SENTENZA DELLA CORTE (seduta plenaria)

23 marzo 2004 *

Nel procedimento C-234/02 P,

Mediatore europeo, rappresentato dal sig. J. Sant'Anna, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuto da

Parlamento europeo, rappresentato dai sigg. H. Krück e C. Karamarcos, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

avente ad oggetto un ricorso diretto al parziale annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Terza Sezione) il 10 aprile 2002, nella causa T-209/00, Lamberts/Mediatore (Racc. pag. II-2203),

* Lingua processuale: il francese.

procedimento in cui l'altra parte è:

Frank Lamberts, rappresentato dal sig. E. Boigelot, avocat, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente in primo grado e ricorrente in via incidentale in sede d'impugnazione,

LA CORTE (seduta plenaria),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann (relatore), J.N. Cunha Rodrigues e A. Rosas, presidenti di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet e R. Schintgen, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, e dal sig. S. von Bahr, giudici,

avvocato generale: sig. L. A. Geelhoed
cancelliere: sig.ra M. Múgica Arzamendi, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 13 maggio 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 luglio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 24 giugno 2002 il mediatore europeo (in prosieguo: il «mediatore») ha presentato, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, un ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado 10 aprile 2002, nella causa T-209/00, Lamberts/Mediatore (Racc. pag. II-2203; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale il Tribunale ha dichiarato ricevibile il ricorso per risarcimento danni fondato sull'asserito cattivo trattamento di una denuncia da parte del mediatore.

Contesto normativo

2 L'art. 195, nn. 1, 2 e 3, CE prevede:

«1. Il Parlamento europeo nomina un mediatore, abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali.

Conformemente alla sua missione, il mediatore, di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo, procede alle indagini che ritiene giustificate, tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria. Qualora il mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione interessata. La persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine.

Ogni anno il mediatore presenta una relazione al Parlamento europeo sui risultati delle sue indagini.

2. (...)

Il mediatore può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su richiesta del Parlamento europeo, qualora non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave.

3. Il mediatore esercita le sue funzioni in piena indipendenza. Nell'adempimento dei suoi doveri, egli non sollecita né accetta istruzioni da alcun organismo. (...)».

3 Il 9 marzo 1994 il Parlamento europeo ha adottato la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom, sullo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (GU L 113, pag. 15). Ai sensi dell'art. 14 di tale decisione, il 16 ottobre

1997 il mediatore ha emanato disposizioni di esecuzione, entrate in vigore il 1° gennaio 1998 (in prosieguo: le «disposizioni di esecuzione»). La procedura di esame di una denuncia inoltrata al mediatore è quindi disciplinata dall'art. 195, n. 1, CE, dalla decisione 94/262 e dalle dette disposizioni di esecuzione.

4 Dagli artt. 2, nn. 4, 7 e 8, della decisione 94/262, e 3 e 4, nn. 1 e 2, delle disposizioni di esecuzione risulta che il mediatore, qualora riceva una denuncia di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, effettua un'indagine al riguardo, a meno che, per uno dei motivi indicati nelle dette disposizioni, tale denuncia non debba essere dichiarata irricevibile, in particolare qualora il mediatore ritenga che non vi siano motivi sufficienti per un'indagine.

5 In applicazione dell'art. 2, n. 5, della decisione 94/262, «[i]l mediatore può consigliare al ricorrente di rivolgersi a un'altra autorità». Peraltro, a norma dell'art. 2, n. 6, della stessa decisione, le denunce presentate al mediatore non interrompono i termini di ricorso nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi.

6 Ai sensi degli artt. 195, n. 1, secondo comma, CE e 3, n. 1, della decisione 94/262, ai fini dell'accertamento di eventuali casi di cattiva amministrazione, il mediatore effettua, di propria iniziativa o a seguito di una denuncia, tutte le indagini che ritenga necessarie.

7 Conformemente all'art. 3, n. 1, della decisione 94/262, il mediatore ne informa l'istituzione o l'organo comunitari interessati, i quali possono «fargli pervenire qualsiasi utile osservazione».

8 Dopo aver esaminato il parere di tale istituzione o di tale organo e le eventuali osservazioni del denunciante, il mediatore può decidere di archiviare il caso con una decisione motivata oppure di continuare le indagini. Egli ne informa il cittadino e l'istituzione o l'organo interessati, in applicazione dell'art. 4, n. 5, delle disposizioni di esecuzione.

9 Qualora accerti un caso di cattiva amministrazione nell'azione di un'istituzione o di un organo comunitari, il mediatore ricerca, «per quanto possibile, assieme all'istituzione o all'organo interessato una soluzione atta a eliminare [tale caso] e a soddisfare la denuncia presentata», come dispone l'art. 3, n. 5, della decisione 94/262.

10 Al riguardo l'art. 6 delle disposizioni di esecuzione, intitolato «Conciliazioni amichevoli», prevede, al suo n. 1, che il mediatore «ricerc[hi], per quanto possibile cooperando con l'istituzione interessata, una conciliazione amichevole atta ad eliminare tale caso di cattiva amministrazione e a soddisfare il denunciante». Nell'ipotesi in cui, a suo giudizio, una tale cooperazione abbia avuto esito positivo, il mediatore archivia il caso con una decisione motivata e ne informa sia il cittadino sia l'istituzione interessati. Al contrario, in conformità al n. 3 della medesima disposizione, se «ritiene che una conciliazione amichevole non sia possibile o che la ricerca di quest'ultima non abbia avuto esito positivo, egli chiude il caso con una decisione motivata che può comprendere una valutazione critica oppure elabora una relazione corredata di progetti di raccomandazione».

