

**UNIVERSITÀ DELLA VALLE D'AOSTA
UNIVERSITÉ DE LA VALLÉE D'AOSTE**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE E POLITICHE
CORSO DI LAUREA IN Scienze Politiche e Relazioni internazionali**

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

TESI DI LAUREA

UNIONE EUROPEA E DEMOCRAZIA:

IL RUOLO DEL MEDIATORE EUROPEO

DOCENTE 1° relatore: Prof. Alessandro Rosanò

STUDENTE: Matricola n. 18 F02 431 Elisabetta Ignoti

*«Dove le radici della democrazia sono più profonde,
maggiore è la garanzia di rispetto dei diritti fondamentali delle persone.
E quando le istituzioni funzionano, abbiamo cittadini più vicini alle istituzioni
e partecipi della vita democratica del loro Paese»*

Nikiforos Diamandourus

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1: Il Mediatore europeo, in generale	6
1. Il principio di buona amministrazione nel diritto dell'Unione europea	6
2. Cittadinanza europea, democrazia e buona amministrazione	11
3. Il Mediatore europeo nel Trattato di Maastricht	17
CAPITOLO 2: La disciplina relativa al Mediatore europeo	22
1. La nomina del Mediatore Europeo	22
2. La disciplina relativa al funzionamento del Mediatore europeo	26
3. Le denunce e i poteri di indagine del Mediatore europeo	30
CAPITOLO 3: Alcuni aspetti della prassi del Mediatore europeo	38
1. Il lobbismo e il fenomeno delle <i>revolving doors</i>	40
2. L'accesso ai documenti	47
3. Tutela dei diritti fondamentali	52
CONCLUSIONI	54
BIBLIOGRAFIA	56

INTRODUZIONE

Una parte dell'esistenza umana di ciascun individuo è indipendente dal potere e se l'autorità oltrepassa questo limite, esso diventa illegittimo e deve essere circoscritto. Per costruire tale limitazione, riporto, brevemente, il pensiero di Henri-Benjamin Constant sui diritti e le libertà. L'autore delinea, in particolare, le differenze tra il sistema antico e moderno, ovvero «la libertà dei tempi antichi era tutto ciò che assicurava ai cittadini la più ampia partecipazione possibile all'esercizio del potere sociale. La libertà dei tempi moderni è tutto ciò che garantisce l'indipendenza dei cittadini dal potere»¹.

I cittadini partecipano alla vita politica e al tempo stesso fruiscono umanamente e moralmente di una dimensione personale e soggettiva di godimento del privato e della vita sociale. La libertà degli antichi non è superata: è un concetto che permane infinitamente nel tempo storico, umano, filosofico e giuridico dell'uomo; è il focus del cittadino moderno che non deve mai perdere di vista i suoi diritti e doveri politici. Il disinteresse dei cittadini nei confronti della politica potrebbe diventare un'arma di oppressione in mano ai detentori del potere. La libertà civile e la libertà politica permettono ai cittadini di monitorare e limitare il potere delle istituzioni dagli abusi, dalla cattiva amministrazione, dalla corruzione e dalla superfetazione delle normative.²

La promozione e la tutela della libertà, dei diritti, della giustizia, dell'uguaglianza di ogni individuo è alla base di ogni costituzione democratica, così come dei trattati su cui si fonda l'Unione europea; le istituzioni e organi dell'Unione sono promotori e responsabili di azioni mirate alla salvaguardia dei diritti dei cittadini e di ogni individuo che risiede negli Stati membri dell'Unione europea. Alla base di una democrazia funzionante c'è (anche) un'amministrazione capace di ridurre al massimo gli errori e che sia in grado di proteggere e favorire una cultura di vicinanza dei cittadini alle istituzioni e di partecipazione democratica attiva. La presente tesi vuole essere una trattazione in cui viene esposto il legame esistente tra diritti fondamentali, la cittadinanza europea, la responsabilità

¹ G. SCIARA, "Introduzione al pensiero di Benjamin Constant", 13/04/2015 pagg. 1,9 e 10
<https://sites.google.com/site/materialididatticipenspol/>

² G. SCIARA, "Introduzione al pensiero di Benjamin Constant", 13/04/2015, pag15
<https://sites.google.com/site/materialididatticipenspol/>

amministrativa e la buona amministrazione quali pratiche essenziali, quali strategie per l'avvicinamento in senso democratico dei cittadini alle attività e alle istituzioni dell'Unione attraverso l'azione di vigilanza, di monitoraggio e di raccomandazione del Mediatore europeo organo istituito con il Trattato di Maastricht. Se in ambito nazionale i difensori civici promuovono lo svolgimento di tutte le attività idonee a riaffermare i valori della difesa civica ad assicurare ogni più ampia tutela dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, a promuovere la piena affermazione dei diritti umani e di cittadinanza, sanciti dagli ordinamenti interni e dalle risoluzioni europee e internazionali, in ambito europeo, il Mediatore europeo, in armonia con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e i principi democratici, è l'organo istituito al fine di tutelare i cittadini da una cattiva amministrazione e quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie, ma anche come custode della democrazia e dello Stato di diritto.

Il Trattato di Maastricht, nel 1992, individuava e rafforzava il concetto di cittadinanza e di benessere dei popoli, anticipando la Carta dei diritti fondamentali, inserendo degli articoli che miravano a proteggere i cittadini e i valori democratici. La figura del Mediatore Europeo è stata modellata sulla base dei differenti difensori civici di alcuni Stati membri dell'Unione europea. Il riferimento e l'ispirazione sono stati offerti dal sistema nordico, che aveva già una lunga esperienza di controllo nei confronti delle pubbliche amministrazioni³.

Il principio democratico è uno dei capisaldi dell'Unione, insieme alla libertà, al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto. I cittadini europei possono dialogare con le istituzioni e difendere i propri diritti attraverso dei meccanismi di partecipazione, tra i quali rientrano le petizioni, le consultazioni pubbliche e la presentazione di reclami, segnalazioni e denunce.

Il Trattato di Lisbona riporta il cittadino al centro del progetto europeo e punta a rafforzare l'interesse nei confronti delle istituzioni e degli obiettivi dell'Unione Europea. Uno degli obiettivi del Trattato di Lisbona è anche promuovere la democrazia europea che offra ai cittadini europei di

³ A. PINO, The European Ombudsman in the Framework of the European Union, Rivista Chilena de Derecho, vol. 38 n.3, pp. 422-423, 2011

interessarsi e partecipare al funzionamento e allo sviluppo dell'UE. Il Trattato di Lisbona, nell'art. 10, precisa che i cittadini sono direttamente rappresentati dal Parlamento europeo. La democrazia rappresentativa è dunque uno dei fondamenti dell'UE. L'art. 10 stabilisce anche il principio di prossimità, che significa che le decisioni devono essere prese nella maniera il più vicino possibile ai cittadini coinvolgendo nel modo più efficace possibile le amministrazioni nazionali e locali e per avvicinare le stesse all'UE

La figura del Mediatore europeo ha contribuito a rendere più trasparente l'azione amministrativa promuovendo la buona governance e una maggiore democraticità del sistema. Nel corso del tempo dal 1995, anno della sua istituzione ad oggi, i diversi mediatori si sono occupati di un numero sempre maggiore di settori e oggi l'attività del Mediatore non riguarda solo la trasparenza, ma anche le questioni etiche e di responsabilità istituzionale, la tutela dei diritti umani, le attività di lobbying, rinforzando il processo di democratizzazione dell'Unione europea, attraverso il consolidamento di un'amministrazione più aperta, trasparente e vicina ai cittadini.

CAPITOLO 1: Il Mediatore europeo, in generale

1. Il principio di buona amministrazione nel diritto dell'Unione europea

In uno Stato di diritto⁴, la pubblica amministrazione agisce secondo i principi di legalità e di buona amministrazione. Tali principi hanno un'importanza fondamentale e caratterizzano il rapporto che si crea tra le istituzioni e i cittadini. Da una parte il principio di legalità⁵ è inteso genericamente nel senso che le amministrazioni pubbliche possono fare soltanto ciò che è prescritto dalla legge. Le pubbliche amministrazioni possono compiere delle azioni solo all'interno del perimetro previsto dalla legge, la quale indirizza l'amministrazione. In questo senso la pubblica amministrazione agisce al fine di conseguire gli obiettivi politici e programmatici, diventando uno strumento della politica per il perseguimento di determinati fini. Così anche le istituzioni europee devono conformarsi ai trattati e agli atti comunitari che da essi derivano, così come rispettare i diritti fondamentali. Il principio di legalità è un principio radicato nel diritto amministrativo e funzionale alla fattispecie della buona condotta amministrativa.

Il principio di buona amministrazione assume un valore di garanzia nei confronti dei cittadini, nella misura in cui si prende cura del loro benessere, attraverso azioni corrette, mirate, specifiche, efficienti ed efficaci, nel senso che l'amministrazione deve rispondere del suo operato il cui fine è il raggiungimento di un obiettivo comune⁶. In questo senso le istituzioni europee elaborano procedimenti amministrativi che scaturiscono in una moltitudine di norme giuridiche e un

⁴ Lo Stato di diritto, sancito dall'art. 2 TUE, è uno dei valori su cui si fonda l'Unione europea ed è comune a tutti gli Stati membri. Nello Stato di diritto tutti i poteri agiscono sempre nei limiti fissati dalla legge, conformemente ai valori della democrazia e dei diritti fondamentali, e sotto il controllo di organi giurisdizionali imparziali e indipendenti. Nel concetto di Stato di diritto rientrano: i principi di legalità, in base al quale il procedimento legislativo deve essere trasparente, responsabile, democratico e pluralistico; la certezza del diritto; il controllo giurisdizionale effettivo per quanto attiene le tutele dei diritti fondamentali; la separazione dei poteri e il divieto di esercizio arbitrario del potere esecutivo. (Relazione sullo Stato di diritto nell'Unione europea, Bruxelles, 30/09/2020).

Nel contesto dell'istituzione europea, dalla sua nascita e contestualmente alla sua crescita economica, fisica e politica, lo stato di diritto si è plasmato in un sistema normativo che garantisce che i poteri pubblici in seno all'Unione siano garantiti dal diritto primario e dal diritto derivato, ovvero dai trattati istitutivi e dalle norme derivanti dai trattati. Il processo di integrazione europea è cresciuto nel tempo e ha penetrato sostanzialmente il diritto degli Stati membri, ma nonostante le diverse identità nazionali e i diversi ordinamenti lo Stato di diritto è l'elemento fondante di tutti gli Stati membri. Lo Stato di diritto della Comunità europea prima del 1992 e dopo il Trattato di Maastricht con l'Unione europea è cresciuto soprattutto in base alle sentenze della Corte di Giustizia che ha elaborato nel corso del tempo e svolge tuttora una vasta azione complessa di elaborazioni giurisprudenziali.

Ogni anno la relazione sullo Stato di diritto della Commissione europea analizza i quattro pilastri fondamentali: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo dei media e il bilanciamento dei poteri.

⁵ D.SORACE, *Diritto nelle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2018

⁶ D.SORACE, *Diritto nelle pubbliche amministrazioni*, Bologna, 2018

complesso articolato di provvedimenti amministrativi che si configurano come la “decisione migliore” ovvero “l’esito più efficiente ed efficace” che tenga conto dei vari interessi.

Le istituzioni dell’UE, così come molti organi e organismi dell’UE, hanno sviluppato nel corso degli anni, in particolare dal 1992, con il Trattato di Maastricht, una serie di principi per cui le istituzioni e di conseguenza le decisioni, le soluzioni, le raccomandazioni, le deliberazioni siano il più vicino possibile ai cittadini, attraverso azioni responsabili e secondo principi di trasparenza e di efficacia.

L’art 1, par. 2, del Trattato di Maastricht, recitava «il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino ai cittadini». Inoltre veniva affermato che «l’Unione si fonda su valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e della parità tra uomini e donne».

In relazione ai principi sopra enunciati che sono da considerarsi i presupposti generali, il focus della dell’analisi del presente paragrafo è il diritto ad una buona amministrazione da parte dei funzionari delle istituzioni e organi e organismi dell’UE.

L’Unione europea ha un apparato istituzionale e amministrativo ampio e complesso. Le istituzioni elencate nell’art. 13 TUE sono il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di giustizia dell’Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei Conti. Esistono anche altri organi che concorrono a rafforzare il processo di integrazione europea, tra i quali il Comitato economico sociale e il Comitato delle regioni. Vi sono poi le Agenzie europee che sono organismi specializzati dotati di personalità giuridica, incaricati di assicurare l’applicazione delle normative e di atti dell’Unione. L’apparato amministrativo

dell'Unione⁷ attraverso il quale opera il suo sistema istituzionale è costituito da 55.000 dipendenti distribuiti tra le diverse entità (istituzioni, organi e organismi), più della metà dei quali sono inquadrati nei ruoli della Commissione europea.

Accanto ai funzionari e all'altro personale di ruolo, le istituzioni si avvalgono di personale contrattualizzato a tempo determinato, nonché di esperti nazionali distaccati, i c.d. END, che sono funzionari delle amministrazioni degli Stati membri distaccati presso la Commissione per un limitato periodo a fini di esperienza e scambio di conoscenze.

L'insieme di queste figure professionali è incardinato nel Segretariato generale delle diverse istituzioni (o organi e organismi), al cui vertice amministrativo è posta un Segretario generale (nel caso della Corte di giustizia il Cancelliere).

Oltre agli obblighi previsti dallo Statuto in capo ai singoli funzionari, ulteriori obblighi gravano sull'apparato amministrativo dell'Unione come previsto dall'art. 298, par. 1, TFUE, secondo il quale «nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente». Tali principi sono riaffermati e ricondotti all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE). Proclamata solennemente a Nizza nel dicembre 2000, essa è divenuta giuridicamente vincolante il 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha sancito che essa ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Con la sua adozione si affermavano diversi e fondamentali principi: garantire eticità, democrazia, efficacia e trasparenza, attraverso un atteggiamento proattivo dei funzionari pubblici, aumentando gli standard di qualità dei servizi offerti dai funzionari e impiegati delle istituzioni e organismi dell'UE. La previsione sul diritto ad una buona amministrazione è collocata nel Titolo V CDUE, quello dedicato ai diritti non solo dei cittadini, ma a favore di "ogni persona".

La disposizione specifica quali sono i diritti oggetto dell'articolo, indicando: «il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suo confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio, il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale, l'obbligo per

⁷ R. ADAM e A. TIZZANO, Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea, Torino, 2019, pag. 100 e 101

l'amministrazione di motivare le proprie decisioni», infine, vi è affermato il diritto di risarcimento da parte dell'Unione per i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri».

Le disposizioni indicate nell'art. 41 e nell'art 42 della CDFUE sono significative rispetto alla trattazione in corso, considerato che la Carta, con il Trattato di Lisbona, ha assunto valore di atto di diritto primario. Il diritto a una buona amministrazione vale nei confronti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'UE, nonché dell'amministrazione indiretta del'UE⁸, conformemente a quanto previsto dall'art. 51 della Carta, secondo cui le sue disposizioni si applicano anche agli Stati membri, quando attuano il diritto Comunitario⁹.

Inoltre, l'art. 41 sancisce che ogni individuo ha diritto a che le istituzioni e gli organi delle istituzioni agiscano «in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole». Per quanto concerne il termine imparziale¹⁰, la Corte di giustizia ha più volte chiarito come tale requisito abbia una duplice valenza: sotto il profilo soggettivo, deve essere inteso nel senso che nessuno dei membri dell'istituzione interessata possa manifestare opinioni preconcepite e pregiudizi personali, mentre, sotto il profilo oggettivo, indica che l'istituzione è tenuta ad offrire garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio¹¹.

La definizione di «entro un termine ragionevole» può essere desunta dalla giurisprudenza della Corte, che ha più volte affermato che un'amministrazione lenta è una cattiva amministrazione, precisando, al contempo, che un'eventuale violazione del termine ragionevole non comporta automaticamente il diritto dell'individuo ad ottenere l'annullamento del provvedimento amministrativo, a meno che tale situazione non abbia pregiudicato la capacità dell'interessato di difendersi in modo efficace.

