

ORDINANZA DEL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA  
(Prima Sezione)  
25 novembre 2009\*

«Funzione pubblica — Funzionari — Ricorso per risarcimento —  
Ricevibilità — Reclamo — Atto che arreca pregiudizio»

Nella causa F-5/09,

avente ad oggetto il ricorso proposto ai sensi degli artt. 236 CE e 152 EA,

**Ayo Soerensen Ferraresi**, ex funzionaria della Commissione delle Comunità europee, con domicilio a Milano, rappresentata dall'avv. C. Di Vuolo,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. J. Currall e J. Baquero Cruz, in qualità di agenti,

convenuta,

\* Lingua processuale: l'italiano.

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto dai sigg. S. Gervasoni (relatore), presidente, H. Kreppel e H. Tagaras, giudici,

cancelliere: sig.ra W. Hakenberg

**Ordinanza**

- 1 Con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 26 gennaio 2009, la sig.ra Soerensen Ferraresi chiede al Tribunale di condannare la Commissione delle Comunità europee a risarcire i danni fisici, morali e economici da essa subiti e il cui importo potrà essere valutato mediante perizia o in via equitativa.

**Contesto normativo**

- 2 Ai sensi dell'art. 90 dello Statuto dei funzionari delle Comunità europee (in prosieguo: lo «Statuto»):

«1. Qualsiasi persona cui si applica il presente Statuto può presentare all'autorità che ha il potere di nomina una domanda che l'inviti a prendere una

decisione nei suoi confronti. L'autorità notifica la propria decisione debitamente motivata all'interessato nel termine di quattro mesi a decorrere dal giorno della presentazione della domanda. Alla scadenza di tale termine, la mancanza di risposta alla domanda va considerata come decisione implicita di rigetto, che può formare oggetto di reclamo ai sensi del paragrafo 2.

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

- dal giorno della pubblicazione dell'atto, se si tratta di una misura di carattere generale;
- dal giorno della notifica della decisione al destinatario e comunque non oltre il giorno in cui l'interessato ne prende conoscenza, se si tratta di misura di carattere individuale; tuttavia, se un atto di carattere individuale è di natura da arrecare pregiudizio ad una persona diversa dal destinatario, il termine decorre, nei riguardi di detta persona, dal giorno in cui essa ne prende conoscenza e, comunque, al più tardi il giorno della pubblicazione;
- a decorrere dalla data di scadenza del termine di risposta, se il reclamo riguarda una decisione implicita di rigetto di una domanda presentata in applicazione delle disposizioni del paragrafo 1.

L'autorità notifica la propria decisione debitamente motivata all'interessato nel termine di quattro mesi a decorrere dal giorno della presentazione del reclamo. Alla scadenza di tale termine, la mancanza di risposta va considerata come decisione implicita di rigetto, che può formare oggetto di ricorso ai sensi dell'articolo 91».

3 L'art. 91, nn. 1-3, dello Statuto dispone quanto segue:

«1. La Corte di giustizia delle Comunità europee è competente a dirimere ogni controversia tra le Comunità e una delle persone indicate nel presente Statuto circa la legalità di un atto che rechi pregiudizio a detta persona ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2. Nelle controversie di carattere pecuniario la Corte di giustizia ha una competenza anche di merito.

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

- l'autorità che ha il potere di nomina ha ricevuto un reclamo ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, nel termine ivi previsto;
- se tale reclamo è stato oggetto di una decisione esplicita o implicita di rigetto.

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

- dalla data di scadenza del termine di risposta, quando il ricorso riguardi una decisione implicita di rigetto di un reclamo presentato in applicazione dell'articolo 90, paragrafo 2; tuttavia, quando una decisione esplicita di rigetto di un reclamo interviene dopo la decisione implicita di rigetto, ma entro il termine per il ricorso davanti alla Corte di giustizia, quest'ultimo termine inizia nuovamente a decorrere dal giorno della notifica della decisione esplicita di rigetto».

