



La buona amministrazione in pratica:  
le decisioni della Mediatrice europea nel

2013





## Indice

<b>Introduzione della Mediatrice</b>	<b>2</b>
<b>Trasparenza: il diritto di sapere e capire cosa succede</b>	<b>5</b>
Perché la trasparenza è importante	5
Il diritto di accesso ai documenti	7
Vita privata e dati personali: l'interazione tra il regolamento (CE) n. 1049/2001 e il regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali	13
Diritto di accesso al proprio fascicolo	14
<b>Questioni istituzionali e politiche</b>	<b>15</b>
La Commissione e le proposte legislative	15
Buone procedure amministrative: un modo per garantire che i cittadini capiscano cosa sta succedendo e perché	18
Spirito di servizio e cortesia: il diritto a essere considerato seriamente	20
Ritardi nell'amministrazione	21
Conflitti di interesse: posso avere la garanzia che l'amministrazione dell'UE agisca per il bene dell'UE e per il mio bene di cittadino?	22
Denuncia di irregolarità ("whistleblowing")	24
<b>La Commissione come custode dei Trattati: accertarsi che le norme dell'UE siano rispettate dagli Stati membri</b>	<b>26</b>
<b>Esecuzione di contratti e sovvenzioni</b>	<b>29</b>
<b>Aggiudicazione di appalti e assegnazione di sovvenzioni</b>	<b>30</b>
<b>Questioni concernenti il personale</b>	<b>31</b>
<b>Concorsi e procedure di selezione</b>	<b>32</b>



## Introduzione della Mediatrice

Al pari degli uffici dei difensori civici del settore pubblico in generale, nel gestire le denunce il Mediatore europeo fa riferimento a un particolare insieme di valori e principi. Il difensore civico, e quindi il Mediatore, mira a rappresentare il cittadino dinanzi all'amministrazione e a controbilanciare lo squilibrio di poteri tra le due parti. Il Mediatore incoraggia l'amministrazione a trattare il cittadino come individuo investito di diritti e a tenere in considerazione la sua situazione specifica. Inoltre, esorta l'amministrazione a essere flessibile e a usare la sua discrezione, ove possibile, a favore del cittadino. Soprattutto, il Mediatore opera per garantire che gli incontri dei cittadini con l'amministrazione siano contrassegnati da civiltà e cortesia.

Nel caso dell'UE, i valori e i principi del Mediatore europeo riflettono il bisogno di promuovere una buona amministrazione pubblica e, in particolare, il desiderio che i cittadini e le imprese dell'UE siano trattati in maniera giusta, ragionevole e attenta dall'amministrazione dell'UE.

Secondo un principio fondamentale della filosofia del Mediatore, una buona amministrazione pubblica implica qualcosa di più che un semplice agire entro i confini della legalità. L'approccio del Mediatore va oltre quello dei giudici, i quali, in generale, si soffermano esclusivamente sulla legalità delle azioni. Un Mediatore non dovrebbe mai chiedere a un'istituzione pubblica di agire in maniera contraria alla legge; tuttavia si aspetterà che un'istituzione faccia quanto lecitamente possibile per ottenere risultati giusti e ragionevoli in ogni circostanza.

Da quando sono stata nominata Mediatrice europea, nell'ottobre 2013, sono rimasta colpita dalla misura in cui le istituzioni dell'UE rispondono alle denunce prevalentemente in termini di legittimità delle proprie azioni. In molti casi, come è stato dimostrato dall'esito delle denunce gestite dal mio Ufficio, l'istituzione ha adottato una posizione del tutto accettabile e ragionevole, in linea con le norme vigenti. In altri casi, tuttavia, mi è parso quasi che le leggi siano usate per limitare le opzioni disponibili per aiutare il denunciante. Confesso che preferirei trovare risposte che adottino un approccio più olistico o orientato alla risoluzione dei problemi. È del tutto legittimo che tali risposte includano un'analisi giuridica, ma l'analisi dovrebbe essere estesa a una valutazione di tutto ciò che potrebbe essere fatto, nei limiti consentiti dalla legge, nel caso di specie, anziché essere utilizzata per difendere rigidamente la posizione originaria dell'istituzione.