⁸ Le autorità e le amministrazioni nazionali che agiscono per dare attuazione al diritto dell'Unione europea

⁹ F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020, pag. 69 e 71

¹⁰ F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020, pag. 73, 74 e 75

¹¹ Sentenza della Corte (Prima Sezione), causa C-308/07 P, *Koldo Gorostiaga Atxalandabaso c. Parlamento europeo*, 19 febbraio 2009, ECLI: EU:EC:C:2009:103, par. 46

I concetti di imparzialità¹² e di durata ragionevole afferiscono alla sfera dell'attività giurisdizionale. Invece il Mediatore europeo incentra le sue indagini soprattutto sul concetto di *fairness* nei comportamenti delle istituzioni, ovvero di equità procedurale che implica, per potersi realizzare, che l'amministrazione offra al cittadino tutte quelle garanzie di contraddittorio, difesa, accesso ai documenti, motivazione delle decisioni che sono elencate all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali¹³.

I principi fondamentali sopra enunciati sono stati successivamente inseriti nel Codice di buona condotta amministrativa, che è stato approvato il 6 settembre 2001 dal Parlamento europeo e deve essere rispettato dagli organi comunitari, dagli amministratori e dai funzionari nelle proprie relazioni con il pubblico.

L'idea di un codice¹⁴ è stata proposta per la prima volta nel 1998 dal deputato europeo Roy Perry. Il Mediatore europeo ne ha redatto il testo in seguito ad un'indagine di propria iniziativa e l'ha presentato al Parlamento in forma di relazione speciale. La decisione¹⁵ di avviare un'indagine di propria iniziativa è dipesa, fra l'altro, dal fatto che durante il suo mandato il Mediatore ha ricevuto numerose denunce che hanno portato alla sua attenzione casi di cattiva amministrazione da parte delle varie istituzioni e organismi comunitari.

Il Codice contiene indicazioni su iniziative concrete che si possono realizzare per accrescere l'efficacia, la trasparenza e la rendicontabilità dirette ai cittadini, attraverso la cultura del servizio e attraverso processi decisionali efficienti e di qualità. I funzionari operano in modo imparziale e non discriminatorio, basandosi esclusivamente su fatti oggettivi, evitando conflitti di interesse e

¹² D. SORACE, *Diritto delle Pubbliche Amministrazioni*, Bologna, 2018, pagg. 35 e 36 quello di imparzialità è un concetto che richiama la funzione del giudice, il quale, nel decidere le controversie tra portatori di interessi diversi, deve applicare la legge senza preferenze per nessuna delle parti. Altresì tale principio riporta all'organizzazione della Pubblica Amministrazione per cui gli apparati amministrativi devono agire garantendo la massima indipendenza oltre che dai portatori di interessi (i cittadini) anche dagli apparati politici.

¹³ D.U. GALETTA, *IL Diritto a una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi* (anche alla luce delle discussioni sull'ambito dell'applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE), in M.C. Pierro (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2019, pag. 4

¹⁴ Il Codice Europeo di buona condotta amministrativa -Mediatore Europeo Jacob Söderman

¹⁵ Relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa – relazione speciale caso (01/1/98/OV) – aperto il 11/11/1998 – decisione del 05/02/2002

intervenendo secondo il principio di equità, disincentivando l'uso arbitrario del potere discrezionale.

Il Codice di buona condotta amministrativa del 2001 proposto dal Mediatore europeo Jacob Söderman è stato approvato sulla base della clausola di flessibilità di cui all'art. 308 TCE, oggi contenuta nell'art. 352 TFUE, che stabilisce che «se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi abbiano previsti poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate»¹⁶. La clausola di flessibilità viene applicata con la finalità di ovviare alla rigidità del principio di attribuzione, il quale potrebbe impedire alle istituzioni dell'Unione di prendere delle decisioni divenute inevitabili a fronte a sviluppi, necessità e nuove esigenze divenute necessarie nel processo di integrazione europea, ma per le quali i redattori dei Trattati non avevano previsto la stesura normativa.

Il codice di buona condotta amministrativa, quindi, è una raccolta di norme correlate alla buona azione amministrativa in contrapposizione alla definizione di «cattiva amministrazione» citata dal Mediatore europeo nella sua relazione del 1997, ove si parla di cattiva amministrazione quando un'istituzione omette di compiere un atto dovuto, opera in modo irregolare o agisce in maniera illegittima; contemporaneamente il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione con cui invita il Mediatore europeo ad applicare il Codice allorché ravvisi un caso di cattiva amministrazione¹⁷.

2. Cittadinanza europea, democrazia e buona amministrazione

La parola “cittadinanza” deriva dall'espressione latina “civitas”, che a sua volta trae origine dalla parola “civis” ovvero membro libero di una città alla quale egli appartiene per origine o per adozione. L'espressione “civitas” implica allora la condizione di cittadino, il diritto di cittadinanza, lo “status civitatis”. Questo status andava al di là di un semplice legame di appartenenza ad una città

¹⁶ R. ADAM e A. TIZZANO, Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea, Torino, 2019, pag. 332

¹⁷ Relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni comunitarie, di un codice di buona condotta amministrativa (OI/1/98/OV)

o ad una comunità, rappresentava uno status giuridico che conferiva al titolare delle libertà e dei diritti suscettibili di essere rivendicati davanti alle pubbliche autorità, diritti e libertà che i tribunali romani erano tenuti a salvaguardare. Il fatto di appartenere ad un territorio e ad una comunità produceva un contenuto sostanziale, uno status giuridico che faceva del suo titolare il cittadino, un soggetto di diritti¹⁸.

Nelle poleis greche il cittadino era il maschio adulto e libero, figlio di cittadini della stessa polis. La cittadinanza era preclusa alle donne, agli schiavi e agli stranieri. I cittadini potevano partecipare alla vita politica della comunità e potevano detenere le cariche pubbliche.

Anche nell'antica Roma era cittadino colui che risiedeva nell'Impero romano, esclusi le donne e gli schiavi. Il cittadino romano in possesso della cittadinanza era un soggetto giuridico e poteva influenzare le decisioni politiche dello Stato. Godeva soprattutto dell'elettorato attivo e passivo nonché del diritto di commerciare, possedere beni, di fare testamento e di appellarsi al popolo al fine di contrastare il potere dei magistrati¹⁹.

Nel periodo medievale non esisteva il concetto di cittadino quale soggetto giuridico, perché essendo assente un potere centrale organizzato e registrandosi una frammentazione del potere in una moltitudine di feudi, assumeva rilievo il rapporto di vassallaggio e subordinazione al feudatario/proprietario, con caratteri ben distinti di dipendenza e dominazione.

Il concetto di cittadinanza viene recuperato nel '600, in Inghilterra, con la Dichiarazione dei Diritti del 1628, l'Habeas Corpus del 1679, il *Bill of Rights* del 1689. In particolare, il concetto di cittadino assume un diverso significato e cambia radicalmente con l'Illuminismo e la dottrina giusnaturalistica, secondo cui l'individuo in quanto tale dispone di diritti naturali inalienabili che non dipendono dalla volontà del Sovrano o dall'appartenenza ad un corpo sociale. I cittadini sono membri di un corpo sociale, partecipano alla vita sociale e politica e sono soggetti alle leggi dello

¹⁸ P. PONZANO, Verso una nuova cittadinanza europea, Centro di documentazione europea – Università degli studi di Verona – Papers di diritto europeo 2011, pag. 1 -2

¹⁹ La cittadinanza in Europa dall'antichità ad oggi, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Funzioni Pubbliche Europee

Stato.²⁰ Con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 elaborata nell'ambito della Rivoluzione francese viene definito il concetto di cittadino. Sono cittadini coloro che risiedono in Francia o che hanno sposato una francese. In particolare, nella Costituzione del 1793, all'art. 4, veniva definito cittadino ogni uomo nato o domiciliato in Francia che avesse 21 anni; così come diventava cittadino francese lo straniero che risiedeva e lavorava in Francia, acquistava una proprietà o sposava una francese. Inoltre, veniva definito il diritto di resistenza all'oppressione; i cittadini erano sempre chiamati a vigilare e a ribellarsi, non era solo un diritto ma la costituzione faceva riferimento al fatto che fosse anche un dovere. L'individuo diventava cittadino, la carta ne definiva la natura, lo collocava all'interno di una nazione e ne definiva i diritti e i doveri.

Nel XIX secolo e nei primi anni del XX secolo si afferma la concezione dello Stato nazionale. Dopo le due guerre mondiali gli Stati europei avviano un progetto di integrazione europea che si fa sempre più concreto, da una concezione economicistica in cui l'individuo è concepito come un lavoratore che poteva circolare liberamente tra gli stati afferenti alla comunità economica europea.

Pertanto la visione del cittadino assume un diverso significato, recuperando almeno in parte una concezione giusnaturalistica per cui, l'uomo dispone di diritti naturali inalienabili propri in quanto essere umano, che sono indipendenti dalla volontà del Sovrano o dall'appartenenza ad una determinata classe sociale.

Dopo la Seconda guerra mondiale, la necessità di ricostruire l'Europa attraverso un processo di pace e di cooperazione sempre più stretta ha condotto a una serie di dichiarazioni e di trattati che hanno permesso una costruzione, a piccoli passi, ma significativa, non solo dal punto di vista puramente economico ma anche dal lato politico.

I sistemi di acquisizione della cittadinanza nei diversi paesi dell'Unione europea variano significativamente e possono essere classificati secondo tre criteri: *ius sanguinis*, *ius soli* e *ius domicilii*. A questi tre modelli si è aggiunto il modello "maltese" del novembre 2013: la cittadinanza maltese e quindi quella europea, può essere acquisita da stranieri extracomunitari, maggiorenni

²⁰ P. PONZANO, Verso una nuova cittadinanza europea, Centro di documentazione europea – Università degli studi di Verona – Papers di diritto europeo 2011, pag. 2

attraverso il pagamento di una cospicua somma di denaro (650 mila euro), tanto che sembra possibile parlare di *ius pecuniae*²¹.

Lo *ius sanguinis* è un principio secondo cui la cittadinanza si eredita dai propri genitori per discendenza di sangue. Tutti gli Stati membri dell'Unione europea adottano il criterio dello *ius sanguinis*. Lo *ius soli*, invece, prevede che chi nasce in un determinato Stato acquisisca, alla nascita o dopo la nascita, la cittadinanza corrispondente. Lo *ius domicilii*, infine, è il criterio della naturalizzazione per residenza stabile degli stranieri in un paese e nella maggior parte dei casi è discrezionale e non viene concessa automaticamente anche se il richiedente ha tutti i requisiti. La legislazione all'interno dell'Unione europea varia: il requisito di residenza va da un minimo di 3 anni (per il Belgio) a un massimo di 10 anni (per Italia, Austria, Lituania, Slovenia e Spagna).

La storia e l'evoluzione della cittadinanza europea sono legate non solo al Trattato di Maastricht ma soprattutto ad alcuni casi giurisprudenziali, portati innanzi alla Corte di giustizia. Può qui ricordarsi un caso. La signora Martinez Sala, cittadina spagnola emigrata in Germania, nel 1968, in possesso di regolare permesso di soggiorno, richiedeva allo Stato tedesco di poter accedere all'indennità di educazione per la propria figlia, indennità garantita ai cittadini tedeschi e ai cittadini stranieri con regolare permesso di soggiorno. Tale indennità non le veniva concessa in quanto aveva ottenuto un prolungamento del permesso di soggiorno ma non il permesso definitivo. La Corte di giustizia rilevò che, sulla base della Convenzione europea di assistenza sociale e medica del Consiglio d'Europa del 1953, era consentito alla donna di risiedere in Germania, per cui era da considerarsi cittadina di uno Stato membro dell'UE legalmente residente in un altro Stato UE. Tuttavia, il Giudice tedesco aveva sostenuto che la qualifica di lavoratrice era la condizione per ottenere un trattamento uguale ai sensi della norma sulla non discriminazione in base alla nazionalità (art. 6 Trattato di Maastricht). La Corte, dal canto suo, sostenne che la qualifica di lavoratrice non aveva

²¹ C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea*, Bari 2018, pagg. 16 e 17

S. MONTALDO, *Cittadinanza europea, evoluzione e prospettive*, intervento nell'ambito del Progetto "Pace europea 15/18", Note sintetiche sull'Unione europea -2021: questo modello definito dei "passaporti d'oro" è stato oggetto della Risoluzione del Parlamento europeo del 16/01/2014, ove si chiarisce che la cittadinanza si fonda sulla dignità umana della persona e non sarebbe oggetto di compravendita. Tale risoluzione ha invitato la Commissione a formulare delle raccomandazioni in tale senso e lo Stato di Malta ad adeguarsi ai programmi precostituiti relativi alla cittadinanza. Il 20 ottobre 2020 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di Malta inviando lettere di costituzione in mora in relazione ai programmi di cittadinanza per investitori. La Commissione ritiene che l'attribuzione di cittadinanza nazionale, e conseguentemente la cittadinanza dell'Unione europea, in cambio di un pagamento, senza che vi sia un nesso reale con gli Stati membri interessati, non sia compatibile con il principio di leale cooperazione sancito dall'art. 4, paragrafo 3, del TUE.

importanza poiché l'ordinamento UE offriva un altro titolo per evitare la discriminazione ovvero la cittadinanza europea. Si abbandona, per la prima volta, il concetto di lavoratore, per abbracciare quello di cittadino europeo²².

L'art. 9 del TUE e l'art. 20, par. 1, TFUE sanciscono che è cittadino europeo chiunque abbia la cittadinanza in uno Stato membro; la cittadinanza europea è aggiuntiva rispetto a quella nazionale, il possesso della prima deriva automaticamente dal solo fatto di essere cittadino di uno Stato membro. E si resta cittadini dell'Unione fintantoché si conservi la cittadinanza di uno Stato membro²³. La competenza esclusiva di ciascuno Stato nella determinazione dei criteri per ottenere la cittadinanza esclude che l'Unione disponga non solo di una propria competenza a definire i criteri di acquisizione o perdita della cittadinanza, ma anche della competenza ad adottare norme di armonizzazione delle legislazioni nazionali. L'art. 20 TFUE ribadisce il concetto di cittadinanza come premessa ad una serie di diritti e di doveri che vengono mantenuti fintanto che si conserva la cittadinanza di uno Stato membro, in particolare:

- 1) Il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (art 21 TFUE);
- 2) Il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni del Parlamento Europeo e alle elezioni comunali (art. 22, paragrafo 1, TFUE) nello Stato membro in cui risiedono, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato;
- 3) Il diritto di godere della tutela delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato, nel territorio di un paese terzo (non appartenente all'UE) nel quale lo Stato membro di cui hanno la cittadinanza non è rappresentato;
- 4) Il diritto di petizione dinanzi al Parlamento europeo e il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo (entrambi sanciti nell'articolo 24 TFUE), nominato dal Parlamento europeo, per denunciare casi di cattiva amministrazione inerenti le attività delle istituzioni o degli organi

²² C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea*, Bari 2018, pagg. 65 – 74 -75

²³ R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2019, pag. 313

dell'Unione; Queste procedure sono disciplinate rispettivamente dagli articoli 227 e 228 TFUE;

- 5) Il diritto di scrivere alle istituzioni o agli organi dell'Unione in una delle lingue degli Stati membri e di ricevere una risposta nella stessa lingua (articolo 24, quarto comma, TFUE);
- 6) Il diritto di accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione a determinate condizioni (articolo 15, paragrafo 3, TFUE).

E oltre ai diritti citati, si aggiungono quelli indicati nel Capo V (Cittadinanza) della Carta dei diritti fondamentali (artt. 39-46), ancorché riferiti anche ai non cittadini, in particolare:

- 7) Il diritto a una buona amministrazione (art. 41)
- 8) Il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi (art. 42).

Il rapporto del comitato “Europa dei cittadini”²⁴ istituito dal Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984, ha rafforzato il ruolo delle persone nel processo di integrazione europea, in modo da trasformare la Comunità, da una semplice Europa dei mercati ad un'Europa dei cittadini. Il Presidente del Comitato era Pietro Adonnino, il cui proposito era quello di adottare misure che integrassero maggiormente i cittadini in settori di natura politica e sociale, per proseguire il cammino verso un'Europa più unita, attraverso scelte che promuovessero l'identità e l'immagine comunitaria. Tra i vari punti trattati, il Comitato ha affrontato il tema della buona amministrazione e della necessità di accrescere la trasparenza dell'amministrazione europea, oltre a proporre un consolidamento del diritto di petizione dei cittadini, riprendendo l'idea di istituire un *ombudsman* europeo nominato dal Parlamento europeo, il cui compito avrebbe dovuto essere «to investigate complaints, advise citizens on the procedure for complaints and issue regular reports to the European Parliament on his investigations, conclusions and recommendations»²⁵.

Successivamente, nel 1985, nei Consigli di Bruxelles e di Milano vennero trattati i temi di una maggiore partecipazione dei cittadini al processo politico nella Comunità, anche attraverso garanzie

²⁴ F. BATTAGLIA, *Il Mediatore Europeo*, Bari, 2020, pag. 15 e ss.

