SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

28 giugno 2007 *

Nel procedimento C-331/05 P,

avente ad oggetto il ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado, proposto ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, il 2 settembre 2005,

Internationaler Hilfsfonds e. V., con sede in Rosbach (Germania), rappresentato dai sigg. H. Kaltenecker e S. Krüger, Rechtsanwälte,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalle sig.re M.-J. Jonczy e S. Fries, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dal sig. C.W.A. Timmermans, presidente di sezione, dai sigg. P. Kūris, K. Schiemann (relatore), L. Bay Larsen e J.-C. Bonichot, giudici,

avvocato generale: sig.ra V. Trstenjak
cancelliere: sig. B. Fülöp, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 16 novembre 2006,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 marzo 2007,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, Internationales Hilfsfonds e. V. (in prosieguo: «IH») chiede l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 11 luglio 2005 (causa T-294/04, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, Racc. pag. II-2719; in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha dichiarato manifestamente infondato il ricorso proposto dal ricorrente ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE, mirante ad ottenere da parte della Commissione delle Comunità europee il risarcimento del danno che il ricorrente pretende di aver subito, danno costituito dalle spese legali sostenute per i tre procedimenti di denuncia dinanzi al Mediatore europeo.

Contesto normativo

2 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).

3 Ai sensi dell'art. 1, n. 3, della decisione 94/262, il Mediatore non può intervenire nei procedimenti avviati dinanzi a un organo giurisdizionale né rimettere in discussione la fondatezza di una decisione giudiziaria di un siffatto organo.

4 In virtù dell'art. 2, n. 6, di questa decisione, le denunce presentate al Mediatore non interrompono i termini per i ricorsi nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi.

5 Peraltro, secondo l'art. 2, n. 7, di detta decisione, allorché il Mediatore deve dichiarare irricevibile una denuncia o porre fine al suo esame, a causa di un procedimento giurisdizionale in corso o concluso sui fatti addotti, i risultati delle indagini da lui eventualmente svolte in precedenza sono archiviati.

Fatti

6 I fatti all'origine della controversia sono stati illustrati come segue nell'ordinanza impugnata:

«6 Il ricorrente è un'organizzazione non governativa (ONG) di diritto tedesco che assiste rifugiati, vittime di guerra e di catastrofi. Tra il 1993 e il 1997 esso presentava alla Commissione sei domande di cofinanziamento di azioni.

7 Nell'esaminare le prime domande, i servizi della Commissione ritenevano che il ricorrente non avesse diritto agli aiuti concessi alle ONG poiché non soddisfaceva le condizioni generali per il cofinanziamento di progetti. Il ricorrente ne veniva informato con lettera 12 ottobre 1993. Con lettera 29 luglio 1996 la Commissione spiegava i motivi principali che l'avevano indotta a ritenere che il ricorrente non potesse essere considerato un'ONG ammissibile.

8 Il 5 dicembre 1996 il ricorrente presentava alla Commissione un nuovo progetto. Una versione modificata di tale progetto veniva sottoposta alla Commissione con una nuova domanda nel settembre 1997. La Commissione non si pronunciava su tali nuove domande di cofinanziamento, ritenendo sempre valida la decisione 12 ottobre 1993 in merito all'inammissibilità del ricorrente.

9 Il ricorrente presentava allora tre denunce al Mediatore, una nel 1998 [denuncia n. 338/98/VK] e le altre due nel 2000 [denunce nn. 1160/2000/GG e 1613/2000/GG]. Tali denunce riguardavano essenzialmente due aspetti, vale a dire la questione dell'accesso del ricorrente agli atti della pratica e la questione se la Commissione avesse correttamente esaminato le domande del ricorrente.

10 Per quanto attiene all'accesso agli atti della pratica, il Mediatore affermava, in una decisione datata 30 novembre 2001, che l'elenco dei documenti offerti dalla Commissione al ricorrente per consultazione non era completo, che la Commissione aveva trattenuto taluni documenti senza motivo e che,

conseguentemente, tale comportamento della Commissione poteva rappresentare un caso di cattiva amministrazione. Il Mediatore proponeva alla Commissione di consentire un idoneo accesso agli atti della pratica. Tale accesso aveva luogo nei locali della Commissione in data 26 ottobre 2001. Il Mediatore rilevava, peraltro, un caso di cattiva amministrazione nel fatto che il ricorrente non avesse avuto l'opportunità di essere sentito formalmente in merito alle informazioni che la Commissione aveva ottenuto da terzi, informazioni poi utilizzate ai fini dell'emanazione della decisione nei confronti del ricorrente stesso.

