



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 27 ottobre 2016¹

Causa C-337/15 P

**Mediatore europeo
contro**

Claire Staelen

«Impugnazione — Responsabilità extracontrattuale — Trattamento, da parte del Mediatore, di una denuncia riguardante la gestione di un elenco di candidati idonei in un concorso generale — Poteri d'indagine — Obbligo di diligenza — Danno morale»

1. Ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), i cittadini dell'Unione hanno diritto ad una buona amministrazione da parte delle istituzioni, degli organi e organismi dell'Unione nelle questioni che li riguardano. L'obbligo di diligenza, o, per utilizzare termini più espliciti, l'obbligo di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie (in prosieguo: il «principio TUM»)², è inerente al principio di buona amministrazione. Esso si applica in maniera generale all'azione dell'amministrazione dell'Unione nei suoi rapporti con il pubblico³.

2. Tuttavia, ci si domanda se la violazione del diritto ad una buona amministrazione fondi un'azione di risarcimento del danno. In particolare, se la violazione del principio TUM da parte del Mediatore europeo costituisca, in quanto tale, una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione che è preordinato a conferire diritti ai singoli. Questo è, in breve, ciò che la Corte è attualmente chiamata a stabilire, ad oltre dodici anni di distanza dalla fondamentale sentenza nella causa *Lamberts*⁴.

3. In sostanza, il Tribunale ha statuito che la violazione del principio TUM costituisce *di per sé* una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione e che, in quattro distinte occasioni, il Mediatore non ha osservato tale principio nel considerare la denuncia della sig.ra Staelen o in relazione ad essa⁵. In aggiunta, il Tribunale ha statuito che il Mediatore ha omesso di dare riscontro alle sue lettere in un termine ragionevole. In conseguenza di tali violazioni, detto giudice ha riconosciuto alla sig.ra Staelen l'importo di EUR 7 000 a titolo di risarcimento danni per la perdita di fiducia, da parte sua, nell'ufficio del Mediatore e per la sensazione di perdita di tempo e di energia.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — V., in particolare, sentenza del 21 novembre 1991, *Technische Universität München* (C-269/90, EU:C:1991:438, punto 14). Come enunciato infra, non vi è stata uniformità nella denominazione di tale principio, il che mi induce ad adottare un approccio più neutro.

3 — Sentenza del 16 dicembre 2008, *Masdar (UK)/Commissione* (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punto 92).

4 — Sentenza del 23 marzo 2004, *Mediatore europeo/Lamberts* (C-234/02 P, EU:C:2004:174), pronunciata dalla Corte in seduta plenaria (in prosieguo: «*Lamberts*»).

5 — Sentenza del 29 aprile 2015, *Staelen/Mediatore* (T-217/11, EU:T:2015:238) (in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

4. Non sono d'accordo con il Tribunale e ne illustrerò le ragioni nelle presenti conclusioni. Ciò mi induce a consigliare alla Corte di annullare la sentenza impugnata e di statuire sul ricorso presentato in primo grado, respingendo il ricorso della sig.ra Staelen come infondato⁶.

I – Contesto normativo

5. L'articolo 3 della decisione 94/262/CECA, CE, Euratom⁷, dispone che:

«1. Ai fini dell'accertamento di eventuali casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi [dell'Unione], il mediatore effettua di propria⁸ iniziativa, o a seguito di una denuncia, tutte le indagini che ritenga necessarie (...)

2. Le istituzioni e gli organi [dell'Unione] hanno l'obbligo di fornire al mediatore le informazioni che egli richiede loro e gli permettono la consultazione dei loro fascicoli. (...) I funzionari e gli altri agenti delle istituzioni e degli organi [dell'Unione] sono tenuti a testimoniare, a richiesta del mediatore (...).

II – Fatti⁹

6. Il 14 novembre 2006, la sig.ra Staelen ha presentato al Mediatore una denuncia per l'asserita cattiva gestione, da parte del Parlamento, dell'elenco degli idonei del concorso EUR/A/151/98, nel quale ella compariva come uno dei candidati vincitori.

7. Al termine della sua indagine (in prosieguo: l'«indagine iniziale»), il Mediatore, in data 22 ottobre 2007, ha adottato una decisione nella quale ha concluso che il Parlamento non aveva commesso alcun atto di cattiva amministrazione.

8. Il 29 giugno 2010, il Mediatore ha deciso di avviare un'indagine di propria iniziativa, al fine di valutare nuovamente se il Parlamento avesse commesso un atto di cattiva amministrazione (in prosieguo: l'«indagine di propria iniziativa»).

9. Il 31 marzo 2011, il Mediatore ha adottato una decisione mettendo fine alla summenzionata indagine ed ha ritenuto, ancora una volta, che il Parlamento non avesse compiuto alcun atto di cattiva amministrazione.

III – Procedimento dinanzi al Tribunale

10. Con atto introduttivo depositato il 20 aprile 2011, la sig.ra Staelen ha presentato un ricorso per risarcimento danni nei confronti del Mediatore inteso ad ottenere il risarcimento del danno asseritamente subito in conseguenza del trattamento, da parte del Mediatore stesso, della sua denuncia, menzionata supra al punto 6.

6 — Con ordinanze del 29 giugno 2016, Mediatore europeo/Staelen (C-337/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:670) e del 20 luglio 2016, Staelen/Mediatore europeo (C-338/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:599), la Corte ha respinto l'impugnazione principale della sig.ra Staelen e la sua impugnazione incidentale avverso la sentenza impugnata.

7 — Decisione del Parlamento europeo, del 9 marzo 1994, sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (GU 1994, L 113, pag. 15).

8 — Sebbene la maggior parte dei fatti in questione riguardino il suo predecessore, per ragioni di coerenza farò riferimento all'attuale titolare dell'ufficio del Mediatore – vale a dire la sig.ra Emily O'Reilly – che è Mediatore dal 1° ottobre 2013.

9 — I punti da 1 a 42, dei 339 punti della sentenza impugnata, espongono compiutamente i fatti alla base di tale procedimento.

11. A seguito dell'udienza pubblica del 9 aprile 2014, il Tribunale, nella sentenza impugnata, ha parzialmente accolto il ricorso della sig.ra Staelen ed ha ordinato al Mediatore di versarle l'importo di EUR 7 000. Il Tribunale ha respinto il ricorso quanto al resto ed ha ordinato a ciascuna parte di sopportare la metà delle spese sostenute dall'altra parte.

IV – Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni

12. Con impugnazione depositata dinanzi alla Corte il 6 luglio 2015, il Mediatore chiede che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata (1) nella parte in cui quest'ultima conclude che (a) il Mediatore ha commesso diversi illeciti che costituiscono violazioni sufficientemente qualificate del diritto dell'Unione, (b) è stato accertato un danno morale e (c) sussiste un nesso di causalità tra gli illeciti individuati dal Tribunale e detto danno morale, e (2) nella parte in cui il Mediatore è condannato a risarcire un danno di importo pari a EUR 7 000;
- respingere il ricorso in quanto infondato a seguito dell'annullamento della sentenza del Tribunale;
- in subordine, rinviare la causa dinanzi al Tribunale a seguito dell'annullamento della sentenza impugnata;
- decidere sulle spese secondo giustizia ed equità.

13. Nella sua comparsa di risposta, depositata dinanzi alla Corte l'8 ottobre 2015, la sig.ra Staelen chiede alla Corte di:

- respingere l'impugnazione in quanto parzialmente irricevibile e, comunque, infondata;
- condannare il Mediatore al pagamento di EUR 50 000 a titolo di risarcimento del danno morale;
- condannare il Mediatore al pagamento della totalità delle spese relative sia al presente procedimento d'impugnazione sia a quello di primo grado.

14. Soltanto il Mediatore ha presentato difese orali all'udienza del 6 settembre 2016.

V – Analisi

A – Considerazioni introduttive

15. Preliminarmente, rilevo che il secondo capo della domanda contenuto nella comparsa di risposta della sig.ra Staelen avverso l'impugnazione del Mediatore, con il quale ella chiede alla Corte di condannare quest'ultimo al pagamento di EUR 50 000 a titolo di risarcimento del danno morale, è manifestamente irricevibile ai sensi dell'articolo 174 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, in quanto la sua portata eccede quella delle conclusioni che possono essere formulate nella comparsa di risposta a un'impugnazione¹⁰.

16. Passando all'impugnazione del Mediatore, osservo che essa si fonda su cinque motivi.

¹⁰ — V., riguardo al regolamento di procedura della Corte attualmente in vigore, le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Commissione/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:340, paragrafo 8) e, con riferimento al precedente regolamento di procedura, la sentenza del 5 luglio 2011, Edwin/UAMI, C-263/09 P, EU:C:2011:452, punti 83 e 84. Nella causa C-338/15 P, la sig.ra Staelen ha chiesto alla Corte di condannare il Mediatore al pagamento del medesimo importo.

17. Nello specifico, il Mediatore afferma che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel considerare che: (i) una mera violazione del principio TUM sia sufficiente a dimostrare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata; (ii) una spiegazione convincente fornita da un'istituzione nel corso di un'indagine del Mediatore non lo esoneri dalla sua responsabilità di assicurarsi che i fatti cui tale spiegazione poggia siano certi; (iii) le risposte irragionevolmente tardive alle lettere della sig.ra Staelen comportino una violazione del diritto dell'Unione sufficientemente qualificata, che fa sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione; (iv) la perdita di fiducia della sig.ra Staelen nell'ufficio del Mediatore possa essere qualificata come danno morale senza fornire al riguardo alcuna spiegazione; (v) l'esistenza di un nesso di causalità tra tale perdita di fiducia ed un illecito imputato al suo ufficio.

18. Come chiarito in udienza, quanto alle parti dalla seconda alla quarta del primo motivo di impugnazione, quanto alla seconda parte del secondo motivo di impugnazione e quanto al terzo e quarto motivo di impugnazione, il Mediatore contesta sia il merito delle conclusioni della sentenza impugnata che l'assolvimento, da parte del Tribunale, del proprio obbligo di motivazione. In ogni caso, la questione dell'eventuale contraddittorietà o insufficienza della motivazione di una sentenza del Tribunale costituisce una questione di diritto che può, in quanto tale, essere sollevata nell'ambito di un'impugnazione¹¹. In aggiunta, in ragione della sua natura specifica, un errore formale consistente in una motivazione insufficiente o totalmente carente ravvisabile in una decisione resa in primo grado può verosimilmente rendere difficile per la Corte, in sede di impugnazione, escludere un errore sul merito, nel qual caso questi due motivi possono intrecciarsi¹². In quest'ottica, ai fini delle presenti conclusioni, trovo più opportuno analizzare la motivazione della sentenza oggetto di impugnazione separatamente, dopo avere esaminato il merito di ogni motivo di impugnazione. Mi accingo a far ciò.