²⁵ Report to the European Council, 28-29 June 1985, A 10.04COM85, p.2

di maggiore trasparenza da parte delle amministrazioni della Comunità. Si trattava di passare da una Comunità economica ad una Comunità con interessi più ampi.

L'istituzione del Mediatore (articoli 8D e I38E del Trattato CE) costituisce un presidio essenziale per la cittadinanza europea e per il rafforzamento del controllo democratico. Il 17 dicembre 1992 il Parlamento adottò un progetto di statuto del Mediatore sul quale la Commissione aveva espresso il proprio parere il 26 aprile 1993, condividendo in larga misura i principi accolti dal Parlamento. Inoltre, vi si precisava che le istituzioni e gli organi comunitari sono tenuti a fornire al Mediatore tutte le informazioni che questi richieda loro e ad assicurargli l'accesso alla documentazione pertinente. Per opporvisi, essi possono invocare unicamente ragioni di riservatezza debitamente giustificate.

In seguito, nel periodo compreso tra il 1985 e l'adozione del Trattato di Maastricht nel 1992, vi sono state diverse interrogazioni e progetti di risoluzione affinché si provvedesse a trovare delle soluzioni mirate a tutela dei cittadini rispetto ai numerosi problemi di natura burocratica e a garanzia dai casi di cattiva amministrazione, attraverso un sistema di controllo più efficace di quello offerto dalla commissione per le petizioni.

Assicurare e consolidare la democrazia, la pratica della democrazia attraverso le istituzioni e una governance multi-level è la sfida continua dell'Unione, tenuto conto che non esiste un popolo europeo²⁶, che si parlano differenti lingue e non esiste una sfera pubblica europea.

Uno sviluppo significativo è avvenuto con la firma a Maastricht, il 7 febbraio 1992, del Trattato sull'Unione Europea, con il quale si cercò di dotare di una maggiore legittimità democratica le istituzioni europee.

3. Il Mediatore europeo nel Trattato di Maastricht

Il concetto europeo di difensore civico è stato concepito per la prima volta in Svezia. La Costituzione svedese del 1809 prevedeva la creazione di un organo che rappresentasse gli interessi dei cittadini, che, in assenza di rimedi diretti contro la corona svedese, era autorizzato a

²⁶ Improving the Transparency and Accountability of EU Institutions: The impact of the Office the European Ombusman, Petia Kostadinova, pag. 1079

portare dinanzi agli organi giurisdizionali casi contro le autorità pubbliche per conto degli stessi cittadini.

Nel ventesimo secolo l'idea di un difensore civico indipendente si diffuse in molti altri ordinamenti. Probabilmente il modello più aderente al modello attuale di difensore civico è quello danese: il mediatore ha competenze di indagine su istanze riguardanti eventi e fatti di cattiva amministrazione rispetto alle attività svolte dalle istituzioni e dall'apparato amministrativo dell'Unione. In Danimarca, l'ufficio del difensore civico pubblico è stato istituito nella seconda metà del XX secolo come organismo principalmente incaricato di combattere la cattiva amministrazione, la cui caratteristica principale è di risolvere i problemi attraverso soluzioni amichevoli tra l'amministrazione e i cittadini²⁷. L'ombudsman ha sostanzialmente il compito di supervisionare l'amministrazione civile e militare, ad eccezione dei Tribunali, ed ancora oggi svolge tale funzione di controllo nei confronti di funzionari pubblici, ministri e ogni altro soggetto che realizza un'attività per conto dello Stato. Il reclamo all'ombudsman danese si caratterizza per una serie di peculiarità, come nel caso del Mediatore europeo: è gratuito, non è necessaria l'assistenza legale, inoltre, non conduce all'annullamento o alla modifica le decisioni delle autorità amministrative reclamate, in quanto può solo chiedere di riesaminare il caso²⁸.

L'idea del Mediatore europeo fu lanciata già negli anni '70, il periodo della «Ombudsmania»²⁹ in Europa occidentale. I difensori civici sono stati costituiti soprattutto in questo periodo, con la scomparsa degli stati dittatoriali nell'Europa occidentale (Spagna, Portogallo e Grecia). Successivamente, dopo il 1989, i difensori civici sono aumentati notevolmente negli Stati post-comunisti dell'Europa orientale.

Inoltre, agli inizi degli anni '90 l'apparato amministrativo europeo era cresciuto in maniera considerevole, per cui era necessario prevedere dei meccanismi di monitoraggio dell'attività amministrativa e, nel contempo, tutelare i diritti individuali dei cittadini. La creazione di questa

²⁷ H.C.H. HOFMAN, *The developing role of the European Ombudsman*, 2017

²⁸ <http://www.lab-ip.net/il-mediatore-ombudsman-europeo-e-il-diritto-di-denuncia-cenni-sullombudsman-italiano>, L. PETRUZZI, 2017

²⁹ A. PETERS, *The European Ombudsman and the European Constitution*, *Common Market Law Review* 42, 647-743, 200

istituzione è stata direttamente collegata all'introduzione della cittadinanza europea e al deficit democratico della governance europea.

Le corti erano il principale meccanismo attraverso il quale i cittadini potevano far valere i loro diritti contro la pubblica amministrazione, ma l'ombudsman offriva una possibilità aggiuntiva e meno formale per risolvere le controversie e il vantaggio era che le procedure erano prive di costo e maggiormente flessibili. Inoltre, l'ombudsman, nei Paesi in via di transizione democratica, ha svolto un importante ruolo di protezione dei diritti umani. Questo è il caso, per esempio, di alcuni stati dell'America latina, del Portogallo, della Spagna e di molti Paesi dell'Est Europa. A questo proposito, diversi Paesi che recentemente hanno avuto una transizione democratica, hanno istituito tale figura, come per esempio accaduto in Polonia, nel 1988, ancora prima della caduta del muro di Berlino, e in Slovenia, dove la figura dell'ombudsman è prevista dalla Costituzione del 1991³⁰.

La figura dell'ombudsman si è consolidata in tutti gli Stati membri della Comunità e, in quegli anni, di dodici Stati membri, ben sette avevano istituito un ombudsman nazionale, mentre gli altri comunque possedevano, a livello nazionale o regionale, organismi con funzioni simili, tra cui il Belgio, la Germania, la Grecia, l'Italia e il Lussemburgo. La Germania aveva delle commissioni parlamentari competenti a ricevere petizioni popolari, con poteri sostanzialmente uguali all'ombudsman, mentre l'Italia aveva istituito difensori civici regionali e comunali. In Belgio, infine, esisteva un mediatore per la popolazione fiamminga, sostituito solo nel 1995 da un mediatore federale.

In sede di Conferenza Intergovernativa di Maastricht, vennero avanzate, da parte della Danimarca e della Spagna, due distinte proposte di istituire il Mediatore europeo quale strumento di tutela non giudiziaria, oltre alle petizioni al Parlamento europeo. La prima proposta fu quella danese, risalente al 1986. La Danimarca proponeva un modello di mediatore europeo molto simile al suo difensore civico; la proposta prevedeva di inserire tale figura all'interno del Trattato

³⁰ A. PINO, The European Ombudsman in the Framework of the European Union, *Rivista Chilena de Derecho*, vol. 38 n.3, pp. 421-455, 2011

di riforma, individuando la base giuridica negli artt. 140A e 140 E del Trattato CEE. Secondo l'art. 140 A, il Mediatore sarebbe stato eletto dal Parlamento europeo, che avrebbe ricevuto le denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione, da parte di persone fisiche o giuridiche residenti in uno Stato membro dell'Unione. L'art. 140 A prevedeva che il Mediatore agisse anche di propria iniziativa e avrebbe dovuto rendicontare l'attività al Parlamento attraverso una relazione annuale. Dal canto suo il Parlamento avrebbe redatto delle linee guida operative del Mediatore europeo e avrebbe dovuto indicare il ruolo di quest'ultimo con la Commissione per le petizioni.

Quanto alla proposta spagnola, questa fu formulata prima della Conferenza Intergovernativa di Maastricht, in seno al Consiglio europeo di Roma del 1990. Il Primo ministro Felipe Gonzalez aveva inviato ai membri del Consiglio europeo la proposta di inserire nel Trattato un capitolo specifico sulla cittadinanza europea, all'interno del quale si doveva prevedere l'istituzione di un nuovo organo garante dei diritti derivanti dalla cittadinanza. In tale senso, la proposta spagnola era strettamente collegata al rafforzamento della cittadinanza europea, prevedendo dei meccanismi di difesa e di tutela della stessa sia a livello nazionale sia a livello europeo. La proposta spagnola prevedeva che i cittadini ricevessero un'adeguata protezione dei loro diritti derivanti dalla cittadinanza, in aggiunta alla possibilità di presentare petizioni alla Commissione per le Petizioni del Parlamento europeo e in alcuni casi presentare istanze alla Corte di Giustizia. Un'alternativa a tale proposta, presentata nel 1991, era quella di prevedere un rafforzamento delle attività dei mediatori nazionali, il ruolo sarebbe stato di assistere i cittadini e, nel caso, adire anche alla giurisdizione nazionale. In questo caso la proposta spagnola non ebbe successo e incontrò l'opposizione delle istituzioni europee.

Una soluzione di compromesso tra il Parlamento europeo, la Commissione e gli Stati membri fu quella di accogliere e prevedere nel Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, una serie di norme relative alla cittadinanza e al Mediatore europeo, rispettivamente nella parte II sulla

cittadinanza dell'Unione (articoli da 8A a 8E) e nella parte V sulle disposizioni istituzionali (articoli da 138A a 138E)³¹.

Il Mediatore europeo è stato istituito dall'art. 195 del TCE (oggi art. 228 TFUE), ove si prevedeva, in particolare, che «un mediatore europeo, eletto dal Parlamento, è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia sede sociale in uno Stato membro».

Dall'esame della prassi del Mediatore europeo, è emerso che il Mediatore non solo è un mezzo alternativo di risoluzione delle controversie, ma anche un promotore della buona governance europea, stimolando le istituzioni europee a rispettare standard sempre più elevati e di apertura e trasparenza verso i cittadini³².

Il Mediatore ha il compito di disporre indagini sui casi di cattiva amministrazione riscontrati nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado quando agiscano nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. A norma dell'articolo 138E, paragrafo 4, il Parlamento europeo, sentito il parere della Commissione e con l'approvazione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore.

³¹ F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020 pagg. 22-26

³² F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020

CAPITOLO 2: La disciplina relativa al Mediatore europeo

1. La nomina del Mediatore Europeo

Il Mediatore europeo è eletto dal Parlamento europeo all'inizio di ogni legislatura, ai sensi dell'art. 228 TFUE.

La procedura di elezione è disciplinata dall'art. 219 del regolamento del Parlamento europeo, che stabilisce che all'inizio di ogni legislatura, il Presidente del Parlamento europeo lancia un appello per la presentazione, entro un termine prefissato, delle candidature, ciascuna delle quali deve essere appoggiata da almeno quaranta deputati, che siano cittadini di almeno due Stati membri. Dopo un primo momento in cui vengono espletate eventuali audizioni davanti alla Commissione per le petizioni il Parlamento europeo procede alla votazione, che si svolge a scrutinio segreto e a maggioranza dei voti espressi, il che significa che deve essere presente almeno la metà dei deputati che compongono l'assemblea plenaria (353 deputati). Se nessun candidato è eletto nei primi due turni, alla terza votazione possono presentarsi solo i due candidati che hanno avuto la maggioranza dei voti al secondo turno. Nel caso di parità di voti, prevale il candidato più anziano.

Il Mediatore europeo è un organo fiduciario del Parlamento europeo, perché viene eletto dallo stesso ma è indipendente e autonomo, nel senso che agisce secondo un proprio Statuto³³: il Mediatore può anche «agire di propria iniziativa e deve poter disporre di tutti gli elementi necessari all'esercizio delle proprie funzioni ... e in completa indipendenza». Tale autonomia è resa ancora più solenne dal fatto che il mediatore deve prestare giuramento, all'inizio del proprio mandato, dinanzi alla Corte di giustizia.

L'art. 6 dello Statuto del mediatore prevede che il mediatore sia scelto tra cittadini dell'Unione in possesso dei diritti civili e politici, che siano indipendenti e in possesso di esperienza e competenza per l'assolvimento delle funzioni di mediatore.

³³ Decisione 94/262 del Parlamento europeo del 9 marzo 1994 sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, in GUCE L 113 del 4 maggio 1994, pag.15

Nella prima elezione del Mediatore europeo, il Parlamento europeo aveva presentato un appello per la presentazione delle candidature a cui avevano risposto sei persone³⁴, tutte con esperienze politiche. Nessuno dei sei candidati ottenne la maggioranza dei voti da parte della Commissione delle petizioni del Parlamento europeo. La procedura prevedeva l'elezione a scrutinio segreto e a seguire la decisione a maggioranza dei voti.

Per superare le criticità della votazione a maggioranza, il Parlamento aveva modificato la procedura di elezione, stabilendo che alla Commissione delle petizioni sarebbe rimasto il compito di approvare una lista di candidati, i quali, successivamente, sarebbero stati sottoposti al voto del Parlamento in assemblea plenaria, ovvero a maggioranza dei voti espressi³⁵.

Più in generale, all'inizio di ogni legislatura o in caso di decesso, dimissioni o destituzione del Mediatore europeo, il Presidente del Parlamento europeo lancia un appello per la presentazione di candidature in vista della nomina del Mediatore europeo e fissa il termine per la presentazione delle stesse. Le candidature sono trasmesse alla Commissione per le petizioni del Parlamento europeo, che ne esamina la ricevibilità. Il Mediatore europeo può essere destituito, come previsto dall'art. 233 del Regolamento del Parlamento europeo, da un decimo dei deputati del Parlamento, quando il Mediatore non è più in grado di svolgere le proprie funzioni ovvero abbia commesso colpa grave. A seguito di votazione a scrutinio segreto, il mediatore viene dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea. Nel caso di dimissioni volontarie, la procedura di destituzione viene interrotta.

Dal 1995 ad oggi sono stati eletti tre mediatori europei. Il primo è stato il difensore civico della Finlandia, Jacob Söderman, il cui approccio è stato quello di imporre alla Commissione di fornire informazioni ai singoli denunciati in merito a violazioni del diritto dell'UE da parte di uno Stato

³⁴ The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman, twenty years of debate, 1974-1995, Luxembourg, 2015: I deputati o ex deputati ascoltati alle prime audizioni del 5 e 6 ottobre 1994 furono: Álvaro Gil-Robles – Difensore Civico spagnolo dal 1983 al 1993 e Commissario dei Diritti Umani del Consiglio d'Europa dal 1999 al 2006; Siegbert Alber (PPE) - membro del Parlamento tedesco dal 1969 al 1980 e membro del Parlamento europeo dal 1977 al 1997; Juan María Bandrés (Verdi) Senatore delle Città Costituenti, Deputato del Partito Euskadi membro del Parlamento europeo dal 1989 al 1994, Henry McCubbin (PSE) – membro del Parlamento europeo dal 1989 al 1994, William Newton Dunn (PPE) – deputato del Partito Conservatore dal 1979 al 1994 e Marie-Claude Vayssade (PSE), deputata europea dal 1979 al 1994. Le votazioni non avevano riportato il risultato sperato in quanto i candidati del PPE e del PSE avevano ottenuto lo stesso numero di voti (Siegbert Alber e Alvaro Gil-Robles, 12 voti ciascuno), provocando una situazione di stallo.

³⁵ F. BATTAGLIA, Il Mediatore europeo, Bari, 2020 pag. 89

membro. Uno dei contributi centrali di Söderman è stato garantire che le istituzioni rispettassero i loro obblighi attraverso un esame attento e efficace delle denunce. Egli ha incarnato il ruolo di difensore dei diritti e degli interessi dei cittadini nella buona amministrazione dell'Unione. Ha promosso il Codice europeo di buona condotta amministrativa, un documento che raccoglie un elenco dettagliato di disposizioni collegate al diritto ad una buona amministrazione attraverso una corretta e appropriata cultura amministrativa del servizio. Si tratta di una elencazione di principi e di obiettivi tra i quali la legalità, l'assenza di discriminazione, la proporzionalità, l'imparzialità e l'indipendenza, l'equità, la cortesia, il termine ragionevole di presa in carico dei procedimenti. Si menziona a tale proposito l'art. 26 del Codice che prevede il diritto di presentare denuncia dinanzi al Mediatore europeo conformemente all'art. 228 TFUE e allo Statuto del Mediatore europeo. Il Codice contiene indicazioni specifiche su come realizzare e accrescere l'efficacia, la trasparenza e la rendicontabilità. Inoltre ha avviato una rete di difensori civici nazionali e organismi analoghi in tutti gli Stati membri, che è stata concepita per affrontare le denunce relative all'attuazione del diritto dell'UE da parte degli organismi degli Stati membri.

