

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

10 aprile 2002 *

Nella causa T-209/00,

Frank Lamberts, residente a Linkebeek (Belgio), rappresentato dall'avv.
É. Boigelot, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

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

convenuto,

avente ad oggetto la domanda di risarcimento dei pretesi danni materiali e morali
subiti dal ricorrente nell'esame di una sua denuncia da parte del mediatore
europeo,

* Lingua processuale: il francese.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Terza Sezione),

composto dai sigg. M. Jaeger, presidente, K. Lenaerts e J. Azizi, giudici,
cancelliere: J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 dicembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- 1 Ai sensi dell'art. 21, secondo comma, CE, ogni cittadino dell'Unione può rivolgersi al mediatore istituito conformemente all'art. 195.
- 2 L'art. 195, n. 1, CE così dispone:

«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».

- 3 Il 9 marzo 1994 il Parlamento emanava, ai sensi dell'art. 195, n. 4, CE, 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).
- 4 Ai sensi dell'art. 14 di tale decisione, il mediatore può adottare le disposizioni di esecuzione della presente decisione.
- 5 Dalla relazione annuale redatta dal mediatore per l'anno 1997 (GU 1998, C 380, pag. 1) risulta che questi ha emanato, il 16 ottobre 1997, ai sensi dell'art. 14 della decisione 94/262, disposizioni di esecuzione, entrate in vigore il 1° gennaio 1998

(in prosieguo: le «disposizioni di esecuzione»). Il testo di queste disposizioni è stato pubblicato, in tutte le lingue ufficiali dell'Unione, sul sito Internet del mediatore.

- 6 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 relative disposizioni di esecuzione.

- 7 Ne consegue, in sostanza, 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 (art. 2, nn. 4, 7 e 8, della decisione 94/262, artt. 3 e 4, nn. 1 e 2, delle disposizioni di esecuzione).

- 8 Ai sensi dell'art. 2, n. 5, della decisione 94/262, «il mediatore può consigliare al ricorrente di rivolgersi a un'altra autorità» (indicazione ripresa nell'art. 3, n. 2, delle disposizioni di esecuzione). Peraltro, ai sensi dell'art. 2, n. 6, della stessa decisione, le denunce presentate al mediatore non interrompono i termini per i ricorsi nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi.

- 9 Il mediatore informa la persona che ha presentato la denuncia sul seguito dato alla stessa (art. 2, n. 9, della decisione 94/262, e artt. 3, n. 2, e 4, nn. 2 e 3, delle disposizioni di esecuzione).

- 10 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 (art. 195, n. 1, secondo comma, CE, e art. 3, n. 1, della decisione 94/262).
- 11 A termini dell'art. 3, n. 1, della decisione 94/262, il mediatore ne informa l'istituzione o l'organo interessato, «il quale può fargli pervenire qualsiasi utile osservazione». Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, le istituzioni e gli organi comunitari hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni che egli richiede loro. L'art. 4, nn. 3 e 4, delle disposizioni di esecuzione, stabilisce, relativamente a questa fase della procedura, che il mediatore «trasmette all'istituzione interessata copia della denuncia invitandola a formulare un parere entro un determinato periodo di tempo che di norma non supera i tre mesi. L'invito all'istituzione interessata può specificare aspetti particolari della denuncia, o questioni specifiche che dovrebbero essere affrontate nel parere. Il mediatore invia il parere dell'istituzione interessata al cittadino, tranne in casi specifici in cui ritenga che sia inopportuno farlo. Il cittadino ha facoltà di sottoporre le sue osservazioni al mediatore entro un determinato periodo di tempo che di norma non supera un mese».
- 12 Dopo aver esaminato il parere dell'istituzione o dell'organo interessato e le eventuali osservazioni formulate in merito dal cittadino interessato, il mediatore può decidere di archiviare il caso con una decisione motivata ovvero di continuare le indagini. Egli ne informa il cittadino interessato (art. 4, n. 5, delle disposizioni di esecuzione).
- 13 Qualora il mediatore accerti un caso di cattiva amministrazione nell'azione di un'istituzione o di un organo, ricerca, «per quanto possibile, assieme all'istituzione o all'organo interessato una soluzione atta a eliminare [tale caso] e a soddisfare la denuncia presentata» (art. 3, n. 5, della decisione 94/262).

- 14 A questo riguardo, ai sensi dell'art. 6, n. 1, delle disposizioni di esecuzione, intitolato «Soluzioni amichevoli», il mediatore «ricerca, per quanto possibile, cooperando con l'istituzione interessata, una soluzione amichevole atta ad eliminare tale caso di cattiva amministrazione e a soddisfare il cittadino». Nel caso in cui 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 interessata. Al contrario, in conformità del n. 3 di tale disposizione, «se ritiene che una soluzione 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 un'osservazione critica oppure elabora una relazione corredata di progetti di raccomandazione».
- 15 Quanto alla possibilità di formulare un'«osservazione critica» ai sensi di quest'ultima norma, l'art. 7, n. 1, delle disposizioni di esecuzione prevede che il mediatore formuli un'osservazione critica ove ritenga «che non sia più possibile per l'istituzione o l'organo interessato eliminare il caso di cattiva amministrazione» e «che il caso di cattiva amministrazione non abbia implicazioni generali».