B – Primo motivo di impugnazione: configurabilità della responsabilità dell'Unione in ragione della violazione, da parte del Mediatore, del principio TUM nel corso dell'indagine iniziale

1. Argomenti delle parti

19. Il primo motivo di impugnazione del Mediatore si articola in quattro parti: una parte iniziale che fa riferimento ad un errore di diritto, da parte del Tribunale, nello statuire in via generale che qualsiasi violazione del principio TUM comporti una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, e tre parti relative a tre casi in cui il Tribunale ha statuito che il Mediatore ha violato detto principio in tal modo, nel contesto dell'indagine iniziale. Queste tre parti riguardano: (i) la distorsione, da parte del Mediatore, nella sua decisione del 22 ottobre 2007, del contenuto del parere del Parlamento europeo del 27 marzo 2007; (ii) l'asserita omessa indagine, da parte del Mediatore, sulla questione se il Parlamento avesse informato le altre istituzioni dell'inserimento della sig.ra Staelen nell'elenco dei candidati vincitori del concorso generale EUR/A/151/98 (in prosieguo: «l'informazione in questione»); e (iii) l'asserita omessa indagine sulla circostanza della trasmissione o meno dell'informazione in questione alle direzioni generali del Parlamento stesso (in prosieguo: le «DG»).

20. Il Mediatore ritiene che l'approccio generale adottato dal Tribunale, in particolare al punto 86 della sentenza impugnata, non sia compatibile con il diritto dell'Unione. Egli sostiene che le pronunce citate non supportino il giudizio del Tribunale. Inoltre, il Mediatore ritiene che il Tribunale fosse in torto a statuire, ai punti da 141 a 145 della sentenza impugnata, che i tre singoli episodi esaminati comportassero delle violazioni sufficientemente qualificate del diritto dell'Unione.

11 — Sentenza del 16 dicembre 2008, Masdar (UK)/Commissione (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punto 76 e giurisprudenza citata).

12 — V., ad esempio, sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/CEVA e Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, punti da 67 a 69). V. anche sentenza del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione (C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, punto 89).

21. La sig.ra Staelen afferma che il Mediatore confonde la discrezionalità nell'avviare un'indagine, che viene a questo riconosciuta dall'articolo 3 della decisione 94/262, con le modalità di conduzione di tale indagine, e che il Mediatore è in torto nel sostenere che la sentenza impugnata sottintenda che qualsiasi errore costituisca una violazione del principio TUM e configuri una sua responsabilità. La sig.ra Staelen prosegue asserendo che la questione di se il Mediatore abbia distorto il parere del Parlamento del 22 marzo 2007 è una valutazione di fatto non sindacabile in sede di impugnazione. La sig.ra Staelen sostiene che il Mediatore stia richiedendo alla Corte di temperare le condizioni che governano la responsabilità extracontrattuale del ricorrente e che ciò si porrebbe in contrasto con la sentenza nella causa Lamberts. Inoltre, in replica alla seconda e alla quarta parte del primo motivo di impugnazione, la sig.ra Staelen sostiene che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto.

2. Valutazione

a) Ricevibilità

22. La censura della sig.ra Staelen, secondo la quale la prima e la terza parte del primo motivo di impugnazione sarebbero irricevibili in quanto relative a valutazioni di fatto, è infondata.

23. Infatti, la prima parte del primo motivo verte su un punto di puro diritto, in quanto riguarda la questione se una violazione del principio TUM comporti una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione preordinato a conferire diritti ai singoli. Quanto alle altre parti del primo motivo di impugnazione, sebbene effettivamente collegate a valutazioni di fatto – vale a dire, in relazione alla trasmissione dell'informazione in questione – l'obiezione del Mediatore è di natura giuridica: se l'assenza di indagine da parte sua in ordine a tale trasmissione (o mancata trasmissione) comportasse una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione. Quanto meno, come sostenuto dal Mediatore nella propria comparsa di risposta, ciò richiede di prendere in considerazione la qualificazione giuridica dei fatti compiuta dal Tribunale e le conclusioni giuridiche che esso ha tratto dagli stessi, che ovviamente la Corte è competente a controllare in sede di impugnazione¹³.

b) Prima parte del primo motivo di impugnazione: parametro applicabile per valutare se il Mediatore abbia violato il principio TUM in un modo tale da generare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione

i) Riflessioni generali sull'ambito di applicazione del principio TUM

24. Il dovere di esaminare attentamente ed in maniera imparziale tutti gli aspetti pertinenti della fattispecie è ben radicato nel diritto amministrativo dell'Unione. Esso è di importanza imprescindibile per il buon funzionamento dell'amministrazione, sebbene non si tratti di una nozione con contorni giuridici precisamente definiti¹⁴. È forse per questa ragione che, talvolta, si è fatto riferimento al principio TUM come al principio o dovere di «diligenza», di «prudenza» o di «sollecitudine» e forse per la medesima ragione esso è servito da sostegno per altri principi basilari del diritto amministrativo ad esso contigui, quali quello di imparzialità e di trattamento tempestivo dei casi¹⁵.

13 — V., tra l'altro, sentenza del 19 luglio 2012, Alliance One International e Standard Commercial Tobacco/Commissione e Commissione/Alliance One International (C-628/10 P e C-14/11 P, EU:C:2012:479, punto 84).

14 — In termini analoghi, v. Craig, P., commento all'articolo 41 della Carta, in Peers, S., e al. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, pag. 1078, al paragrafo 41.28.

15 — V., su tale questione, Mihaescu Evans, B., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, vol. 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden, 2015, pagg. 392 e segg. (v., in particolare, pagg. da 394 a 401 riguardanti le incongruenze tassonomiche nell'affrontare tale materia).

25. L'aspetto di tale principio (o dovere) che viene principalmente in rilievo nel caso presente riguarda l'estensione dell'obbligo dell'amministrazione di chiarire ed esaminare i presupposti di fatto di un caso individuale.

26. La peculiarità del caso presente non è legata, in quanto tale, alla questione se il Tribunale avesse ragione a ritenere che il Mediatore, in svariate occasioni, aveva violato il principio TUM. Piuttosto, essa è riferita principalmente all'interrogativo se il Tribunale fosse nel giusto nello statuire che le violazioni in questione erano di una rilevanza tale da configurare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Tali questioni mi inducono a riflettere brevemente, nel prosieguo, sull'ambito di applicazione del principio TUM.

27. Innanzitutto, il principio TUM si manifesta a due livelli differenti: all'interno del sistema amministrativo dell'Unione e al livello dello Stato membro, nel momento in cui alle norme dell'Unione viene data attuazione da parte delle amministrazioni nazionali. Il fulcro delle presenti conclusioni è costituito dal primo¹⁶.

28. In breve, il principio TUM coinvolge due punti di vista contrastanti: l'attenzione per l'interesse dell'amministrazione e la considerazione degli interessi dei soggetti privati.

29. Da una parte, ovviamente l'amministrazione non è onnisciente. Chiederle di adottare misure d'indagine anche in relazione alle questioni minori quando il risultato avrebbe poca importanza per il trattamento di una fattispecie potrebbe sembrare sproporzionato e in contrasto con l'utilizzo efficiente delle risorse pubbliche. In aggiunta, a seconda delle circostanze, è evidente che, talvolta, sarà più ragionevole chiedere ai singoli interessati, i cui casi vengono trattati, di fornire le informazioni richieste, laddove tali informazioni possano essere agilmente fornite dagli stessi¹⁷ – in particolare nei casi riguardanti domande proposte da questi ultimi. Inoltre, è possibile che l'interazione con altre disposizioni, quali quelle che disciplinano la riservatezza, limiti la capacità dell'amministrazione di procurarsi informazioni ulteriori. Infine, il principio TUM non è un rimedio universale. Sebbene imponga all'amministrazione di agire con diligenza ed attenzione, esso non richiede all'amministrazione di proteggere gli operatori economici da qualsiasi danno derivante da rischi commerciali normali¹⁸.

30. Dall'altra parte, le pubbliche amministrazioni sono tipicamente organizzazioni di grandi dimensioni e ben attrezzate e, pertanto, più adatte dei privati a trattare i casi, fornire pareri e procurarsi le informazioni pertinenti¹⁹. Perciò, mentre ai singoli può essere richiesto di collaborare all'indagine trasmettendo tutte le informazioni che sono in grado di fornire, l'amministrazione cionondimeno deve condurre detta indagine con la massima diligenza possibile al fine di dissipare i dubbi esistenti²⁰. In punto di fatto, le autorità devono valersi d'ufficio di tutte le possibilità di accertamento dei fatti dai quali dipende nel caso concreto l'applicazione delle norme dell'Unione²¹. Perciò, sussistono dubbi sulla possibilità di temperare il principio TUM per motivi di alleggerimento del carico amministrativo o di riduzione della spesa pubblica, eccetto laddove non agire in questo modo comporterebbe

16 — Per quanto riguarda il secondo, per un contributo svedese, v. Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Stockholm, 2006, pagg. 489 e segg.

17 — V., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 1986, *Irish Grain Board* (254/85, EU:C:1986:422, punto 19). V. Hoffmann, H., «Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice», in Jacobs, L., e Baglay, S. (a cura di), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives*, Ashgate, Farnham, 2013, pag. 165.

18 — Sentenza del 16 dicembre 2008, *Masdar (UK)/Commissione* (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punto 93).

19 — V., in tal senso, sentenza del 28 giugno 2007, *Internationaler Hilfsfonds/Commissione* (C-331/05 P, EU:C:2007:390, punto 24).

20 — V., in tal senso, sentenza dell'11 novembre 1986, *Irish Grain Board* (254/85, EU:C:1986:422, punto 16).

21 — V., con riferimento all'obbligo per le autorità nazionali di accertare i fatti quando danno attuazione al diritto dell'Unione, sentenza del 21 settembre 1983, *Deutsche Milchkontor e a.* (da 205/82 a 215/82, EU:C:1983:233, punto 35).

chiaramente che tale carico o la spesa eccederebbero i limiti di quanto ragionevolmente esigibile²². Da ultimo, non vi è ragione di temperare gli obblighi discendenti dal principio TUM laddove il risultato dell'indagine dell'amministrazione in un determinato caso potrebbe condurre all'applicazione di una sanzione²³.

31. In questo scenario, all'interno di un'Unione basata sul principio di legalità, è di importanza centrale che l'amministrazione dell'Unione si sforzi continuamente di adottare decisioni che siano corrette nel merito, in linea con il principio generale secondo cui le autorità amministrative devono agire conformemente alla legge. Pertanto, nell'esaminare un caso determinato, le autorità dell'Unione devono raccogliere, nella maniera più rapida e tempestiva, tutte le informazioni che, alla luce delle circostanze, si rivelino di conseguenza necessarie e sufficienti, di modo che il risultato perseguito possa superare con successo l'eventuale sindacato giurisdizionale. Le informazioni raccolte dall'amministrazione devono, quanto meno, far sì che la soluzione che essa intende dare al caso pendente appaia idonea e non irragionevole²⁴. Non è pertanto possibile escludere che un'autorità possa dover impiegare risorse maggiori rispetto a quelle inizialmente considerate.

32. Chiarito tutto ciò, resta il fatto che, non essendo presente alcuna indicazione nell'articolo 41 della Carta o altrove nel diritto primario, la valutazione se l'amministrazione abbia ottemperato al proprio obbligo di esaminare tutti gli aspetti rilevanti di una fattispecie ad un livello soddisfacente è intrinsecamente collegata al caso concreto. Per essere più precisi, essa dipenderà soprattutto da due elementi: in primo luogo, dalle *circostanze di fatto* di detto caso e, in secondo luogo, dall'interpretazione delle *specifiche norme dell'Unione* che disciplinano il procedimento in questione e le attività dell'amministrazione al riguardo²⁵.