11 Quanto alla possibilità di esprimere una «valutazione critica» ai sensi di quest'ultima disposizione, l'art. 7, n. 1, delle disposizioni di esecuzione stabilisce che il mediatore formuli un'osservazione critica ove ritenga in particolare «che non sia più possibile per l'istituzione interessata eliminare il caso di cattiva amministrazione» e che tale caso «non abbia implicazioni generali».

Fatti all'origine della controversia

12 Dai punti 16-36 della sentenza impugnata risulta che i fatti all'origine della controversia sono sostanzialmente i seguenti.

13 Il sig. Lamberts ha partecipato ad un concorso interno per l'assunzione in ruolo organizzato dalla Commissione delle Comunità europee per agenti temporanei della categoria A. Egli non ha superato l'esame orale e imputa la bocciatura al fatto di aver sostenuto tale prova sotto l'influenza di medicinali che potevano causare uno stato di fatica e ridurre la sua capacità di concentrazione. Detta terapia gli era stata prescritta a seguito di un incidente avvenuto qualche settimana prima dell'esame orale. [Il sig. Lamberts] ha fatto presente che non aveva chiesto un rinvio della sua prova orale perché nella relativa lettera di convocazione figurava una clausola per la quale «[l]'organizzazione delle prove non consent[iva] di modificare l'orario (...) indicato».

14 Dopo aver invano richiesto un riesame del suo caso agli organi della Commissione, egli ha sporto denuncia al mediatore.

15 Esaminata tale denuncia, il 21 ottobre 1999 il mediatore ha trasmesso la propria decisione in merito al sig. Lamberts. Indica in essa che, a seguito della sua indagine, la Commissione è disposta, all'atto pratico, a tener conto delle circostanze eccezionali che impediscono ad un candidato di presentarsi alla data indicata ad una convocazione a prove di esame orali. [Il mediatore] aggiunge che, nell'interesse di una buona amministrazione, la Commissione dovrebbe inserire nella lettera di convocazione all'esame orale una clausola in tal senso, intesa ad informare i candidati di questa possibilità.

16 Tuttavia, quanto al fatto che, nel caso di specie, l'istituzione ha negato al denunciante di presentarsi una seconda volta all'esame orale, il mediatore osserva in particolare, ai punti 2.2 e 2.3 della sua decisione, che un concorso «deve essere organizzato nel rispetto del principio di parità di trattamento dei candidati. La mancata osservanza di tale principio può comportare l'annullamento del concorso. Ciò può causare all'amministrazione spese finanziarie e amministrative rilevanti. Dal parere della Commissione risulta che quest'ultima ha ritenuto di non poter consentire ad un candidato di ripresentarsi alle prove di esame orali. Il mediatore osserva che nessun elemento della causa induce a ritenere che la decisione della Commissione di non permettere al candidato di ripresentarsi all'esame orale sia stata presa in violazione di una qualsivoglia norma o principio vincolante per la Commissione». Per questi motivi il mediatore ha ritenuto che, nella fattispecie, «non si sia verificata una cattiva amministrazione».

17 In conclusione, il mediatore ha espresso una valutazione critica in merito alla prassi amministrativa della Commissione in generale. In tale valutazione egli reitera il giudizio secondo cui, in futuro, nell'interesse di una buona amministrazione, la Commissione dovrebbe includere in via generale un'apposita clausola nelle sue lettere di convocazione alle prove di esame orali intesa ad informare i candidati che la data indicata può essere modificata in circostanze eccezionali. Quanto alla denuncia del sig. Lamberts, il mediatore ha tuttavia concluso che, siccome «tale aspetto della controversia concerne procedimenti relativi a fatti specifici appartenenti al passato, non occorre ricercare una soluzione amichevole». Egli ha proceduto, così, all'archiviazione della pratica.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

18 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 9 agosto 2000 il sig. Lamberts ha presentato contro il mediatore e il Parlamento un ricorso per risarcimento dei danni materiali e morali asseritamente subiti in conseguenza del modo in cui il mediatore ha esaminato la sua denuncia. Il mediatore e il Parlamento hanno concluso per l'irricevibilità del ricorso.

19 Con ordinanza 22 febbraio 2001 il Tribunale ha dichiarato irricevibile il ricorso nella parte diretta contro il Parlamento (causa T-209/00, Lamberts/Mediatore e Parlamento, Racc. pag. II-765). Con ordinanza del medesimo giorno esso ha unito al merito l'eccezione d'irricevibilità presentata dal mediatore. Quest'ultimo ha concluso in subordine per il rigetto del ricorso.

20 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha affrontato innanzi tutto la questione della ricevibilità del ricorso contro il mediatore. Ai punti 48-52 di tale sentenza ha richiamato la giurisprudenza della Corte secondo la quale, ai sensi degli artt. 235 CE e 288 CE, è possibile agire contro qualunque organo della Comunità per far valere la responsabilità extracontrattuale di quest'ultima ed ottenere il risarcimento dei danni causati dal detto organo nell'esercizio delle sue competenze. Il Tribunale ha concluso che era competente a conoscere di una domanda di risarcimento danni proposta nei confronti del mediatore.