Fatti all'origine della controversia

- 16 Dopo aver lavorato presso la Commissione delle Comunità europee, a decorrere dal 1991, nell'ordine, in qualità di esperto nazionale distaccato, di agente temporaneo e di agente ausiliario, il ricorrente partecipava ad un concorso interno che offriva ad agenti temporanei della categoria A la possibilità di acquisire lo status di dipendente di ruolo. Con lettera 23 marzo 1998, egli veniva informato di aver superato le prove scritte e veniva convocato per la prova orale per il giorno 27 aprile 1998. In tale lettera si precisava quanto segue:

«L'organizzazione delle prove non consente di modificare l'orario che Le è stato indicato».

- 17 Il 2 aprile 1998 il ricorrente subiva un incidente che richiedeva un'importante terapia a base di medicinali, con conseguente incapacità lavorativa che perdurava fino al 26 aprile 1998 incluso.
- 18 Con lettera 15 maggio 1998, il ricorrente veniva informato del fatto che, in seguito alla prova orale del 27 aprile 1998, non aveva ottenuto il punteggio minimo richiesto per le prove e che, pertanto, non era stato iscritto nell'elenco degli idonei.
- 19 Il 25 maggio 1998 il ricorrente chiedeva al presidente della commissione giudicatrice del concorso il riesame del proprio caso, richiamandosi all'incidente subito e alla circostanza di aver sostenuto la prova orale sotto l'influenza di medicinali che possono causare uno stato di fatica e ridurre la capacità di concentrazione. Il ricorrente sottolineava di non aver chiesto un rinvio della prova orale dato che nella lettera di convocazione a tale prova era inserita la clausola menzionata supra, al punto 16.
- 20 Con lettera 10 giugno 1998 la Commissione confermava il risultato del concorso, precisando che il ricorrente avrebbe potuto esporre il suo problema o contattando il servizio concorsi «quando riprese il servizio, il 14 aprile 1998», o rivolgendosi ai membri della commissione giudicatrice all'inizio della prova orale, di modo che essi potessero prendere le misure necessarie, ad esempio, al rinvio di quest'ultima. La Commissione aggiungeva, peraltro, che un candidato che si sia presentato alla prova orale e abbia ottenuto un risultato negativo non può presentarsi in nessun caso una seconda volta.
- 21 Il 23 giugno 1998 il ricorrente si rivolgeva di nuovo al presidente della Commissione, precisando che, contrariamente a quanto indicato nella lettera 10 giugno 1998, egli non aveva ripreso servizio il 14 aprile 1998, bensì solo il 27 aprile 1998, data della prova orale. Egli faceva presente di essersi reso conto

soltanto nel corso di tale prova degli effetti dei medicinali assunti e di non essere stato pertanto in condizione di far presente tale circostanza alla commissione giudicatrice prima che si svolgessero le prove orali. Egli produceva a tal fine un certificato medico attestante che, a causa dei medicinali prescritti nel periodo dall'8 aprile all'8 maggio 1998, «il paziente poteva accusare un particolare affaticamento in conseguenza dell'incidente traumatico nonché dello stress causato dalla necessaria terapia».

- 22 Parimenti, il 23 giugno 1998, il ricorrente presentava al mediatore una denuncia, in lingua inglese, avverso la decisione 10 giugno 1998 che confermava la decisione della commissione giudicatrice.
- 23 Con lettera 22 luglio 1998 il mediatore informava il ricorrente che avrebbe indagato sulla sua denuncia e che aveva chiesto al presidente della Commissione di esprimere un parere su tale denuncia entro il 31 ottobre 1998.
- 24 Con lettera 29 luglio 1998 indirizzata al ricorrente, la Commissione confermava il tenore della propria menzionata comunicazione del 10 giugno 1998. In particolare, precisava che la data in cui il ricorrente aveva ripreso il servizio non modificava le proprie valutazioni.
- 25 Con telecopia 29 ottobre 1998, il mediatore inviava al ricorrente il parere della Commissione, in lingua francese, senza data, sulla sua denuncia. Con tale parere la Commissione ripeteva, in sostanza, gli orientamenti già espressi nelle citate lettere 10 giugno e 29 luglio 1998. La Commissione allegava altresì copia di un bando di concorso interno non corrispondente a quello al quale aveva partecipato il ricorrente.

- 26 Il 17 novembre 1998 il mediatore trasmetteva al ricorrente la traduzione in inglese del detto parere, che la Commissione gli aveva inviato il 9 novembre 1998. A tale versione era allegato il bando di concorso al quale il ricorrente aveva partecipato.
- 27 Il 2 dicembre 1998 il ricorrente comunicava al mediatore le proprie osservazioni sul parere della Commissione.
- 28 Il 21 ottobre 1999 il mediatore trasmetteva al ricorrente la propria decisione sulla denuncia del medesimo. In tale decisione il mediatore rilevava che l'indagine da questi svolta evidenziava come, all'atto pratico, la Commissione fosse disposta 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 aggiungeva che, nell'interesse di una sana amministrazione, la Commissione dovrebbe includere nella lettera di convocazione all'esame orale una clausola in tal senso, intesa ad informare i candidati di questa possibilità.
- 29 Tuttavia, quanto al fatto che, nel caso di specie, l'istituzione aveva negato al ricorrente di presentarsi una seconda volta all'esame orale, il mediatore osservava, in particolare, 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» (punti 2.2 e 2.3 della decisione del mediatore). Per questi motivi il mediatore riteneva che, nella specie, «non si sia verificata una cattiva amministrazione».