Quasi tutte le amministrazioni pubbliche, in misura maggiore o minore, si adoperano per conquistare la fiducia dei cittadini per i quali prestano servizio. Talvolta, la diffidenza dei cittadini nei confronti dell'amministrazione pubblica non è giustificata e potrebbe essere il mero riflesso di un'ottusa convinzione che la burocrazia, per definizione, persegua i propri interessi al di sopra degli interessi del pubblico in generale. In altri casi, tuttavia, la diffidenza dei cittadini scaturisce dalle prassi effettive dell'amministrazione pubblica o, cosa forse altrettanto importante, dalla percezione che l'opinione pubblica si è fatta di tali prassi.



L'amministrazione pubblica dell'UE si trova in una posizione particolarmente difficile in termini di conquista e mantenimento della fiducia dei cittadini che è chiamata a servire. Alcune di queste difficoltà non dipendono dall'operato dell'amministrazione, bensì dal fatto che essa è distante, sia geograficamente sia culturalmente, da molti cittadini. Inoltre, molto di quanto accade a livello di amministrazione dell'UE è intrinsecamente complesso e difficile da capire. L'amministrazione dell'UE deve impegnarsi molto per conquistare la fiducia dei cittadini, più che non la maggior parte delle amministrazioni pubbliche a livello nazionale o regionale. Il mio compito di Mediatrice europea consiste anche nell'incoraggiare e nel sostenere l'amministrazione dell'UE in tal senso.

Ritengo ragionevole che l'amministrazione dell'UE sia tenuta a riconoscere che le conclusioni tratte dalla Mediatrice europea, che riflettono i valori e i principi generali dell'istituzione del Mediatore europeo, debbano essere prese in seria considerazione. Il rifiuto di una soluzione o di un progetto di raccomandazione proposto dalla Mediatrice europea dovrebbe essere un'evenienza rara. È compito della Mediatrice europea, che agisce per conto dei comuni cittadini, suggerire alle istituzioni dell'UE come rispondere alle denunce dei cittadini. Ed è compito delle istituzioni, che agiscono anch'esse per conto dei cittadini, accettare i consigli della Mediatrice. Le conclusioni e le raccomandazioni della Mediatrice europea dovrebbero essere respinte dall'amministrazione soltanto laddove siano palesemente errate.<sup>1</sup>

L'insieme di casi gestiti dal mio Ufficio offre preziose informazioni sui principi e valori che il Mediatore dovrebbe applicare nelle situazioni di vita reale. Di conseguenza, oltre alla nostra [Relazione annuale 2013](#), siamo in procinto di pubblicare *La buona amministrazione in pratica: le decisioni della Mediatrice europea nel 2013*. Questa pubblicazione riprende le categorie di indagine utilizzate dal Mediatore europeo negli ultimi anni:

- Trasparenza
- Questioni istituzionali e politiche
- Il ruolo di custode dei trattati della Commissione
- Esecuzione di contratti e sovvenzioni
- Aggiudicazione di appalti e assegnazione di sovvenzioni
- Questioni relative al personale
- Concorsi e procedure di selezione

La presente pubblicazione illustra in che modo i valori e i principi del Mediatore sono stati applicati nei casi esaminati nel corso del 2013<sup>2</sup>. Mi auguro

<sup>1</sup> Per citare un ex difensore civico britannico, le conclusioni dei difensori civici dovrebbero essere accolte in ogni circostanza, salvo i casi in cui *"il difensore non connette più"*.

<sup>2</sup> Le decisioni conclusive sono generalmente pubblicate sul sito web del Mediatore ([www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)) in inglese e nella lingua del denunciante, se diversa.



che sia utile per l'amministrazione dell'UE e per tutti coloro che hanno a cuore la promozione di una buona amministrazione pubblica nell'Unione europea.

Emily O'Reilly  
Mediatrice europea  
15 settembre 2014



## Trasparenza: il diritto di sapere e capire cosa succede

*Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile (articolo 15, paragrafo 1, TFUE).*

### Perché la trasparenza è importante

La trasparenza permette ai cittadini di esercitare un controllo sulle attività delle autorità pubbliche, valutarne le prestazioni e chiamarle a rendere conto del loro operato. L'apertura e l'accesso pubblico ai documenti sono elementi essenziali dei controlli e degli equilibri istituzionali che mediano l'esercizio di pubblici poteri e promuovono la responsabilità<sup>3</sup>. Non è sufficiente che l'amministrazione dell'UE si limiti ad affermare che fa del suo meglio per ottenere la fiducia dei cittadini. I cittadini hanno il diritto di verificare e decidere autonomamente se ciò effettivamente avvenga. Di conseguenza, l'apertura e la trasparenza sono gli elementi chiave che possono contribuire a rinsaldare la fiducia tra i cittadini e le istituzioni dell'UE.