21 Il Tribunale ha poi affermato, al punto 57 della sentenza impugnata, che:

«La decisione 94/262 ha attribuito (...) al mediatore non solo il compito d'individuare e cercare di eliminare i casi di cattiva amministrazione nell'interesse generale, ma altresì quello di ricercare, per quanto possibile, una soluzione conforme allo specifico interesse del cittadino interessato. Il mediatore dispone, certamente, come egli stesso sottolinea, di un ampio potere discrezionale quanto all'esame della fondatezza delle denunce e al seguito da dare ad esse, e non incombe al medesimo, in questo ambito, nessun obbligo di risultato. Ancorché il controllo del giudice comunitario debba risultare, di conseguenza, limitato, non può tuttavia escludersi che, in circostanze del tutto eccezionali, un cittadino possa dimostrare che il mediatore sia incorso in un errore manifesto nell'espletamento dei propri compiti tale da arrecargli un danno».

22 Ai punti 58 e 59 della stessa sentenza il Tribunale ha considerato quanto segue:

«58. (...) non può essere accolto neppure l'argomento del mediatore relativo al carattere non vincolante degli atti che egli può adottare in esito alle proprie indagini. Occorre ricordare, infatti, che l'azione risarcitoria è stata istituita dal Trattato come mezzo autonomo, dotato di una sua particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto (...). Mentre il ricorso di annullamento e quello per carenza mirano a sanzionare l'illiceità di un atto giuridicamente vincolante ovvero la sua mancata adozione, l'azione risarcitoria ha per oggetto la richiesta di risarcimento di un danno derivato da un atto, giuridicamente vincolante o meno, oppure da un comportamento imputabile ad un'istituzione o ad un organo comunitario (...).

59. Nel caso di specie [il sig. Lamberts] contesta al mediatore un comportamento colposo nell'esame della propria denuncia. Orbene, non può escludersi che un tale comportamento possa violare il diritto, riconosciuto ai cittadini dal Trattato e dalla decisione 94/262, a che il mediatore ricerchi una soluzione extragiudiziale in un caso di cattiva amministrazione che li riguardi e che possa arrecare loro pregiudizio».

23 Il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto il sig. Lamberts non aveva dimostrato che il mediatore avesse commesso illeciti disciplinari nell'esame della sua denuncia.

24 Riguardo ai motivi pertinenti alla presente impugnazione, dalla sentenza impugnata emerge quanto segue.

25 In primo luogo, il sig. Lamberts aveva rimproverato al mediatore di non aver richiamato la sua attenzione sulla possibilità di presentare un ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale contro la decisione della Commissione. Orbene, secondo il Tribunale, un agente delle Comunità si presume conosca le modalità di ricorso dinanzi al Tribunale. Il mediatore può consigliare il cittadino in merito, ma nessuna disposizione del diritto comunitario glielo impone.

26 In secondo luogo, il sig. Lamberts ha accusato il mediatore di essere venuto meno agli obblighi d'imparzialità e di obiettività nell'esame della sua denuncia in quanto ha tenuto conto del parere della Commissione benché tale parere, in inglese, lingua in cui il sig. Lamberts aveva sporto la sua denuncia, fosse stato presentato dopo la scadenza del termine impartito dal mediatore. Inoltre, tale versione linguistica del parere non corrisponderebbe a quella francese trasmessa inizialmente. In proposito il Tribunale ha osservato che il termine assegnato dal mediatore all'istituzione per presentare il suo parere non è un termine di decadenza e che non sussistevano differenze fra le versioni linguistiche relativamente agli elementi pertinenti all'esame del mediatore sulla denuncia sportagli.

27 In terzo luogo, il sig. Lamberts ha sostenuto che al mediatore incombeva un obbligo di mezzi, per raggiungere una soluzione amichevole soddisfacente per il cittadino. Il Tribunale ha ricordato che il mediatore dispone al riguardo di un potere discrezionale molto ampio. Di conseguenza, la sua responsabilità extracontrattuale può sorgere solo in caso di violazione flagrante e manifesta degli obblighi che gli incombono in tale contesto. In linea di principio egli non può limitarsi a trasmettere i pareri dell'istituzione al cittadino interessato. Orbene, nella fattispecie il mediatore ha esaminato la fondatezza del punto di vista della Commissione e, senza incorrere in alcun errore, ha potuto concludere nella sua decisione che la ricerca di una soluzione amichevole soddisfacente per il sig. Lamberts non poteva avere buon esito.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

28 Con il suo ricorso d'impugnazione il mediatore chiede che la Corte voglia:

— annullare la sentenza impugnata in quanto dichiara ricevibile il ricorso per risarcimento;

— dichiarare il detto ricorso irricevibile.

29 Il sig. Lamberts ha depositato un controricorso presso la cancelleria della Corte. Egli chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso d'impugnazione;

— annullare la sentenza impugnata relativamente al merito della domanda presentata in primo grado e, pertanto,

— a titolo principale:

— condannare il mediatore al pagamento della somma di EUR 2 468 787 a titolo di risarcimento dei danni materiali ed economici e degli

interessi e di EUR 124 000 a titolo di risarcimento dei danni morali e degli interessi, oltre agli interessi legali sino al saldo effettivo,

— condannare il mediatore alle spese;

— in subordine:

— condannare il mediatore al pagamento della somma di EUR 1 234 394 a titolo di risarcimento dei danni materiali ed economici e degli interessi e di EUR 124 000 a titolo di risarcimento dei danni morali e degli interessi, oltre agli interessi legali sino al saldo effettivo,

— condannare il mediatore alle spese.