- 30 In conclusione, il mediatore formulava un'«osservazione critica» in merito alla prassi amministrativa della Commissione in generale. In tale osservazione egli reiterava il giudizio secondo cui, in futuro, nell'interesse di una sana amministrazione, la Commissione dovrebbe includere in via generale un'apposita clausola nelle 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 ricorrente, il mediatore riteneva, in conclusione, che, «poiché tale aspetto della controversia concerne procedimenti relativi a fatti specifici appartenenti al passato, non occorre ricercare una soluzione amichevole». Il mediatore procedeva, quindi, all'archiviazione della pratica.
- 31 Con lettera 9 novembre 1999, il ricorrente si rivolgeva al membro della Commissione responsabile della direzione generale «Personale e amministrazione», chiedendo di riconsiderare il proprio caso. Questi rispondeva, con lettera 15 dicembre 1999, che, per garantire la parità di trattamento dei candidati alla prove, non poteva permettergli di ripresentarsi alla prova di esame orale e che neppure soluzioni amichevoli erano possibili.
- 32 Con lettera 17 dicembre 1999, il ricorrente chiedeva al mediatore spiegazioni in merito alle conclusioni del medesimo circa le conseguenze derivanti, nella specie, dall'osservazione critica. Egli proponeva, inoltre, al mediatore di ricercare con la Commissione una soluzione alla propria situazione che non consistesse necessariamente nel consentirgli di presentarsi una seconda volta all'esame orale.
- 33 Con lettera 4 febbraio 2000, il mediatore chiariva al ricorrente lo scopo di un'osservazione critica, ricordando, peraltro, la posizione già presa nella decisione 21 ottobre 1999 e informando il ricorrente che la Commissione aveva adottato provvedimenti nel senso indicato nella propria osservazione critica.

- 34 Con lettera 3 marzo 2000, il difensore del ricorrente adiva il mediatore, contestando la posizione da questi assunta con particolare riguardo al principio della parità di trattamento. Egli reiterava la richiesta del ricorrente di ricercare una soluzione amichevole con la Commissione.
- 35 Il 31 marzo 2000 il mediatore informava il ricorrente di aver trasmesso la lettera 3 marzo 2000 al presidente della Commissione, invitando il medesimo a presentare osservazioni entro il 30 aprile 2000.
- 36 Il 16 giugno 2000 il mediatore comunicava al ricorrente la risposta della Commissione, senza data, alla lettera 3 marzo 2000 di quest'ultimo. In tale risposta la Commissione confermava la propria precedente posizione, sottolineando nuovamente l'impossibilità di una soluzione amichevole. Di conseguenza, il mediatore archiviava la pratica.

Procedimento e conclusioni

- 37 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 9 agosto 2000, il ricorrente ha proposto il presente ricorso nei confronti del mediatore e del Parlamento.
- 38 Con separati atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 13 ed il 16 ottobre 2000, il mediatore ed il Parlamento hanno sollevato ciascuno un'eccezione d'irricevibilità ex art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale.

- 39 Con ordinanza 22 febbraio 2001, il Tribunale (Terza Sezione) ha dichiarato irricevibile il ricorso nella parte in cui è diretto contro il Parlamento europeo (causa T-209/00, Lamberts/Mediatore e Parlamento, Racc. pag. II-765).
- 40 Con ordinanza dello stesso giorno, il Tribunale (Terza Sezione) ha riunito l'esame dell'eccezione d'irricevibilità presentata dal mediatore a quello del merito.
- 41 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.
- 42 Le difese e le risposte delle parti ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza del 6 dicembre 2001.
- 43 Il ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- condannare il mediatore al versamento della somma di euro 2 468 787 a titolo di risarcimento dei danni materiali e di euro 124 000 a titolo di risarcimento dei danni morali, oltre agli interessi legali sino al giorno del saldo effettivo;
 - in subordine, condannare il mediatore al versamento della somma di euro 1 234 394 a titolo di risarcimento dei danni materiali e di euro 124 000 a titolo di risarcimento dei danni morali, oltre agli interessi legali sino al giorno del saldo effettivo.

— condannare il mediatore alle spese.