In un contesto multilingue come l'UE, il diritto di sapere e capire è connotato anche da un aspetto linguistico. Per quanto riguarda le comunicazioni dell'amministrazione dell'UE che si rivolgono ai cittadini in generale, sarebbe ideale che il materiale destinato a tale scopo fosse pubblicato in tutte le lingue ufficiali. Questa posizione si basa sulla logica secondo cui, affinché la comunicazione sia efficace, è indispensabile che i cittadini siano in grado di capire le informazioni loro fornite. Tuttavia, poiché non esiste un principio generale del diritto dell'UE che garantisca a ogni cittadino che tutto quello che potrebbe incidere sui suoi interessi sia in ogni caso redatto nella sua lingua, la buona amministrazione prevede che, per quanto possibile, il governo dell'UE fornisca ai cittadini informazioni nelle rispettive lingue. L'amministrazione dell'UE deve prefiggersi l'obiettivo di rendere disponibile in tutte le 24 lingue ufficiali le homepage dei suoi siti web nonché le informazioni riguardanti le relative funzioni e la pertinente politica linguistica<sup>4</sup>.

È più semplice accettare che non sempre le cose vadano come si vorrebbe o che non si svolgano agevolmente come previsto quando se ne comprendono i motivi. La Mediattrice è convinta che, se si spiegasse adeguatamente, fin dall'inizio, perché è stata presa una determinata decisione o, per esempio, perché si è verificato un ritardo, diminuirebbero gli approcci e le richieste ulteriori nei confronti dell'amministrazione dell'UE, che di conseguenza avrebbe più tempo per servire e migliorare l'UE. Se l'amministrazione dell'UE impiega più tempo del previsto a gestire una denuncia presentata da un cittadino, è utile che quest'ultimo sia informato del motivo del ritardo<sup>5</sup>. In assenza di tali informazioni, un cittadino potrebbe, per esempio, vedersi costretto a presentare una richiesta di accesso pubblico ai documenti, con il

<sup>3</sup> Caso 1649/2012/RA

<sup>4</sup> Caso 1363/2012/BEH

<sup>5</sup> Casi 48/2012/MHZ e 412/2012/MHZ



dispendio di risorse che tale richiesta comporta<sup>6</sup>. A titolo di esempio, per un breve periodo la DG Ambiente della Commissione aveva adottato un approccio più liberale rispetto al passato in materia di concessione dell'accesso pubblico ai documenti. In seguito all'abbandono di questo approccio più liberale, erano pervenute denunce al Mediatore. Tuttavia, la Commissione aveva esitato a riconoscere apertamente che la DG Ambiente aveva tentato di sperimentare un nuovo approccio. A tale proposito, la Commissione avrebbe potuto essere più onesta nei confronti del richiedente, anziché insinuare che quest'ultimo aveva frainteso ciò che era accaduto. Per qualsiasi organizzazione è potenzialmente imbarazzante che all'esterno trapeli l'esistenza di importanti divergenze di opinione interne. Tuttavia, secondo la comune interpretazione del concetto di apertura nell'amministrazione pubblica dell'UE, al cittadino deve essere detta la verità fin dall'inizio<sup>7</sup>.

Quando le azioni dell'amministrazione dell'UE incidono direttamente sugli interessi dei cittadini, è particolarmente importante rafforzare la legittimità promuovendo una cultura dell'apertura e della trasparenza. In alcuni settori dell'amministrazione dell'UE la verità e la trasparenza possono addirittura essere una questione di vita o di morte. L'Agenzia europea per i medicinali (EMA) ha la responsabilità di tutelare la salute pubblica attraverso la valutazione scientifica e il controllo dei medicinali, anche sulla base di decisioni riguardanti la loro sicurezza ed efficacia. La possibilità che si verifichino gravi errori qualora l'EMA non segua le procedure corrette è evidente. La trasparenza è uno strumento fondamentale attraverso cui l'EMA può garantire l'accuratezza delle sue decisioni. L'apertura e la trasparenza dell'EMA contribuiscono a promuovere la discussione e il progresso scientifici consentendo a scienziati indipendenti di esaminare le conclusioni dell'Agenzia nonché i dati e le argomentazioni da essa presi in considerazione nella formulazione di tali conclusioni. Rendendo disponibili i suoi pareri pienamente documentati, l'EMA può garantire che tutto il suo lavoro regga all'esame e sia, in ultima analisi, corretto. Per i cittadini è fondamentale che l'EMA adotti decisioni corrette<sup>8</sup>.