33. Da ultimo, per quanto concerne la questione del danno, dall'esame della giurisprudenza consegue che una violazione del principio TUM può, in linea di principio, dare luogo al relativo risarcimento²⁶. In particolare, il Tribunale (quale è attualmente) ha specificato che «la constatazione di una irregolarità che non verrebbe commessa, in circostanze analoghe, da una amministrazione normalmente prudente e diligente consente di concludere che il comportamento dell'istituzione [dell'Unione] ha configurato un'illiceità tale da far sorgere la responsabilità [dell'Unione] a titolo dell'[articolo 340, TFUE]»²⁷. L'utilizzo da parte del Tribunale del termine «consente» sembra indicare

22 — V., per quanto riguarda i limiti, per le autorità nazionali, alla possibilità di valersi dell'articolo 36 del Trattato CEE (ora articolo 36, TFUE), sentenza del 20 maggio 1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67, punto 18).

23 — V., in tal senso, con le norme che disciplinano la questione collegata – benché differente – dell'onere della prova, quali l'articolo 3 del Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato (GU 2003, L 1, pag. 1), come modificato, e, ad esempio, sentenza del 3 aprile 2014, Francia/Commissione (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punto 63) sull'interazione tra il principio TUM e le regole sulla prova.

24 — V., in tal senso, sentenza del 22 ottobre 1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402, punto 13).

25 — V., come esempio di ciò, sentenza del 6 novembre 2008, Paesi Bassi/Commissione (C-405/07 P, EU:C:2008:613, punti 56, 57, 66 e 67).

26 — V. sentenza del 16 dicembre 2008, Masdar (UK)/Commissione (C-47/07 P, EU:C:2008:726, punto 91).

27 — V. sentenze del 12 luglio 2001, Comafra e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, EU:T:2001:184, punto 134), e del 17 marzo 2005, Agraz e a./Commissione (T-285/03, EU:T:2005:109, punto 40) [ribaltata, all'esito dell'impugnazione, con sentenza del 9 novembre 2006, Agraz e a./Commissione (C-243/05 P, EU:C:2006:708) limitatamente alla questione del danno; la Commissione non ha proposto impugnazione avverso la decisione relativa alla violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione].

che questa verifica non sostituisce i criteri tradizionali per l'accertamento della responsabilità extracontrattuale dell'Unione: tuttavia, i termini utilizzati in giurisprudenza variano²⁸. Nella sua giurisprudenza, la Corte non ha stabilito una verifica comparativa di quel tipo²⁹, facendo invece riferimento ad una «negligenza manifesta»³⁰.

ii) Nel merito

34. A fronte di tale quadro introduttivo, analizzerò ora l'approccio, criticato dal Mediatore, che il Tribunale ha adottato nella sentenza impugnata e, più specificamente, i punti da 85 a 88 della stessa.

35. Al punto 86 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito che «una mera violazione del [principio TUM] è sufficiente a dimostrare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata»³¹. Come affermato dal Mediatore, tale asserzione costituisce una distorsione della giurisprudenza: la Corte ha costantemente affermato che, nell'ipotesi in cui l'organo dell'Unione in questione «[disponga] solamente di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto [dell'Unione] può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata»³². E ciò non può destare stupore. Infatti, la responsabilità da parte dell'Unione presuppone che l'organo dell'Unione in questione abbia violato i limiti del proprio potere discrezionale *in maniera grave e manifesta*; non costituendo la natura generale o individuale dell'atto adottato da quell'organo un criterio determinante per individuare tale limite³³. Il sorgere della responsabilità dipenderà da una serie non esaustiva di elementi, ivi compreso, a titolo meramente esemplificativo, il grado di discrezionalità lasciato all'organo dell'Unione³⁴. In altre parole, non tutti gli errori: sono sufficienti per configurare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione; è richiesto qualcosa di più. La giurisprudenza della Corte cui si è fatto riferimento supra al paragrafo 33 attinente al principio TUM lo conferma: la mancanza di diligenza deve essere *manifesta*. In caso contrario, vi sarebbe poca differenza tra un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE e un ricorso per risarcimento danni ai sensi dell'articolo 268 TFUE.

28 — Per esempio, nella sentenza del 12 luglio 2001, Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, EU:T:2001:184, punto 144), l'(attuale) Tribunale ha aggiunto che «la constatazione di un errore o di un'irregolarità da parte di un'istituzione non è sufficiente in sé per far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'[Unione], a meno che tale errore o irregolarità non sia caratterizzato da una mancanza di diligenza o di prudenza.» (il corsivo è mio). Nella sentenza del 18 settembre 1995, Nölle/Consiglio e Commissione (T-167/94, EU:T:1995:169, punto 89) (in prosieguo: «Nölle II»), l'(attuale) Tribunale ha distinto tra la totale inosservanza del principio TUM e la semplice valutazione inadeguata circa l'estensione degli obblighi da esso discendenti.

29 — Cfr. sentenza del 28 giugno 2007, Internationaler Hilfsfonds/Commissione (C-331/05 P, EU:C:2007:390, punto 24), che per inciso ha fatto riferimento, nell'ambito di un procedimento per il risarcimento dei danni, a «tutta la diligenza che una grande organizzazione bene attrezzata deve ai suoi amministratori».

30 — Sentenza del 9 dicembre 1965, Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies and usines de la Providence e a./Alta autorità (29/63, 31/63, 36/63, da 39/63 a 47/63, 50/63 e 51/63, EU:C:1965:120, pag. 937) (risarcimento riconosciuto) e del 30 gennaio 1992, Finsider e a./Commissione (C-363/88 e C-364/88, EU:C:1992:44, punto 22) (risarcimento non riconosciuto). V. anche sentenza del 15 marzo 1995, COBRECAF e a./Commissione (T-514/93, EU:T:1995:49, punto 70), in cui l'(attuale) Tribunale ha fatto riferimento ad una «evidente mancanza di diligenza».

31 — Il termine utilizzato nella versione francese della sentenza – la lingua processuale – è «suffit» (è sufficiente).

32 — V., ad esempio, sentenze del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punto 44); del 12 luglio 2005, Commissione/CEVA e Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445, punto 65); e del 19 aprile 2007, Holcim (Deutschland)/Commissione (C-282/05 P, EU:C:2007:226, punto 47) (il corsivo è mio).

33 — Sentenza del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punto 46); v. anche sentenza, del 19 aprile 2007, Holcim (Deutschland)/Commissione (C-282/05 P, EU:C:2007:226, punto 49).

34 — V. sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punti da 55 a 57).

36. Non solo la sentenza nella causa *Schneider Electric*, che il Tribunale cita come precedente, non supporta la posizione adottata nella sentenza impugnata, ma³⁵, ciò che è più grave, l'affermazione al punto 86 di tale sentenza non è compatibile con il – corretto – richiamo della giurisprudenza che regola le condizioni per la configurabilità della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, esposta ai punti 71 e 72 della medesima sentenza.

37. Inoltre, le affermazioni del Tribunale di cui ai punti precedenti il punto 86 della sentenza impugnata non giustificano le conclusioni tratte in quest'ultimo.

38. In primo luogo, il Tribunale ha affermato, al suddetto punto 86 della sentenza impugnata, che il Mediatore non dispone di un potere discrezionale quanto al rispetto, in un caso concreto, del principio di diligenza. Tale affermazione, seppur corretta, è estrapolata dal suo contesto. È vero infatti che il potere discrezionale del Mediatore non lo solleva dal rispetto del principio TUM, in quanto questo costituisce un principio generale di diritto che l'amministrazione dell'Unione deve osservare in ogni occasione³⁶. Tuttavia, nonostante ciò rimane il fatto che, alla luce di quanto ho esposto supra al paragrafo 32, l'osservanza di detto principio dipenderà, innanzitutto, da se ed in che modo il Mediatore deciderà di condurre la propria indagine. Infatti, il rispetto del principio TUM è una questione di circostanze. Perciò, per quanto riguarda le attività del Mediatore, l'osservanza del principio TUM dipenderà dalle circostanze del caso di specie, che, a loro volta, dipenderanno dalle modalità con cui questi abbia esercitato il proprio ampio potere discrezionale.

39. Significativamente, il Tribunale sembra essere consapevole di tale problema. Infatti, esso tenta immediatamente di limitare la portata dell'affermazione generale fatta al punto 86 della sentenza impugnata, osservando, al punto 87, che non ogni irregolarità commessa dal Mediatore costituisce una violazione del principio TUM, ma solo quelle che gli impediscono di esaminare con diligenza e imparzialità tutti gli elementi pertinenti³⁷.

40. In secondo luogo, un argomento chiave che ha indotto il Tribunale a ritenere, come ha fatto, che la violazione da parte del Mediatore del principio TUM fosse sufficiente per affermare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione, emerge dall'ultima frase del punto 85. Qui, il Tribunale postula che il rispetto del principio TUM da parte del Mediatore sia particolarmente importante, in ragione dei compiti conferitigli in forza dell'articolo 228, paragrafo 1, TFUE, e dell'articolo 3, paragrafo 1, della decisione 94/262.

41. In termini chiari, attraverso tale dichiarazione di principio, il Tribunale ha chiesto al Mediatore di essere «più santo del Papa». Tuttavia, tale nozione è in contrasto con la decisione della Corte nella causa *Lamberts*, che ha collocato il Mediatore sullo stesso piano degli altri organi dell'Unione con riferimento alla responsabilità extracontrattuale dell'Unione stessa. La peculiare natura della funzione del Mediatore, come rilevato nella sentenza *Lamberts*, non richiede l'applicazione di uno standard più severo. Piuttosto, si potrebbe sostenere che l'applicazione di uno standard siffatto sarebbe deleterio per le modalità di funzionamento del Mediatore, che consistono nell'assicurare che gli organi dell'Unione

35 — Sentenza dell'11 luglio 2007, *Schneider Electric/Commissione* (T-351/03, EU:T:2007:212, punti 117 e 118): «qualora l'istituzione in questione disponga solo di un potere discrezionale considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per affermare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata del diritto comunitario (...). Lo stesso vale qualora l'istituzione convenuta sia venuta meno ad un obbligo generale di diligenza [v., in tal senso, sentenza della Corte del 27 marzo 1990, *Grifoni/CEEA* (C-308/87, EU:C:1990:134, punti 13 e 14)] o abbia proceduto ad un'applicazione distorta delle pertinenti norme sostanziali o procedurali» (il corsivo è mio). In aggiunta, la Corte non ha statuito in quest'ultima sentenza che qualsiasi violazione del principio TUM sia sufficiente per configurare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

36 — V. Hoffman, H., op. cit., pagg. 153 e 154, che sostiene che «le norme ed i principi [di diritto amministrativo dell'Unione] applicabili si riferiscono a tutti gli aspetti dell'attività amministrativa, sia che si tratti di normativa subordinata e produzione normativa amministrativa, sia che si tratti dell'adozione di una singola decisione (aggiudicazione). Essi si applicano a prescindere dalla questione se una decisione debba basarsi su criteri oggettivi o se l'amministrazione disponga di un certo livello di potere discrezionale», e, nello specifico, a pag. 158, che «il principio dell'obbligo di diligenza si applica a tutti i passaggi del procedimento amministrativo».