44 Il mediatore conclude che il Tribunale voglia:

— in via principale, dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingere il ricorso;

— statuire sulle spese come in diritto.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

45 Richiamandosi all'ordinanza del Tribunale 3 luglio 1997, causa T-201/96, Smanor e a./Commissione (Racc. pag. II-1081, punti 29-31), il mediatore afferma di disporre di un ampio potere discrezionale quanto ai comportamenti e alle misure da porre in essere in seguito alle indagini, e di non essere tenuto ad aprire un'indagine, formulare raccomandazioni, ricercare soluzioni amichevoli o trasmettere relazioni al Parlamento. Conseguentemente, la scelta del provvedimento adottato in seguito alla sua indagine non potrebbe far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Il solo comportamento che potrebbe essere messo in discussione come fonte di un eventuale pregiudizio

sarebbe quello dell'istituzione nei confronti della quale venga contestato un caso di cattiva amministrazione.

- 46 Richiamandosi alle ordinanze della Corte 4 ottobre 1991, causa C-117/91, Bosman/Commissione (Racc. pag. I-4837, punto 20), e del Tribunale 10 dicembre 1996, causa T-75/96, Söktas/Commissione (Racc. pag. II-1689), il mediatore deduce, inoltre, che un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento di un danno derivante dall'asserita illegittimità di un atto di un'istituzione comunitaria è irricevibile se tale atto non è produttivo di effetti giuridici. Orbene, il mediatore osserva che, nell'ordinanza 22 maggio 2000, causa T-103/99, Associazione delle Cantine Sociali Venete/Mediatore e Parlamento (Racc. pag. II-4165, punto 50), il Tribunale ha affermato che i vari atti che il mediatore può compiere in seguito alla sua indagine non producono alcun effetto giuridico nei confronti del ricorrente e dei terzi, anche quando venga accertato un caso di cattiva amministrazione nell'azione di un'istituzione.

- 47 Il ricorrente contesta tale tesi in quanto infondata.

Giudizio del Tribunale

- 48 Occorre osservare, in limine, che il presente ricorso è diretto contro il mediatore e non contro la Comunità, la sola ad essere dotata di personalità giuridica. Tuttavia, secondo una costante giurisprudenza, non se ne può dedurre che l'aver proposto ricorso direttamente contro un organismo comunitario possa comportare l'irricevibilità del ricorso. In tal caso il ricorso deve considerarsi esperito, infatti, contro la Comunità, rappresentata da tale organismo (sentenza 9 novembre 1989, causa 353/88, Briantex e Di Domenico/Commissione, Racc. pag. 3623, punto 7).

- 49 Del pari, occorre ricordare che, ai sensi degli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE, nonché della decisione del Consiglio 24 ottobre 1988, 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 319, pag. 1), come modificata ultimamente dalla decisione del Consiglio 26 aprile 1999, 1999/291/CE, CECA, Euratom (GU L 114, pag. 52), il Tribunale è competente a conoscere delle controversie relative al risarcimento dei danni causati dalle istituzioni comunitarie. La Corte ha già affermato che il termine «istituzione» usato dall'art. 288, secondo comma, CE non va inteso nel senso che comprende le sole istituzioni della Comunità elencate nell'art. 7 CE, bensì nel senso che include altresì, tenuto conto del sistema di responsabilità extracontrattuale sancito dal Trattato, ogni altro organismo comunitario istituito dal Trattato con il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi della Comunità. Di conseguenza, gli atti posti in essere da questi organismi nell'esercizio delle competenze loro attribuite dal diritto comunitario sono imputabili alla Comunità conformemente ai principi generali comuni agli Stati membri di cui all'art. 288, secondo comma, CE (v., in questo senso, sentenza della Corte 2 dicembre 1992, causa C-370/89, SGEEM e Etroy/BEI, Racc. pag. I-6211, punti 12-16).
- 50 Per quanto concerne il mediatore, si deve rilevare che si tratta di un organo istituito dal Trattato, che gli ha attribuito le competenze elencate nell'art. 195, n. 1, CE. Il diritto dei cittadini di adire il mediatore rappresenta uno degli elementi costitutivi della cittadinanza dell'Unione, come previsto dalla seconda parte del Trattato CE.
- 51 Inoltre, con il presente ricorso, il ricorrente mira ad ottenere un risarcimento del preteso danno subito a causa di una negligenza del mediatore nell'esercizio delle funzioni attribuitegli dal Trattato.
- 52 Di conseguenza, il Tribunale è competente a conoscere di una domanda di risarcimento del danno proposta nei confronti del mediatore.