11 Per quanto attiene alla questione se le domande del ricorrente siano state oggetto di un corretto esame, il Mediatore, con un'altra decisione adottata anch'essa il 30 novembre 2001, in merito alla presa in considerazione da parte della Commissione di talune informazioni provenienti da terzi, affermava la mancanza di un tale esame. D'altra parte, nella sua decisione 11 luglio 2000, il Mediatore procedeva ad un rilievo critico riguardo al fatto che la Commissione aveva lasciato trascorrere un lasso di tempo eccessivo prima di indicare per iscritto i motivi che l'avevano indotta nel 1993 a ritenere il ricorrente inammissibile. Infine, quanto al fatto che la Commissione non aveva preso decisioni formali in merito alle domande presentate dal ricorrente nel dicembre 1996 e nel settembre 1997, il Mediatore, nella sua decisione 19 luglio 2001, raccomandava alla Commissione di pronunciarsi sulle dette domande entro il 31 ottobre 2001.

12 Al fine di conformarsi alla raccomandazione del Mediatore, la Commissione inviava al ricorrente una lettera in data 16 ottobre 2001 con cui respingeva i due progetti presentati nel dicembre 1996 e nel settembre 1997 a causa dell'inammissibilità del ricorrente al cofinanziamento.

13 Con atto depositato in data 15 dicembre 2001 il ricorrente proponeva un ricorso diretto contro la lettera 16 ottobre 2001. Con sentenza 18 settembre 2003, causa T-321/01, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (Racc. pag. II-3225), il Tribunale annullava la decisione della Commissione 16 ottobre 2001 con cui erano state respinte le richieste di cofinanziamento del ricorrente del dicembre 1996 e del settembre 1997 e condannava la convenuta alle spese.

14 Nel suo ricorso il ricorrente aveva chiesto parimenti il rimborso, da parte della convenuta, delle spese sostenute nel corso del procedimento dinanzi al Mediatore. Nella sua sentenza, il Tribunale dichiarava che le spese afferenti [a]i procedimenti dinanzi al Mediatore non possono essere considerate quali spese indispensabili ai sensi dell'art. 91, lett. b), del regolamento di procedura del Tribunale e che, pertanto, non sono ripetibili».

Procedimento dinanzi al Tribunale e ordinanza impugnata

7 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 23 luglio 2004, IH ha proposto ricorso per ottenere la condanna della Commissione a versargli l'importo di EUR 54 037 quale risarcimento del danno materiale subito costituito dalle spese legali sostenute nel corso dei tre procedimenti di denuncia dinanzi al Mediatore.

8 Con l'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato il ricorso di IH manifestamente infondato.

9 Il Tribunale ha sostanzialmente motivato tale rigetto con l'assenza di nesso di causalità tra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato, in quanto, da una parte, la scelta da parte di IH di rivolgersi al Mediatore prima di adire il Tribunale era libera e, dall'altra, l'assistenza di un avvocato non era necessaria per esperire i procedimenti dinanzi al Mediatore.

10 Nell'ordinanza impugnata il Tribunale ha anzitutto iniziato il suo ragionamento rilevando che, con l'istituzione del Mediatore, il Trattato CE ha offerto ai cittadini dell'Unione un rimedio alternativo al ricorso dinanzi al giudice comunitario per la difesa dei propri interessi. Tale rimedio alternativo extragiudiziale risponde a criteri

specifici e non ha necessariamente lo stesso scopo di un'azione giudiziale. Inoltre, questi due rimedi non possono essere esperiti in parallelo. Infatti, anche se le denunce presentate al Mediatore non interrompono i termini di ricorso per adire il giudice comunitario, il Mediatore deve nondimeno porre fine al proprio esame e dichiarare una denuncia irricevibile qualora il cittadino interessato abbia contemporaneamente proposto un ricorso dinanzi al giudice comunitario in merito agli stessi fatti. Spetta, dunque, al cittadino valutare quale dei due rimedi a disposizione possa meglio soddisfare i suoi interessi.