Il secondo Mediatore europeo eletto è stato Nikiforos Daimandourus. Nell'elezione del 2002 i candidati ammessi all'audizione erano sette e tutti possedevano un curriculum tecnico e provenivano quasi tutti da esperienze di difensori civici nazionali. In sede di audizione è stato superato il concetto politicizzazione delle candidature poiché la Commissione decise di valutare i curriculum con *«competenze e qualifiche comprovate per l'assolvimento delle funzioni di mediatore»*.

L'ex difensore civico greco, Nikiforos Diamandouros, aveva posto l'accento in particolare sul concetto di cattiva amministrazione, che risulta essere un fenomeno molto più ampio della semplice attività illegale da parte delle istituzioni e degli organi dell'UE. Diamandourus ha aggiunto il concetto del mediatore come difensore dei diritti e degli interessi dei cittadini nell'ambito più ampio di "rafforzamento" dell'integrità dell'Unione.³⁶ La proposta di Diamandourus era di intensificare la cooperazione con gli altri uffici come gli Europe Direct, Solvit e anche la rete dei mediatori presenti

³⁶ H.C.H. HOFMANN, The developing role of the European Ombudsman, 2017

negli Stati membri. Gli Europe Direct sono una rete d'informazione nata nel 2005 che agisce da intermediario tra l'Unione europea e i cittadini a livello locale. Gli Europe Direct forniscono ai cittadini orientamento, consulenze, assistenza, mediazione e risposte a domande sulle istituzioni, la legislazione, le politiche, i programmi e le possibilità di finanziamento dell'Unione europea. L'obiettivo generale che la Rete Europe Direct persegue è quello di promuovere l'interesse per i temi comunitari, e stimolare i cittadini a far parte integrante e attiva dell'Unione europea.

I centri Europe Direct si trovano in tutti gli Stati membri³⁷. Il SOLVIT, creato nel 2002, è una procedura promossa dalla Commissione europea che consente ai cittadini e alle imprese dell'Unione, in fase precontenzioso, di lamentare violazioni del diritto dell'Unione europea da parte delle autorità nazionali nelle situazioni transfrontaliere, con rapida trattazione in via negoziale del problema.³⁸ Nel 2010 fu rieletto Diamandourus. A seguito delle sue dimissioni, il 14 marzo 2013, fu avviata la procedura per l'elezione di un nuovo mediatore europeo. I candidati erano sei: l'olandese Brenninkmeijer, il tedesco Jaeger, l'olandese Oomen-Ruijten, la tedesca Roth-Behrendt, l'italiano Speroni e l'irlandese O'Reilly. Il 18 giugno tutti i sei candidati furono ascoltati durante alcune audizioni pubbliche organizzate dalla Commissione per le petizioni. Quattro candidati presero parte alla seconda votazione, dopo il ritiro di Jäger e Brenninkmeijer. Al terzo scrutinio, i deputati dovettero scegliere tra Oomen-Ruijten (Paesi Bassi) e O'Reilly (Irlanda), i due più votati al secondo turno, come previsto dal regolamento.

Secondo O'Reilly, eletta Mediattrice, la missione del Mediatore avrebbe dovuto essere intesa non come un semplice ruolo giudicante, nel senso che non si tratta solo di un organo che gestisce le denunce, ma ha un ruolo più profondo di promotore e divulgatore della democrazia, di motore del cambiamento della cultura della responsabilità e della trasparenza. Questa politicizzazione del ruolo del mediatore è un tentativo di garantire una maggiore visibilità pubblica per del mediatore europeo³⁹,

³⁷ https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_it

³⁸ R. ADAM e A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2019

³⁹ H.C.H. HOFMANN, *The developing role of the European Ombudsman*, 2017

Il mandato di O'Reilly è stato rinnovato il 18 dicembre 2019.

2. La disciplina relativa al funzionamento del Mediatore europeo

Il Mediatore Nikiforos Diamandours davanti alla delegazione dell'Assemblea nazionale francese per l'Unione europea, del 7 dicembre 2005, affermò che il Mediatore ha la missione di « magistrature d'influence », che implica una relazione stretta e privilegiata con il Parlamento europeo: « la relation institutionnelle entre le Médiateur européen et le Parlement européen est en effet essentielle à la fois pour soutenir l'indépendance du Médiateur et pour encourager l'administration à suivre ses recommandations. Lorsque les institutions ne suivent pas ses recommandations, l'arme ultime du Médiateur européen est d'adresser un rapport spécial au Parlement européen »⁴⁰.

Il Mediatore europeo non è un'istituzione europea in quanto non rientra nell'elenco individuato dall'art. 13 TUE, ma è un organismo dell'Unione europea. Il carattere di indipendenza è affermato all'art. 228 TFUE, dal quale si evince che il Mediatore europeo è indipendente e non riceve sollecitazioni o istruzioni da altri organi o dalle istituzioni europee. Il Mediatore non può svolgere altre funzioni, incarichi politici o amministrativi durante tutto il mandato. Per evidenziare il suo carattere indipendente si pone in evidenza che, al mediatore è riconosciuto un regime pecuniario identico a quello dei giudici della Corte di Giustizia.

Il Mediatore europeo, quindi, può essere considerato un organo indipendente e di natura amministrativa, che offre ai cittadini una tutela extra-giurisdizionale, più accessibile e rapida rispetto a quanto accade dinanzi ai tribunali, per quanto attiene ai casi di cattiva amministrazione⁴¹.

Il Mediatore europeo gode, altresì, di un regime di immunità e privilegi indicati negli articoli da 12 a 16 e all'articolo 18 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, così come applicate anche ai funzionari e agli altri agenti dell'Unione europea. Questi operatori godono di una immunità rispetto agli atti compiuti durante l'esercizio delle loro funzioni. Tale immunità si prolunga anche dopo la cessazione dell'incarico. Non è comunque immunità illimitata, in quanto

⁴⁰ <https://www.euro-ombudsman.eu>

⁴¹ F. BATTAGLIA, Il Mediatore europeo, Bari, 2020, pag. 95

devono sottostare a degli obblighi quali non divulgare le informazioni assunte durante il servizio, devono conformarsi al Codice di buona condotta amministrativa⁴², oltre che svolgere le proprie funzioni con riservatezza tale da non arrecare un danno al denunciante o ad altra persona coinvolta nel procedimento. I privilegi, inclusi quelli fiscali, sono correlati esclusivamente al ruolo del funzionario o agente nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali e non privilegi personali, che corrispondono a quelli di un giudice della Corte di Giustizia.

Dal 1999 il Mediatore europeo ha un proprio bilancio, individuato nel bilancio generale nella sezione VIII specifica del Mediatore europeo che comprende tre titoli principali: il primo riguarda il personale, il secondo gli edifici e le attrezzature e il terzo che include le spese dei dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni. Sono ricompresi anche accantonamenti e fondi di riserva in caso di imprevisti⁴³.

Il Regolamento (UE, Euratom) 2021/1163 definisce le condizioni generali per l'esercizio del ruolo di Mediatore europeo. Il primo passaggio che ha portato alla redazione di un nuovo Regolamento è avvenuto con una relazione del Parlamento europeo del 29 gennaio 2019 che ha sollecitato un nuovo progetto di revisione del precedente regolamento approvato nel 1994. L'iniziativa di tale revisione si conformava all'art. 45 del Regolamento del Parlamento europeo ed è stata avviata dalla Commissione per gli Affari Costituzionali, presieduta dal relatore Paul Rangel.

Il regolamento noto anche come Statuto del Mediatore europeo è entrato in vigore il 5 agosto 2021, è stato adottato in base all'art. 228 del TFUE e l'art. 106 A del trattato che istituisce la Comunità europea per l'energia atomica. Il Regolamento è composto da 19 articoli. La motivazione alla base di tale revisione, a distanza di dieci anni dal primo regolamento, risiede nella volontà di adottare un documento che rivedesse e aggiornasse le regole antecedenti il Trattato di Lisbona, prevedendo un mandato più ampio del Mediatore europeo. Le disposizioni del nuovo regolamento prevedono che il Mediatore europeo svolga delle indagini anche di propria iniziativa in caso di episodi di cattiva amministrazione ripetuti, sistemici o particolarmente gravi; l'accesso a tutte le informazioni e ai

⁴² Codice Europeo di buona condotta amministrativa, art. 1, l'impegno verso l'Unione europea e i suoi cittadini

⁴³ F. BATTAGLIA, Il Mediatore europeo, Bari, 2020, pag. 96 -97

documenti utili e necessari per svolgere le proprie indagini; delle disposizioni su come fornire le informazioni, oltre ad avere la possibilità di scambiare le informazioni con le autorità degli Stati membri, in conformità con il diritto nazionale e dell'Unione applicabile, assicurando la massima riservatezza rispetto all'uso delle informazioni e al contempo garantire trasparenza e buon governo come indicato dall'art. 15, paragrafo 1, del TFUE⁴⁴. Il Regolamento riconosce l'indipendenza e autonomia del Mediatore, che agisce senza alcuna preventiva autorizzazione, garantendo per la sua natura di "conciliatore e cooperatore della buona amministrazione" soluzioni e suggerimenti di buona e "corretta" condotta amministrativa. Il Regolamento prevede che i risultati delle sue indagini siano riferiti al Parlamento europeo attraverso un resoconto delle attività svolte con l'invio di una relazione annuale, illustrando i casi particolarmente complessi, degni di essere menzionati anche rispetto al periodo storico in corso, oltre che rendicontare su eventuali molestie, denunce di irregolarità e conflitti di interesse delle istituzioni, organi o organismi dell'Unione.

A seguito dell'emanazione del sopracitato Regolamento, il Mediatore europeo si è dotato di un piano di attuazione del regolamento, relativo alle regole di funzionamento degli uffici, alle competenze, alle procedure interne su personale, decisioni finanziarie, amministrazione, alle modalità di ricezione delle denunce, ai rapporti con le istituzioni, alle modalità di richiesta delle informazioni e di attivazione delle indagini e alle modalità con cui le istituzioni devono rispondere, entro i termini stabiliti dal mediatore.

Per quanto concerne il rapporto del Mediatore europeo con le istituzioni europee, esso si fonda sul principio di leale cooperazione, previsto dall'art. 13, par. 2, TUE con riferimento alle istituzioni europee e, in generale, posto all'art. 4, par. 3, TUE. Sulla base di tale principio le istituzioni hanno degli obblighi reciproci il cui rispetto è necessario al fine di consentire un corretto funzionamento basato sulla trasparenza, l'informazione, la buona fede e il dialogo continuo, tenendo sempre conto che il fine che le istituzioni devono perseguire è sempre il bene comune.

⁴⁴ Relazione su un progetto di Regolamento europeo recante norme e condizioni generali per l'esercizio delle funzioni di Mediatore europeo, 17/05/2021, 2021/2053 (INL), Commissione Affari Costituzionali

Si vuole porre attenzione al legame stretto esistente tra il Parlamento europeo e il Mediatore europeo, un legame fondato – appunto – sul principio di leale cooperazione, per quanto attiene agli aspetti funzionali individuati nell'organizzazione stessa del Mediatore europeo e inseriti nel Regolamento sopra indicato e ulteriormente suggellati nell'Accordo Quadro di Cooperazione del 2006 che ha sostituito quello precedente del 1999. Con tale accordo si è stabilito che l'organizzazione del Mediatore europeo è fornita direttamente dallo stesso Parlamento, sia sotto l'aspetto strutturale sia per quanto attiene alla collaborazione in campo giuridico per il corretto svolgimento delle indagini e per dare seguito alle raccomandazioni rivolte alle istituzioni o agli Stati membri. Di particolare rilievo sono i rapporti che il Mediatore europeo intrattiene con la Commissione per le petizioni, dalle audizioni dei candidati, all'esame delle relazioni su inchieste concluse, alla stesura di un rapporto ad hoc sulla relazione che ogni anno il mediatore sottopone al Parlamento⁴⁵.

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, l'ufficio del Mediatore europeo, con sede a Strasburgo, è composto dal Mediatore, dal Gabinetto del Mediatore europeo a cui fanno capo: il Capo di gabinetto, responsabile della strategia del Mediatore; il Consulente per le politiche, responsabile delle relazioni giornaliere con il Parlamento, in particolare con la Commissione per le petizioni; l'Assistente personale del mediatore, responsabile dei compiti amministrativi, delle missioni e delle riunioni e il Consulente per le politiche e relazioni esterne, che operano direttamente sotto la sua guida e lo assistono rispetto al raggiungimento degli obiettivi strategici e nell'attuazione dei suoi programmi. Il Segretario generale nominato dal Mediatore è responsabile della gestione complessiva dell'ufficio ed è incaricato di coordinare i rapporti interistituzionali in particolare con il Parlamento europeo. La Direzione Indagini svolge indagini di possibili casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni, degli organismi e delle agenzie dell'UE e la promozione di buone prassi amministrative. Vi sono, inoltre, altre unità, la Direzione Amministrativa, le Risorse Umane, il Bilancio e Finanze e l'Unità di comunicazione e infine il Responsabile della Protezione dei dati.

⁴⁵ F. BATTAGLIA, Il Mediatore europeo, Bari, 2020, pagg. 106-107-109

Il Mediatore europeo collabora strettamente con il Garante della protezione dei dati. I due organi hanno sottoscritto un protocollo di intesa, il quale prevede una serie di punti che mirano a costruire un rapporto costruttivo e di cooperazione, finalizzato al perseguimento di un obiettivo comune, ovvero un rapporto di collaborazione flessibile che sia in grado di gestire efficacemente i reclami che possono essere inoltrati ad entrambe le autorità e favorire un approccio coerente tra il rispetto dei diritti e gli interessi dei cittadini e garantire nel contempo la protezione dei dati. Lo spirito di collaborazione che trova la sua esplicitazione nel protocollo d'intesa si articola in sei punti preliminari relativi ai principi generali di cattiva amministrazione, la competenza del Garante della Protezione dei dati, l'eventualità della presentazione dei reclami ad entrambi gli organi, l'obiettivo di evitare doppioni inutili delle procedure e lo scambio proficuo delle informazioni sempre considerando l'aspetto primario della riservatezza dei dati. Infine, il protocollo esplicita l'adozione di metodi di lavoro comuni, prevedendo anche degli incontri regolari, almeno una volta all'anno, per scambiare informazioni e metodi di lavoro e discutere su possibili miglioramenti⁴⁶.

3. Le denunce e i poteri di indagine del Mediatore europeo

Ogni cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea o residente in uno Stato membro può presentare una denuncia al Mediatore europeo⁴⁷. Lo stesso diritto è attribuito alle imprese, alle associazioni e ad altri organi con sede nell'Unione come sancito dall'art. 43 della Carta dei diritti fondamentali. Sono riservati alla Corte di giustizia i casi che rivestono carattere giurisdizionale. Il Mediatore non può trattare casi riguardanti le amministrazioni nazionali, regionali o locali, anche se le denunce riguardano il diritto comunitario.

⁴⁶ <https://www.euro-ombudsman.eu>

⁴⁷ Denuncia 972/24.10.96/FMO/DE/DT: Un cittadino colombiano si è rivolto al Mediatore per lagnarsi delle autorità tedesche, che a suo avviso violavano i suoi diritti umani tenendolo in carcere anziché rimandarlo in Colombia. Il Mediatore ha ritenuto che il ricorrente fosse una persona autorizzata dal trattato a presentare una denuncia, in quanto fisicamente presente sul territorio dell'Unione. Tuttavia, la denuncia esulava dal suo mandato, in quanto non riguardava un'istituzione o un organo comunitario. Pertanto, il Mediatore non ha avviato un'indagine.

È da segnalare che per presentare una denuncia non si deve dimostrare di essere stati personalmente vittime del caso di cattiva amministrazione.⁴⁸

Le denunce possono essere presentate per iscritto, in formato elettronico o cartaceo, in una delle lingue ufficiali dell'Unione. Se, invece, vengono presentate denunce in una lingua che non rientra in quelle ufficiali, il Mediatore non ha l'obbligo di esaminarle. Il formulario per presentare le denunce, metodo valido affinché la denuncia sia presentata all'organo competente e rispetti i criteri di ammissibilità, può essere scaricato direttamente dal sito del mediatore europeo. Il formulario diventa pertanto una traccia indispensabile per fornire le informazioni corrette, concise e indispensabili. Requisito fondamentale è che il cittadino dimostri il preventivo contatto con l'istituzione o l'organismo dell'Unione europea interessato per ottenere un risarcimento e fino a quando il Mediatore europeo non riceverà tale documentazione, non potrà essere dato avvio alla all'apertura dell'indagine⁴⁹.