- 53 Questa conclusione non è messa in discussione dagli argomenti dedotti dal mediatore. In primo luogo, infatti, erroneamente il mediatore tenta, in sostanza, di stabilire un parallelo con la giurisprudenza secondo la quale è irricevibile la domanda di risarcimento del danno basata sulla responsabilità derivante dal fatto che la Commissione non abbia avviato un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, in quanto tale istituzione non è tenuta in nessun caso ad avviare il detto procedimento (ordinanza della Corte 23 maggio 1990, causa C-72/90, Asia Motor France/Commissione, Racc. pag. I-2181, punto 13, e ordinanza Smanor e a./Commissione, citata supra al punto 45, punto 30).
- 54 Occorre ricordare, infatti, che il ruolo che il Trattato e la decisione 94/262 hanno attribuito al mediatore differisce, quantomeno in parte, da quello conferito alla Commissione nel caso di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE.
- 55 A questo proposito occorre ricordare che, in caso di ricorso per inadempimento, la Commissione esercita le competenze che le sono attribuite in forza dell'art. 211, primo trattino, CE, nell'interesse generale delle Comunità, al fine di assicurare l'applicazione del diritto comunitario (v., in questo senso, sentenze della Corte 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia, Racc. pag. 359, punto 15, e 29 settembre 1998, causa C-191/95, Commissione/Germania, Racc. pag. I-5449, punto 35). Inoltre, in questo contesto, spetta alla detta istituzione valutare l'opportunità di avviare un procedimento per verificare l'inadempimento (sentenza Commissione/Germania, citata, punto 37).
- 56 Al contrario, per quanto concerne l'esame delle denunce da parte del mediatore, si deve tener conto che il Trattato riconosce a ogni cittadino, da un lato, il diritto soggettivo di presentare al mediatore denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, ad esclusione della Corte e del Tribunale nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, e, dall'altro, il diritto di essere informato in merito al risultato delle indagini condotte al riguardo dal mediatore nei termini previsti dalla decisione 94/262 e dalle disposizioni di esecuzione.

- 57 La decisione 94/262 ha attribuito, poi, 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.
- 58 In secondo luogo, 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 (v. sentenza della Corte 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 d'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 (v., in questo senso, sentenze della Corte 10 luglio 1985, causa 118/83, CMC/Commissione, Racc. pag. 2325, punti 29-31, e 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punto 26; sentenze del Tribunale 26 ottobre 1995, causa T-185/94, Geotronics/Commissione, Racc. pag. II-2795, punto 39, e 15 giugno 1999, causa T-277/97, Ismeri Europa/Corte dei conti, Racc. pag. II-1825, in particolare punto 61, confermata a seguito di ricorso con sentenza della Corte 10 luglio 2001, causa C-315/99 P, Ismeri Europa/Corte dei conti, Racc. pag. I-5281).
- 59 Nel caso di specie il ricorrente 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.

- 60 Alla luce delle suesposte considerazioni, il presente ricorso dev'essere dichiarato ricevibile.

Nel merito

- 61 Il ricorrente contesta al mediatore di aver commesso una serie di illeciti nel contesto dell'esame della sua denuncia. Egli chiede, da un lato, il risarcimento di un danno materiale corrispondente alla retribuzione cui avrebbe avuto diritto in qualità di dipendente di ruolo di grado A fino al raggiungimento dell'età di pensionamento, maggiorata in ragione dei benefici sociali previsti dallo Statuto del personale delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto») ed in considerazione dell'avanzamento e delle promozioni che avrebbe potuto conseguire nel contesto di una normale carriera. In via subordinata, chiede il pagamento della metà di tale importo nell'eventualità in cui il Tribunale dovesse ritenere che le sue possibilità di ottenere lo status di dipendente di ruolo fossero incerte. Dall'altro, il ricorrente chiede il risarcimento dell'asserito danno morale. Egli sostiene di trovarsi, in seguito alla mancata riuscita nel concorso per divenire dipendente di ruolo, in una situazione personale e professionale disastrosa. A causa degli illeciti commessi nel contesto dell'esame della denuncia, il mediatore avrebbe protratto la situazione d'incertezza e d'inquietudine del ricorrente quanto all'evoluzione della propria carriera e alla reintegrazione nei propri diritti. Gli effetti offensivi e distruttivi degli illeciti del mediatore giustificano, secondo il ricorrente, un indennizzo complessivamente pari a euro 124 000 a titolo di risarcimento del danno morale.

- 62 Il Tribunale rileva che, ai sensi dell'art. 288 CE, la responsabilità della Comunità presuppone che il ricorrente provi l'illiceità del comportamento contestato all'organo considerato, il carattere effettivo del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra tale comportamento e il danno lamentato (sentenze della Corte 17 dicembre 1981, cause riunite 197/80-200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3211, punto 5,

e del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-587/93, Ortega Urretavizcaya/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-349 e II-1027, punto 77).

- 63 Occorre, quindi, verificare anzitutto se il mediatore abbia commesso gli illeciti amministrativi asseriti dal ricorrente.
- 64 Il ricorrente contesta al mediatore, in primo luogo, di non avergli consigliato, dal momento della presentazione della denuncia e prima che scadessero i termini per l'impugnazione, di adire o l'amministrazione con un reclamo o, consecutivamente o alternativamente, il Tribunale con un ricorso diretto all'annullamento della decisione della commissione giudicatrice. Con riferimento all'art. 2, n. 5, della decisione 94/262, il ricorrente ritiene che sul mediatore incomba l'obbligo di consigliare ed informare i cittadini. Il mediatore avrebbe dovuto indirizzare il ricorrente nella scelta tra la presentazione di una denuncia al medesimo, da un lato, ovvero la proposizione di un ricorso al Tribunale, dall'altro, ricorso che — secondo il ricorrente — avrebbe avuto senz'altro esito positivo.
- 65 A questo riguardo il Tribunale osserva, anzitutto, che con l'istituzione del mediatore il Trattato ha offerto ai cittadini dell'Unione e, più in particolare, ai funzionari e agli altri agenti della Comunità 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.
- 66 Inoltre, come risulta dall'art. 195, n. 1, CE e dall'art. 2, nn. 6 e 7, della decisione 94/262, queste due rimedi non possono essere esperiti in parallelo. Infatti, se le denunce presentate al mediatore non interrompono i termini di ricorso al giudice comunitario, il mediatore deve nondimeno porre fine al proprio esame e dichiarare la denuncia irricevibile qualora il cittadino interessato abbia contemporaneamente proposto ricorso dinanzi al giudice comunitario in merito agli stessi fatti. Spetta, dunque, al singolo cittadino valutare quale dei due rimedi a disposizione possa meglio soddisfare i suoi interessi.