37 — È ugualmente significativo il fatto che, come affermato dal Mediatore, al punto 205 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ritenuto che il Mediatore abbia violato il principio TUM nell'ambito dell'indagine di propria iniziativa, nella parte II.C.2 di tale sentenza, in ragione di errori manifesti di valutazione.

osservino il principio di buona amministrazione volontariamente e, laddove ciò non avvenga, nel ricorrere a misure non coercitive (di «soft law») ³⁸. In particolare, egli ha un ampio potere discrezionale per condurre le proprie indagini come ritiene opportuno ed è soggetto ad una mera obbligazione di mezzi ³⁹. A differenza di quanto affermato dalla sig.ra Staelen, tale potere discrezionale non riguarda soltanto la questione se aprire o meno un'indagine, ma si estende anche al «seguito da dar[e] alle denunce» ⁴⁰ – ivi inclusa l'opportunità di applicare una misura investigativa ai sensi dell'articolo 3, paragrafi 2 e 3, della decisione 94/262. Questo spiega perché la Corte ha statuito che solamente «*in circostanze del tutto eccezionali* un cittadino possa dimostrare che il Mediatore sia incorso in una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto [dell'Unione] nell'espletamento dei propri compiti tale da arrecargli un danno» ⁴¹. La responsabilità per *ogni e qualsiasi* violazione del principio TUM, come dimostrato dalla sentenza impugnata, minaccia tale potere discrezionale e, di conseguenza, detta funzione.

42. Inoltre, ritenere, come ha fatto il Tribunale, che il Mediatore debba fungere da esempio, comporta che le sue opinioni siano in qualche misura più valide di altre. Tuttavia, se così fosse, allora sarebbe illogico per la Corte rifiutare di riconoscere un effetto vincolante alle decisioni del Mediatore rispetto ad una questione relativa all'osservanza del principio di buona amministrazione da parte di un organo dell'Unione, come viceversa ha fatto ⁴².

43. Ritengo pertanto che, statuendo, al punto 86 della sentenza impugnata, che «una mera violazione del [principio TUM] è sufficiente a dimostrare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata», il Tribunale abbia commesso un errore di diritto.

44. Infine, il Tribunale ha altresì statuito, al punto 88 della sentenza impugnata, che il principio TUM è preordinato a conferire diritti ai singoli. Poiché il Mediatore non contesta tale constatazione, le seguenti osservazioni costituiscono un mero *obiter* da parte mia.

45. Come precedente a sostegno di tale tesi, il Tribunale ha citato la sua stessa giurisprudenza, che ha fatto riferimento al principio TUM come a «una norma posta a tutela dei singoli» ⁴³. Per quanto a mia conoscenza, la Corte non si è mai pronunciata in tal senso ⁴⁴. Da una parte, l'articolo 41 della Carta, che comprende il principio TUM, è rubricato come «diritto» ad una buona amministrazione, figurando nel titolo V, intitolato «Cittadinanza». Inoltre, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1 della Carta stessa, i «diritti» possono essere «esercita[ti]» e l'amministrazione dell'Unione è vincolata a «rispetta[rli]», ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1 della Carta ⁴⁵.

46. Dall'altra parte, come affermato nelle spiegazioni fornite come guida all'articolo 52, paragrafo 5, della Carta, i diritti che devono essere rispettati sono diritti *soggettivi*. A questo punto, si potrebbe sostenere che il reale scopo del principio TUM sia di proteggere il bene comune assicurando che l'amministrazione in generale agisca in maniera conforme al principio di legalità. Ciò si rivela vero in particolare per il Mediatore, che non è tenuto a concedere al denunciante il provvedimento richiesto con la denuncia, ma piuttosto ad individuare i casi di cattiva amministrazione nell'azione

38 — V., in questo senso, sentenza del 28 giugno 2007, Internationaler Hilfsfonds /Commissione (C-331/05 P, EU:C:2007:390, punto 26).

39 — Lamberts, punto 50.

40 — Lamberts, punto 52.

41 — Lamberts, punto 52 (il corsivo è mio). Suski, M., commentando detta sentenza in Common Market Law Review, n. 42, Kluwer Law, Paesi Bassi, 2005, pag. 1773, afferma che la Corte ha delineato un «principio di autolimitazione».

42 — V., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2007, Komninou e a./Commissione (C-167/06 P, non pubblicata, EU:C:2007:633, punto 44).

43 — Nölle II, punto 76.

44 — Con riferimento alla questione se i poteri del Mediatore in forza della decisione 94/262 attribuiscano diritti ai privati, l'(attuale) Tribunale ha risposto a tale interrogativo in maniera negativa, v. sentenza del 10 aprile 2002, Lamberts/Mediatore europeo (T-209/00, EU:T:2002:94, punto 87).

45 — La Carta è diventata vincolante da quando è stata pronunciata la sentenza della Corte nella causa Lambert. A tal riguardo, la sentenza Nölle II (GU 2007, C 303, pag. 17) è menzionata, nelle spiegazioni fornite come guida all'interpretazione della Carta, in relazione all'articolo 41 della stessa, di cui, ai sensi del terzo comma dell'articolo 6, paragrafo 1 del TUE e dell'articolo 52, paragrafo 7 della Carta medesima, si deve tenere conto per la sua interpretazione.

dell'amministrazione dell'Unione, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 94/262. Tale obiettivo può coincidere con l'interesse privato di un singolo – in questo caso la sig.ra Staelen – ma non si può sempre presumere che sia così. Una lettura attenta della sentenza Nölle II sembra confermarlo: detta sentenza fa specifico riferimento alla posizione, giuridica o di fatto, in cui le persone coinvolte in un procedimento amministrativo vi partecipano⁴⁶. È per tale ragione che, come illustrato infra al paragrafo 91, ritengo che per stabilire se, in un caso determinato, l'inosservanza di tale principio comporti la violazione di un diritto riconosciuto ad un singolo, occorra esaminare le circostanze.

47. Di conseguenza, ritengo che il punto 88 della sentenza impugnata sia eccessivamente categorico. Tuttavia, prendo atto del fatto che il Mediatore non ha impugnato tale parte della sentenza.

48. Ad ogni buon conto, da quanto sopra consegue che la prima parte del suo primo motivo di impugnazione è fondata.

c) Seconda parte del primo motivo di impugnazione: gravità della violazione del principio TUM consistente nella distorsione del parere del Parlamento del 22 marzo 2007

49. La seconda parte del primo motivo di impugnazione è anch'essa fondata.

50. Infatti, il Tribunale ha equiparato, al punto 142 della sentenza impugnata, l'errore consistente nel deformare il contenuto del parere del Parlamento del 22 marzo 2007 a una mancanza di diligenza nell'istruzione del fascicolo, che comportava una violazione del diritto dell'Unione sufficientemente qualificata. Il Tribunale ha semplicemente statuito che «il Mediatore non dispone di potere discrezionale allorché si tratta di documentare il contenuto di un documento».

51. Sebbene corretta, tale affermazione non si rivela sufficiente, di per sé sola, a definire la gravità dell'errore. In particolare, il Tribunale non ha esaminato la questione se l'errore fosse intenzionale, o se fosse scusabile⁴⁷ – in particolare alla luce del fatto che il Mediatore ha affermato, in primo grado, che si trattava di un semplice errore e che era stato corretto. In ogni caso, il fatto che il Mediatore abbia riconosciuto di aver commesso un errore è irrilevante.

52. In particolare, mi sembra che il caso presente differisca sostanzialmente dalla situazione nella causa M. Lì, il fatto che il Mediatore avesse corretto un errore iniziale (consistente nell'indicazione nominativa, nella versione pubblica di una decisione del Mediatore, di un funzionario dell'Unione in connessione con un caso di cattiva amministrazione) non ha ridotto la gravità della violazione in questione del diritto dell'Unione⁴⁸. Per contro, nel caso presente, la gravità della distorsione del contenuto del parere del Parlamento del 22 marzo 2007 non mi sembra immediatamente percepibile, in particolare per quale ragione detto errore non potesse essere corretto.

53. Il fatto che il Tribunale abbia statuito, al punto 102 della sentenza impugnata, che «detto errore (...) costituisce una mancanza di diligenza (...) nella considerazione di un fatto che il Mediatore stesso ha ritenuto rilevante», non assume rilievo. Tale affermazione rappresenta il fondamento della constatazione di una violazione del principio TUM, e non che tale violazione sia sufficientemente qualificata.

46 — Nölle II, punto 76.

47 — V., in tal senso, sentenza del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punto 56). Benché tale punto faccia riferimento alla questione se un «errore di diritto [sia] scusabile», nulla impedisce di applicare tale criterio anche agli errori di fatto, dato che il punto menzionato non fornisce un'elencazione esaustiva dei fattori pertinenti.

48 — Sentenza del 24 settembre 2008, M/Mediatore europeo (T-412/05, non pubblicata, EU:T:2008:397) (v, in particolare, punto 134). V., analogamente, sentenza del 7 febbraio 1990, Culin/Commissione (C-343/87, EU:C:1990:49, punto 28).

54. Analogamente, al contrario di quanto asserisce la sig.ra Staelen, dal punto 290 della sentenza impugnata non emerge che la violazione fosse sufficientemente qualificata. In ogni caso, come sostenuto dal Mediatore, il fatto che il Tribunale abbia considerato, ai punti 291 e 292 della sentenza impugnata, se le misure adottate dal Mediatore potessero compensare il danno morale che la sig.ra Staelen asserisce di aver subito, non cambia nulla, poiché tale discussione inerisce alla quantificazione del danno e non alla gravità della violazione⁴⁹.

55. In punto di fatto, il Tribunale non fornisce alcuna reale spiegazione, come invece avrebbe dovuto⁵⁰, quanto al modo in cui la mancanza di diligenza del Mediatore abbia comportato una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione. Anche se si ritenesse che la motivazione consegua implicitamente dal punto 88 della sentenza impugnata, allora tale sentenza sarebbe contraddittoria, in quanto il Tribunale ha cominciato la propria analisi statuendo, al punto 72 della stessa, che nell'ipotesi in cui il Mediatore non disponga di un margine di discrezionalità, la mera violazione «può» essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente qualificata.

56. Pertanto, ritengo in ogni caso che il Tribunale non abbia adeguatamente ottemperato al proprio obbligo di motivazione in relazione alla ragione per cui la distorsione del contenuto del parere del Parlamento del 22 marzo 2007 da parte del Mediatore abbia comportato una violazione sufficientemente qualificata del principio TUM.

d) Terza parte del primo motivo di impugnazione: gravità della violazione del principio TUM consistente nell'assenza di indagine sulla circostanza se l'informazione in questione fosse stata trasmessa agli altri organi dell'Unione

57. La terza parte del primo motivo di impugnazione della sentenza impugnata riguarda la constatazione del Tribunale secondo cui, omettendo di indagare sulla circostanza se l'informazione in questione fosse stata trasmessa agli altri organi dell'Unione, il Mediatore ha violato il principio TUM in maniera sufficientemente qualificata da configurare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

58. Al punto 143 della sentenza impugnata, il Tribunale ha affermato, in particolare, che il Mediatore «non dimostra di avere istruito e avuto a sua disposizione gli elementi rilevanti per sapere se, quando e come l'elenco degli idonei in questione era stato trasmesso alle altre istituzioni, organi e organismi dell'Unione fra il 17 maggio 2005 e il 14 maggio 2007». Esso ha poi statuito che tale mancanza di diligenza costituiva una violazione sufficientemente qualificata.

59. Come correttamente rilevato dal Mediatore, detta conclusione è fondata sull'interpretazione della giurisprudenza compiuta al punto 86 della sentenza impugnata. Poiché io ritengo che tale interpretazione sia fallace, del pari lo è, di conseguenza, anche il punto 143 della sentenza impugnata.

