatti elementi non rientrano nella nozione di «valutazione degli esami» di cui sopra e non debbono pertanto figurare obbligatoriamente in un bando di concorso, di modo che la loro eventuale modifica dopo l'inizio delle prove non modifica in nessun modo il bando di concorso.

82 La Commissione ritiene che l'adozione della rettifica sia giustificata anche da considerazioni relative alla buona amministrazione e al dovere di sollecitudine nei confronti dei candidati. Tuttavia, considerazioni del genere non possono essere accolte nel caso di specie. Infatti, basta osservare che l'adozione della rettifica non va certo a beneficio di tutti i candidati e ha avuto l'effetto di escludere dal procedimento di concorso i candidati che, come la ricorrente, avevano ottenuto il minimo richiesto in tutti i test secondo i criteri di valutazione dei test di accesso previsti dal bando di concorso.

83 Infine, la Commissione non può neppure sostenere che l'adozione della rettifica non viola il principio della certezza del diritto basandosi sul principio di proporzionalità. In forza di tale principio, riconosciuto da una giurisprudenza costante come rientrante fra i principi generali del diritto dell'Unione, la legittimità di una misura adottata da un'istituzione dell'Unione è subordinata alla condizione che, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, occorre ricorrere alla meno

restrittiva e gli inconvenienti causati non devono essere smisurati rispetto all'obiettivo perseguito (v. sentenza Schumann/Commissione, cit., punto 52). Tuttavia, considerazioni connesse alla proporzionalità di una misura non possono giustificare l'adozione di un atto che violi il principio del legittimo affidamento, come la modifica del bando di concorso dopo la conclusione dei test di accesso, fermo restando che il principio di proporzionalità è applicabile solo quando si presenta una scelta tra più misure appropriate (sentenza del Tribunale del 30 settembre 2010, Torijano Montero/Consiglio, F-76/05, punto 81, e giurisprudenza ivi citata).

84 Per quanto riguarda la seconda condizione, relativa al rispetto del legittimo affidamento degli interessati, basta rinviare ai punti da 64 a 69 della presente sentenza dai quali risulta che l'applicazione della rettifica viola il legittimo affidamento dei candidati che, come la ricorrente, si attendevano che solo i candidati che avessero ottenuto il minimo richiesto nei test di accesso, quale previsto dal bando di concorso, fossero iscritti nell'elenco dei candidati ammessi a partecipare alle prove di valutazione.

85 Discende da quanto precede che l'applicazione della rettifica alla ricorrente viola il principio della certezza del diritto.

86 Pertanto, si deve constatare che, applicando la rettifica alla ricorrente, in violazione dei principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto, l'APN ha viziato di irregolarità la procedura di concorso e che, di conseguenza, la decisione di non ammissione della ricorrente alle prove di valutazione dev'essere annullata.

Sul secondo motivo, relativo alla violazione del principio di buona amministrazione e del dovere di sollecitudine

87 La ricorrente ritiene che, adottando la decisione di non ammetterla alle prove di valutazione, l'EPSO abbia violato il principio di buona amministrazione e il dovere di sollecitudine nel senso che la decisione impugnata avrebbe l'effetto di escludere dal procedimento per l'assunzione un candidato rispondente a tutte le condizioni di ammissione previste nel bando di concorso e che, per l'esperienza professionale già maturata, risponderebbe pienamente all'interesse del servizio.

88 A questo proposito, basta osservare che il dovere di sollecitudine non richiede assolutamente che la commissione giudicatrice iscriva nell'elenco di riserva tutti i candidati che, secondo il loro proprio parere, soddisfano ai requisiti dei posti da coprire (v. sentenza Cristina/Commissione, cit., punto 83).