- 67 Nel caso di specie, il ricorrente non ha contestato la decisione della commissione di concorso mediante un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, né mediante ricorso diretto al giudice comunitario (sentenza del Tribunale 20 giugno 1990, causa T-133/89, Burban/Parlamento, Racc. pag. II-245, punto 17). Al contrario, il ricorrente ha scelto deliberatamente la via extragiudiziale per ricercare una soluzione alla sua controversia con la Commissione, ritenendo che tale via meglio rispondesse ai suoi interessi. Si deve ricordare, in ogni caso, che, ove si tratti di denuncia presentata da un agente delle Comunità, si presume che il ricorrente conosca le modalità di ricorso dinanzi al Tribunale, essendo previste espressamente dallo Statuto (sentenza del Tribunale 18 dicembre 1997, causa T-12/94, Daffix/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-453 e II-1197, punto 116).
- 68 Ciò premesso, come sottolinea il ricorrente, a mente dell'art. 2, n. 5, della decisione 94/262 e dell'art. 3, n. 2, delle disposizioni di esecuzione, il mediatore «può» consigliare al cittadino interessato di rivolgersi ad un'altra autorità e, in un contesto come quello di specie, di presentare un ricorso d'annullamento al Tribunale. Può rispondere al buon espletamento del compito attribuitogli dal Trattato che il mediatore informi sistematicamente il cittadino interessato in merito a quali provvedimenti adottare per meglio soddisfare i suoi interessi, anche indicandogli i rimedi giurisdizionali a sua disposizione e facendogli presente che la denuncia al mediatore non ha effetto sospensivo dei termini di ricorso previsti per tali rimedi. Non esiste, tuttavia, nessuna disposizione espressa che gli imponga di agire in tal senso (ordinanza del Tribunale 30 marzo 2000, causa T-33/99, Méndez Pinedo/BCE, Racc. PI pagg. I-A-63 e II-273, punto 36).
- 69 Di conseguenza, non può contestarsi al mediatore di non aver fatto osservare al ricorrente che la sua denuncia non aveva effetto sospensivo e di non avergli consigliato di adire il giudice comunitario. Sicché il mediatore non ha commesso, in questo contesto, un illecito tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.
- 70 In secondo luogo, il ricorrente contesta al mediatore di essere venuto meno agli obblighi di imparzialità e di obiettività nell'esame della sua denuncia, nella parte in cui ha tenuto conto del parere della Commissione laddove tale parere, in

inglese, lingua della denuncia, era stato presentato successivamente alla scadenza del termine stabilito dal mediatore. Il ricorrente osserva, inoltre, che la versione inglese del parere non corrisponde a quella francese trasmessa inizialmente nella parte relativa alla descrizione dei fatti all'origine della decisione della commissione giudicatrice, in particolare con riguardo al punteggio conseguito dal ricorrente rispetto al punteggio richiesto dal bando di concorso. Il ricorrente sostiene, infine, che alla versione inglese del parere della Commissione sarebbe stato accluso un allegato diverso da quello accluso alla versione francese dello stesso.

- 71 A tal riguardo il Tribunale osserva, anzitutto, che l'art. 4, n. 3, delle disposizioni d'esecuzione si limita a stabilire che il mediatore invita l'istituzione interessata a esprimere il suo parere «entro un determinato periodo di tempo che di norma non supera i tre mesi». Di conseguenza, il termine assegnato dal mediatore all'istituzione interessata non è di decadenza, ragion per cui nulla osta a che il mediatore tenga conto di un parere presentato dall'istituzione successivamente al termine assegnatole. Inoltre, se è pur vero che il ricorrente ha, correttamente, rilevato delle differenze tra le versioni francese ed inglese del parere della Commissione e dei documenti allegati, nondimeno, come sottolineato dal mediatore, i motivi dedotti dalla Commissione per negare al ricorrente la possibilità di presentarsi una seconda volta all'esame orale sono identici in entrambe le versioni. Orbene, poiché il risultato del concorso e, in particolare, il punteggio conseguito alla prova orale non sono stati contestati nell'ambito della presente controversia, i suddetti motivi erano i soli elementi pertinenti per l'esame, da parte del mediatore, della denuncia presentata dal ricorrente.
- 72 Ciò considerato, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, il mediatore, tenendo conto del parere della Commissione, a prescindere dalla sua versione linguistica, non è incorso in un illecito.
- 73 In terzo luogo, il ricorrente osserva che sono passati più di dieci mesi dalle proprie osservazioni sul parere della Commissione alla decisione del mediatore sulla propria denuncia. Il ricorrente si chiede se il mediatore non abbia violato l'obbligo, al medesimo incumbente ai sensi dell'art. 2, n. 9, della decisione 94/262, di informare «quanto prima» la persona che ha presentato la denuncia sul seguito dato alla stessa.