11 Il Tribunale ha poi rilevato che le spese afferenti ai procedimenti dinanzi al Mediatore non possono essere considerate spese indispensabili ai sensi dell'art. 91, lett. b), del regolamento di procedura del Tribunale e che, pertanto, non sono ripetibili in virtù di questa disposizione. Il Tribunale ha ritenuto che, nel caso di specie, IH cercasse di recuperare, mediante un ricorso per risarcimento, le stesse spese legali sostenute nell'ambito dei procedimenti dinanzi al Mediatore e che il riconoscimento delle dette spese a titolo di danni sarebbe contrario alla giurisprudenza del Tribunale relativa al carattere non rimborsabile di tali spese.

12 Il Tribunale ha sostenuto, in tale contesto, che, contrariamente ai procedimenti avviati dinanzi ai giudici comunitari, il procedimento proposto dinanzi al Mediatore è concepito in maniera tale da non rendere necessario il ricorso ad un avvocato. È sufficiente presentare i fatti nella denuncia, ma non è indispensabile un'argomentazione giuridica. Alla luce di ciò, la libera scelta da parte del cittadino di farsi rappresentare da un avvocato nell'ambito del procedimento dinanzi al Mediatore implica che egli debba sopportarne personalmente le spese.

13 Il Tribunale ha inoltre dedotto dalla sentenza 9 marzo 1978, causa 54/77, Herpels/Commissione (Racc. pag. 585, punti 45-50), che consultare un avvocato prima di adire i giudici comunitari è una scelta che spetta agli interessati e che non può, in nessun caso, venire imputata all'istituzione convenuta. In tali circostanze, manca sotto l'aspetto giuridico qualsiasi nesso causale tra il preteso danno, vale a dire le spese legali sostenute, e l'azione comunitaria.

14 Peraltro, il Tribunale ha sottolineato che IH era libero di rivolgersi al Mediatore prima di adire il Tribunale.

15 Di conseguenza, il Tribunale ha statuito che le spese legali sostenute dinanzi al Mediatore non sono rimborsabili a titolo di danni nell'ambito di un ricorso di risarcimento e ha deciso di respingere il ricorso in quanto manifestamente infondato.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

16 Con lettera pervenuta alla Corte in data 12 aprile 2007, IH ha chiesto, in forza degli artt. 61 e 118 del regolamento di procedura della Corte, la riapertura della fase orale. Tale domanda è motivata dalla pretesa incoerenza delle conclusioni dell'avvocato generale.

17 A tal riguardo, la Corte può disporre, d'ufficio o su proposta dell'avvocato generale o anche su domanda delle parti, la riapertura della fase orale del procedimento ai sensi dell'art. 61 del suo regolamento di procedura, qualora ritenga di non essere sufficientemente istruita ovvero che la causa debba essere decisa sulla base di un argomento che non sia stato oggetto di dibattito tra le parti (v. ordinanza 4 febbraio 2000, causa C-17/98, Emesa Sugar, Racc. pag. I-665, punto 18, e sentenza 14 dicembre 2004, causa C-210/03, Swedish Match, Racc. pag. I-11893, punto 25).

18 Orbene, tale ipotesi non ricorre nella specie. Infatti, da un lato, IH si limita sostanzialmente a commentare le conclusioni dell'avvocato generale senza dedurre elementi di fatto o disposizioni normative sui quali quest'ultimo si sarebbe fondato e

che non sarebbero stati oggetto di dibattito tra le parti. D'altro lato, la Corte ritiene di disporre, nella fattispecie, di tutti gli elementi necessari per statuire. Pertanto, non occorre ordinare la riapertura della fase orale del procedimento.

Sull'impugnazione

19 Con il proprio ricorso IH chiede alla Corte l'annullamento dell'ordinanza impugnata e il rinvio della causa al Tribunale o la condanna della Commissione al pagamento di EUR 54 037 a favore del ricorrente. IH domanda anche la condanna della Commissione alle spese.

20 La Commissione chiede il rigetto del ricorso e la condanna di IH alle spese.

21 IH deduce tre motivi che, essendo strettamente connessi, devono essere esaminati congiuntamente. Secondo IH, il Tribunale ha sostanzialmente preteso un nesso di causalità eccessivamente stretto per dar luogo alla responsabilità extracontrattuale della Comunità. Il Tribunale non avrebbe di conseguenza accertato la fondatezza dell'argomentazione avanzata dal ricorrente per chiarire i motivi di fatto e di diritto che l'hanno obbligato a richiedere l'assistenza di un avvocato nei procedimenti di denuncia che aveva avviato.