89 Inoltre, anche supponendo che la ricorrente abbia addotto nel suo ricorso elementi in grado di provare che ella rispondeva a tutte le condizioni di ammissione e all'interesse del servizio, secondo una giurisprudenza costante la commissione giudicatrice di un concorso per titoli ed esami dispone di un potere discrezionale, nell'ambito delle disposizioni dello Statuto relative alle procedure di concorso, per valutare, caso per caso, se i titoli di studio prodotti da ciascun candidato, così come le loro esperienze professionali anteriori, corrispondano al livello richiesto dallo Statuto e dal bando di concorso interessato. Nell'ambito del suo sindacato di legittimità, il Tribunale deve limitarsi a verificare che l'esercizio di tale potere non sia stato viziato da errore manifesto di valutazione (v. sentenza del Tribunale di primo grado del 21 novembre 2000, Carrasco Benítez/Commissione, T-214/99, punti da 69 a 71). Poiché la ricorrente non ha fornito alcun elemento che possa dimostrare l'esistenza di un errore del genere, il presente motivo deve necessariamente essere disatteso.

90 Pertanto, questo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

3. *Sulle conclusioni risarcitorie*

Argomenti delle parti

91 La ricorrente ritiene di aver subito, a seguito dell'irregolarità della decisione di non ammetterla alle prove di valutazione, un danno materiale e morale.

92 Quanto al danno materiale, che la ricorrente quantifica provvisoriamente ed ex aequo et bono nella somma di EUR 50 000, esso deriverebbe dal fatto che ella sarebbe stata privata dell'opportunità di divenire funzionario.

93 Quanto al danno morale, che la ricorrente valuta ex aequo et bono in EUR 50 000, esso risulterebbe dalla maniera particolarmente poco diligente con cui l'EPSO ha trattato il suo caso e dalla mancanza di sollecitudine che esso ha dimostrato nei suoi confronti.

94 La Commissione ritiene che, non avendo essa commesso alcuna irregolarità, le conclusioni risarcitorie siano manifestamente infondate e che, in ogni caso, esse siano irricevibili non essendo state sollevate nel reclamo.

Giudizio del Tribunale

95 Per quanto riguarda la ricevibilità delle conclusioni risarcitorie, basta ricordare che, nel sistema dei mezzi di ricorso previsto dagli articoli 90 e 91 dello Statuto, qualora esista uno stretto legame tra una domanda di annullamento e una domanda di risarcimento danni, è ricevibile una domanda di risarcimento presentata per la prima volta dinanzi al Tribunale, quando invece il previo reclamo amministrativo mirava solo all'annullamento della decisione asseritamente pregiudizievole, perché una domanda di annullamento può implicare quella di risarcimento del danno allegato (sentenze del Tribunale di primo grado del 15 maggio 1997, N/Commissione, T-273/94, punto 159, e del 18 febbraio 2004, Esch-Leonhardt e a./BCE, T-320/02, punto 47).

96 Nella fattispecie, esiste uno stretto legame tra la domanda di annullamento e la domanda di risarcimento danni, di modo che quest'ultima è ricevibile, malgrado il fatto che essa non figurava nel reclamo.

97 Inoltre, per quanto riguarda le conclusioni risarcitorie relative al danno materiale, il Tribunale constata che esse sono state formulate in via subordinata. Poiché le conclusioni principali della ricorrente dirette ad ottenere la sua reintegrazione nella procedura concorsuale sono state respinte in quanto irricevibili al punto 44 della presente sentenza, si deve esaminare la domanda subordinata relativa al risarcimento di questo danno.

98 Secondo una giurisprudenza costante, l'insorgere della responsabilità dell'amministrazione presuppone che la parte ricorrente dimostri il sussistere di un'irregolarità, di un danno reale e di un nesso causale tra l'irregolarità e il danno asserito (v., in questo senso, sentenze della Corte del 1º giugno 1994, Commissione/Brazzelli Lualdi e a., C-136/92 P, punto 42, e del 21 febbraio 2008, Commissione/Girardot, C-348/06 P, punto 52).

99 Nella fattispecie, la ricorrente chiede il risarcimento del danno materiale e morale asseritamente subito a seguito dell'adozione della decisione di non ammissione. Poiché tale decisione è stata annullata, occorre esaminare se l'irregolarità accertata abbia provocato alla ricorrente un danno e se esista un nesso causale tra tale danno e detta irregolarità.