- 74 Il Tribunale rileva, anzitutto, che le disposizioni applicabili non prevedono nessun termine preciso per l'esame delle denunce da parte del mediatore. Solo nella propria relazione annuale per l'anno 1997, adottata il 20 aprile 1998, il mediatore ha dichiarato che «l'obiettivo dovrebbe essere quello di svolgere le indagini necessarie a seguito di una denuncia e di informare il cittadino dell'esito entro un anno, salvo situazioni speciali che richiedono indagini più lunghe» (terzultimo capoverso della prefazione).
- 75 È pacifico che con questa dichiarazione il mediatore si è solo dato un termine indicativo e non perentorio per l'esame delle denunce.
- 76 Tuttavia, occorre precisare che il procedimento dinanzi al mediatore non può protrarsi oltre un tempo ragionevole, che va valutato in funzione delle circostanze specifiche, poiché, diversamente ragionando, risulterebbe violato, in particolare, il principio di sana amministrazione.
- 77 Nella specie, sono passati circa sedici mesi dalla presentazione della denuncia da parte del ricorrente alla decisione del mediatore. Il ricorrente sottolinea, in questa sede, che il mediatore non ha dedotto nessun argomento diretto a dimostrare la necessità di indagini particolarmente lunghe per stabilire che, alla luce delle particolari circostanze del caso, una soluzione amichevole non potesse avere buon esito. Così ragionando il ricorrente dimentica, però, che il Trattato e la decisione 94/262 hanno attribuito al mediatore non solo il compito di ricercare, per quanto possibile, una soluzione conforme allo specifico interesse del cittadino di cui trattasi, ma anche di cercare di eliminare i casi di cattiva amministrazione nell'interesse generale. Orbene, è pacifico che, in seguito all'intervento del mediatore provocato dalla denuncia del ricorrente, la Commissione ha modificato, nell'interesse di una sana amministrazione, la propria prassi amministrativa relativa alla convocazione dei candidati alle prove orali dei concorsi. Ciò premesso, tenuto conto dell'importanza del compito attribuito al mediatore nell'interesse generale, la mancata osservanza del termine nel caso di specie non può, di per sé, costituire per il mediatore una violazione dei propri obblighi. Tale motivo dev'essere, pertanto, respinto.

- 78 In quarto luogo, anche ammesso che il mediatore non sia tenuto a trovare, in ogni caso, una soluzione amichevole per eliminare il caso di cattiva amministrazione dando soddisfazione al cittadino, il ricorrente sottolinea che al mediatore incombe un obbligo di mezzi e che per questo deve tentare di trovare una soluzione di tal genere. Orbene, secondo il ricorrente, il mediatore, nella specie, anziché esaminare con celerità e rigore la denuncia e i pertinenti documenti ad essa relativi e adoperarsi a trovare una soluzione amichevole che lo soddisfacesse, si sarebbe limitato a raccogliere le informazioni della Commissione e a trasmetterle al ricorrente, senza analizzarle, cadendo perfino in errore quanto alla loro rilevanza e traendone conclusioni inadeguate. Il ricorrente rimarca di aver fatto presente al mediatore che una soluzione amichevole non doveva consistere necessariamente in una nuova convocazione alla prova orale, ciò che, del resto, la Commissione si era già rifiutata di fare. Egli sottolinea, nell'atto introduttivo e nella replica, che erano praticabili soluzioni alternative, quali il riesame della prova scritta, l'attribuzione di un posto di consigliere speciale o l'integrazione del ricorrente nell'istituzione senza previo concorso, come sarebbe già accaduto in passato.
- 79 Il Tribunale ricorda, anzitutto, che il mediatore, se è pur vero che a termini della decisione 94/262 ha il compito di ricercare, per quanto possibile, una soluzione conforme allo specifico interesse del cittadino interessato, dispone tuttavia al riguardo di un potere discrezionale molto ampio. Di conseguenza, la responsabilità extracontrattuale del mediatore non può sorgere se non in caso di violazione flagrante e manifesta degli obblighi che gli incombono in questo contesto.
- 80 Come il ricorrente ha giustamente osservato, dall'art. 3, n. 5, della decisione 94/262 e dall'art. 6 delle disposizioni d'esecuzione risulta che il mediatore, per realizzare quest'obiettivo, deve cooperare con l'istituzione interessata e che, in linea di principio, non può limitarsi a trasmettere i pareri dell'istituzione al cittadino di cui trattasi. In particolare, egli deve valutare se sia possibile la ricerca di una soluzione che soddisfi il cittadino e assumere, nel perseguimento di tale obiettivo, un ruolo attivo rispetto all'istituzione considerata.