## **Fatti**

4 La ricorrente, nominata funzionaria della Commissione nel 1983, ha svolto le funzioni di segretaria presso il Centro comune di ricerca a Ispra fino al suo collocamento a riposo, avvenuto il 1° febbraio 2003.

- 5 La ricorrente sarebbe stata vittima di molestie psicologiche da parte del suo superiore gerarchico dal 1996 al 2003.
  
- 6 Con lettera del 28 agosto 2002, l'autorità che ha il potere di nomina (in prosieguo: l'«APN») ha informato la ricorrente che investiva la commissione d'invalidità del suo caso in quanto essa aveva usufruito di congedi accumulati di malattia superiori ai dodici mesi nell'arco di tre anni.
  
- 7 Nel suo parere del 10 gennaio 2003, la commissione d'invalidità concludeva che la ricorrente era colpita da «una invalidità permanente considerata come totale che la poneva nell'impossibilità di svolgere un lavoro appartenente al suo gruppo di funzioni».
  
- 8 Con decisione del 15 gennaio 2003, l'APN ha collocato la ricorrente a riposo d'ufficio attribuendole una pensione di invalidità, con effetto dal 1° febbraio 2003 (in prosieguo: la «decisione del 15 gennaio 2003»).
  
- 9 Con lettera del 10 maggio 2004, la ricorrente ha presentato dinanzi alla Commissione Provinciale di Conciliazione della Direzione Provinciale del Lavoro di Varese una domanda di conciliazione con la Commissione.
  
- 10 Con lettera del 12 luglio 2004, indirizzata alla Commissione Provinciale di Conciliazione, la Commissione ha ricordato le regole di competenza in materia di contenzioso della funzione pubblica comunitaria, come il procedimento precontenzioso disciplinato dagli artt. 90 e 91 dello Statuto.

## Conclusioni delle parti

11 La ricorrente chiede al Tribunale di:

- condannare la Commissione a risarcire i danni fisici, morali ed economici da essa subiti a causa, anzitutto, delle molestie psicologiche di cui sarebbe stata vittima da parte del suo superiore gerarchico durante il periodo dal 1996 al 2003, inoltre, dell'illegittimità della decisione del 15 gennaio 2003 e, infine, d'illegittimità relativa alla mancata consultazione della commissione d'invalidità un anno dopo il suo parere del 10 gennaio 2003, e l'importo di detti danni dev'essere valutato mediante perizia o in via equitativa;
- condannare la Commissione alle spese.

12 Con atto separato pervenuto alla cancelleria del Tribunale il 4 giugno 2009 con fax (mentre il deposito dell'originale è avvenuto il 5 giugno seguente), la Commissione ha sollevato due eccezioni di irricevibilità. In detta domanda di statuire senza impegnare la discussione nel merito, la Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso manifestamente irricevibile;
- condannare la ricorrente alle spese.

13 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 24 giugno 2009, la ricorrente ha presentato le proprie osservazioni su dette eccezioni di irricevibilità.

**In diritto**

- 14 In limine, occorre precisare che, anche se la Commissione ha sollevato eccezioni di irricevibilità con atto separato in base all'art. 78 del regolamento di procedura, il Tribunale rimane libero, se l'irricevibilità del ricorso gli appare manifesta, di adottare un'ordinanza in base all'art. 76 del detto regolamento, anche se, come nella fattispecie, la ricorrente ha formulato osservazioni sulle eccezioni di irricevibilità (v., in tal senso, ordinanza del Tribunale 30 ottobre 2008, cause riunite F-48/08 e F-48/08 AJ, Ortega Serrano/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-1-335 e II-A-1-1835, punto 23, oggetto di un'impugnazione pendente dinanzi al Tribunale di primo grado, causa T-583/08 P).
- 15 Nel caso di specie, il Tribunale ritiene di essere sufficientemente edotto dagli atti di causa e decide, ai sensi dell'art. 76 del regolamento di procedura, di statuire senza proseguire il procedimento.