60. Qualora la Corte, a differenza di me, non ritenesse viziato il punto 86 della sentenza impugnata, mi sembrerebbe che, in ogni caso, il Tribunale abbia commesso un errore di diritto non ottemperando adeguatamente al proprio obbligo di motivazione.

61. Infatti, il Tribunale non fornisce alcuna reale spiegazione sul perché l'assenza di indagine, da parte del Mediatore, sulla circostanza se l'informazione in questione fosse stata trasmessa agli altri organi dell'Unione abbia integrato una violazione sufficientemente qualificata del principio TUM. Il semplice fatto che il Tribunale affermi che il Mediatore non ha dimostrato di avere istruito e avuto a sua

49 — V., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2014, Giordano/Commissione (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, punti da 37 a 40).

50 — V., tra l'altro, sentenza del 26 maggio 2016, Rose Vision/Commissione (C-224/15 P, EU:C:2016:358, punto 24 e giurisprudenza citata).

disposizione gli elementi rilevanti, non spiega la gravità dell'errore, ma si riferisce piuttosto al rischio che il Mediatore deve sopportare riguardo alla mancanza di prove al riguardo. Con riferimento alla questione se la motivazione possa essere implicita, faccio riferimento a quanto esposto supra al paragrafo 55.

62. Ne consegue che la terza parte del primo motivo di impugnazione deve trovare accoglimento.

e) Quarta parte del primo motivo di impugnazione: gravità della violazione del principio TUM consistente nell'assenza di indagine sulla circostanza se l'informazione in questione fosse stata trasmessa alle DG del Parlamento

63. Avendo statuito che il Mediatore «non ha dimostrato di avere istruito e avuto a sua disposizione gli elementi rilevanti per valutare (...) la trasmissione [dell'informazione in questione]», il Tribunale è giunto alla conclusione, al punto 144 della sentenza impugnata, che l'assenza di indagine sulla circostanza se l'informazione in questione fosse stata trasmessa alle DG del Parlamento era sufficientemente grave da configurare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione.

64. Come correttamente rilevato dal Mediatore, tale conclusione, analogamente, si fonda sulla scorretta interpretazione della giurisprudenza compiuta al punto 86 della sentenza impugnata.

65. In ogni caso, per ragioni analoghe a quelle esposte supra ai paragrafi 60 e 61, ritengo che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto laddove non ha ottemperato al proprio obbligo di motivare perché l'assenza d'indagine, da parte del Mediatore, sulla circostanza se l'informazione in questione fosse stata trasmessa alle DG del Parlamento costituisse una violazione sufficientemente qualificata del principio TUM.

66. Conseguentemente, la quarta parte del primo motivo di impugnazione è fondata e, pertanto, lo è l'intero motivo di impugnazione.

C – Secondo motivo di impugnazione: configurabilità della responsabilità dell'Unione per la violazione del principio TUM da parte del Mediatore nel corso dell'indagine di propria iniziativa

1. Argomenti delle parti

67. Innanzitutto, il Mediatore sostiene che, prendendo in considerazione la durata della validità dell'elenco dei candidati vincitori in relazione ad una violazione del principio TUM, il Tribunale ha statuito *ultra petita*, poiché la denuncia della sig.ra Staelen aveva per oggetto un errore di valutazione manifesto. In aggiunta, il Mediatore asserisce che l'articolo 3, paragrafi 1 e 2 della decisione 94/262 gli attribuisce il potere di ricercare le prove in modi diversi e di decidere se adottare misure di indagine ulteriori. Esso sostiene di poter fare legittimo affidamento sulle informazioni fornite da un'istituzione, nel caso in cui non vi sia motivo di mettere in discussione l'affidabilità di detta prova. Il Mediatore afferma che non aveva alcuna ragione per non basare la propria opinione sulla risposta del Parlamento del 15 novembre 2010 al quesito che esso aveva sollevato nel corso dell'indagine di propria iniziativa e che la sig.ra Staelen, essendo stata informata di tale risposta, non aveva reagito alla stessa. Il Mediatore sostiene che non avrebbe potuto prevedere che, circa tre anni dopo, il Parlamento avrebbe corretto quell'informazione e, in ogni caso, che la sentenza impugnata non contiene alcuna spiegazione sul perché il suo errore sarebbe sufficientemente grave. Infine, esso critica il Tribunale per avere erroneamente considerato, al punto 113 della sentenza impugnata, che sarebbe stato lo stesso Mediatore a produrre i documenti che rivelavano l'inesattezza del parere del Parlamento del 15 novembre 2010 e, in secondo luogo, al punto 199 della medesima sentenza, che «tutti [i] vincitori iniziali hanno beneficiato, almeno, di una durata di iscrizione del loro nome [nell']elenco degli idonei di due anni, quattro mesi e venti giorni», mentre solo un candidato era stato inserito in tale elenco

per un periodo leggermente superiore a quello della sig.ra Staelen, come affermato al punto 201 della sentenza impugnata⁵¹.

68. La sig.ra Staelen sostiene che la presunzione di buona fede da parte dell'amministrazione è relativa. Ad avviso della medesima sig.ra Staelen, una volta che il mediatore ha dichiarato una denuncia ricevibile, l'affidabilità dell'informazione è stata infatti messa in discussione. La buona fede del denunciante, a suo avviso, dovrebbe essere anteposta a quella dell'amministrazione, posto che le indagini del Mediatore sono intraprese nell'interesse del primo. La sig.ra Staelen conclude che il Tribunale non era in errore nel ritenere che il Mediatore non avesse prove sufficienti su cui basare la propria decisione e che tale errore fosse abbastanza grave da configurare la responsabilità dell'Unione.

2. Valutazione

69. La censura del Mediatore secondo cui il Tribunale ha statuito ultra petita deve essere respinta. Infatti, come esposto supra ai paragrafi 38 e 39, esiste uno stretto collegamento tra il principio TUM e il potere discrezionale del Mediatore nello scegliere se e in che modo condurre le proprie indagini. Lungi dal ridefinire l'oggetto del ricorso, il Tribunale ha espresso la censura della sig.ra Staelen relativa ad un errore manifesto di valutazione in termini di violazione del principio TUM, come aveva il diritto di fare⁵².

70. Il restante contenuto di tale motivo di impugnazione è, secondo la mia lettura, suddiviso in due parti: in primo luogo, il Mediatore sostiene di non aver violato il principio TUM non svolgendo indagini ulteriori a seguito della risposta fornita dal Parlamento. In secondo luogo, egli asserisce che, in ogni caso, la sua condotta non era stata sufficientemente grave da far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Nell'esame di detto motivo seguirò tale ordine.

a) Prima parte del secondo motivo di impugnazione: l'asserita violazione del principio TUM nel fare affidamento sul parere del Parlamento del 22 marzo 2007

71. I passaggi specificamente criticati dal Mediatore, vale a dire i punti 199, 205 e 223 della sentenza impugnata, sono tutti relativi all'argomento, riprodotto al punto 197 della medesima, secondo cui il Mediatore sarebbe incorso in errore non ritenendo che la sig.ra Staelen fosse stata discriminata con riferimento alla durata della sua iscrizione nella lista dei candidati idonei, rispetto a quella degli altri candidati vincitori.

72. Innanzitutto, non posso escludere la possibilità che il Mediatore critichi fondatamente le constatazioni in fatto cui si è fatto riferimento supra al paragrafo 67. Tuttavia, benché il Mediatore non sostenga che il Tribunale abbia deformato gli elementi di fatto nella causa in primo grado, tale censura è priva di efficacia in quanto detti possibili errori sono trascurabili. Infatti, per quanto riguarda, innanzitutto, l'uso scorretto del termine «almeno», il Tribunale semplicemente – e correttamente – ha affermato, al punto 203 della sentenza impugnata, che la spiegazione fornita dal Parlamento non era corretta. In secondo luogo, benché dagli atti risulti che un documento chiave del

51 — Il punto 201 della versione inglese della sentenza impugnata contiene un errore di traduzione, poiché utilizza il plurale [«(...) shorter than that for the other successful *candidates* (...)»], mentre la versione francese della sentenza – la lingua processuale – fa riferimento a «(...) une durée inférieure à celle d'un des autres lauréats du concours (...)» (il corsivo è mio in entrambi i casi).

52 — V., in tal senso, sentenza del 1° luglio 2008, Chronopost/UFEX e a. (C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 75 e giurisprudenza citata).

Parlamento, indicante che il parere di quest'ultimo del 15 novembre 2010 era inesatto, era stato prodotto su iniziativa della sig.ra Staelen invece che del Mediatore⁵³, il punto 113 della sentenza impugnata non fa riferimento a tale specifico documento. Pertanto, il fatto che detto documento sia stato depositato ad istanza della sig.ra Staelen è irrilevante.

73. Ad ogni buon conto, non ritengo che il Tribunale potesse ragionevolmente sostenere, come ha fatto al punto 205 della sentenza impugnata, che il Mediatore abbia violato il principio TUM allorché, chiudendo l'indagine di propria iniziativa, è giunto alla conclusione che il Parlamento non avesse compiuto alcun atto di cattiva amministrazione «senza aver ricevuto elementi comprovanti il momento dell'assunzione di ciascuno di tali vincitori, e [le] spiegazioni [di quest'ultimo] si sono rivelate infondate».

74. Per quanto riguarda nello specifico il fatto che in seguito le spiegazioni fornite si siano rivelate infondate, nutro seri dubbi circa la possibilità che la valutazione dell'osservanza del principio TUM da parte di un'autorità possa validamente dipendere, soltanto o principalmente, da eventi successivi alla condotta contestata. Un errore non può essere accertato unicamente facendo ricorso al senno di poi.

75. Passando poi all'esame del punto 204 della sentenza impugnata, osservo che il Tribunale ha statuito, con un'affermazione di portata generale, che «il fatto che, in occasione di un'indagine, una spiegazione data da un'istituzione al Mediatore possa sembrare convincente, non esonera il Mediatore dalla sua responsabilità di assicurarsi che i fatti sui quali tale spiegazione poggia siano certi, qualora detta spiegazione costituisca l'unico fondamento della sua constatazione di un'assenza di un caso di cattiva amministrazione da parte di detta istituzione». Tuttavia, detta affermazione semplicemente non è sufficiente per dimostrare che il Mediatore non abbia rispettato il principio TUM.

76. Infatti, come esposto supra al punto 32, l'osservanza del principio TUM dipende dalle circostanze di fatto pertinenti e dalle norme applicabili che disciplinano il procedimento in questione e le attività dell'amministrazione. Quindi, una visione eccessivamente categorica, quale quella esposta al punto 204 della sentenza impugnata, esula da tale contesto. Quanto meno, essa dà l'erronea impressione che, se solo il Mediatore avesse fondato il proprio convincimento su due dichiarazioni, avrebbe rispettato tale principio.

77. L'esame delle circostanze di fatto pertinenti e delle norme applicabili conferma l'opinione che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto.

78. Per quanto concerne i fatti pertinenti, come sostenuto dal Mediatore e non contestato dalla sig.ra Staelen, il parere del Parlamento del 15 novembre 2010 non ha ricevuto commenti né da parte della sig.ra Staelen, che, come esposto al paragrafo 26 della sentenza impugnata, aveva in precedenza espressamente chiesto al Mediatore di non scriverle, né dalla persona che ha agito per conto della sig.ra Staelen a seguito della suddetta sua richiesta di porre fine alle comunicazioni dirette⁵⁴.