L'art. 2, par. 4, dello Statuto del Mediatore europeo stabilisce che le denunce devono essere presentate entro due anni dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del denunciante. In riferimento alle modalità temporali entro cui presentare la denuncia si rileva che il Consiglio aveva proposto un anno dalla data dei fatti in questione e la Commissione, dal canto suo, aveva proposto di non fissare alcun termine ma di indicare un "tempo ragionevole"⁵⁰. Vi sono stati dei casi in cui tale termine è stato interpretato con una visione più flessibile, ad esempio con riferimento a situazioni in cui l'accertamento dell'eventuale cattiva amministrazione imponeva di esaminare documenti particolarmente voluminosi. . Nei casi in cui sono ricompresi più fatti, il Mediatore ha avviato l'indagine solo limitatamente alle denunce presentate nei termini stabiliti.

Il Mediatore europeo esamina le denunce presentate contro istituzioni o contro organi e organismi dell'Unione: la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea, il Parlamento europeo, la Corte dei Conti, la Corte di giustizia (escludendo la funzione di carattere giurisdizionale), il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle Regioni, la Banca Centrale europea, la

⁴⁸ Il Mediatore europeo, Guida per i cittadini, Comunità europee 2002

⁴⁹ <https://www.euro-ombudsman.eu>

⁵⁰ F. BATTAGLIA, Il Mediatore europeo, Bari, 2020, pagg. 141-143

Banca europea per gli investimenti, l'Europol, comprese le agenzie come l'Agenzia europea dell'Ambiente e l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa sulle frontiere esterne (FRONTEX)⁵¹.

Come stabilito dall'art. 2, par. 4, dello Statuto, il Mediatore europeo prima di dare seguito alla denuncia deve preventivamente esaminare se l'oggetto della denuncia rientra nel suo mandato. Inoltre, ogni denuncia deve essere preceduta da un'istruttoria preventiva volta a far sì che l'istituzione, in primis, possa rimediare ai suoi comportamenti. Il criterio è quello dei "passi amministrativi appropriati" oppure "opportuni": si tratta di una iniziale modalità informale, per esempio semplici contatti telefonici con l'istituzione interessata, affinché l'istituzione interessata trovi soluzioni immediate e dirette senza dover avviare l'indagine, ovvero le questioni devono essere, ove possibile, essere risolte attraverso meccanismi e procedure interne.

Nel caso in cui la denuncia sia stata rivolta impropriamente al Mediatore europeo, lo stesso può trasferire la denuncia ad un'altra autorità ma previo consenso del denunciante ovvero può decidere il trasferimento ad altra autorità che meglio può occuparsi della questione e soddisfare le esigenze del denunciante. Tale trasferimento è dovuto al fatto che spesso tali denunce si basano sull'errata convinzione che il Mediatore europeo sia un organo d'appello ai difensori civici nazionali.

Il denunciante può presentare la denuncia con o senza l'assistenza di un avvocato. Egli deve relazionare i fatti come avvenuti ma non è indispensabile che vi sia indicato il contenuto giuridico.

Qualora la denuncia venga accolta, il Mediatore europeo avvia le indagini secondo quanto indicato dall'art. 228 TFUE e dà corso alla richiesta di informazioni utili alle istituzioni o organi oggetto di indagine e richiedere ulteriori precisazioni a suo parere necessarie per il corretto svolgimento delle indagini stesse.⁵²

Per ottimizzare le modalità con cui l'ufficio tratta le denunce e svolge le indagini, nel 2020, è stato istituito un direttorato unico per le indagini il cui compito è di uniformare le operazioni di gestione dei casi da parte del Mediatore. Il direttorato, che comprende tutto il personale preposto

⁵¹ Note sintetiche sull'Unione Europea, 2021

⁵² F. BATTAGLIA, Il Mediatore europeo, Bari, 2020, pagg. 146

alla gestione delle denunce di competenza del Mediatore, ha contribuito a migliorare ulteriormente la coerenza e l'efficienza delle indagini del Mediatore. La nuova struttura ha anche permesso di ridurre ulteriormente i tempi di completamento delle indagini, riducendo la durata delle indagini riguardante casi chiusi da 13 mesi in media nel 2013 a meno di 5 mesi in media nel 2020, i casi chiusi entro 3 mesi sono stati nel 2013 101 (22%) e nel 2020 223 (57%); i casi chiusi tra i 3 e i 12 mesi nel 2013 171 (37%) e nel 2020 136 (35%); i casi chiusi tra i 12 e i 18 mesi nel 2013 65 (14%) e nel 2020 26 (7%); i casi chiusi dopo 18 mesi nel 2013 124 (24%) e nel 2020 5 (1%) 2020, alcuni casi complessi richiedono diversi cicli di consultazioni con il denunciante e l'istituzione interessata⁵³.

Nel 2018 l'attuale mediatrice O'Reilly ha istituito una procedura veloce, la cosiddetta procedura *fast track*, per concludere, entro due mesi dalla ricezione della denuncia, le indagini sul diniego di accesso ai documenti amministrativi.

Il Mediatore europeo può anche agire di propria iniziativa. Lo scopo è quello di espletare un controllo di supervisione sull'amministrazione in generale, al fine di accrescerne la responsabilità e contribuire a migliorare la performance e la qualità dei servizi. Le indagini di propria iniziativa sono uno strumento utile e preventivo per definire situazioni nelle quali vi è presumibilmente un interesse pubblico a far emergere determinate situazioni ritenute rilevanti, per cui è improbabile che gli stessi cittadini presentino un reclamo ovvero per sopperire alla mancata denuncia. Le indagini di propria iniziativa sono uno strumento potente per dare rilievo ai casi in cui le persone non possono procedere alla denuncia per mancanza di informazioni, di strumenti e di know-how necessari ad avviare un tale percorso. Le indagini possono anche essere avviate sulla base delle informazioni fornite dal cosiddetto "informatore", l'art. 22 bis dello Statuto del Personale dell'Unione europea stabilisce che i funzionari devono segnalare possibili casi di frode, corruzione, altre attività illecite o comportanti contrari al codice di condotta che possono determinare un inadempimento degli obblighi dei funzionari⁵⁴.

⁵³ Relazione annuale 2020

⁵⁴ H.C.H. HOFMANN, The developing role of the European Ombudsman, 2017, pagg. 7-8-9-10

Le indagini del Mediatore europeo riguardano principalmente: 1) la trasparenza nel processo decisionale e la responsabilità nelle attività di lobbying; 2) l'accesso agli atti; 3) la cultura del servizio; 4) il rispetto dei diritti procedurali; 5) l'adeguato ricorso alla discrezionalità; 6) il rispetto dei diritti fondamentali; 6) l'assunzione del personale; 7) la buona gestione delle questioni inerenti al personale dell'UE e delle relative nomine; 8) la sana gestione finanziaria; 9) le norme etiche; 10) la partecipazione del pubblico al processo decisionale dell'UE.

Come già detto, non rientrano nella sfera di competenza del Mediatore europeo le attività della Corte di giustizia nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale. Le indagini del Mediatore riguardo la Corte di giustizia sono relative alle attività amministrative interne, quali le gare d'appalto, i contratti e le cause relative al personale. Inoltre, il Mediatore non è competente quanto alle attività dei difensori civici nazionali. Infatti, il Mediatore non è un organo di appello contro le decisioni presi da tali entità.

Relativamente agli esiti delle indagini, il Mediatore europeo, secondo quanto previsto dall'art. 228, par. 1, TFUE, «deferisce la questione all'istituzione, organo o organismo interessato, che dispone di un periodo di tre mesi per informarlo del proprio punto di vista. Il Mediatore trasmette quindi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione, organo o agenzia interessati».

Una volta accertata la cattiva amministrazione, il Mediatore europeo intraprende inizialmente una “soluzione amichevole”, per quanto possibile, con l'istituzione o l'organismo interessato al fine di eliminare la cattiva amministrazione.

Laddove una soluzione amichevole non sia possibile o il tentativo non abbia dato frutti ovvero la soluzione amichevole non sia uno strumento efficace per realizzare un cambiamento rispetto alla situazione venutasi a determinare, il Mediatore europeo chiude il caso con una decisione motivata e un progetto di raccomandazione rivolte all'istituzione interessata e al denunciante su come eliminare la cattiva amministrazione. Entro tre mesi dal ricevimento della segnalazione o raccomandazione, l'istituzione deve presentare il proprio parere circostanziato, corredato dalle misure che intende attuare per risolvere la questione. Nel caso in cui la risposta sia insoddisfacente, il Mediatore può redigere una relazione al Parlamento europeo, in cui include le raccomandazioni

(art. 6 delle disposizioni di attuazione in applicazione dello Statuto)⁵⁵. Le disposizioni non hanno effetti giuridicamente vincolanti nei confronti delle istituzioni o degli organi interessati e non generano diritti soggettivi. Nel caso *Cantine Venete contro Mediatore europeo e Parlamento europeo*, il giudizio del Tribunale ha chiarito che le raccomandazioni del Mediatore non producono alcun effetto giuridico⁵⁶.

Le indagini hanno lo scopo di evidenziare aree problematiche, di mettere in rilievo determinate criticità, cercando di suggerire potenziali soluzioni. Le determinazioni del Mediatore europeo che possono essere raccomandazioni, osservazioni e relazioni differiscono da quelle degli organi amministrativi cosiddetti classici, in quanto non sono vincolanti. Infatti, il Mediatore non si occupa di tutelare interessi “individuali” o “collettivi”, “pubblici” o “privati” nel senso tradizionale del termine, può accertare se si è verificato un caso di cattiva amministrazione ed incoraggiare l’istituzione o organo a prendere le misure idonee per evitare che tale cattiva amministrazione si ripeta⁵⁷.

Le indagini avviate dal Mediatore europeo sono numerose. Secondo quanto risultante dalla relazione 2020, complessivamente, sono state avviate 370 indagini, di cui 365 basate su denunce e 5 avviate di propria iniziativa. La maggior parte delle indagini ha riguardato la Commissione (210 indagini, il 56,8%), seguita dalla Banca europea per gli investimenti (41 indagini, 11,1%), dalle agenzie dell’Unione europea (34 indagini, il 9,2%), dall’Ufficio europeo di selezione del personale (30 indagini, l’8,1%), dal Servizio europeo per l’azione esterna (14 indagini, il 3,8%), dall’Ufficio europeo per la lotta antifrode (12 indagini, il 3,2%), dal Parlamento europeo (11 indagini, il 3%) e dalla Banca centrale europea (9 indagini, il 2,4%). I temi principali nelle indagini archiviate nel 2020 sono stati la trasparenza e la responsabilità (accesso alle informazioni e ai documenti) per il 25%, la cultura del servizio (24%) e l’utilizzo appropriato dei poteri discrezionali anche nelle procedure di infrazione (17%); tra gli altri temi sollevati figurano anche le questioni etiche

⁵⁵ H.C.H. HOFMANN, *The developing role of the European Ombudsman*, 2017, pagg. 15-16

⁵⁶ Decisione del Tribunale di Primo grado nella causa T-103/99, *Associazione delle cantine sociali venete contro Mediatore europeo e Parlamento europeo*

⁵⁷ S. CADEDDU, *Law and Contemporary Problems* Vol. 68, No. 1, *The Administrative Law of the European Union* (Winter, 2004), pp. 161-180 (20 pages) Published By: Duke University School of Law

nell'amministrazione dell'Unione, il rispetto dei diritti fondamentali, la corretta gestione finanziaria, la denuncia di irregolarità (*whistleblowing*), il rispetto dei diritti procedurali, il reclutamento e l'adeguata gestione del personale dell'Unione⁵⁸.

A titolo esemplificativo, si riportano due casi di attualità su temi noti per cui l'opinione pubblica e i cittadini hanno dimostrato interesse. Si riporta di seguito il caso n. SI/6/2021/PL, aperto il 31 dicembre 2021, che vede la Commissione europea coinvolta nelle indagini. L'avvio del caso si ricollega a una nota ufficiale, datata 24 febbraio 2022, inviata dal Mediatore europeo alla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Il caso riguarda “La trasparenza e la responsabilità del programma per la ripresa e resilienza”. Il caso attiene alla mancata trasparenza proattiva nel processo decisionale UE. Nella nota, il Mediatore europeo pone in rilievo l'importante lavoro della Commissione svolto nella predisposizione del programma per la ripresa e resilienza che prevede uno stanziamento di 750 miliardi di euro per affrontare i gravi danni economici dovuti al Covid-19 e, nel contempo, pone in risalto il metodo con cui la Commissione dovrebbe divulgare e informare i cittadini sui fondi, tenuto conto che l'interesse pubblico in merito è particolarmente elevato. Inoltre, invita la Commissione a trovare soluzioni efficaci di monitoraggio di fruizione dei fondi, oltre a essere garantita la massima trasparenza a riguardo, in particolare su come vengono erogate i finanziamenti. Il Mediatore, ritenuto che tali finanziamenti sono notevoli, ritiene che i cittadini devono essere rassicurati e messi in condizione di essere informati correttamente sulle modalità di erogazione dei prestiti e sulle condizioni allegati alle sovvenzioni. A tale proposito, il Mediatore sottopone alla Commissione una serie di domande specifiche sul piano della trasparenza e della responsabilità individuate nel piano di ripresa e resilienza, tra le quali le misure che la Commissione ha adottato affinché i cittadini possano valutare le varie tappe fondamentali delle riforme degli Stati membri; nell'ambito della comunicazione e della pubblicità il Mediatore chiede se la Commissione intende rendere più accessibile al pubblico le informazioni sui piani e sui progetti nazionali anche tramite un sito web dedicato e su come i cittadini possono accedere ai documenti; viene richiesto se la Commissione intende dare pubblicità rispetto agli audit effettuati e

⁵⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2022 sulla relazione annuale concernente l'attività del Mediatore europeo nel 2020 (2021/2167 (INI))

infine, con quali modalità la Commissione riceverà, da parte degli Stati membri, il resoconto dettagliato dei destinatari finali delle sovvenzioni. La raccomandazione che il Mediatore sta predisponendo è un documento dettagliato che delineerà i “Principi di buona pratica per l’uso degli stanziamenti sul Piano di ripresa e resilienza”. Il caso è ancora aperto e la Commissione avrebbe dovuto rispondere il 24 maggio 2022⁵⁹.

Il secondo caso di seguito riportato riguarda l’attività della Commissione sulla gestione dell’emergenza Covid -19. Il Mediatore ha esaminato più volte le attività e ha richiesto informazioni, in particolare sulla trasparenza delle interazioni della Commissione con i rappresentanti degli interessi, il processo decisionale sugli appalti pubblici di emergenza, soprattutto quanto all’acquisto dei vaccini, nonché la trasparenza e l’indipendenza delle consulenze scientifiche riguardanti la pandemia. Si segnala il caso, rientrando nel contesto della crisi pandemica, di un’indagine relativa alle attività del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC). Il caso riguarda il controllo su come venivano raccolti i dati pandemici. Il Mediatore ha riscontrato una carenza, sia in termini di tempistica che di completezza del dato, e su come queste informazioni venivano successivamente presentate da parte dell’ECDC. A seguito dell’indagine, il Mediatore aveva stilato una serie di proposte di miglioramento dell’attività del Centro, che si sono basate sul miglioramento delle procedure e della trasparenza nei rapporti con i partner internazionali, maggiore trasparenza sulla completezza dei dati alla base delle valutazioni del rischio, migliore strategia di comunicazione diretta ai cittadini e revisione e aggiornamento del maggior numero possibile di lingue utilizzate e pubblicazione sistemica dei risultati di indagine. Il Mediatore, in questo contesto, ha relazionato ai legislatori europei di supportare il lavoro del Centro attraverso una revisione organizzativa dello stesso, incrementando budget e personale⁶⁰.