30 Il Parlamento è intervenuto a sostegno del mediatore.

Sull'impugnazione in via principale

31 L'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia dispone che può essere proposta un'impugnazione davanti alla Corte in particolare contro le decisioni del Tribunale che pongono termine ad un incidente di procedura relativo ad un'eccezione d'incompetenza o d'irricevibilità e che tale impugnazione può essere proposta da qualsiasi parte che sia rimasta totalmente o parzialmente soccombente nelle sue conclusioni.

32 Nella sentenza impugnata il Tribunale ha prima respinto l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal mediatore contro il ricorso del sig. Lamberts e poi il ricorso stesso di quest'ultimo.

33 Siccome il mediatore è rimasto parzialmente soccombente nelle sue conclusioni, il suo ricorso contro la sentenza del Tribunale in quanto respinge la sua eccezione d'irricevibilità è ricevibile [v., in tal senso, sentenze (della Corte) 21 gennaio 1999, causa C-73/97 P, Francia/Comafrica e a., Racc. pag. I-185, e 26 febbraio 2002, causa C-23/00 P, Consiglio/Boehringer, Racc. pag. I-1873, punto 50].

34 Occorre poi osservare che il mediatore non contesta l'affermazione del Tribunale di essere competente, conformemente agli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE, a conoscere dei ricorsi per risarcimento danni proposti contro il mediatore in quanto organo comunitario.

35 Il mediatore riconosce, infatti, che in linea di principio è possibile ad un cittadino esperire un ricorso per risarcimento dei danni subiti a causa di un suo eventuale comportamento colposo, vale a dire a causa di atti estranei ai procedimenti d'indagine che sarebbero stati commessi in violazione degli obblighi imposti al mediatore dal Trattato e dal suo statuto e che avrebbero infranto diritti soggettivi del cittadino, come il diritto alla riservatezza su talune informazioni.

36 Per contro, egli ritiene incompatibile con il diritto comunitario l'introduzione nei suoi confronti di un ricorso per risarcimento danni in condizioni quali quelle di specie, perché il detto ricorso è inteso a far verificare la regolarità del procedimento d'indagine da lui condotto e della sua decisione di archiviarlo. Così facendo il Tribunale non avrebbe tenuto conto dei limiti posti al controllo giurisdizionale sulla sua attività.

37 A sostegno del suo ricorso d'impugnazione il mediatore deduce un unico motivo vertente, da un lato, sulla violazione da parte del Tribunale del diritto comunitario, in particolare dell'art. 195 CE e della decisione 94/262, e, dall'altro, sulla mancata considerazione ovvero su una cattiva interpretazione da parte del Tribunale della sua stessa giurisprudenza nonché della giurisprudenza della Corte.

38 Tale motivo si articola in tre parti.

Sulla prima parte del motivo

Presentazione e argomenti

39 Con la prima parte del suo motivo il mediatore, sostenuto dal Parlamento, accusa il Tribunale di aver esercitato un controllo giurisdizionale sulla regolarità del procedimento d'indagine e della decisione di archiviarlo, mentre, ai sensi delle disposizioni sull'esercizio delle funzioni del mediatore e sulla sua responsabilità, tale controllo compete al Parlamento.

40 [Il mediatore] si basa al riguardo sugli artt. 195 CE e 3, nn. 7 e 8, della decisione 94/262, ai cui sensi il mediatore deve presentare al Parlamento relazioni speciali e una relazione annuale sulla propria attività. Osserva, in sostanza, che tali relazioni sono analizzate dal Parlamento e costituiscono oggetto di una deliberazione. Sottolinea che dell'indagine svolta a seguito della denuncia del sig. Lamberts era fatta menzione nella relazione annuale per il 1999, presentata al Parlamento nell'aprile 2000. Dopo averla analizzata, il Parlamento ha elaborato esso stesso una relazione, che ha adottato nel luglio 2000. Accettando di esaminare il merito di una causa dove il sig. Lamberts contestava al mediatore la maniera in cui questi aveva esaminato la sua denuncia e le conclusioni cui era pervenuto, il Tribunale

avrebbe esercitato erroneamente un controllo della legittimità del procedimento d'indagine condotto dal mediatore e delle sue conclusioni, che si cumulerebbe al controllo incombente al Parlamento in forza del Trattato CE e che sarebbe già stato effettuato.

41 Il mediatore sostiene inoltre che gli artt. 195, n. 2, CE e 8 della decisione 94/262 prevedono un procedimento particolare per il caso in cui il mediatore commetta un errore grave o più errori che lascino dubitare della sua capacità di adempiere alle sue funzioni. In tale ipotesi, su richiesta del Parlamento, il mediatore potrebbe essere dichiarato dimissionario dalla Corte. Se reputava che il mediatore non avesse esaminato correttamente la sua denuncia, il sig. Lamberts avrebbe dovuto adire il Parlamento e non il Tribunale con un ricorso per risarcimento danni.

42 Il mediatore e il Parlamento aggiungono che le interpretazioni sulla cui base il Tribunale ha dichiarato ricevibile un ricorso per risarcimento di un danno causato dal mediatore sono suscettibili di alterare l'equilibrio istituzionale di cui egli è il fulcro e di rimettere in discussione l'indipendenza riconosciutagli dall'art. 195, n. 3, CE.