81 Tuttavia, come si evince dall'art. 6, n. 3, delle disposizioni d'esecuzione, in determinate situazioni la ricerca di una soluzione amichevole non è possibile. In tali fattispecie il mediatore archivia il caso, formulando all'occorrenza un'osservazione critica oppure elaborando una relazione corredata di progetti di raccomandazione per l'istituzione o l'organo considerati.

82 Nel caso di specie risulta tanto dal parere della Commissione relativo alla denuncia 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. Questa posizione è stata confermata altresì dalla risposta della Commissione alla lettera del ricorrente 3 marzo 2000, trasmessa a quest'ultimo il 16 giugno 2000.

83 Orbene, dalla decisione del mediatore, citata supra al punto 29, risulta chiaramente che questi ha tenuto conto del fatto che il suddetto diniego da parte della Commissione era motivato dall'obbligo ad essa incombente di rispettare il principio di non discriminazione tra i candidati di un concorso (v., in questo senso, sentenza del Tribunale 9 novembre 1999, causa T-102/98, Papadeas/Comitato delle regioni, Racc. PI pagg. I-A-211 e II-1091, punto 55) e dalla circostanza che la violazione di questo principio potrebbe comportare l'annullamento del concorso e causare all'istituzione medesima oneri finanziari ed amministrativi notevoli. Del resto, alla luce di queste considerazioni il mediatore ha esaminato nella propria decisione la fondatezza della posizione assunta dalla Commissione nel caso di specie, rilevando che nessun elemento della causa potesse indurre a ritenere che la decisione della Commissione di non consentire al candidato di ripresentarsi all'esame orale fosse stata presa in violazione di una qualsivoglia norma o principio vincolante per tale istituzione.

84 Occorre osservare, inoltre, 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. Pertanto, né il mediatore né la Commissione potevano prendere posizione specifica in merito a tali proposte nel corso del procedimento precedente la proposizione del presente ricorso.

85 Legittimamente il mediatore ha potuto pertanto ritenere nella propria decisione che la ricerca di una soluzione amichevole soddisfacente per il ricorrente non potesse avere buon esito. Il ricorrente non ha, dunque, motivo di contestare al mediatore di aver esaminato la sua denuncia con negligenza, violando l'obbligo di ricercare, nei limiti del possibile, una soddisfacente soluzione amichevole con la Commissione.

86 In quinto luogo, il ricorrente sostiene che, formulando un'osservazione critica nella sua decisione 21 ottobre 1999, il mediatore avrebbe violato l'art. 7 delle disposizioni di esecuzione. In forza di questa norma, infatti, il mediatore potrebbe formulare un'osservazione critica solo se, segnatamente, il caso di cattiva amministrazione non presentasse implicazioni di carattere generale. Orbene, secondo il ricorrente, la circostanza che, nella fattispecie, la Commissione abbia modificato la propria lettera di convocazione e che il caso del ricorrente sia menzionato nella relazione annuale del mediatore per l'anno 1999 dimostrano che il caso di cattiva amministrazione qui accertato presentava implicazioni di tal genere.

87 Il Tribunale ritiene che, anche ammessa una violazione della detta norma da parte del mediatore, non ne deriverebbe in nessun caso un danno al ricorrente. Né la formulazione di un'osservazione critica, infatti, né l'elaborazione di una relazione annuale eventualmente corredata di una raccomandazione all'istituzione in causa sono volte a salvaguardare gli specifici interessi del cittadino di cui trattasi contro un potenziale danno subito in conseguenza di un caso di cattiva amministrazione nell'azione di un'istituzione o di un organo comunitario. Pertanto anche questo motivo dev'essere respinto, senza che occorra procedere alla soluzione della questione sollevata dal ricorrente.

88 Risulta da quanto precede che il ricorrente non ha dimostrato che il mediatore abbia commesso illeciti amministrativi nell'esame della propria denuncia.

89 Il ricorso dev'essere pertanto respinto, senza bisogno di verificare l'effettività dei danni lamentati, sia materiali che morali, e il nesso di causalità tra questi e il comportamento del mediatore.

Sulle spese

90 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

91 Tuttavia, a norma dell'art. 87, n. 3, primo comma, dello stesso regolamento, il Tribunale può, per motivi eccezionali, decidere che ciascuna delle parti sopporti le proprie spese.

92 A questo riguardo occorre tener conto, in primo luogo, che la Commissione ha modificato la propria prassi amministrativa in seguito alla denuncia presentata al mediatore dal ricorrente, ma che di tale modifica proprio il ricorrente non ha potuto in eventuale avvantaggiarsi.

93 In secondo luogo, occorre considerare che le circostanze di fatto nel caso di specie sono simili a quelle di una causa tra le Comunità e i loro dipendenti, in cui, ai sensi dell'art. 88 del regolamento di procedura, le spese sostenute dalle istituzioni e dagli organi comunitari restano a loro carico.

94 Con riguardo a queste circostanze eccezionali, il Tribunale ritiene equo compensare le spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**

- 2) Ciascuna delle parti sopporterà le proprie spese.**

Jaeger

Lenaerts

Azizi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 aprile 2002.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

M. Jaeger