⁵⁹ Il Mediatore europeo sito ufficiale indagini

⁶⁰ Il Mediatore europeo sito ufficiale indagini

CAPITOLO 3: Alcuni aspetti della prassi del Mediatore europeo

Il compito del Mediatore europeo è quello di “*watchdog*”⁶¹ o controllore delle istituzioni e dell’apparato amministrativo, promotore della democrazia, facilitatore della buona governance delle istituzioni, organo a supporto dei cittadini, delle imprese, dei gruppi organizzati, delle associazioni, dei lobbisti, in una costante lotta alle discriminazioni, difensore dell’equità e fautore della buona prassi. I cittadini hanno fiducia nelle amministrazioni pubbliche quando si rendono conto che esse lavorano per il bene pubblico e mantengono norme etiche rigorose. Il Mediatore europeo è al “servizio” dei cittadini e a protezione degli stessi attraverso procedure che si fondano sulla trasparenza e la responsabilità democratica. In questo contesto, la funzione del Mediatore non è come quella degli organi giurisdizionali. Gli atti di soft power da lui adottati non determinano alcun vincolo giuridico e sanzionatorio

I controlli, le osservazioni, le valutazioni e i consigli e le osservazioni critiche su temi di attualità, hanno contribuito a modellare e definire la metodologia di indagine attraverso inchieste ad hoc su materie sensibili e di grande interesse europeo. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, il Codice di buona condotta amministrativa, le relazioni speciali che il Mediatore trasmette al Parlamento europeo nei casi di indagine di propria iniziativa rispetto a casi di cattiva amministrazione e la relazione annuale sono tutti sistemi a disposizione del Mediatore e delle istituzioni, degli organi e organismi per contrastare la cattiva amministrazione, uniformare i procedimenti e incoraggiare le istituzioni europee a intraprendere riforme istituzionali per porre rimedio a violazioni simili in futuro.

Nella prassi del Mediatore europeo, le denunce dei cittadini fanno sì che le amministrazioni si attivino non solo rispetto alla lesione di interessi individuali; il momento patologico e di conflitto comporta un’attività non solo di mediazione o di risoluzione, ma anche di costruzione di una prassi,

⁶¹ A W. ANCHRIT, M. BOVENS, Watching EU watchdogs assessing the accountability powers of the European Court of auditors and the European Ombudsman, *Journal of European integration*, 2022, pag. 185 «the European Court of Auditors (ECA) and the European Ombudsman (EO) are the main EU watchdogs. Both institutions operate independently, and both play a role in performance and integrity management, and in the accountability of the EU executive. Audit institutions and ombudsmen are increasingly seen as advocates of good governance, promoting the best practices, institutional learning, and transparency and accountability in government programs and actions».

seppure alleggerita dal metodo non coercitivo, ma comunque incisiva e di impatto nei confronti dei destinatari (istituzioni, organi e organismi). La produzione di norme di *soft law* è particolarmente prolifica, il primo obiettivo del Mediatore europeo è di responsabilizzare le istituzioni e di promuovere la democraticità dell'ordinamento dell'Unione europea, al fine di generare nei cittadini europei un senso di fiducia e affidabilità.

Assume un valore interessante dal punto di vista della trasparenza, la questione dei “triloghi”, le riunioni informali, a porte chiuse, tra i rappresentanti del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea (i co-legislatori), assistiti dalla Commissione europea, durante i quali si concludono accordi sulla legislazione proposta. La trasparenza dei triloghi è un elemento fondamentale per la garanzia dell'effettività della legittimazione delle leggi europee. Nel 2015, la Mediatrice ha avviato un'indagine in termini di trasparenza sull'attività dei triloghi e come fosse possibile raggiungere un equilibrio in seno allo “spazio di negoziazione” che deve contemplare l'interesse pubblico alla trasparenza e l'interesse pubblico a un processo legislativo efficace ed efficiente. La mediatrice ha indagato su come le tre istituzioni pubblicavano l'elenco dei negoziati, le date delle riunioni, e su come i documenti soggetti a pubblicazione potevano essere visionati e in quale momento specifico dopo la conclusione dei negoziati trilaterali. La Mediatrice ha esortato a pubblicare, per rendere il processo più trasparente, i documenti che traccino le fasi principali dei negoziati e richiedere contestualmente per le informazioni non direttamente pubblicabili, la possibilità dei cittadini di poterne richiedere l'accesso⁶². ■

I casi che vengono esaminati e trattati dal Mediatore europeo possono riguardare, la trasparenza nel processo decisionale, anche in relazione alle attività di lobbying, ai conflitti di interesse e ai casi riferiti al fenomeno delle *revolving doors* (porte girevoli), l'accesso ai documenti amministrativi e i diritti fondamentali.

1. Il lobbismo e il fenomeno delle *revolving doors*

Il Lobbismo è il termine che indica l'attività di individui o organizzazioni che cercano di avere un'influenza diretta o indiretta sulla definizione e attuazione delle politiche.⁶³ Tale attività si esplicita attraverso eventi, la produzione di materiale e briefing, ma anche attraverso il contatto con funzionari o politici. Il lobbismo può contribuire a migliorare il processo decisionale, ma è fondamentale che le attività di lobbying siano condotte in modo trasparente, garantendo così vari punti di vista. Molto spesso le pressioni dei lobbisti possono essere negative e influenzare il processo decisionale a favore di determinati gruppi di mercato rispetto ad altri, minacciando l'interesse pubblico a favore solo di interessi di pochi privati e in particolare delle grandi multinazionali. Il lobbismo può portare anche ad azioni di persuasione di alcune persone influenti a livello politico, come ad esempio un deputato, un commissario oppure un funzionario dell'UE, attraverso lettere, email, incontri, briefing in cui vengono fatte richieste specifiche e esposti problemi su cui si vuole un intervento legislativo.

Tutto ciò deve sottostare alla regola della trasparenza per migliorare le politiche pubbliche. A volte le aziende di lobby cercano persino di reclutare ex eurodeputati, commissari e funzionari che hanno un know-how privilegiato e reti politiche che possono anche aumentare l'influenza delle lobby. Questo fenomeno è noto come la "porta girevole"⁶⁴.

La Commissione è spesso al centro delle attività di lobbying in quanto è l'unica organizzazione dell'UE in grado di avviare proposte legislative e ha acquisito competenza in un numero sempre maggiore di settori politici nell'ambito del trattato di Lisbona.⁶⁵

Il fenomeno delle revolving doors riguarda casi di ex membri e funzionari delle istituzioni che assumono incarichi nel settore privato oppure di persone che dal settore privato arrivano a lavorare per le istituzioni dell'UE generando così questioni etiche e giuridiche.⁶⁶ Esso colpisce in particolare modo il corretto funzionamento del mercato del lavoro: le lobby aziendali assumono ex deputati o

⁶³ Libro Verde – Iniziativa europea per la trasparenza/COM/2006/194/def.

⁶⁴ <https://www.alter-eu.org/full-lobby-transparency-now>

⁶⁵ <https://www.alter-eu.org/full-lobby-transparency-now>

⁶⁶ F. BATTAGLIA, Il Mediatore europeo, Bari, 2020, pag. 297

funzionari per sfruttarne i contatti e le conoscenze privilegiate e allo stesso modo, non è raro, che le istituzioni assumano “esperti in materia” che hanno avuto una carriera in settori aziendali per cui possono apportare il loro contributo in sede regolamentare. A livello normativo, il funzionario o agente è comunque tenuto ad adottare, nei confronti dei gruppi di pressione (lobby) che seguono da vicino le attività del Parlamento europeo, un comportamento conforme all'indipendenza della sua funzione e al principio di integrità.⁶⁷

Il Mediatore europeo ha il compito di monitorare il fenomeno e di intervenire attraverso indagini, allo scopo di valutare eventuali conflitti di interesse nelle attività professionali svolte da ex membri e funzionari delle istituzioni, come per esempio i membri della Commissione europea⁶⁸. La prassi e le regole di trasparenza hanno permesso di controllare il fenomeno dell'influenza delle lobby nel processo decisionale dell'Unione europea. Recenti indagini del Mediatore hanno portato a norme etiche più rigorose per i commissari europei, a una migliore applicazione delle norme in materia di «porte girevoli» e a orientamenti per i funzionari dell'UE su come interagire con i lobbisti. Una soluzione utile a contrastare il fenomeno dell'influenza lobbistica è da una parte l'uso del registro dei lobbisti ovvero delle aziende che praticano tale attività e dall'altro canto, sul versante politico, è il Revolving DoorWatch, un database che elenca commissari, eurodeputati e funzionari che sono passati attraverso la porta girevole dal pubblico al privato, (ma sono anche presenti lobbisti che hanno accettato lavori presso le istituzioni europee). Questi casi sollevano importanti interrogativi sul fatto che le istituzioni dell'Unione europea siano realmente sufficientemente forti e in grado di riconoscere, monitorare e far fronte al rischio di conflitti di interesse tra il pubblico e il privato. Quello delle revolving doors è uno dei modi più importanti in cui i lobbisti possono influenzare l'agenda politica dell'Unione europea. Quando i decisori europei - commissari, eurodeputati, funzionari - lasciano l'incarico e svolgono lavori di lobby, o quando i lobbisti si uniscono alle

⁶⁷ CADEDDU, *Law and Contemporary Problems* Vol. 68, No. 1, *The Administrative Law of the European Union* (Winter, 2004), pp. 161-180 (20 pages) Published By: Duke University School of Law

⁶⁸ L'art. 245, c.2, TFUE afferma: «I membri della Commissione non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno. Fin dal loro insediamento, essi assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica, ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi. In caso di violazione degli obblighi stessi, la Corte di giustizia, su istanza del Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, o della Commissione, può, a seconda dei casi, pronunciare le dimissioni d'ufficio alle condizioni previste dall'articolo 247 ovvero la decadenza dal diritto a pensione dell'interessato o da altri vantaggi sostitutivi.

istituzioni dell'UE, il rischio di conflitti di interesse può essere grande, minando il processo decisionale democratico e di interesse pubblico. È responsabilità delle istituzioni dell'UE garantire che ciò non avvenga. Le istituzioni dell'UE non sono trasparenti sulle porte girevoli, né pubblicano in modo proattivo informazioni su come monitorano la porta girevole.

I principali rischi associati al fenomeno delle revolving doors, relativamente al personale dell'UE, sono: 1) conflitti di interesse: un conflitto di interesse può scaturire quando un membro partecipa al processo decisionale e, nel contempo, è direttamente interessato all'esito di tale processo, pregiudicando l'indipendenza e l'imparzialità, nei confronti dell'interesse pubblico. I conflitti di interesse sono in genere legati agli interessi finanziari di una persona, ad esempio quando una persona possiede azioni in una società, o ha legami personali, ad esempio con familiari, amici intimi o con precedenti datori di lavoro; 2) divulgazione di informazioni riservate: i funzionari dell'UE hanno l'obbligo di non utilizzare o divulgare informazioni riservate acquisite durante il loro periodo presso le istituzioni dell'UE. Per questo motivo, la funzione pubblica dell'UE deve garantire che gli ex membri del personale non svolgano, almeno per un certo periodo di tempo dopo aver lasciato la funzione pubblica dell'UE, compiti che si sovrappongono al lavoro svolto nelle istituzioni dell'UE; 3) fenomeni di lobbying non adeguata: in caso di cessazione dal mandato o dall'impegno, anche temporaneo, ex membri, ex membri senior del personale e ex funzionari dell'UE, assunti in ruoli apicali e di particolare rilievo, possono esercitare, direttamente o indirettamente, delle pressioni inadeguate sui loro ex colleghi.⁶⁹

Il fenomeno delle revolving doors ha radici lontane in Europa. Per citare un fatto del passato, nel 1999 l'allora Commissario Martin Bangemann, responsabile per l'industria, l'informazione e le tecnologie delle telecomunicazioni, aveva causato un forte dissenso tra i colleghi e l'opinione pubblica, comunicando alla Commissione che si sarebbe dimesso per accettare, nell'immediato, una carica nel settore privato delle telecomunicazioni, più precisamente in seno al Consiglio di amministrazione della società Telefonica, venendo meno ai dettami dell'art. 213 del trattato CE,

⁶⁹ Decisione del Mediatore europeo nella sua indagine strategica OI/3/2017/NF su come la Commissione europea gestisce le situazioni di "porte girevoli" dei suoi membri del personale.

par. 2,⁷⁰ che prevede, tra l'altro, che alla cessazione delle funzioni si debba mantenere un atteggiamento onesto dopo la cessazione dell'incarico. Il fatto aveva destato una forte preoccupazione tenuto conto che il Commissario aveva intrattenuto rapporti, durante il suo mandato, proprio con la stessa società Telefonica, venendo meno alla responsabilità politica, civile e di buona prassi amministrativa. A seguito di questo episodio, con la Risoluzione del Parlamento del 22 luglio 1999 si ribadì il pieno rispetto dell'art. 213 del Trattato CE e il massimo e stringente rispetto del Codice di condotta.

In particolare, i funzionari che lavorano per la Commissione europea e per le altre istituzioni dell'UE devono rispettare le norme contenute nello Statuto dei funzionari e nel Codice di buona condotta amministrativa, allegati al Regolamento interno della Commissione. Invece, per i Commissari europei si applica il Codice di condotta. Il primo codice risale al 17 luglio 1999, elaborato dalla Commissione presieduta da Romano Prodi. Le novità del codice consistevano nell'obbligo per i Commissari di dichiarare in dettaglio il proprio patrimonio e nell'introduzione del periodo di cooling-off (raffreddamento) di un anno dopo le dimissioni dei Commissari, durante il quale non avrebbero potuto svolgere attività legate alle questioni che rientravano nella loro responsabilità in seno alla Commissione. A seconda dei casi, un "Comitato ad hoc" decide in caso di violazione degli obblighi di cui all'art. 213, par. 2, del TFUE.

Tra i casi di revolving doors che rientrano nella fattispecie delle inchieste riguardanti il tema etico – giuridico si menziona l'Affaire Barroso-Goldman Sachs, relativo all'incarico di presidente non esecutivo della Goldman Sachs International, assunto solo dopo 20 mesi dalla cessazione dell'incarico di Presidente della Commissione europea (la Presidenza Barroso è durata dal 2004 al 2014). Con riferimento a questo incarico due Organizzazioni Non Governative (ONG)⁷¹ avevano

⁷⁰ 2. I membri della Commissione esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità'. Nell'adempimento dei loro doveri, essi non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni. Ciascuno Stato membro si impegna a rispettare tale carattere e a non cercare di influenzare i membri della Commissione nell'esecuzione dei loro compiti. I membri della Commissione non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno. Fin dal loro insediamento, essi assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica, ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi. In caso di violazione degli obblighi stessi, la Corte di giustizia, su istanza del Consiglio o della Commissione, può, a seconda dei casi, pronunciare le dimissioni d'ufficio alle condizioni previste dall'articolo 216 ovvero la decadenza dal diritto a pensione dell'interessato o da altri vantaggi sostitutivi

⁷¹ Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) e WeMove. EU

promosso, nel mese di settembre 2016, una petizione⁷² rivolta al Presidente della Commissione Jean-Claude Junker chiedendo maggiore regolazione in materia di revolving doors. La petizione sostenuta anche dall'Ufficio europeo di Transparency International, era stata firmata da oltre 62 mila cittadini in pochi mesi.⁷³ Ulteriormente anche un'ulteriore petizione si era attivata da un gruppo di impiegati dell'Unione europea che richiedevano «strong exemplary measures to be taken against Barroso for joining Goldman Sachs»⁷⁴. Il Comitato etico⁷⁵ aveva applicato letteralmente quanto indicato nel Codice di condotta dei membri della Commissione e si era pronunciato positivamente rispetto a tale nomina, ovvero non aveva riscontrato alcun conflitto di interesse, ritenendo congrui i 20 mesi di “raffreddamento”. La mediatrice Emily O'Reilly osservò invece, in una nota ufficiale inviata alla Commissione europea, che «gli ex commissari hanno il diritto di lavorare dopo aver svolto il loro incarico istituzionale, ma come ex funzionari pubblici devono anche assicurare che le loro attività non alimentino la sfiducia dei cittadini». La Mediatrice aveva concluso che il Comitato etico non avrebbe dovuto tenere conto solo del punto di vista del diritto, ma avrebbe dovuto esaminare la questione anche sotto il profilo etico e di buona amministrazione; eventualmente rinviando alla Corte di esaminare la questione di merito, riferita all'art. 245 del TFUE, analizzando, quella sezione della norma, per cui il Comitato etico aveva riferito la mancanza di chiarezza rispetto alla definizione di “onestà” e “delicatezza” per cui la Corte non aveva espresso alcuna interpretazione. Per quanto riguarda il comportamento della Commissione europea, la Mediatrice ha affermato che la decisione di non prendere una posizione rispetto al passaggio di

⁷² Testo della petizione: I funzionari pubblici non dovrebbero usare i loro contatti e la loro influenza per potenti società. Ferma questa porta girevole tra la Commissione Europea e le grandi imprese. Revisionare immediatamente le regole su dove possono lavorare i commissari Ue una volta che hanno lasciato l'incarico. Gli ex commissari dovrebbero essere banditi per almeno tre anni da qualsiasi lavoro che provochi un conflitto di interessi, comprese tutte le lobby dirette e indirette dell'UE. Inoltre, abbiamo bisogno di un comitato etico trasparente e indipendente che possa prendere decisioni e applicare sanzioni in caso di violazione delle regole. In questo spirito, Barroso dovrebbe vedere revocati i suoi diritti pensionistici della Commissione.