Giudizio della Corte

43 Si deve osservare che il Tribunale non ha commesso un errore di diritto ritenendo che i poteri di controllo sulle attività del mediatore di cui dispone il Parlamento non escludano un controllo giurisdizionale sulle stesse.

44 Da un lato, infatti, l'obbligo del mediatore di riferire al Parlamento non può essere inteso come un controllo del Parlamento sul corretto adempimento dei suoi doveri da parte del mediatore nell'esame delle denunce dei cittadini.

45 Dall'altro lato, il procedimento di dimissioni d'ufficio del mediatore implica una valutazione del suo complessivo operato e non un controllo del Parlamento sull'adempimento da parte del mediatore dei suoi doveri nell'esame della denuncia di un cittadino.

46 Comunque sia, le competenze di cui dispone il Parlamento nei confronti del mediatore non sono configurabili come potere di controllo giurisdizionale.

47 Ne consegue che un controllo giurisdizionale sull'attività del mediatore non è un duplicato del controllo che esercita il Parlamento.

48 Quanto all'asserito rischio che un controllo giurisdizionale sull'attività del mediatore rimetta in discussione la sua indipendenza, il riconoscimento di una responsabilità per i danni causati dall'operato del mediatore concerne non la responsabilità personale di quest'ultimo, bensì quella della Comunità. Orbene, non sembra che la possibilità di impegnare in certe circostanze la responsabilità della Comunità in ragione di un comportamento del mediatore, nell'esercizio delle sue funzioni, confliggente con il diritto comunitario valga a revocare in dubbio l'indipendenza del mediatore.

49 Secondo una costante giurisprudenza in materia di responsabilità della Comunità per danni causati ai cittadini da una violazione del diritto comunitario imputabile a un'istituzione o a un organo comunitari, un diritto al risarcimento è riconosciuto ove siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di violazione sufficientemente caratterizzata e che esista un nesso causale diretto tra la violazione dell'obbligo incombente all'autore dell'atto e il danno subìto dai soggetti lesi (v. sentenza 10 luglio 2003, causa C-472/00 P, Commissione/Fresh

Marine, Racc. pag. I-7541, punto 25 e giurisprudenza ivi citata). Quanto alla seconda condizione, il criterio decisivo per considerare sufficientemente caratterizzata una violazione del diritto comunitario è, in circostanze quali quelle di specie, quello della violazione manifesta e grave, commessa dall'istituzione o dall'organo comunitari in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale (sentenza Commissione/Fresh Marine, cit., punto 26).

50 Per accertare se sia avvenuta una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità per il comportamento del mediatore, va tenuto conto delle peculiarità della funzione di quest'ultimo. In tale contesto occorre ricordare che il mediatore ha solo un obbligo di mezzi e gode di un ampio potere discrezionale.

51 Così, contrariamente a quanto affermano il mediatore e il Parlamento, il controllo esercitato dal secondo sul primo non esclude un controllo giurisdizionale, il quale dev'essere esercitato tenendo conto dei peculiari doveri del mediatore.

52 Di conseguenza il Tribunale non ha violato le disposizioni di diritto comunitario che disciplinano l'esercizio delle funzioni del mediatore e il controllo su quest'ultimo dichiarando in linea di principio ricevibile un ricorso per risarcimento danni fondato sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità per asserito cattivo trattamento di una denuncia da parte del mediatore. A giusto titolo, dunque, al punto 57 della sentenza impugnata, dopo aver riconosciuto che il mediatore dispone di un'ampia libertà di apprezzamento quanto alla fondatezza delle denunce e al seguito da darvi e che in tale contesto non gli incombe nessun obbligo di risultato, il Tribunale ha statuito che, sebbene il controllo del giudice comunitario debba essere per questo limitato, non può escludersi che in circostanze del tutto eccezionali un cittadino possa dimostrare che il mediatore sia incorso in una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario nell'espletamento dei propri compiti tale da arrecargli un danno.

53 La prima parte del motivo è pertanto infondata.

Sulla seconda parte del motivo

Presentazione e argomenti

54 Con la seconda parte del suo motivo il mediatore, sostenuto dal Parlamento, addebita al Tribunale di aver commesso un errore di diritto dichiarando ricevibile un ricorso per risarcimento danni diretto in realtà a rimettere in causa la regolarità del procedimento d'indagine e della decisione di archiviarlo laddove, in base alla giurisprudenza del Tribunale e della Corte, i rimedi giurisdizionali previsti a tal fine dal Trattato sono irricevibili ove si tratti del mediatore.

55 Quest'ultimo ha fatto in particolare valere che le sue indagini e le conclusioni cui perviene, benché denominate «decisioni», non hanno effetti giuridici diretti per i cittadini, né sono giuridicamente vincolanti per l'istituzione interessata. Egli ritiene pertanto che le sue indagini, quand'anche viziate nella forma, e le sue conclusioni, se pure errate in diritto, non possano mai essere fonte di danno per i denunzianti che hanno subìto un pregiudizio da un episodio di cattiva amministrazione imputabile ad un'istituzione comunitaria e non al mediatore.

56 Il mediatore lamenta, inoltre, che il Tribunale ha proceduto, ai punti 64-85 della sentenza impugnata, ad un'analisi dettagliata della sua indagine e delle sue conclusioni, come avrebbe fatto nel caso di un ricorso di annullamento, e ha così eseguito un vero e proprio controllo di legittimità sull'intero procedimento d'indagine e sulle sue conclusioni.