53 — Dagli atti in primo grado risulta che, a seguito di una richiesta in tal senso della sig.ra Staelen del 12 febbraio 2014, il Tribunale, con decisione del cancelliere del 20 marzo 2014, ha chiesto al Parlamento di produrre le memorie rese in una causa parallela per risarcimento danni tra la medesima istituzione e la sig.ra Staelen, menzionata al punto 52 della sentenza impugnata [che ha dato origine alla sentenza del 29 aprile 2015, CC/Parlamento (T-457/13 P, EU:T:2015:240)], richiesta cui il Parlamento ha ottemperato fatto in data 27 marzo 2014. Dalla controparte del Parlamento in tale causa (che il Mediatore ha allegato al proprio ricorso nella causa presente) emerge che il Parlamento ha dichiarato di aver ricevuto nuove informazioni sulla durata della validità dell'iscrizione dei candidati originariamente risultanti vincitori nell'elenco dei candidati vincitori del concorso EUR/A/151/98 solo nel corso di tale procedimento di impugnazione (v. punti da 70 a 78 di tale sentenza).

54 — V. anche punto 61 della decisione del Mediatore del 31 marzo 2011 che ha messo fine all'indagine di propria iniziativa

79. In secondo luogo, dal punto 42 della sentenza impugnata consegue che, alla luce dell'opposizione della sig.ra Staelen all'indagine condotta dal Mediatore di propria iniziativa e dell'assenza di un interesse pubblico rilevante, non occorre indagini ulteriori. Di conseguenza, il Mediatore ha messo fine a tale indagine che, vorrei ricordarlo, era stata avviata al fine di correggere elementi che la sig.ra Staelen considerava errati.

80. In terzo luogo, nessun elemento, nei fatti esposti dal Tribunale, consente di trarre la conclusione secondo cui il Mediatore non potesse fare affidamento sul parere del Parlamento del 15 novembre 2010, in ragione della sua precedente condotta o per altri motivi.

81. Per quanto riguarda le norme applicabili, ho già illustrato, supra al paragrafo 41, l'ampio potere discrezionale di cui dispone il Mediatore. In aggiunta, ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1 della decisione 94/262, il Mediatore esercita le proprie funzioni nell'interesse generale dell'Unione e dei suoi cittadini – e non soltanto, come vorrebbe sostenere la sig.ra Staelen, come strumento per la difesa di interessi individuali. Poiché la valutazione di detto interesse generale – che sia fatto valere nell'ambito di una denuncia o d'ufficio – dipende dalle circostanze di ogni singolo caso, non si dovrebbe delimitare il numero di criteri pertinenti a cui il Mediatore può fare riferimento nell'esercizio del proprio potere discrezionale; né, viceversa, può essergli richiesto di fare ricorso esclusivamente a criteri determinati⁵⁵. Ciò, probabilmente, è vero in particolare per le indagini avviate per iniziativa dello stesso Mediatore. Tuttavia il Tribunale semplicemente non ha tenuto in considerazione la risposta del Parlamento del 15 novembre 2010 ed il fatto che il Mediatore l'abbia ritenuta convincente. Detto approccio, in base al quale il Tribunale ha sostituito la propria valutazione con quella del Mediatore, non è compatibile con la funzione specifica di quest'ultimo.

82. In aggiunta, esso si pone in contrasto con i principi fondamentali del diritto dell'Unione che disciplinano il modo in cui il Mediatore conduce le proprie indagini.

83. Infatti, vorrei ricordare, innanzitutto, che gli organi dell'Unione attuano tra loro una leale cooperazione⁵⁶, e che i giudici dell'Unione hanno il potere di controllare se tale dovere sia stato correttamente adempiuto. Nelle società fondate sul principio di legalità, ciò comporta, quale corollario, un dovere di verità. Perciò le dichiarazioni rese da tali organi godono di una presunzione – relativa – di veridicità⁵⁷. Se la dichiarazione resa da un organo dell'Unione costituisce una risposta esauriente alle domande del Mediatore, allora il Mediatore stesso non è libero di sindacarne la veridicità o i motivi in assenza di buone ragioni per farlo. Tuttavia, quando non è disponibile una risposta esauriente, il Mediatore può, e con ogni probabilità deve, continuare la sua indagine. L'affermazione della sig.ra Staelen secondo cui la presunzione sarebbe superata allorché il Mediatore dichiara una denuncia ricevibile non trova alcun supporto nella decisione 94/262: il fatto che una denuncia sia ricevibile non indica che essa sia fondata, poiché le regole sulla ricevibilità contenute in tale decisione sono di natura puramente formale (v., tra l'altro, l'articolo 2, paragrafi da 2 a 4, 7 e 8 della decisione 94/262). Diversamente opinando, l'articolo 3, paragrafo 6, della suddetta decisione 94/262, che fa riferimento solo all'ipotesi di cattiva amministrazione, verrebbe privato del suo scopo.

84. In secondo luogo, il principio vigente nel diritto dell'Unione è quello della libera produzione delle prove e il solo criterio pertinente per valutare le prove prodotte è quello della loro credibilità⁵⁸. Di conseguenza, laddove la prova sia sufficientemente credibile ed affidabile, può essere superfluo condurre indagini ulteriori.

55 — V., per quanto riguarda l'applicazione del principio TUM in relazione alla valutazione, da parte della Commissione, dell'interesse dell'Unione sollevato in una denuncia in cui si lamentava una violazione delle regole di concorrenza, sentenza del 17 maggio 2001, IECC/Commissione (C-450/98 P, EU:C:2001:276, punti 57 e 58).

56 — V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:663, punto 84 e giurisprudenza citata).

57 — V., per analogia, sentenza del 26 aprile 2005, Sison/Consiglio (T-110/03, T-150/03 e T-405/03, EU:T:2005:143, punto 29) [(accolta in sede di impugnazione con sentenza del 1° febbraio 2007, Sison/Consiglio (C-266/05 P, EU:C:2007:75)].

58 — Sentenza del 25 gennaio 2007, Dalmine/Commissione (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punto 63).

85. In sintesi, né gli elementi di fatto rilevanti, né le norme applicabili suffragano l'opinione che il Mediatore avesse violato il principio TUM.

86. In punto di fatto, l'inesattezza del parere del Parlamento del 15 novembre 2010 non consentiva, di per sé sola, al Tribunale di concludere che il Mediatore avesse violato il principio TUM.

87. È necessario rammentare che il Tribunale, in sostanza, ha dedotto la presenza di una violazione del principio TUM da un confronto tra la durata effettiva della permanenza del nome della sig.ra Staelen nell'elenco dei candidati vincitori e la risposta fornita dal Parlamento il 15 novembre 2010. Sulla base delle informazioni emerse nel corso del procedimento di primo grado, esso ha concluso che il nome della sig.ra Staelen era rimasto in tale elenco per un mese e otto giorni di meno rispetto all'unico altro candidato vincitore rimasto e che la risposta fornita dal Parlamento il 15 novembre 2010 non era corretta. Innanzitutto, mi lascia perplesso il fatto che il Tribunale sembri aver legato la questione dell'eventuale mancanza di diligenza del Mediatore al distinto aspetto dell'effettivo verificarsi o meno della discriminazione. In ogni caso, anche se il Parlamento avesse, per ipotesi, fornito un parere conforme a tali conclusioni, è ovvio che il semplice fatto che il nome di un altro candidato apparisse su tale elenco per poco più di un mese più a lungo di quello della sig.ra Staelen non avrebbe consentito di trarre la conclusione che ella non fosse stata inserita in tale elenco per un periodo sostanzialmente comparabile a quello degli altri, per non parlare di quella che in tal modo il Mediatore sarebbe stato negligente. Nella migliore delle ipotesi, il dato è irrilevante.

88. Pertanto, sebbene molto tempo dopo il parere del Parlamento del 15 novembre 2010 si sia rivelato inesatto, ciò non significa che ci sia stata una mancanza di diligenza da parte del Mediatore. Sembra, piuttosto, che la sig.ra Staelen non abbia dettagliato a sufficienza la propria asserzione di essere stata vittima di una discriminazione su cui chiedeva al Mediatore, per una questione di diligenza, di indagare ulteriormente.

89. Sulla base di ciò, ritengo fondata la prima parte del secondo motivo di impugnazione.

b) Seconda parte del secondo motivo di impugnazione: configurabilità della responsabilità extracontrattuale dell'Unione

90. Qualora la Corte ritenesse che il Mediatore abbia violato il principio TUM, osservo che la constatazione da parte del Tribunale di una violazione sufficientemente qualificata di tale principio, al punto 205 della sentenza impugnata, si basa sull'approccio generale adottato al punto 86 della sentenza stessa, che ritengo fallace.

91. Aggiungo – a sostegno di quanto esposto supra al paragrafo 46 – che, nell'ambito di un'indagine avviata dal Mediatore di propria iniziativa, tipicamente il principio TUM non avrà come scopo quello di tutelare i diritti di uno specifico cittadino, quanto piuttosto l'integrità dell'indagine diretta ad accertare se si sia verificata un'ipotesi di cattiva amministrazione. Ciò posto, il Mediatore tuttavia non contesta, come ha chiarito in udienza – perlomeno formalmente – la valutazione che compare al punto 88 della sentenza impugnata.

92. In ogni caso, e per ragioni analoghe a quelle indicate supra ai paragrafi 60 e 61, il Tribunale ha commesso un errore di diritto allorché, a parte fare riferimento alle proprie argomentazioni di carattere generale esposte ai punti da 84 a 86 della sentenza impugnata, non ha spiegato perché il fatto che il Mediatore abbia omesso di condurre indagini ulteriori a seguito della ricezione del parere del Parlamento comportasse una violazione sufficientemente qualificata del principio TUM.

93. Ne consegue che la seconda parte del secondo motivo di impugnazione deve essere accolta e, pertanto, il secondo motivo nella sua interezza.

D – Terzo motivo di impugnazione: configurabilità della responsabilità dell'Unione per la violazione, da parte del Mediatore, del dovere di agire entro un termine ragionevole

1. Argomenti delle parti

94. Concordando con il Tribunale sul fatto che la sua risposta del 1° luglio 2008 alle lettere della sig.ra Staelen del 19 ottobre 2007 e del 24 gennaio 2008 sia stata irragionevolmente tardiva, il Mediatore sostiene che il Tribunale non spiega in che modo ciò comporti una violazione sufficientemente qualificata del dovere di agire entro un termine ragionevole, in grado di far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Ad avviso del Mediatore, l'approccio adottato dal Tribunale al punto 269 della sentenza impugnata mette erroneamente sullo stesso piano una violazione di tale dovere con il risarcimento del danno. In ogni caso, egli afferma che il Tribunale ha ommesso di considerare tutte le circostanze pertinenti, compreso il fatto che il Mediatore si sia scusato per la risposta tardiva.

95. Sebbene tale argomento sia contenuto nella parte della sua comparsa di risposta relativa alla seconda parte del primo motivo, la sig.ra Staelen sostiene che il Tribunale abbia spiegato adeguatamente, al punto 290 della sentenza impugnata, per quale ragione la risposta tardiva costituisca una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione.