⁷⁴ Altraeconomia, L. Martinelli, 6 settembre 2016

⁷⁵ <https://ec.europa.eu/> Il comitato etico indipendente fornisce consulenza alla Commissione sulla compatibilità con i trattati delle attività programmate dei commissari dopo la fine dell'incarico. Il Presidente può anche chiedere il parere del comitato etico indipendente su qualsiasi altra questione etica relativa al codice di condotta dei membri della Commissione europea.

Barroso alla Goldman Sachs è un caso di cattiva amministrazione, richiedendo alla Commissione di apportare le opportune modifiche temporali di cooling-off (raffreddamento) al Codice di condotta⁷⁶. La versione più recente e più completa è entrata in vigore il 1° settembre 2018 e prevede per i Commissari uscenti il divieto di lobbying su questioni appartenenti alla loro materia per un periodo di due anni. Nei due anni successivi alla cessazione delle loro funzioni gli ex membri della Commissione devono informare la stessa, con un preavviso minimo di due mesi, dell'intenzione di intraprendere un'attività professionale che non sia però legata all'attività dell'UE e non sia legata ad alcuna lobby o consulenza, da esterno, presso la Commissione e i suoi servizi. Agli ex presidenti della Commissione si applicano le stesse disposizioni, ma il periodo di cooling-off (raffreddamento) previsto è di tre anni. La Commissione può autorizzare o meno l'attività degli ex membri previo parere del Comitato etico.

Per quanto attiene ai funzionari, lo Statuto dei funzionari obbliga gli stessi ad adottare comportamenti che tengano conto esclusivamente dell'interesse pubblico dell'Unione e deve occuparsi di questioni nelle quali non è direttamente interessato. Il controllo dei conflitti di interesse viene attuato in relazione allo specifico posto che deve essere occupato, nel caso di un potenziale conflitto di interessi, l'istituzione deve adottare le misure previste dall'art. 11 dello Statuto del personale.⁷⁷ In caso di congedo per motivi personali (i funzionari possono richiedere fino a 12 anni di congedo non retribuito⁷⁸), il funzionario può decidere di lavorare nel settore privato, previa autorizzazione, e deve garantire l'assenza di conflitti di interesse. In caso di accertato conflitto di interessi e se tale lavoro comporta attività di lobbying o advocacy nei confronti dell'Istituzione, i funzionari devono rifiutare tali richieste. Una volta che il membro del personale rientra dal congedo

⁷⁶ F. BATTAGLIA. Il Mediatore europeo, pagg. 299 e 300

⁷⁷ Articolo 11 Un funzionario svolge le sue funzioni e si comporta esclusivamente nell'interesse dell'Unione. Non sollecita né accetta istruzioni da alcun governo, autorità, organizzazione o persona al di fuori della sua istituzione. Egli svolge i compiti che gli sono attribuiti con obiettività, imparzialità e nel rispetto del suo dovere di lealtà verso l'Unione. Un funzionario non può, senza il permesso dell'autorità che ha il potere di nomina, accettare da qualsiasi governo o da qualsiasi altra fonte al di fuori dell'istituzione di appartenenza qualsiasi onorificenza, decorazione, favore, dono o pagamento di qualsiasi natura, ad eccezione dei servizi resi prima della sua nomina o durante un congedo speciale per servizio militare o altro servizio nazionale e in relazione a tale servizio.

Prima di assumere un funzionario, l'autorità che ha il potere di nomina esamina se il candidato ha un interesse personale tale da pregiudicare la sua indipendenza o qualsiasi altro conflitto di interessi. A tal fine, il candidato, mediante apposito modulo, informa l'APN dell'eventuale conflitto di interessi, effettivo o potenziale. In tali casi, l'autorità che ha il potere di nomina ne tiene conto in un parere debitamente motivato. Se necessario, l'autorità che ha il potere di nomina adotta le misure di cui all'articolo 11 bis, paragrafo 2. Il presente articolo si applica per analogia ai funzionari che rientrano dal congedo per motivi personali.

⁷⁸ Congedo comunemente denominato nelle Istituzioni dell'UE: "CCP", acronimo francese di "Congé de Conenance Personelle"

per motivi personali, l'Istituzione deve esaminare eventuali casi di conflitto di interesse che potrebbero insorgere nel caso in cui il personale in comando abbia assunto ruoli, nel lavoro esterno, che possono compromettere il suo servizio e la sua indipendenza o che costituisce un conflitto di interesse in entrata⁷⁹. In tale caso deve adottare misure appropriate come previsto dallo Statuto del Personale della Commissione.

Nel caso in cui ex membri o funzionari delle istituzioni, nei due anni successivi al pensionamento, alle dimissioni, al licenziamento o alla cessazione della funzione pubblica, intendano intraprendere una nuova attività lavorativa, retribuita o meno, devono informarne l'istituzione di appartenenza. Nel caso in cui l'attività lavorativa sia connessa alla funzione precedentemente svolta presso le istituzioni in riferimento agli ultimi tre anni di attività, l'ente ha il diritto di vietare alla personale di assumere l'incarico ovvero può subordinare la nuova attività professionale alla sua autorizzazione, a tutela dei legittimi interessi dell'ente. È fatto ulteriormente divieto di attività di lobbying e di advocacy nei confronti del personale della loro ex istituzione su questioni di cui l'ex alto funzionario è stato impegnato.

Relativamente agli europarlamentari il Codice di condotta vieta agli ex eurodeputati⁸⁰ di utilizzare il proprio pass a vita per accedere alle sedi del Parlamento per svolgere attività di lobbying professionale o attività di rappresentanza direttamente connesse al processo decisionale.

La questione del revolving doors è molto delicata, gli interessi coinvolti sono molti ma è fondamentale che le misure prese siano attuate e monitorata la loro applicazione, tra cui: 1) l'applicazione del Registro per la Trasparenza alle tre istituzioni e al Rappresentante Permanente che esercita la Presidenza dell'UE; 2) monitoraggio delle attività di lobbismo; 3) registrazione di coloro che assumono intermediari, come lobby di consulenza e studi legali, devono dichiararli e

⁷⁹ Conflitto di interesse della "CCP" "Congé de Convenance Personelle", in entrata.

⁸⁰ Codice di condotta dei deputati al Parlamento europeo in materia di interessi finanziari e conflitti di interessi, art. 6 Attività degli ex deputati Gli ex deputati al Parlamento europeo impegnati in attività di lobbying a titolo professionale o di rappresentanza direttamente connesse al processo decisionale dell'Unione, non possono, per l'intera durata di detto impegno, beneficiare delle agevolazioni concesse agli ex deputati in virtù della regolamentazione stabilita in materia dall'Ufficio di presidenza. Decisione dell'Ufficio di presidenza del 12 aprile 1999 sulle agevolazioni concesse agli ex deputati al Parlamento europeo.

dichiararne il costo; 4) effettiva applicazione del Codice di condotta da parte delle Istituzioni, all'interno del quale devono essere inserite le modalità di contatto con i lobbisti registrati.

2. L'accesso ai documenti

Il Mediatore europeo fonda il suo operato su due elementi essenziali, la responsabilità e la trasparenza, che attengono alla buona amministrazione e sono alla base dei principi democratici della governance dell'Unione Europea. Per quanto attiene alla responsabilità, è un principio importante su cui si fonda il lavoro del funzionario e dell'agente di una pubblica amministrazione che sono al servizio del cittadino. Già nella Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, successivamente ripetuto nell'art. 15 della Costituzione francese del 1958, era affermato «*la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*»⁸¹. Tale principio si traduce nel termine inglese *accountability*. Il principio di trasparenza, quale fondamento di una democrazia partecipativa dei cittadini, è una condizione essenziale per comprendere e aderire alle politiche europee e ai processi decisionali. Dal 1996 il Mediatore europeo compie, ogni anno, una battaglia per la trasparenza attraverso inchieste di propria iniziativa sull'accesso ai documenti in particolare delle istituzioni.⁸²

Il Mediatore europeo ha affermato, rispetto al diritto di accesso ai documenti, che le istituzioni debbano avere un approccio “proattivo” rispetto alle informazioni pubblicate, finalizzato a rendere le informazioni e i documenti in loro possesso facilmente disponibili al pubblico⁸³. Sotto quest'ultimo aspetto, le informazioni e la possibilità dei cittadini di potervi accedere e lo stesso ruolo del Mediatore di “guida” di avvicinamento dei cittadini alle istituzioni si configurano come una pratica di rafforzamento della democraticità.⁸⁴

Il tema dell'accesso ai documenti è disciplinato dall'art. 15 TFUE che prevede che l'accesso ai documenti di ogni istituzione, di organi e organismi dell'Unione è consentito a qualsiasi cittadino dell'Unione o a qualsiasi persona fisica che risieda o abbia la sede in uno Stato membro. Il diritto di

⁸¹ D. SORACE, Diritto delle amministrazioni pubbliche, Bologna, 2018, pag. 39

⁸² P. MAGNETTE. Entre contrôle parlementaire et «Etat de droit»; le rôle du médiateur dans l'Union européenne. In : Revue française de science politique, 51 année, n.6, 200, pp. 933-948, pag. 945

⁸³ F. BATTAGLIA, Il Mediatore europeo, Bari, 2020, pag. 175

⁸⁴ F. BATTAGLIA, Il mediatore europeo, Bari, 2020, pag. 176

accesso ai documenti è annoverato tra i diritti ricompresi nella Carta dei diritti fondamentali all'art. 42, ai sensi del quale ogni cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione, a prescindere dal loro supporto. Le due disposizioni sopra enunciate si coordinano con quanto enunciato all'art. 2 TUE esaltando il carattere democratico su cui si fonda l'Unione europea. In un primo momento il Mediatore aveva richiesto alle istituzioni e agli organi e organismi di informarlo rispetto alle regole e alle pratiche adottate rispetto all'accesso ai documenti, osservando a tale proposito che il fatto di non rendere accessibile gli atti al pubblico costituiva un caso di cattiva amministrazione. Vi sono state diverse indagini su svariate istituzioni anche sulla base delle denunce pervenute al Mediatore da parte dei cittadini. Il mediatore Jacob Söderman invitava le istituzioni, organi e organismi a dotarsi di un regolamento interno procedurale sul diritto di accesso, tenuto conto che non esisteva una normativa specifica in materia, ma solo la dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Maastricht che teneva conto del principio di trasparenza che disponeva: *«non soltanto che i documenti siano disponibili al pubblico nella più ampia misura possibile, ma anche che qualsiasi diniego di accesso ai documenti deve essere giustificato con riferimento a norme preesistenti»*.⁸⁵ A questo possono aggiungersi numerosi atti successivi, tra cui in particolare l'Accordo interistituzionale sulla democrazia, la trasparenza e la sussidiarietà, del 25 ottobre 1993⁸⁶. Inoltre, il Mediatore nel 1997 raccomandava alla Commissione di dotarsi un registro pubblico dei degli atti prodotti nell'ambito della comitologia⁸⁷ e al contempo suggeriva alle istituzioni di adottare una legislazione comunitaria recante norme generali sul diritto di accesso del pubblico ai documenti detenuti dalle istituzioni comunitarie.

⁸⁵ F. BATTAGLIA, Il mediatore europeo, Bari, 2020, pag. 180-181

⁸⁶ Parlamento europeo, Consiglio e Commissione – Progetto Interistituzionale “legiferare meglio” (2003/C 321/01), paragrafo 10 Maggiore trasparenza e accessibilità: Le tre istituzioni confermano l'importanza che conferiscono al rafforzamento della trasparenza e dell'informazione dei cittadini nell'intero corso dei loro lavori legislativi tenendo conto del rispettivo regolamento interno. Esse assicurano in particolare la massima divulgazione delle discussioni pubbliche a livello politico con il ricorso sistematico alle nuove tecnologie della comunicazione, quali, tra l'altro, la ritrasmissione via satellite e il video streaming su Internet. Le tre istituzioni provvedono altresì ad ampliare l'accesso del pubblico a EUR-Lex.

⁸⁷ P. MAGNETTE. Entre contrôle parlementaire et « Etat de droit » : le rôle du médiateur dans l'Union européenne. In : Revue française de science politique, 51 année, n.6, 200, pp. 933-948, pag. 945

Ec.europa.eu La Comitologia o procedura del comitato si applica quando la Commissione può adottare, con il supporto di appositi comitati, atti di esecuzione delle normative dell'UE che definiscono le condizioni per garantirne l'applicazione uniforme. La comitologia si riferisce a una serie di procedure, comprese le riunioni dei comitati rappresentativi, con cui i paesi dell'UE possono esprimere la loro opinione sugli atti di esecuzione.

Sotto il profilo delle fonti secondarie, la materia è disciplinata dal Regolamento n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, entrato in vigore il 3 dicembre 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Il regolamento 1049/2001, formulato sulla base delle indicazioni del Mediatore europeo, definisce il concetto di trasparenza in modo ampio da regolamentare tutti i settori di competenza delle istituzioni e altresì delle agenzie e altri organismi. Nel secondo Considerando oltre alla trasparenza si fa menzione del principio di democraticità alla base del regolamento e alla tutela dei diritti fondamentali sanciti dall'art. 6 TUE e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché all'art. 15 TFUE e all'art. 41 della Carta, tenuto conto dei regolamenti degli Stati membri sul diritto di accesso. Considerate tali premesse, il regolamento definisce il termine "documenti" come qualsiasi contenuto informativo (cartaceo o elettronico, registrazione sonora, visiva o audiovisiva) che verta su aspetti relativi alle politiche, iniziative e decisioni di competenza dell'istituzione. Vi sono dei documenti per cui l'accesso può essere negato e i casi sono da ricondursi a due tipologie di eccezioni: quelle a carattere assoluto e quelle a carattere relativo. Rientrano nel primo caso le eccezioni disciplinate dall'art. 4, paragrafo 1, che potrebbero pregiudicare la protezione di a) l'interesse pubblico per quanto attiene alla sicurezza pubblica, la difesa, le relazioni internazionali e la politica finanziaria, monetaria o economica dell'UE; b) la privacy e l'integrità dell'individuo, in particolare in rispetto alle norme in materia di protezione dei dati personali. Rientrano nel secondo caso quelle eccezioni che potrebbero pregiudicare il processo decisionale, salvo che non vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione come a) interessi commerciali, compresa la proprietà intellettuale; b) procedimenti giudiziari e di consulenza legale; c) attività ispettive, indagine e audit. Nel caso in cui il documento sia redatto da terzi, in caso di dubbio, l'istituzione dell'UE deve consultare il terzo per valutare se sussista un interesse pubblico prevalente alla divulgazione. Con riferimento a tali eccezioni il Mediatore europeo, allineandosi alla stessa linea seguita dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia⁸⁸, valuta le stesse

⁸⁸ Sentenza della Corte (grande sezione) del 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, Regno di Svezia c. Commissione delle Comunità europee e altri, ECLI:EU:C:2007:802, punto 66; Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 1 febbraio

in senso restrittivo, tenendo sempre conto che l'obiettivo del regolamento rappresenta la massima trasparenza possibile al fine di garantire uno stretto legame dei cittadini alle istituzioni europee. In caso di diniego, lo stesso deve comunque essere motivato, specificando la motivazione del diniego. In taluni casi il Mediatore ha valutato che le motivazioni non erano sufficientemente esaustive per determinare un diniego di accesso ai documenti, segnalandolo alle stesse istituzioni.⁸⁹

Infine, anche il Codice di buona condotta, all'art. 23, disciplina le richieste di accesso del pubblico a documenti, il quale ribadisce, che le richieste di accesso ai documenti devono essere processate secondo le disposizioni enunciate dal regolamento. Le richieste possono essere presentate in forma scritta, anche elettronica, in una delle lingue dei Trattati. Il richiedente riceve, entro 15 giorni dalla domanda, un avviso di ricezione della domanda d'accesso e dopo l'istituzione concede o rifiuta l'accesso al documento richiesto. In caso di rifiuto (sia parziale che totale) il diniego deve essere obbligatoriamente motivato. Il richiedente può chiedere di rivedere la sua posizione e riproporre la domanda di accesso, a cui deve seguire una conferma della domanda entro 15 giorni. In caso di mancanza di risposta nei termini, la domanda di conferma si considera respinta e in questo caso il richiedente può ricorrere in giudizio nei confronti dell'istituzione o presentare denuncia al Mediatore.