57 Così facendo il Tribunale non avrebbe rispettato la distinzione tra il ricorso per risarcimento danni, da un lato, e i ricorsi di annullamento e per carenza, dall'altro, e non avrebbe tenuto conto della sua stessa giurisprudenza e di quella della Corte da cui risulterebbe che le indagini e le decisioni del mediatore non possono costituire oggetto di un controllo giurisdizionale nell'ambito di questi due ultimi ricorsi.

58 Il mediatore contesta al Tribunale di aver ciononostante reso possibile un controllo giurisdizionale siffatto per mezzo di un ricorso per risarcimento e di aver così aperto la via all'introduzione di numerosi ricorsi d'annullamento, e anche per carenza, contro il mediatore presentati in forma di ricorsi per risarcimento. Il Tribunale non avrebbe considerato che, in realtà, il ricorso per risarcimento danni contro il mediatore costituiva, da parte del sig. Lamberts, un abuso dei ricorsi giurisdizionali di annullamento e per carenza.

Giudizio della Corte

59 L'azione risarcitoria è un rimedio giurisdizionale autonomo, dotato di una sua particolare funzione nell'ambito del regime dei mezzi di tutela giurisdizionale e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto (sentenza 28 aprile 1971, causa 4/69, Lütticke/Commissione, Racc. pag. 325, punto 6, e ordinanza [della Corte] 21 giugno 1993, causa C-257/93, Van Parijs e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3335, punto 14). Mentre il ricorso di annullamento e quello per carenza mirano a sanzionare l'illegittimità di un atto giuridicamente vincolante ovvero la sua mancata adozione, l'azione risarcitoria ha per oggetto la richiesta di risarcimento di un danno derivato da un atto oppure da un comportamento illecito imputabile ad un'istituzione o ad un organo comunitari (v., in tal senso, sentenze [della Corte] 10 luglio 1985, causa 118/83, CMC/Commissione, Racc. pag. 2325, punti 29-31; 27 marzo 1990, causa C-308/87, Grifoni/Commissione, Racc. pag. I-1203, e 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199).

60 La prima condizione del diritto al risarcimento, di cui già al punto 49 della presente sentenza, è una violazione sufficientemente caratterizzata di una norma giuridica che attribuisce diritti ai singoli. Così, in materia di responsabilità extracontrattuale della Comunità, si deve valutare il comportamento all'origine del danno per stabilire la responsabilità di un'istituzione o di un organo comunitari.

61 Di fatto, se una giurisdizione comunitaria non potesse valutare la legalità del comportamento di un'istituzione o di un organo comunitari, il procedimento previsto all'art. 235 CE perderebbe la sua efficacia pratica.

62 Di conseguenza, nell'ambito di un ricorso fondato sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità e diretto al risarcimento di un danno asseritamene cagionato dal modo in cui il mediatore ha esaminato una denuncia, occorre valutare la legittimità del comportamento del mediatore nell'esercizio delle sue funzioni.

63 È quindi giustamente che il Tribunale ha indagato, ai punti 64-85 della sentenza impugnata, se il mediatore aveva commesso la violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario addebitatagli dal sig. Lamberts e ha controllato il modo in cui il mediatore aveva esaminato la denuncia di quest'ultimo, per determinare se doveva accogliere il ricorso di cui era investito.

64 In conclusione, il Tribunale non ha commesso errori di diritto sulla portata del ricorso per risarcimento danni dichiarando ricevibile il ricorso presentato dal sig. Lamberts.

65 Ne discende che la seconda parte del motivo è infondata.

Sulla terza parte del motivo

Presentazione e argomenti

66 Con la terza parte del suo motivo il mediatore, sostenuto dal Parlamento, accusa in sostanza il Tribunale di aver violato il diritto comunitario dichiarando ricevibile il ricorso per risarcimento danni intentato dal sig. Lamberts nei suoi confronti, laddove tale ricorso mirava al risarcimento di un danno provocato dal comportamento della Commissione. In realtà il sig. Lamberts, che non aveva presentato entro i termini un ricorso di annullamento contro le decisioni prese dalla Commissione nei suoi riguardi, avrebbe cercato, mediante un ricorso per risarcimento contro il mediatore, di aggirare i termini di ordine pubblico fissati al ricorso di annullamento per contestare dinanzi alla giurisdizione comunitaria la legalità delle dette decisioni della Commissione.

Giudizio della Corte

67 Il mediatore non può essere considerato in nessun caso responsabile del comportamento della Commissione. Un'azione diretta ad ottenere il risarcimento di un danno causato dal comportamento di un'istituzione o di un organo comunitari dev'essere diretta contro tale istituzione o tale organo.

68 A sostegno del ricorso di primo grado dinanzi al Tribunale il sig. Lamberts ha fatto valere che aveva subìto un danno dagli errori e dalle negligenze in cui sarebbe incorso il mediatore nell'esame della sua denuncia. Il suo ricorso non mira dunque al risarcimento di un danno causato da un comportamento pregiudizievole della Commissione.

69 Pertanto ha ragione il Tribunale ad affermare, al punto 51 della sentenza impugnata, che con il ricorso presentatogli il sig. Lamberts mira ad ottenere un risarcimento del danno che riteneva di aver subìto a causa di una negligenza del mediatore nell'esercizio delle funzioni attribuitegli dal Trattato CE.