100 Per quanto riguarda il preteso danno materiale, in applicazione dell'articolo 266 TFUE, spetterà alla Commissione adottare i provvedimenti che l'esecuzione della presente sentenza comporta e, in particolare, adottare, nel rispetto del principio di legalità, ogni atto idoneo a risarcire in maniera equa lo svantaggio derivante, per la ricorrente, dall'atto annullato (v., in tal senso, sentenza del Tribunale di primo grado del 15 settembre 2005, Casini/Commissione, T-132/03, punto 98; sentenza del Tribunale del 7 giugno 2011, Larue e Seigneur/BCE, F-84/09, punto 64), fatta salva la possibilità per la ricorrente di proporre successivamente un ricorso contro i provvedimenti adottati dalla Commissione in esecuzione della presente sentenza. Di conseguenza, si deve dichiarare che le conclusioni risarcitorie relative al danno materiale sono premature e debbono pertanto essere respinte.

101 Per contro, per quanto riguarda le conclusioni dirette al risarcimento del danno morale che la ricorrente sostiene di aver subito, la natura del danno subito e il nesso causale tra il comportamento e il danno fatto valere possono essere dedotti dal senso di frustrazione e di ingiustizia che la ricorrente ha potuto legittimamente provare per il fatto di essere vittima di un illecito.

102 Orbene, il Tribunale ricorda che l'annullamento di un atto dell'amministrazione costituisce già, di per se stesso, un risarcimento adeguato e, in linea di principio, sufficiente di qualunque danno morale, a meno che il ricorrente non dimostri di aver subito un danno morale separabile dall'illecito che giustifica l'annullamento e non tale da essere integralmente risarcito dall'annullamento stesso (sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 9 dicembre 2010, Commissione/Strack, T-526/08 P, punto 99). Ciò si verifica in particolare qualora, in primo luogo, l'atto annullato comporti una valutazione esplicitamente negativa delle capacità del ricorrente in grado di ferirlo, in secondo luogo, qualora l'illecito commesso sia di particolare gravità e, in terzo luogo, qualora l'annullamento sia privato di ogni effetto utile, non potendo costituire di per sé il risarcimento adeguato e sufficiente di ogni danno morale causato dall'atto annullato (sentenza del Tribunale del 12 maggio 2011, AQ/Commissione, F-66/10, punti 105, 107 e 109).

103 Nella fattispecie, l'annullamento della decisione di non iscrivere la ricorrente nell'elenco dei candidati ammessi alle prove di valutazione del concorso generale EPSO/AST/111/10 non cancellerà gli effetti prodotti dall'illecito accertato e, in particolare, non può costituire di per se stesso un risarcimento adeguato per gli sforzi prodotti e per il tempo trascorso dalla ricorrente a prepararsi inutilmente. Di conseguenza, il Tribunale decide che la Commissione dovrà versare alla ricorrente la somma di EUR 2 000 a titolo di risarcimento del danno morale.

Sulle spese

104 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del regolamento di procedura, fatte salve le altre disposizioni del capo VIII del titolo secondo del detto regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

105 Dalla motivazione in precedenza esposta appare che la Commissione è risultata soccombente. Tuttavia, poiché la ricorrente non ha chiesto che la Commissione sia condannata alle spese, si deve decidere, in applicazione dell'articolo 89, paragrafo 3, del regolamento di procedura, che ciascuna parte sopporti le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) La decisione della commissione giudicatrice del concorso generale EPSO/AST/111/10, del 7 aprile 2011, di non ammettere la ricorrente alle prove di valutazione è annullata.

2) La Commissione europea è condannata a versare EUR 2 000 alla ricorrente.

3) Per il resto, il ricorso è respinto.

4) Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

Rofes i Pujol Boruta Bradley

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 marzo 2013.

Il cancelliere
W. Hakenberg

Il presidente
M.I. Rofes i Pujol