Il Mediatore tratta tali denunce entro 15 giorni dal ricevimento. Per i casi di urgenza è stata introdotta la procedura accelerata denominata "Fast Track", che si contraddistingue per il fatto che il Mediatore comunica all'interessato entro 5 giorni lavorativi se può prendere la denuncia in carico e propone di fornire l'esito dell'indagine entro 40 giorni. Se il Mediatore ritiene che l'organismo o istituzione dell'UE abbia torto a rifiutare l'accesso ai documenti, può raccomandare che sia immediatamente concesso un accesso totale o parziale ai documenti in oggetto. Pur non essendo legalmente vincolanti, il Mediatore emette delle raccomandazioni che si aspetta siano accolte. Se

2007, causa C-266/05 P, Jose Maria Sison c. Consiglio dell'Unione europea, ECLI:EU:C:2007:75, punto 63; Sentenza del Tribunale (Terza Sezione) del 20 marzo 2014, Reagens Spa c. Commissione europea, causa T-181/10, ECLI:EU:T:2014:139, punto 87.

⁸⁹ F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020, pagg. 183 e 184.

un'istituzione od organismo dell'UE omette di conformarsi alle sue raccomandazioni, può deferire la questione al Parlamento europeo tramite una relazione speciale.⁹⁰

Il caso n. 1316/2021/MIG merita di essere menzionato: il denunciante, un giornalista del New York Times, osservava che la Commissione europea aveva vietato l'accesso ad alcuni documenti, messaggi di testo che rientravano nella sua richiesta di accesso. Nella fattispecie, i messaggi intercorsi tra la Presidente della Commissione e l'Amministratore delegato di un'azienda farmaceutica relativamente all'acquisto di vaccini con la COVID-19. La Commissione ha negato l'accesso in quanto riteneva che i messaggi di breve durata o messaggistica istantanea non dovessero essere registrati, ma esclusivamente mail, comunicati stampa e lettere. A seguito dell'accesso negato, il giornalista sporgeva denuncia alla Mediatrice, ritenendo di voler accedere a atti su scambi che erano effettivamente avvenuti. Il denunciante rilevava che la Commissione sembrava omettere dei messaggi e della documentazione che potevano essere rilevanti e dei quali non risultava traccia. A seguito dell'indagine della Mediatrice, la Commissione affermava che i documenti brevi non vengono registrati in quanto non inseriti nel sistema di gestione dei documenti che esclude quelli identificati come messaggistica istantanea. Al termine dell'indagine la Mediatrice osservava che anche i messaggi di testo brevi sono contemplati quali documenti e rientrano nel campo di applicazione del Regolamento 1049/2021. La Mediatrice ha ribadito che tali documenti avrebbero dovuto essere registrati e messi a disposizione dei richiedenti l'accesso agli atti, quali documenti di intra procedimentali inerenti le trattative di acquisizione dei vaccini e, in particolare per la tipologia di informazione, sicuramente di ampio interesse pubblico. L'indagine si è conclusa con la rilevazione da parte della Mediatrice di un caso di cattiva amministrazione, per il fatto che la Commissione non ha registrato tutti i documenti, omettendone la pubblicazione e la possibilità di essere visionati e di conseguenza divulgati. La Mediatrice ha concluso il caso con la seguente raccomandazione: *«la Commissione dovrebbe chiedere al gabinetto del Presidente di effettuare nuovamente la ricerca dei messaggi di testo pertinenti, chiarendo che la ricerca non dovrebbe limitarsi a documenti registrati o a documenti che soddisfano i suoi criteri di registrazione. Se i*

⁹⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/it/document/en/138509>

*messaggi di testo segnalati esistono e sono identificati, la Commissione dovrebbe valutare se può essere loro concesso l'accesso pubblico in linea con il regolamento 1049/2001».*⁹¹ La Mediatrice ha ribadito che la registrazione delle informazioni è basilare affinché un'amministrazione sia la più trasparente possibile, facilitando la ricerca e il reperimento delle informazioni da parte dei cittadini.

3. Tutela dei diritti fondamentali

Le indagini del Mediatore europeo possono riguardare anche casi di presunta violazione dei diritti fondamentali; si riporta l'indagine (01/5/2012/BEH-MHZ) sulle modalità con cui l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex) gestisce e monitora il rispetto dei diritti fondamentali. L'indagine è stata avviata nel 2012 da Nikiforos Diamonadourous e conclusa nel 2020 dalla Mediatrice Emily O'Reilly. Il quadro giuridico in base al quale l'Agenzia opera è costituito da un regolamento n. 2007 del 2004, successivamente modificato nel 2011, n. 1168.⁹² Nel primo regolamento non veniva fatto alcun richiamo ai diritti fondamentali, nel secondo regolamento, del 2011, l'art. 26 disciplina le modalità con cui l'Agenzia elabora, attua delle strategie e monitora la materia dei diritti fondamentali nell'ambito delle sue attività. A tale proposito sono stati creati degli organismi con funzioni di attuazione delle azioni specifiche sui diritti fondamentali e sul monitoraggio delle stesse.⁹³ L'indagine è stata avviata attraverso un audit per chiarire la posizione assunta dall'Agenzia in termini di protezione dei diritti fondamentali e di monitoraggio degli eventi in contrasto con tali diritti ovvero di attuazione delle disposizioni del sopracitato regolamento. Il Mediatore con una nota del 6 marzo 2012 rivolta al Direttore esecutivo dell'Agenzia, evidenziava dapprima il contesto dell'indagine⁹⁴ ed elaborava una serie di domande atte ad approfondire 1) lo stato di attuazione del

⁹¹ Mediatore europeo

⁹² Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio europeo del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, GUUE del 25 novembre 2004, modificato dal Regolamento (CE) N. 1168/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, in GUUE del 22 novembre 2011.

⁹³ L'agenzia è gestita da un direttore esecutivo le cui funzioni e poteri sono definiti all'articolo 68 del regolamento (UE) n. 2016/1624. Il Forum Consultivo istituito nel 2012 ad oggi composto da 13 organizzazioni operanti nel settore per la salvaguardia dei diritti fondamentali, assiste il Direttore esecutivo e il Consiglio di amministrazione, al quale fa riferimento un Responsabile dei diritti fondamentali, organo indipendente e qualificato in materia di diritti fondamentali.

⁹⁴ L'art 26 bis Strategia in materia di diritti fondamentali prevede oltre all'istituzione di un forum consultivo a cui fanno parte diverse agenzie tra cui l'Ufficio Europeo per l'asilo, l'Agenzia per i diritti fondamentali, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre specifiche organizzazioni designa un Responsabile il cui compito è di attuare il monitoraggio dei meccanismi di tutela dei diritti fondamentali.

regolamento in merito ai meccanismi di tutela dei diritti fondamentali; 2) i doveri del responsabile dei diritti fondamentali; 3) se erano previsti i meccanismi di monitoraggio dei diritti fondamentali e se erano previste delle modalità con cui i soggetti potevano presentare denunce su violazioni di tali diritti; 3) lo stato di attuazione del codice di condotta; 4) il ruolo del Coordinatore delle squadre di frontiera. L'Agenzia presentava una relazione in merito all'indagine elencando una serie di attività di promozione dei diritti fondamentali, nonché sull'applicazione del Codice di condotta, una relazione comunque non esaustiva per cui il Mediatore, in un'ottica di collaborazione e maggiore trasparenza, aveva ricondotto l'indagine anche ad alcune ONG, in modo che, visto il tema trattato sui diritti individuali, potesse inviare eventuali osservazioni in merito.⁹⁵ Tra le altre organizzazioni si citano la Commissione per la Migrazione e i Rifugiati e il Consiglio d'Europa. Una volta raccolte le risposte e le osservazioni dalle quali si evidenziava una scarsa accountability, nel novembre 2013, la neo eletta Mediatrice presentava una relazione speciale, indirizzata al Parlamento europeo, in merito alla questione. Veniva raccomandato quanto segue: *«Frontex dovrebbe istituire un meccanismo per gestire le denunce delle violazioni dei diritti fondamentali in tutte le operazioni congiunte Frontex. Il meccanismo dovrebbe permettere di ricevere denunce da coloro che affermano di essere personalmente coinvolti in tali operazioni o sporgono una denuncia nell'interesse pubblico. Questo ruolo potrebbe essere affidato al responsabile, che dovrebbe essere preparato di conseguenza»*⁹⁶. La Mediatrice ha proseguito con le indagini riguardanti la protezione dei diritti fondamentali da parte dell'Agenzia, tra cui le operazioni congiunte del rimpatrio forzato dei migranti irregolari. In questa indagine particolare, la Mediatrice ha chiesto il supporto e la stretta collaborazione da parte dei difensori civici nazionali facenti parte dell'Europe

⁹⁵ Sito del Mediatore europeo, Indagini

⁹⁶ Raccomandazione della Mediatrice europea Emily O'Reilly, inviata a Frontex, Strasburgo, 7 novembre 2013

CONCLUSIONI

L'obiettivo di questa tesi è stato di far conoscere il Mediatore europeo e di porre in evidenza come questo organo nel corso degli anni, dalla sua istituzione ad oggi, parallelamente al processo di crescita dell'Unione europea, ha accompagnato le istituzioni verso un'amministrazione più efficiente, responsabile e vicina ai cittadini.

Il Mediatore europeo ha assunto anche il ruolo di “guida” di un'integrazione e di uno sviluppo volti alla pace, alla cooperazione, alla buona governance, che ha portato all'implementazione di una vera e propria prassi per cui il Mediatore si è imposto come meccanismo alternativo alla risoluzione delle controversie e al processo di crescita sociale e di modellamento di un cittadino europeo sempre più consapevole della sua esistenza di portatore di diritti non solo nazionali rispetto agli Stati membri ma anche più largamente legati alla dimensione europea. Le istituzioni europee hanno infatti elaborato, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base del principio di sussidiarietà⁹⁷, un ordinamento a sostegno della democrazia e dello stato di diritto.

La figura del Mediatore europeo, difensore civico dell'Unione europea, garante dei diritti dei cittadini ha assunto nel tempo un ruolo decisivo di controllore delle attività e delle decisioni delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione e di indirizzo e di salvaguardia della democrazia attraverso una prassi mirata che è si è sviluppata nel tempo su varie aree tematiche e sorprendentemente bilanciata, tra la necessità di salvaguardare il denunciante e di conseguenza i cittadini e sviluppando meccanismi di dialogo e comunicazione atti a non irrigidire i processi. L'azione del Mediatore europeo è di soft-law, non adotta sentenze, non è un giudice, ma incoraggia la correttezza e l'equità e trae ispirazioni dalla vita quotidiana, dalla società, dalla realtà dei fatti dei cittadini e delle imprese.

⁹⁷ Principio cardine dell'ordinamento europeo per cui nella prima versione dell'Atto Unico Europeo art. 130R, paragrafo 4, “la comunità agisce nella misura in cui gli obiettivi possono essere realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri” e successivamente nel Trattato di Maastricht art. A (oggi art. 1 TUE), secondo cui ““il presente Trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”. E infine, l'art. 3 B, 2 comma, dove si afferma “la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati al meglio a livello comunitario”, l'applicazione del principio viene generalizzata per tutti i settori di “competenza non esclusiva”.

Il Mediatore europeo vigila, è un attento osservatore e guarda ai fatti per tracciare delle linee di condotta e per definire dei nuovi obiettivi di tutela e nuovi rimedi, rimanendo sempre e puntualmente ancorato al principio di buona amministrazione.

Gli interventi del Mediatore europeo sono, pertanto, correlati alle indagini che mirano a sensibilizzare e a impegnare le istituzioni e gli organi amministrativi a porre rimedio rispetto alle anomalie riscontrate o a situazioni patologiche che possono inficiare la buona condotta dei funzionari e l'efficacia dei risultati. Il ruolo del Mediatore è sicuramente di facilitatore dei cittadini e opera al fine di sostenerli in modo che possano orientarsi nel dedalo degli uffici e servizi offerti dall'Unione, difendendoli rispetto ad azioni scorrette delle istituzioni.

In previsione del 2024, prossima scadenza del mandato del Mediatore, le sfide a cui dovrà fare fronte tale organo sono diverse, tenuto conto della gravità della guerra tra Russia e Ucraina, della pandemia e dell'eventuale recrudescenza di ulteriori ondate di varianti Covid-19, la costante mobilità umana tra immigrazioni, domande di asilo, rimpatri forzati, la crisi economia, il digitale e la contemporanea erogazione di finanziamenti e tutti i possibili impatti che i suddetti argomenti possono generare sui cittadini.

Concludo con una dichiarazione della Mediatrice Emily O'Reilly *«Quando si verifica una crisi, la trasparenza e la responsabilità vengono spesso sacrificate a favore dell'opportunità. È quindi tanto più importante ricordare alle pubbliche amministrazioni di continuare ad agire in modo da garantire la massima fiducia pubblica»*⁹⁸. Per queste ragioni la trasparenza e la responsabilità potranno garantire nel tempo la credibilità delle istituzioni e favorire la diffusione di una maggiore consapevolezza quanto al processo decisionale dell'Unione.

⁹⁸ COMUNICATO STAMAPA N. 3/2021 – Martedì, 18 maggio 2021

BIBLIOGRAFIA

- F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020
- R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2019
- B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea, Dalla guerra fredda ai giorni nostri*, Bologna, 2015
- C. MARGIOTTA, *Cittadinanza europea*, Bari 2018
- G. SCIARA, *Introduzione al pensiero politico di Benjamin Constant*
- P. PONZANO, *Verso una nuova cittadinanza europea*, Centro di documentazione europea – Università degli studi di Verona – Papers di diritto europeo 2011
- A. PINO, *The European Ombudsman in the Framework of the European Union*, *Rivista Chilena de Derecho*, vol. 38 n.3, pp. 421-455, 2011
- P. KOSTADINOVA, *Improving the transparency and accountability of EU Institutions: The impact of the Office of the European Ombudsman*, *J. Common Mkt. Stud.* 1077-1093, 2015
- F. DONATI, *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione Europea – Convegno «Il diritto di accesso e la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi a vent'anni dalla legge 241 del 1990»*. Università degli Studi di Roma Tre – Roma 2010
- D.U. GALETTA, *IL Diritto a una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito dell'applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M.C. Pierro (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2019, pp. 1-32
- P. MAGNETTE, *Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 2003
- W. ANCHRIT, M. BOVENS, *Watching EU watchdogs assessing the accountability powers of the European Court of auditors and the European Ombudsman*, *Journal of European integration*, 2022, vol. 44, NO 2, 183-206
- A. PETERS, *The European Ombudsman and the European Constitution*, *Common Market Law Review* 42, 647-743, 2005
- S. CADEDDU, *Law and Contemporary Problems Vol. 68, No. 1, The Administrative Law of the European Union (Winter, 2004)*, pp. 161-180 (20 pages) Published By: Duke University School of Law
- H.C.H. HOFMANN, *The developing role of the European Ombudsman*, 2017

Legislazione dell'Unione Europea

- Trattato sull'Unione Europea (92/C 191/01), Maastricht, 1992
- Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea (2016/C202/02), Nizza, 2000
- Trattato di Lisbona, Lisbona 2007
- Il Codice europeo di buona condotta amministrativa, Unione Europea, 2015
- Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo, del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione
- Regolamento (UE, Euratom) n. 1163/2021 del Parlamento Europeo, del 24 giugno 2021 che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore (statuto del Mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom
- CIG -Preparazione al Consiglio europeo di Torino – Risoluzione sul parere del Parlamento europeo sulla convocazione della Conferenza Intergovernativa, la valutazione dei lavori del Gruppo di riflessione e la precisazione delle priorità politiche del Parlamento europeo in vista della Conferenza intergovernativa
- Indagine di follow-up 01/3/2017/AB-NF sulla gestione da parte della Commissione europea delle situazioni di «porte girevoli» riguardanti il personale dell'UE
- Progetto di raccomandazione del Mediatore europeo nell'indagine sulla base delle denunce 2077/2012/TN e 1853/2013TN contro la Commissione europea.

Sitografia

<https://www.europarl.europa.eu>

<https://www.euro-ombudsman.eu>

<https://www.transparency.eu>