Talvolta i cittadini sono tuttavia costretti a presentare una denuncia alla Mediattrice per ricevere spiegazioni adeguate. La Mediattrice è pronta a fornire il suo aiuto in proposito, come ha fatto nel corso del 2013, ad esempio riguardo alla gestione delle denunce di infrazione da parte della Commissione<sup>9</sup> nonché alle condizioni di impiego del personale nelle delegazioni dell'UE<sup>10</sup>. Se si riesce a rimediare al difetto di motivazione nel corso dell'indagine, di norma la Mediattrice archivia l'indagine senza giungere a una constatazione formale di cattiva amministrazione<sup>11</sup>. Il difetto di motivazione, benché di per sé sia un problema sufficientemente grave, non significa necessariamente che l'amministrazione dell'UE non abbia valutato in maniera adeguata una denuncia che le è stata presentata<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Caso 277/2012/RA

<sup>7</sup> Casi 1947/2010/PB e 2207/2010/PB

<sup>8</sup> Casi 2575/2009/RA e 1877/2010/FOR

<sup>9</sup> Casi 846/2010/PB e 1786/2011/MHZ

<sup>10</sup> Caso 706/2010/RT

<sup>11</sup> Casi 846/2010/PB e 48/2012/MHZ

<sup>12</sup> Caso 48/2012/MHZ





La Mediatrice auspica tuttavia che le ulteriori osservazioni formulate, incoraggiando l'amministrazione dell'UE a motivare e spiegare meglio la sua posizione, producano effettivamente miglioramenti nel prossimo futuro.

## Il diritto di accesso ai documenti

Un aspetto importante della trasparenza è il diritto di accesso ai documenti.

*Qualsiasi cittadino dell'Unione [...] ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione (articolo 15, paragrafo 3, TFUE).*

Un cittadino che chiede di accedere a determinati documenti non è tenuto a motivare la sua richiesta<sup>13</sup>.

Conformemente alla presunzione di legittimità inerente agli atti delle istituzioni dell'UE, l'inesistenza di un documento con riferimento al quale è stato richiesto l'accesso è presunta allorché un'affermazione in tal senso è fatta dall'istituzione interessata. Il richiedente può rovesciare tale presunzione sulla base di indizi pertinenti e concordanti. Lo svolgimento di un'indagine da parte della Mediatrice potrebbe essere giustificato, per esempio, qualora un denunciante sostenesse che dalla corrispondenza già ottenuta dall'istituzione risultano evidenti lacune temporali o lacune riguardanti il coinvolgimento di determinate persone e che da tali lacune si evince che parte della corrispondenza potrebbe non essere stata presa in considerazione nell'analisi della richiesta di accesso effettuata dall'istituzione<sup>14</sup>.

Il diritto di accesso del pubblico ai documenti non è assoluto. Tuttavia, è importante garantire che le eccezioni all'accesso siano applicate in maniera corretta e restrittiva, in modo da non limitare inutilmente il diritto di accesso.

Ad esempio, l'articolo 6 dell'allegato III allo statuto dei funzionari dell'Unione europea stabilisce che i lavori delle commissioni giudicatrici impegnate nelle procedure di selezione del personale dell'UE sono segreti. Questo non significa che non si può consentire l'accesso del pubblico alle dichiarazioni di conflitti di interesse presentate da membri delle commissioni giudicatrici. Occorre operare una distinzione tra la divulgazione dei *pareri* espressi dai membri della commissione giudicatrice e la divulgazione di *qualsiasi altra informazione* connessa a una procedura di selezione. Una dichiarazione di conflitti di interesse non contiene, e la sua divulgazione non può rivelare, le posizioni assunte dai singoli membri di una commissione giudicatrice in relazione alla valutazione individuale o comparativa dei candidati in una procedura di selezione. È pertanto difficile capire come la divulgazione delle dichiarazioni potrebbe pregiudicare l'indipendenza delle commissioni giudicatrici, se si considera che tali dichiarazioni hanno il solo scopo di garantire proprio l'obiettività e l'imparzialità dei membri delle commissioni giudicatrici<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Caso 524/2012/MMN

<sup>14</sup> Casi 531/2012/MMN e 375/2013/ANA

<sup>15</sup> Caso 1403/2012/CK



Uno degli strumenti principali di cui dispongono i cittadini per esercitare il diritto di accesso ai documenti è il regolamento (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, nonché norme analoghe applicabili ad altre istituzioni, organi, uffici e agenzie dell'Unione.