*Argomenti delle parti*

- 16 La Commissione solleva tre eccezioni di irricevibilità.
- 17 In primo luogo, la Commissione fa valere che la domanda diretta al risarcimento del danno risultante dall'illegittimità della decisione del 15 gennaio 2003 è irricevibile in quanto la ricorrente, prima di adire il Tribunale, non ha presentato reclamo contro detto atto arrecante pregiudizio, in spregio del disposto dell'art. 90, n. 2, dello Statuto.

- 18 In secondo luogo, la Commissione sostiene la tardività della domanda volta a risarcire le molestie psicologiche che la ricorrente avrebbe subito. Infatti, la ricorrente non avrebbe presentato reclamo entro il termine di tre mesi previsto dal disposto dell'art. 90, n. 2, dello Statuto a decorrere dal momento in cui essa ha avuto conoscenza delle decisioni e dei comportamenti che caratterizzavano le molestie psicologiche da essa lamentate.
- 19 In terzo luogo, la Commissione fa valere che la domanda volta a risarcire l'illegittimità attinente alla mancanza di nuova consultazione della commissione di invalidità è anch'essa tardiva. Infatti, la ricorrente non avrebbe contestato detto comportamento nel corso degli ultimi cinque anni.
- 20 La ricorrente fa valere, in primo luogo, che ha presentato il 10 maggio 2004, una domanda di conciliazione dinanzi alla Commissione Provinciale di Conciliazione e che detta domanda deve essere considerata come un reclamo ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto.
- 21 In secondo luogo, la ricorrente ritiene che il termine di prescrizione in materia di domande di risarcimento sia, come nel diritto nazionale, di dieci anni.

### *Giudizio del Tribunale*

Sulla domanda diretta al risarcimento del primo danno asserito, che risulterebbe dall'illegittimità della decisione del 15 gennaio 2003

- 22 Secondo una giurisprudenza costante, nel sistema di ricorsi istituito dagli artt. 90 e 91 dello Statuto, un ricorso per risarcimento, che costituisce un rimedio di diritto autonomo rispetto al ricorso di annullamento, è ricevibile solo qualora sia stato preceduto da un procedimento precontenzioso conforme alle disposizioni statutarie. Tale procedimento cambia a seconda che il danno di cui si chiede la riparazione sia stato cagionato da un atto arrecante pregiudizio ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto o da un comportamento dell'amministrazione



privo di carattere decisionale. Nel primo caso, spetta all'interessato proporre nei termini stabiliti un reclamo all'APN avverso l'atto di cui trattasi. Nel secondo caso, invece, il procedimento amministrativo deve iniziare con la presentazione di una domanda ai sensi dell'art. 90, n. 1, dello Statuto, diretta ad ottenere un indennizzo. Solo il rigetto esplicito o implicito di tale domanda costituisce una decisione arrecante pregiudizio contro la quale può essere diretto un reclamo e solo dopo il rigetto esplicito o implicito di tale reclamo può essere proposto un ricorso per risarcimento dinanzi al Tribunale (sentenze del Tribunale di primo grado 25 settembre 1991, causa T-5/90, Marcato/Commissione, Racc. pag. II-731, punti 49 e 50, e 28 giugno 1996, causa T-500/93, Y/Corte di giustizia, Racc. PI pagg. I-A-335 e II-977, punti 64 e 66).

- 23 Una decisione d'ufficio di collocamento a riposo per invalidità costituisce un atto arrecante pregiudizio (sentenza del Tribunale di primo grado 3 giugno 1997, causa T-196/95, H/Commissione, Racc PI pagg. I-A-133 e II-403, punti 48 e 49).
- 24 Orbene, è pacifico che, prima di adire il Tribunale, la ricorrente non ha presentato reclamo contro la decisione del 15 gennaio 2003 e non si è quindi conformata al disposto dell'art. 90, n. 2, dello Statuto. Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente nelle sue osservazioni del 24 giugno 2009, la domanda di conciliazione presentata il 10 maggio 2004 dinanzi alla Commissione Provinciale di Conciliazione, tenuto del suo contenuto e dell'autorità alla quale essa è stata indirizzata, non può essere considerata un reclamo, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, che abbia potuto comportare una decisione implicita di rigetto. Anche ammettendo che la domanda di conciliazione possa essere considerata un reclamo, ai sensi dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, la summenzionata domanda è pur sempre irricevibile. Infatti, la domanda di conciliazione non è stata presentata entro il termine di tre mesi previsto dal disposto dell'art. 90, n. 2, dello Statuto, successivamente alla notifica o alla presa di conoscenza della decisione d'ufficio di collocamento a riposo. Inoltre, la ricorrente non ha adito il Tribunale con un ricorso contro la lettera della Commissione del 12 luglio 2004 o contro la decisione implicita di rigetto della domanda di conciliazione entro il termine di tre mesi stabilito dall'art. 91 dello Statuto.