2. Valutazione

96. Quando nessuna disposizione specifica disciplina i termini applicabili, il requisito della certezza del diritto comporta che gli organi dell'Unione siano tenuti ad esercitare i propri poteri entro un termine ragionevole. La ragionevolezza del termine deve essere valutata alla luce di tutte le circostanze del caso concreto e, in particolare, dell'importanza del caso per la persona interessata, della sua complessità, dei vari passaggi procedurali seguiti dall'istituzione dell'Unione e della condotta delle parti nel corso del procedimento. In ogni caso, la ragionevolezza di un termine non può essere stabilita facendo riferimento ad preciso un limite massimo, determinato in astratto⁵⁹.

97. Non è contestato che il Mediatore abbia violato il dovere di agire entro un termine ragionevole allorché ha risposto, il 1° luglio 2008, alle lettere della sig.ra Staelen del 19 ottobre 2007 e del 24 gennaio 2008. Tale risposta è pervenuta, rispettivamente, più di otto e cinque mesi dopo le lettere della medesima sig.ra Staelen. Attraverso il presente motivo di impugnazione, il Mediatore contesta la statuizione, al punto 269 della sentenza impugnata, che tale violazione costituisca una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica. In detto punto, il Tribunale ha statuito che «dal momento che la ricorrente ha diritto a che le sue domande vengano trattate entro un termine ragionevole, l'inosservanza di detto termine costituisce una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli, idonea a far sorgere la responsabilità dell'Unione».

98. Così facendo, il Tribunale ha mescolato, da una parte, il criterio della violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica – che dipende da una valutazione basata sui criteri menzionati nella sentenza *Brasserie du pêcheur*⁶⁰ – con, dall'altra parte, il requisito del necessario esercizio, da parte degli organi dell'Unione, dei propri poteri entro un termine ragionevole – che è basato su criteri diversi, vale a dire quelli enunciati supra al paragrafo 96. Tuttavia, secondo la giurisprudenza, affinché si configuri la responsabilità dell'Unione il ritardo irragionevole deve rivelare un'evidente mancanza di diligenza⁶¹.

59 — V., in tal senso, sentenza del 14 giugno 2016, *Marchiani/Parlamento* (C-566/14 P, EU:C:2016:437, punti 95, 96, 99 e 100 e giurisprudenza citata).

60 — Sentenza del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur e Factortame* (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, punti da 55 a 57).

61 — Sentenza del 15 marzo 1995, *COBRECAF e a./Commissione* (T-514/93, EU:T:1995:49, punto 70, riguardante un ritardo di 15 mesi).

99. Pertanto, il Mediatore è nel giusto quando sostiene che il Tribunale abbia equiparato qualsiasi violazione del dovere di agire entro un termine ragionevole con una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica. Infatti, ciò rispecchia l'affermazione di portata generale fatta supra al paragrafo 86 della sentenza impugnata. Per le ragioni esposte supra ai paragrafi da 35 a 43, tale impostazione è errata in diritto.

100. Inoltre, per le ragioni indicate supra al paragrafo 54, l'argomento della sig.ra Staelen, secondo cui il Tribunale avrebbe spiegato perché il ritardo era sufficientemente grave, deve essere respinto.

101. Infine, ne consegue che ritengo altresì che il Tribunale non abbia motivato perché la risposta irragionevolmente tardiva comportasse una violazione sufficientemente qualificata del diritto dell'Unione. In ogni caso, richiamo, mutadis mutandis, le osservazioni fatte supra ai paragrafi 60 e 61.

102. Sulla base di ciò, suggerisco di accogliere il terzo motivo di impugnazione.

E – Quarto motivo di impugnazione: la risarcibilità del danno morale subito dalla sig.ra Staelen

1. Argomenti delle parti

103. Pur ritenendo che il Tribunale fosse nel giusto nell'affermare, al punto 290 della sentenza impugnata, che il comportamento del Mediatore aveva generato una perdita di fiducia della sig.ra Staelen in tale organo, e rammaricandosi del fatto che tale comportamento sia stato causa di frustrazione per la sig.ra Staelen, il Mediatore stesso, tuttavia, si domanda in che modo detti elementi potessero dar luogo ad un danno morale. Egli asserisce che il Tribunale sia incorso in errore omettendo di fornire qualsivoglia spiegazione al riguardo.

104. La sig.ra Staelen sostiene che il Tribunale non abbia commesso alcun errore di diritto con riferimento al danno morale, ma, piuttosto, che abbia sottostimato il danno da lei subito.

2. Valutazione

105. Occorre rammentare che, una volta che il Tribunale abbia ritenuto il danno sussistente, esso solo è competente a valutare, nei limiti della domanda, il metodo di calcolo e l'ammontare del risarcimento per il danno stesso. Tuttavia, affinché la Corte sia in grado di esercitare il controllo giurisdizionale sulla sentenza del Tribunale, detta sentenza deve essere sufficientemente motivata e, per quanto riguarda la valutazione del danno, deve esporre i criteri di cui si è tenuto conto per determinare l'importo stabilito⁶². D'altro canto, la statuizione in diritto del Tribunale circa la vera e propria sussistenza di un danno è anch'essa una questione soggetta al controllo della Corte in sede di impugnazione.

106. Al punto 290 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito che i diversi errori commessi dal Mediatore hanno provocato, in capo alla sig.ra Staelen, «una sensazione di perdita di tempo e di energia e (...) causato una perdita di fiducia in tale organo»⁶³. Sebbene esso abbia considerato, al punto 291 della medesima sentenza, che il danno era stato ridotto da alcune misure adottate dal Mediatore, ha proseguito affermando, al punto 292, che dette misure non avevano compensato interamente tale danno, che esso, al punto 294, ha valutato equitativamente, sulla scorta delle circostanze del caso di specie, in EUR 7 000.

62 — V. sentenza del 9 settembre 1999, Lucaccioni/Commissione (C-257/98 P, EU:C:1999:402, punti 34 e 35 e giurisprudenza citata).

63 — Sebbene sotto tale aspetto il ricorso citi unicamente il punto della sentenza impugnata relativo alla perdita di fiducia della sig.ra Staelen, attraverso la successiva contestazione del concetto secondo cui «gli elementi individuati dal Tribunale potrebbero essere collegati al danno morale», esso implicitamente ricomprende anche la sensazione di perdita di tempo e di energia.

107. Secondo giurisprudenza consolidata, per quanto riguarda la seconda condizione per la configurabilità della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, relativa al danno, è necessario che il danno per il quale viene richiesto il risarcimento sia reale e certo⁶⁴.

108. La soglia da raggiungere per avere diritto al risarcimento del danno morale sembra essere comprensibilmente elevata e la Corte non ha abbassato tale soglia nei casi in cui le è stata sottoposta una domanda in tal senso⁶⁵. In particolare, nel caso di un ricorso per risarcimento dei danni proposto congiuntamente ad un ricorso di annullamento, di solito l'annullamento dell'atto impugnato costituisce di per sé un adeguato risarcimento di qualsiasi danno morale sofferto, con la conseguenza che la domanda di risarcimento può divenire priva di oggetto⁶⁶. Inoltre, le domande di risarcimento dei danni morali che siano troppo vaghe non danno luogo al risarcimento. Ad esempio, la Corte ha rifiutato di concedere il risarcimento del danno morale in relazione ad un «prolungato stato di incertezza» con riferimento agli sviluppi di carriera⁶⁷. Pertanto, ipotizzo che, quanto più inusuale è la richiesta di danni morali, tanto maggiore sia la necessità per il richiedente di giustificarla in maniera obiettiva. Di conseguenza, affinché la Corte possa esercitare il proprio controllo giurisdizionale in maniera adeguata, occorre che il Tribunale fornisca una motivazione più dettagliata qualora esso consideri tale domanda fondata.

109. Tuttavia, quando il pregiudizio provocato è particolarmente grave e il semplice riconoscimento dell'illecito commesso è insufficiente, può, eccezionalmente, essere opportuno concedere il risarcimento dei danni morali. Ad esempio, nella sentenza Culin, la candidatura del ricorrente per una promozione all'interno della Commissione era stata respinta. La risposta della Commissione al suo reclamo conteneva un giudizio negativo sulle sue capacità direttive, che era poi risultato inesatto. La Corte ha ritenuto detto giudizio offensivo in sé e per sé. Esso, in aggiunta, aveva ricevuto una notevole diffusione nell'ambito della Commissione, causando al ricorrente un danno morale certo, indipendentemente dal rigetto della sua candidatura. Tale danno non era stato integralmente riparato né dalla pubblicazione di una correzione contenuta in un addendum, né dall'annullamento della decisione di rigetto. La Corte pertanto ha condannato la Commissione al pagamento della somma simbolica di un franco francese per danni morali⁶⁸.

110. Analogamente, nella sentenza M., la Corte ha statuito che l'indicazione nominativa di un dipendente della Commissione nella versione pubblica di una decisione del Mediatore violasse i diritti di tale dipendente ed offuscasse la sua reputazione, ragione per cui quest'ultimo ha ricevuto EUR 10 000 a titolo di danni morali⁶⁹.

111. Orbene, ciò è ben lontano dalla fattispecie della causa in oggetto.

64 — V. sentenza del 9 novembre 2006, Agraz e a. /Commissione (C-243/05 P, EU:C:2006:708, punto 27), e del 21 febbraio 2008, Commissione/Girardot (C-348/06 P, EU:C:2008:107, punto 54).

65 — Ad esempio, cfr. la sentenza del 14 maggio 1998, Consiglio/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, punto 25) con la sentenza del 26 giugno 1996, De Nil e Impens/Consiglio (T-91/95, EU:T:1996:92, punti 49 e 50) e, ancor di più, la sentenza del 18 aprile 2013, Commissione/Systran e Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245, punto 84), con la sentenza del 16 dicembre 2010, Systran e Systran Luxembourg/Commissione (T-19/07, EU:T:2010:526, punti 324 e 325).

66 — V. sentenze del 7 febbraio 1990, Culin/Commissione (C-343/87, EU:C:1990:49, punto 26, del 28 febbraio 2008, Neirinck/Commissione (C-17/07 P, EU:C:2008:134, punti da 96 a 98) e, in tal senso, del 28 maggio 2013, Abdulrahim/Consiglio e Commissione (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punto 72). Alcuni sostengono che tale filone giurisprudenziale sia limitato, in particolare, alla funzione pubblica, v. conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15 P, EU:C:2016:658, paragrafo 54).

67 — Sentenza del 14 maggio 1998, Consiglio/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, punto 25 e punto 2 del dispositivo).

68 — V. sentenza del 7 febbraio 1990, Culin/Commissione (C-343/87, EU:C:1990:49, punti da 27 a 29).

69 — Sentenza del 24 settembre 2008, M/Mediatore europeo (T-412/05, non pubblicata, EU:T:2008:397). Nelle sue conclusioni nella causa Mediatore europeo/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2003:394, paragrafo 143) l'avvocato generale Geelhoed ha ritenuto che esistesse un nesso di causalità tra le asserite violazioni del dovere amministrativo del Mediatore di esaminare il caso del sig. Lambert e i loro «effetti ingiuriosi distruttivi» su di lui, ma, al paragrafo 141 di dette conclusioni, si è astenuto dal prendere in esame la questione del danno morale in sé e per sé, poiché l'(attuale) Tribunale non l'aveva esaminata nella propria sentenza.

112. Infatti, a differenza dei casi menzionati supra, il Tribunale non ha spiegato in che modo l'asserita perdita di fiducia nell'ufficio del Mediatore abbia leso la sig.ra Staelen personalmente e profondamente. In effetti, sarebbe stato piuttosto il Mediatore ad esserne toccato: non era la reputazione della sig.ra Staelen ad essere offuscata dagli atti che il Tribunale ha considerato illeciti.