In linea generale, per stabilire se sia applicabile una delle eccezioni all'accesso ai documenti di cui all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001, occorre svolgere un esame articolato in tre fasi. Innanzitutto, si deve accertare se i documenti rientrano nella categoria coperta dall'eccezione invocata. In secondo luogo, occorre stabilire se la divulgazione del documento pregiudicherebbe (gravemente) l'interesse tutelato. Questo significa che deve essere effettuata una "valutazione del pregiudizio". In terzo luogo, qualora si giunga alla conclusione che la divulgazione pubblica di un documento pregiudicherebbe gli interessi in questione, l'istituzione deve verificare (ove applicabile per l'eccezione in questione), attraverso la ponderazione degli interessi, se vi sia comunque un interesse pubblico prevalente alla divulgazione<sup>16</sup>.

Di norma, per stabilire se sia applicabile una delle eccezioni all'accesso, l'istituzione deve effettuare le pertinenti analisi (a) "documento per documento" e (b) "in modo individuale e concreto". Può non essere necessario un esame specifico e concreto di ogni documento quando, a causa delle circostanze particolari del caso, è evidente che l'accesso ai documenti dev'essere negato o, al contrario, accordato<sup>17</sup>.

Talvolta l'amministrazione dell'UE si rifiuta di concedere l'accesso del pubblico a parti dei documenti perché ritiene che le parti in questione non siano pertinenti alla richiesta. È opportuno sottolineare che il concetto di "parti pertinenti di un documento" non esiste nel regolamento (CE) n. 1049/2001, ai sensi del quale può essere negato l'accesso ad alcune parti di un documento solo se è applicabile una delle eccezioni di cui all'articolo 4<sup>18</sup>.

Nondimeno, per redigere parti di un documento che l'istituzione non ritiene pertinenti alla richiesta, può essere applicato l'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001, che mira a trovare una soluzione equa nel caso di una domanda relativa a un documento molto voluminoso o a un numero elevato di documenti. Vi si può ricorrere per evitare di effettuare un'analisi approfondita e dispendiosa in termini di tempo volta a stabilire se siano applicabili eccezioni all'accesso. Tuttavia, l'istituzione deve spiegare chiaramente al richiedente che, a suo giudizio, le parti in questione non sono pertinenti e motivargli il suo parere<sup>19</sup>. È inoltre importante che tale approccio non determini violazioni del regolamento (CE) n. 1049/2001. In particolare, non deve comportare l'elusione dell'obbligo di fornire giustificazioni valide a sostegno della decisione di non concedere l'accesso a un documento richiesto. Se, dopo che gli è stato concesso di accedere parzialmente a un documento, il richiedente insiste affinché gli sia consentito di accedervi integralmente, tale documento deve essere messo a sua disposizione, a meno che l'istituzione

<sup>16</sup> Caso 1817/2010/RA

<sup>17</sup> Caso 2048/2011/OV

<sup>18</sup> Caso 277/2012/RA

<sup>19</sup> Caso 693/2011/RA



dimostri che una delle eccezioni di cui all'articolo 4 si applica all'intero documento. Di conseguenza, se ha redatto un documento molto lungo al fine di rispondere a una richiesta ampia e poco chiara e permettere al richiedente di formulare una richiesta più precisa, l'istituzione deve dichiarare che il denunciante ha il diritto di chiedere di avere accesso all'intero documento<sup>20</sup>.

L'obiettivo dell'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001 è chiarire una domanda di accesso, ossia permettere al richiedente di individuare chiaramente il documento o i documenti cui si chiede accesso e consentire all'istituzione di identificare con esattezza il documento o i documenti richiesti. Aniché fare supposizioni sui documenti oggetto della domanda di accesso del richiedente, l'istituzione deve invece chiedere all'interessato di formulare la domanda in maniera più precisa. Se un richiedente afferma che è difficile sapere esattamente cosa chiedere perché non sa che cosa esista, l'istituzione deve spiegare quali documenti esistono<sup>21</sup>.

Eccezioni:

*Articolo 4, paragrafo 1, lettera a), terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001: tutela dell'interesse pubblico, in ordine alle relazioni internazionali*

Per quanto riguarda il Consiglio, l'obbligo di essere quanto più trasparente possibile vale in particolar modo per il suo ruolo legislativo. Tuttavia, quando un'istituzione agisce in veste di legislatore deve rispettare obblighi di trasparenza differenti rispetto a quelli che deve assolvere come parte coinvolta in negoziati intergovernativi. Benché la trasparenza sia importante anche nell'ambito dei negoziati intergovernativi, settore che riguarda gli impegni assunti dall'UE a nome dei suoi cittadini e che può incidere sui loro diritti fondamentali, è importante essere consapevoli del contesto in cui è stato prodotto il documento in questione<sup>22</sup>.