25 Ne consegue che la succitata domanda di risarcimento è manifestamente irricevibile per inosservanza del procedimento precontenzioso previsto dall'art. 90, n. 2, e dall'art. 91, n. 2, dello Statuto.

Sulla domanda volta al risarcimento delle asserite molestie psicologiche

26 Le molestie psicologiche di cui la ricorrente chiede il risarcimento costituiscono un comportamento privo di carattere decisionale (v. sentenza del Tribunale 1° febbraio 2007, causa F-42/05, Rossi Ferreras/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-1-39 e II-A-1-211, punti 58-61).

27 Di conseguenza, toccava alla ricorrente rispettare il procedimento precontenzioso in due fasi ricordato al punto 22 della presente ordinanza. Orbene, la ricorrente non prova di aver presentato alla Commissione, prima di aver adito il Tribunale, una domanda volta al risarcimento dei danni subiti risultanti dalle molestie psicologiche di cui essa sarebbe stata vittima durante il periodo dal 1996 al 2003. Solo siffatta domanda avrebbe, conformemente all'art. 90, n. 1, dello Statuto, dato luogo ad un atto arrecante pregiudizio. La domanda di conciliazione presentata il 10 maggio 2004 dinanzi alla Commissione Provinciale di Conciliazione non può costituire una siffatta domanda, ai sensi dell'art. 90, n. 1, dello Statuto, che abbia potuto dar luogo ad una decisione implicita di rigetto.

28 Inoltre, non risulta dagli atti del fascicolo che la ricorrente abbia presentato un reclamo contro un atto arrecante pregiudizio conformemente al disposto dell'art. 90, n. 2, dello Statuto.

29 Ne consegue che la summenzionata domanda dev'essere rigettata in quanto manifestamente irricevibile per inosservanza del procedimento precontenzioso, quale definito dagli artt. 90 e 91 dello Statuto.

Sulla domanda diretta al risarcimento del danno risultante dalla mancanza di nuova consultazione della commissione d'invalidità

- 30 Il Tribunale ritiene che tale domanda è irricevibile quale che sia la qualificazione giuridica data alla mancanza di nuova consultazione della commissione d'invalidità un anno dopo la decisione del 15 gennaio 2003.
- 31 Se si considera che si tratta di un atto arrecante pregiudizio, la ricorrente avrebbe dovuto presentare un reclamo contro detto atto prima di adire il Tribunale, cosa di cui essa non apporta affatto la prova.
- 32 Se si ritiene che la mancanza di consultazioni della commissione d'invalidità non costituisca un atto arrecante pregiudizio, toccava alla ricorrente rispettare il procedimento precontenzioso in due fasi ricordato al punto 22. Orbene, è pacifico che la ricorrente non ha presentato né domanda di risarcimento dinanzi alla Commissione, né reclamo.
- 33 Ne consegue che la summenzionata domanda deve essere rigettata in quanto manifestamente irricevibile per inosservanza del procedimento precontenzioso definito dagli artt. 90 e 91 dello Statuto.
- 34 Ad abundantiam, il Tribunale ritiene necessario ricordare che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, il termine per presentare un'azione di risarcimento contro un'istituzione, in base all'art. 236 CE, non è di dieci anni.