113. Tra l'altro, parlando su di un piano generale, l'approccio consistente nel concedere il risarcimento dei danni morali a fronte della perdita di fiducia negli organi pubblici non mi convince. Infatti, dato che i suddetti organi pubblici inevitabilmente possono commettere, e in effetti commettono quotidianamente, errori, mi asterrei dallo speculare sulla questione se detta fiducia possa essere acquisita e persa, rilevando semplicemente che un tale approccio servirebbe solo ad incoraggiare in maniera superflua una cultura del contenzioso.

114. Quanto al riconoscimento del danno subito dalla sig.ra Staelen sotto forma di sensazione di perdita di tempo ed energia, è sufficiente affermare che il Tribunale omette manifestamente di spiegare in che modo sia giunto a statuire che il fatto che la sig.ra Staelen abbia provato tale sensazione le attribuisse il diritto al risarcimento. Sebbene il pregiudizio scaturente da determinati tipi di danno morale possa essere difficile da quantificare, il relativo risarcimento non può essere concesso unicamente sulla base della dichiarazione soggettiva della parte che lo richiede, ma deve essere altresì verificabile esternamente e obiettivamente.

115. Le ragioni esposte ai punti 291 e 292 della sentenza impugnata spiegano perché determinate misure adottate dal Mediatore non abbiano integralmente riparato l'asserito danno morale della sig.ra Staelen, ma non perché tale danno fosse, in primo luogo, risarcibile.

116. Di conseguenza, nel ritenere che perdita di fiducia e la sensazione di perdita di tempo ed energia provate dalla sig.ra Staelen potessero dare luogo ad un danno risarcibile, il Tribunale ha commesso un errore di diritto sul piano sostanziale, ma anche procedurale, non fornendo la relativa motivazione. Pertanto, il quarto motivo di impugnazione merita di essere accolto.

F – Quinto motivo di impugnazione: nesso di causalità

1. Argomenti delle parti

117. Facendo riferimento al punto 293 della sentenza impugnata, il Mediatore afferma che una delle irregolarità identificate dal Tribunale era relativa all'indagine di propria iniziativa. Citando il paragrafo 292 della medesima sentenza impugnata, egli sostiene che non può sussistere alcun nesso di causalità. Di conseguenza, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.

118. La sig.ra Staelen non ha preso posizione su tale motivo di impugnazione.

2. Valutazione

119. In materia di responsabilità extracontrattuale dell'Unione, la questione relativa all'esistenza di un nesso di causalità tra il fatto generatore e il danno – presupposto per l'insorgere di tale responsabilità – costituisce una questione di diritto, che, di conseguenza, soggiace al controllo della Corte⁷⁰. Il nesso di causalità richiesto per configurare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione ai sensi del secondo comma dell'articolo 340 TFUE è accertato quando il danno è conseguenza diretta del fatto generatore in questione⁷¹.

70 — Sentenza del 16 luglio 2009, Commissione/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, punto 192).

71 — Sentenza del 30 aprile 2009, CAS Succhi di Frutta/Commissione (C-497/06 P, non pubblicata, EU:C:2009:273, punto 59 e giurisprudenza citata).

120. Dal ricorso emerge che, nell'ambito del quinto motivo di impugnazione, il Mediatore contesta il punto 293 della sentenza impugnata, letto alla luce del punto 292 della stessa.

121. Al punto 293 della sentenza impugnata, il Tribunale ha statuito che gli «illeciti commessi dal Mediatore costituiscono (...) la causa determinante della perdita di fiducia della [sig.ra Staelen] nell'istituzione del Mediatore e della percezione che la denuncia sia stata una perdita di tempo e di energia. Sussiste pertanto un nesso di causalità fra detti illeciti e il danno morale fatto valere ai sensi della giurisprudenza».

122. Il Mediatore sostiene che l'errore commesso nell'ambito dell'indagine di propria iniziativa, vale a dire l'assenza di indagini ulteriori in seguito al parere del Parlamento reso il 15 novembre 2010, non possa aver comportato la perdita di fiducia della sig.ra Staelen nell'ufficio del Mediatore, quando, ai sensi del punto 292 della sentenza impugnata, «l'opposizione [della sig.ra Staelen] all'indagine di propria iniziativa del Mediatore è stata motivata da detta perdita di fiducia».

123. Tuttavia, come il Mediatore ha infine riconosciuto all'udienza, dai termini utilizzati nella sua impugnazione non risulta un'effettiva contestazione della conclusione, al punto 293 della sentenza impugnata, che sussistesse un nesso di causalità tra gli errori commessi e la percezione della sig.ra Staelen che la denuncia fosse una perdita di tempo e di energia. Ai sensi dell'ultima frase del punto 290 della sentenza impugnata – parimenti non contestato – detta percezione era in parte dovuta all'errore consistente nell'assenza di indagini ulteriori da parte del Mediatore in seguito al parere del Parlamento del 15 novembre 2010.

124. Ne consegue che, anche qualora il Mediatore fosse nel giusto con riferimento a tale specifico errore, il dispositivo della sentenza non richiederebbe modifiche. Il quinto motivo di impugnazione è dunque inoperante.

125. Qualora la Corte ritenesse operante detto motivo di impugnazione, allora lo considererei fondato. Infatti, dal punto 292 della sentenza impugnata consegue che la perdita di fiducia della sig.ra Staelen nell'ufficio del Mediatore è antecedente rispetto all'errore collegato alla chiusura, da parte del Mediatore stesso, dell'indagine di propria iniziativa. Non è stato pertanto accertato un nesso di causalità in relazione a tale errore o, quanto meno, le ragioni fornite sembrerebbero contraddittorie.

126. Tuttavia, la mia opinione principale è che la Corte dovrebbe respingere il quinto motivo di impugnazione come inoperante.

G – Conseguenze della valutazione

127. La Corte ha respinto l'impugnazione principale della sig.ra Staelen e l'impugnazione incidentale⁷². Pertanto, la sentenza impugnata è definitiva per quanto riguarda la questione di un'*augmentata* responsabilità extracontrattuale del Mediatore.

128. Inoltre, da quanto sopra consegue che ritengo fondati i primi quattro motivi di impugnazione sollevati dal Mediatore.

⁷² — Ordinanze del 29 giugno 2016, Mediatore europeo/Staelen (C-337/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:670), e del 20 luglio 2016, Staelen/Mediatore europeo (C-338/15 P, non pubblicata, EU:C:2016:599).

129. Alla luce di ciò, propongo alla Corte di annullare i punti 1, 3 e 4 del dispositivo della sentenza impugnata, ai sensi dell'articolo 61 dello Statuto⁷³. Propongo altresì alla Corte di statuire definitivamente sulla controversia, in forza della medesima disposizione, poiché lo stato degli atti lo consente con riferimento alla domanda di risarcimento danni della sig.ra Staelen riguardante il danno morale.

130. Secondo giurisprudenza consolidata, il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, presuppone che ricorrano varie condizioni, ossia l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione o all'organo dell'Unione, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato⁷⁴.

131. Poiché tali condizioni sono cumulative, nel caso in cui non sia soddisfatta una di esse non è necessario prendere in considerazione le altre⁷⁵.

132. Mi sembra chiaro che il Mediatore non abbia violato il diritto dell'Unione in maniera sufficientemente qualificata in tutti e cinque gli episodi individuati dal Tribunale. Inoltre, considerate le circostanze sottese alla domanda di risarcimento del preteso danno morale causato dal Mediatore nel corso delle indagini in questione, non risulta evidente che il principio TUM conferisse diritti alla sig.ra Staelen. In ogni caso, consiglierei alla Corte di non affrontare quest'ultima questione in prima battuta.

133. In effetti, sembra più opportuno prendere in considerazione la natura dell'asserito danno morale subito alla sig.ra Staelen.

134. Gli argomenti della sig.ra Staelen in primo grado relativi al danno morale che asserisce di aver subito sono adeguatamente sintetizzati al punto 272 della sentenza impugnata. Ai punti 288 e 289 della stessa, il Tribunale ha correttamente respinto alcuni dei suoi argomenti, nella misura in cui ella ha richiesto al Mediatore il risarcimento dei danni per gli asseriti illeciti del Parlamento e per il presunto danno da lei subito consistente in una «perdita (...) di denaro».

135. In tale scenario, per le ragioni enunciate supra ai paragrafi da 112 a 114, non trovo convincenti i restanti argomenti della sig.ra Staelen relativi alla sua perdita di fiducia nell'ufficio del Mediatore e alla sua sensazione di perdita di tempo e di energia. Poiché l'onere della prova grava sulla sig.ra Staelen⁷⁶, concludo che il suo capo di domanda relativo al danno morale non riguarda un danno reale e certo ai sensi dell'articolo 340, TFUE.

136. Atteso che una delle condizioni cumulative per il sorgere della responsabilità extracontrattuale dell'Unione non è soddisfatta, propongo che la Corte respinga la restante parte del ricorso per risarcimento danni della sig.ra Staelen relativa al danno morale e, di conseguenza, il ricorso nella sua interezza.

73 — V. ad esempio, il dispositivo della sentenza del 14 maggio 1998, Consiglio/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), contrapposto a quello della sentenza del 26 giugno 1996, De Nil e Impens/Consiglio (T-91/95, EU:T:1996:92).

74 — V., in tal senso, sentenza del 14 ottobre 2014, Giordano/Commissione (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, punto 35 e giurisprudenza citata).

75 — Sentenza del 30 aprile 2009, CAS Succhi di Frutta/Commissione (C-497/06 P, EU:C:2009:273, punto 40 e giurisprudenza citata).

76 — V. sentenza del 14 ottobre 2014, Giordano/Commissione (C-611/12 P, EU:C:2014:2282, punto 36 e giurisprudenza citata).

H – Spese

137. Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, quest'ultima statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

138. L'ordinanza della Corte del 29 giugno 2016 ha respinto l'impugnazione incidentale della sig.ra Staelen e si è riservata sulle spese. Propongo ora che la Corte accolga l'impugnazione del Mediatore e annulli la sentenza impugnata. Inoltre, propongo che la Corte respinga la restante parte del ricorso per risarcimento danni della sig.ra Staelen e, conseguentemente, il ricorso nella sua interezza. Nella sua impugnazione, il Mediatore ha chiesto alla Corte di decidere sulle spese secondo giustizia ed equità. Ne discende che la sig.ra Staelen dovrebbe sopportare le proprie spese e quelle del Mediatore relative ai procedimenti dinanzi al Tribunale e alla Corte.

VI – Conclusioni

139. Alla luce di quanto precede, propongo che la Corte voglia:

- dichiarare irricevibile la domanda di risarcimento del danno morale formulata dalla sig.ra Claire Staelen nella comparsa di risposta all'impugnazione;
- annullare i punti 1, 3 e 4 del dispositivo della sentenza del 29 aprile 2015, Staelen/Mediatore (T-217/11, EU:T:2015:238);
- respingere la domanda di risarcimento danni della sig.ra Staelen nella causa T-217/11 per quanto riguarda l'asserito danno morale da lei subito e, conseguentemente, il ricorso per risarcimento danni nella sua interezza;
- condannare la sig.ra Staelen a sopportare le proprie spese e quelle del Mediatore nei procedimenti dinanzi, rispettivamente, al Tribunale nella causa T-217/11, e alla Corte nella causa C-337/15 P.