70 La terza parte del motivo invocato dal mediatore è, di conseguenza, infondata.

71 Ciò considerato, il ricorso in via principale contro la pronuncia del Tribunale di primo grado dev'essere respinto.

Sull'impugnazione in via incidentale

72 A sostegno del suo ricorso d'impugnazione in via incidentale il sig. Lamberts deduce due motivi.

73 Il mediatore e il Parlamento sostengono che il ricorso d'impugnazione in via incidentale dev'essere dichiarato irricevibile.

Sul primo motivo

74 Con il suo primo motivo il sig. Lamberts accusa il Tribunale di aver violato la decisione 94/262 non constatando errori in capo al mediatore. Il Tribunale ne avrebbe infatti infranto gli artt. 2, n. 5, non sanzionando il mediatore che non gli aveva consigliato in tempo utile di presentare un ricorso dinanzi al giudice comunitario, e 3, n. 5, non sanzionandolo per non aver ricercato una soluzione amichevole per lui soddisfacente, sebbene così facendo il mediatore non avesse adempiuto alla missione per la quale il Parlamento lo ha istituito.

Sulla ricevibilità del motivo

75 Occorre osservare che, allorché un ricorrente contesta l'interpretazione o l'applicazione del diritto comunitario da parte del Tribunale, i punti di diritto esaminati in primo grado possono essere nuovamente discussi in sede d'impugnazione. Infatti, se un ricorrente non potesse fondare la sua impugnazione su motivi e argomenti già fatti valere dinanzi al Tribunale, il procedimento d'impugnazione perderebbe in parte il suo senso (v. ordinanza 11 novembre 2003, causa C-488/01 P, Martinez/Parlamento, Racc. pag. I-13355, punto 39 e giurisprudenza citata).

76 Tuttavia, dagli artt. 225 CE, 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia, e 112, n. 1, primo comma, lett. c), del regolamento di procedura di quest'ultima emerge che il ricorso avverso una pronuncia del Tribunale deve indicare in modo preciso gli elementi contestati della pronuncia di cui si chiede l'annullamento nonché gli argomenti di diritto prospettati a specifico sostegno di tale domanda (v. ordinanza Martinez/Parlamento, cit., punto 40 e giurisprudenza citata).

77 Non risponde a questo requisito il ricorso d'impugnazione che, senza neppure contenere un argomento specificamente inteso ad individuare l'errore di diritto che vizierebbe la sentenza impugnata, si limiti a riprodurre i motivi e gli argomenti già dedotti dinanzi al Tribunale. Infatti, un ricorso del genere costituisce in realtà una domanda diretta ad ottenere un semplice riesame dell'atto introduttivo presentato dinanzi al Tribunale, il che esula dalla competenza della Corte (sentenza 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 35).

78 Orbene, nel caso di specie, con il suo primo motivo, il sig. Lamberts ha specificamente individuato l'errore di diritto contestato al Tribunale ed ha effettivamente criticato l'interpretazione del diritto comunitario sulla cui base quest'ultimo si è fondato. Tale motivo intende, infatti, discutere la posizione assunta dal Tribunale su una questione di diritto sottopostagli in primo grado, e cioè sull'interpretazione da darsi alle disposizioni comunitarie ai cui sensi il mediatore può consigliare al denunciante di rivolgersi ad un'altra autorità e deve ricercare per quanto possibile una soluzione amichevole.

79 Il primo motivo è dunque ricevibile.

Sulla fondatezza del motivo

80 Occorre constatare che le disposizioni che disciplinano l'esercizio delle funzioni del mediatore, e più in particolare l'art. 2, n. 5, della decisione 94/262, non

impongono al mediatore alcun obbligo di informare il denunciante degli altri rimedi a sua disposizione e dei termini da rispettare per utilizzare i mezzi di tutela giurisdizionale. Tanto meno egli è tenuto a consigliare al denunciante di scegliere questo o quel rimedio.

81 Anche se può servire al buon espletamento della missione conferitagli dal Trattato che, all'occorrenza, il mediatore informi il cittadino interessato dei ricorsi esperibili per curare al meglio i suoi interessi, l'art. 2, n. 5, della decisione 94/262 non può essere interpretato nel senso che attribuisce al denunciante un diritto ad essere indirizzato al Tribunale perché presenti un ricorso di annullamento contro la decisione dell'istituzione oggetto della denuncia.

82 Per quanto riguarda la ricerca di una soluzione amichevole del litigio tra la persona che l'ha investito di una denuncia e un'istituzione comunitaria, conformemente all'art. 3, n. 5, della decisione 94/262, il mediatore è tenuto solamente a cooperare con l'istituzione interessata per cercare una soluzione atta a eliminare il caso di cattiva amministrazione e a soddisfare il denunciante. Egli dispone al riguardo di un margine di discrezionalità molto ampio. In particolare, deve valutare se la ricerca di una soluzione soddisfacente per il denunciante sia praticabile, visto che esistono situazioni in cui tale ricerca non è possibile, come risulta dall'art. 6, n. 3, delle disposizioni di esecuzione, nel qual caso il mediatore archivia la pratica con una decisione motivata. Comunque sia, non si può addebitare al mediatore di non aver svolto correttamente la missione affidatagli solo perché ha concluso per l'impossibilità di trovare una soluzione soddisfacente per il denunciante. Il Tribunale non ha dunque commesso alcun errore di diritto né in sede di interpretazione delle disposizioni comunitarie che impongono al mediatore di ricercare per quanto possibile una soluzione amichevole, né statuendo, al punto 85 della sentenza, che il mediatore può, senza incorrere in illeciti disciplinari, concludere nella decisione di archiviazione di una data indagine che la ricerca di una soluzione amichevole soddisfacente per il denunciante non può dare esito positivo.