- 35 Come ricordato al punto 22, una distinzione va effettuata tra la domanda diretta al risarcimento del danno risultante da un atto decisionale e quella risultante da un comportamento privo di carattere decisionale.
- 36 La prima è ricevibile solo se lo stesso atto decisionale è stato contestato entro i termini previsti dagli artt. 90 e 91 dello Statuto. Inoltre, nel caso di un ricorso di risarcimento distinto da un ricorso di annullamento che è stato depositato entro i termini, tale domanda dev'essere depositata entro un termine ragionevole (sentenza del Tribunale 1° febbraio 2007, causa F-125/05, Tsarnavas/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-1-43 e II-A-1-231, punti 76-78).
- 37 La seconda deve, dal canto suo, essere presentata entro un termine ragionevole a decorrere dal momento in cui il ricorrente ha avuto conoscenza della situazione di cui si lamenta, anche quando l'art. 90, n. 1, dello Statuto non fissa alcun termine per la presentazione di una domanda di risarcimento (sentenza del Tribunale di primo grado 5 ottobre 2004, causa T-144/02, Eagle e a./Commissione, Racc. pag. II-3381, punti 65 e 66; ordinanza del Tribunale 4 novembre 2008, causa F-87/07, Marcuccio/Commissione, Racc. PI pagg. I-A-1-351 e II-A-1-1915, punto 27, oggetto di un'impugnazione pendente dinanzi al Tribunale di primo grado, causa T-16/09 P).
- 38 Infatti, il rispetto di un termine ragionevole è richiesto in tutti i casi in cui, nel silenzio dei testi, i principi di certezza del diritto o di tutela del legittimo affidamento ostano a che le istituzioni comunitarie e le persone fisiche o giuridiche agiscano senza limiti di tempo, rischiando così, in particolare, di mettere in pericolo la stabilità di situazioni giuridiche consolidate. Nelle azioni di responsabilità che possono far sorgere un onere pecuniario per le Comunità, il rispetto di un termine ragionevole per presentare una domanda di risarcimento è dettato anche dall'intento di tutelare le finanze pubbliche, che si traduce in particolare, per le azioni in materia di responsabilità extracontrattuale, nel termine di prescrizione quinquennale fissato dall'art. 46 dello Statuto della Corte. La ragionevolezza di un termine dev'essere valutata in funzione delle circostanze proprie di ciascun caso di specie e, in particolare, della rilevanza della controversia per l'interessato, della complessità del caso e del comportamento

delle parti coinvolte (sentenza del Tribunale di primo grado 5 ottobre 2004, causa T-45/01, Sanders e a./Commissione, Racc. pag. II-3315, punti 59 e 67 in fine).

- 39 Orbene, nella specie, si deve notare che i comportamenti privi di carattere decisionale di cui la ricorrente chiede il risarcimento sono avvenuti oltre cinque anni prima di quando il Tribunale è stato adito. Nelle circostanze della fattispecie, tenuto conto in particolare della rilevanza della controversia, della complessità del caso e del comportamento delle parti, tale termine non presenta un carattere ragionevole.
- 40 Da tutto quanto sopra esposto consegue che il ricorso dev'essere respinto in quanto manifestamente irricevibile.

### **Sulle spese**

- 41 Ai sensi dell'art. 87, n. 1, del regolamento di procedura, fatte salve le altre disposizioni del capo VIII del titolo II di questo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, il Tribunale può decidere, per ragioni di equità, che una parte soccombente sia condannata solo parzialmente alle spese, o addirittura che non debba essere condannata a tale titolo.
- 42 Dalla suesposta motivazione risulta la soccombenza della ricorrente. Inoltre la Commissione, nelle sue conclusioni, ha espressamente chiesto la condanna della ricorrente alle spese. Atteso che le circostanze del caso di specie non giustificano l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la ricorrente deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

così provvede:

- 1) Il ricorso è respinto in quanto manifestamente irricevibile.**
- 2) La sig.ra Soerensen Ferraresi è condannata alle spese.**

Lussemburgo, 25 novembre 2009

Il cancelliere  
W. Hakenberg

Il presidente  
S. Gervasoni