22 È vero, come fa valere correttamente IH, che la circostanza secondo cui le spese afferenti ai procedimenti dinanzi al Mediatore non sono rimborsabili ai sensi dell'art. 91, lett. b), del regolamento di procedura del Tribunale è in linea di principio irrilevante rispetto alla questione se dette spese possano essere risarcite ai sensi

dell'art. 288, secondo comma, CE. Come lo stesso Tribunale ha accertato nell'ordinanza impugnata, il detto articolo è applicabile solo alle spese sostenute nel procedimento dinanzi al Tribunale, ad esclusione della fase che lo precede. Orbene, il diritto al rimborso di spese di procedura e il diritto al risarcimento dei danni sono, in linea di principio, sottoposti a condizioni distinte e sono indipendenti l'uno dall'altro.

23 Per quanto riguarda il nesso di causalità richiesto, è peraltro pacifico che tanto il regolamento di procedura della Corte quanto quello del Tribunale dispongono che le spese di procedura sostenute dalle parti sono rimborsabili solo se si rivelano necessarie ai fini del procedimento. In compenso, il nesso di causalità richiesto nell'ambito dell'art. 288, secondo comma, CE sorge quando il danno costituisce la conseguenza diretta dell'atto illecito in questione (v., in tal senso, sentenze 4 ottobre 1979, cause riunite 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Dumortier frères e a./Consiglio, Racc. pag. 3091, punto 21, e 30 gennaio 1992, cause riunite C-363/88 e C-364/88, Finsider e a./Commissione, Racc. pag. I-59, punto 25).

24 Per quanto riguarda la domanda di risarcimento del danno materiale che il ricorrente pretende di aver subito a causa delle spese sostenute per garantirsi l'assistenza di un avvocato nell'ambito della fase precontenziosa disciplinata all'art. 90 dello Statuto del personale, la Corte ha accertato che, considerato in particolare che il contenuto dei reclami amministrativi presentati ai sensi di detta disposizione deve essere interpretato e compreso dall'amministrazione con tutta la diligenza che una grande organizzazione bene attrezzata deve ai suoi amministrati, ivi compreso il suo personale, malgrado non si possa impedire agli interessati di garantirsi già in questa fase una consulenza legale, ciò corrisponde ad una loro scelta che, di conseguenza, non può essere imputata all'istituzione interessata. Pertanto, manca un nesso causale tra il preteso danno, vale a dire le spese legali, e l'atto dell'istituzione interessata (sentenza Herpels/Commissione, cit., punti 47-49).

25 Allo stesso modo, le spese sostenute nell'ambito del ricorso al Mediatore devono essere distinte da quelle sostenute durante il procedimento contenzioso.

26 L'adizione del Mediatore permette, da una parte, di individuare e di cercare di eliminare i casi di cattiva amministrazione nell'interesse generale e, dall'altra, può evitare un ricorso giurisdizionale se il Mediatore riesce a risolvere la vertenza tra il denunciante e l'istituzione interessata.

27 Tale adizione deriva da una libera scelta degli interessati. Le spese, sostenute quindi liberamente dal denunciante, non possono pertanto essere considerate come un danno imputabile all'istituzione in causa.

28 Diversamente si può dire delle spese sostenute da un ricorrente che ha deciso di avviare un procedimento giudiziario che porta eventualmente, mediante una decisione avente autorità di giudicato, a riconoscere i diritti del ricorrente e a obbligare l'istituzione in causa a trarne le conclusioni.

29 Pertanto, sotto l'aspetto giuridico, manca qualsiasi nesso causale tra il preteso danno subito da IH e il comportamento della Commissione.

30 Di conseguenza, il Tribunale ha potuto, per tale motivo e senza commettere errori di diritto, respingere il ricorso di IH con un'ordinanza tutto sommato adeguatamente motivata.

31 Tale conclusione non può essere infirmata solo dalla circostanza, dedotta da IH, secondo la quale l'ordinanza impugnata è stata emessa nonostante una sentenza recente del Tribunale nella quale la Commissione veniva fra l'altro condannata al risarcimento di un danno corrispondente alle spese sostenute dalla parte avversa nell'ambito di denunce dinanzi al Mediatore (sentenza 17 marzo 2005, causa T-160/03, AFCon Management Consultants e a./Commissione, Racc. pag. II-981, punti 104-107).

32 Ne consegue che il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

33 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'art. 118 del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, IH, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Internationaler Hilfsfonds e. V. è condannato alle spese.

Firme