83 Il primo motivo del sig. Lamberts deve dunque essere respinto.

Sul secondo motivo

84 Con il suo secondo motivo il sig. Lamberts rimprovera al Tribunale d'aver commesso due importanti errori di valutazione.

85 Innanzi tutto, addebita al Tribunale di aver commesso un errore di valutazione nel rilevare, al punto 82 della sentenza impugnata, che «risulta tanto dal parere della Commissione relativo alla denunzia del ricorrente, quanto dalla lettera 15 dicembre 1999 del membro della Commissione responsabile delle cause del personale, che la Commissione non ha inteso consentire al ricorrente di presentarsi una seconda volta alla prova orale o di ricercare qualsiasi altra soluzione alternativa», laddove il sig. Lamberts non aveva mai chiesto di ripresentarsi alla prova orale.

86 In proposito occorre osservare, da un lato, che il Tribunale ha ricordato, al punto 81 della sentenza impugnata, che in determinate situazioni la ricerca di una soluzione amichevole da parte del mediatore non è possibile e ha considerato, al punto 82, che tale fosse il caso nella fattispecie, dato che la Commissione non consentiva al sig. Lamberts di presentarsi una seconda volta alla prova orale o di ricercare qualsiasi altra soluzione alternativa.

87 Dall'altro lato, l'argomento critico del sig. Lamberts contro il punto 82 della sentenza impugnata non dimostra quale errore di diritto avrebbe commesso il Tribunale nel verificare se, nella fattispecie, una soluzione amichevole fosse possibile.

88 L'argomento avanzato dal sig. Lamberts in primo luogo è perciò irricevibile per le ragioni illustrate al punto 76 della presente sentenza.

89 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe commesso un errore di valutazione nel basarsi su una motivazione manifestamente errata allorché, al punto 84 della sentenza impugnata, pretende che «solo nell'ambito del procedimento dinanzi al Tribunale il ricorrente ha offerto vari esempi di soluzioni alternative che, a suo avviso, avrebbero dovuto e potuto essere praticate», laddove dal fascicolo processuale risulterebbe chiaramente, in particolare dall'allegato 26, dove il ricorrente fa riferimento alla nozione di «consigliere speciale», che il sig. Lamberts ha indicato tali soluzioni in sede d'istruzione della denunzia e prima che il mediatore prendesse la sua decisione e che quest'ultimo non ne ha mai tenuto conto.

90 Occorre constatare che, nella parte in cui rinvia all'intero fascicolo processuale, questa critica relativa al punto 84 della sentenza impugnata va intesa come riferita alla valutazione delle prove accolte dal Tribunale, non sottoposta al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione poiché questa, conformemente agli artt. 225 CE e 58 dello Statuto della Corte di giustizia, si limita alle questioni di diritto.

91 A supporre che il rinvio all'allegato 26 del fascicolo presentato dal sig. Lamberts al Tribunale possa essere analizzato come un motivo vertente sullo snaturamento di tale documento, occorre constatare che il detto allegato è costituito da una corrispondenza tra il sig. Lamberts e il segretariato del mediatore, in particolare da una lettera del 12 marzo 1999 in cui si fa riferimento alla nozione di «consigliere speciale». In tale lettera il sig. Lamberts fa allusione a una prassi d'integrazione senza preventivo concorso, contraria alle norme che disciplinano l'accesso alla funzione pubblica comunitaria quali previste dallo Statuto del personale delle Comunità europee, che sarebbe stata attuata con l'integrazione del personale del segretariato di Schengen nel segretariato generale del Consiglio

dell'Unione europea, e chiede che l'autorità investita del potere di nomina presso la Commissione dia prova di flessibilità nei suoi confronti.

92 Alla luce dei documenti summenzionati non risulta che prima del procedimento dinanzi al Tribunale il sig. Lamberts abbia in concreto proposto soluzioni alternative ad una nuova convocazione alla prova d'esame orale. Peraltro, è a giusto titolo che il Tribunale non ha considerato la proposta di dar prova di flessibilità nei riguardi del sig. Lamberts come possibile soluzione alternativa.

93 Ne consegue che, al punto 84 della sentenza impugnata, considerando che il sig. Lamberts non aveva proposto soluzioni alternative prima di presentare il suo ricorso, di modo che il mediatore non aveva potuto prendere posizione specifica su di esse prima dell'introduzione del detto ricorso, il Tribunale non ha snaturato gli elementi probatori sottopostigli.

94 Alla luce di quanto precede, il ricorso in via incidentale avverso la pronuncia del Tribunale va integralmente respinto.

Sulle spese

95 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, a norma dell'art. 69,

n. 3, primo comma, dello stesso regolamento, la Corte può ripartire le spese o decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi oppure per motivi eccezionali. Poiché ciascuna delle parti è rimasta parzialmente soccombente, si deve disporre che ciascuna sopporti le proprie spese. Inoltre, in applicazione dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, il Parlamento, intervenuto nella causa, sopporta le proprie spese.

Per questi motivi

LA CORTE (seduta plenaria)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso in via principale e il ricorso in via incidentale avverso la pronuncia del Tribunale di primo grado sono respinti.**

2) **Ciascuna delle parti sopporta le proprie spese.**

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues Rosas

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 marzo 2004.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

V. Skouris