Il Consiglio deve svolgere un ruolo proattivo nell'ambito dei negoziati intergovernativi, informando i partner negoziali del suo obbligo di operare nel modo più trasparente possibile. In tal modo il Consiglio saprebbe fin dall'inizio se il partner negoziale ritiene necessario che i documenti rimangano riservati e sarebbe nella posizione di informare i richiedenti in merito alla natura dell'opposizione alla divulgazione<sup>23</sup>.

*Articolo 4, paragrafo 1, lettera a), quarto trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001: tutela dell'interesse pubblico, in ordine alla politica finanziaria, monetaria o economica*

Come stabilito dalla giurisprudenza, l'istituzione ha un'ampia discrezionalità per determinare se la divulgazione di documenti relativi agli ambiti soggetti all'applicazione dell'eccezione in questione possa arrecare pregiudizio all'interesse pubblico, in quanto tale decisione di rifiuto ha un carattere complesso e delicato, tale da richiedere un grado di cautela del tutto particolare,

<sup>20</sup> Caso 1877/2010/FOR

<sup>21</sup> Caso 693/2011/RA

<sup>22</sup> Caso 1649/2012/RA

<sup>23</sup> Caso 1649/2012/RA



e in quanto i criteri enunciati all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), sono assai generali<sup>24</sup>.

*Articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, del regolamento (CE) n. 1049/2001: tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile*

Esiste una presunzione generale secondo cui l'accesso del pubblico ai documenti riguardanti un'indagine dell'OLAF in corso potrebbe, in linea di principio, pregiudicare gli obiettivi di tale attività di indagine. Inoltre, laddove una relazione d'indagine dell'OLAF costituisca un elemento di prova nell'ambito di procedimenti nazionali in corso, l'accesso pubblico a tale relazione potrebbe compromettere l'obiettivo di detti procedimenti nazionali. Questo obiettivo potrebbe essere compromesso perché la divulgazione pubblica di elementi di prova acquisiti da un'indagine in corso potrebbe pregiudicare l'utilizzo di tali elementi in un procedimento futuro, in particolare qualora l'indagine desse luogo a un procedimento penale. Dal semplice fatto che l'OLAF abbia trasmesso una relazione d'indagine alle autorità nazionali non si può tuttavia presumere, fuorché in casi ovvi, che tali autorità prenderanno in considerazione detta relazione. È sempre possibile, per esempio, che l'autorità nazionale non riscontri motivi per dare seguito a una relazione o che semplicemente ignori la relazione. Spetta pertanto all'OLAF contattare le autorità nazionali per appurare se è in corso un'indagine (o quanto meno se esiste la prospettiva immediata che sia avviata tale indagine) e per verificare quale impatto potrebbe avere su tale indagine la pubblicazione della relazione<sup>25</sup>.

*Articolo 4, paragrafo 3, prima frase, del regolamento (CE) n. 1049/2001: tutela del processo decisionale quando non è ancora stata adottata una decisione*

L'espressione "processo decisionale" comprende tutti i processi riguardanti le consultazioni e le discussioni svolte all'interno di un'istituzione mentre il termine "decisioni" si riferisce alle posizioni adottate a seguito di tali consultazioni e discussioni interne, anche qualora tali posizioni non costituiscano "decisioni" giuridicamente vincolanti. In altre parole, il termine "decisione" ha un ampio significato, conforme alla finalità dell'articolo 4, paragrafo 3. Un documento può riguardare un processo decisionale che è stato completato e *anche* un altro processo decisionale in corso. Tuttavia, l'istituzione deve spiegare in che modo la divulgazione del documento pregiudicherebbe gravemente il processo decisionale in corso. Quando l'istituzione dell'UE fa riferimento al rischio di "ingerenza esterna" e "pressioni", deve dimostrare non solo la probabile esistenza della sopraindicata pressione sui responsabili decisionali, ma anche che è ragionevolmente prevedibile, e non puramente ipotetico, che la natura e l'intensità della suddetta indebita pressione sui responsabili decisionali siano tali da pregiudicare gravemente il processo decisionale<sup>26</sup>.

*Articolo 4, paragrafo 3, seconda frase, del regolamento (CE) n. 1049/2001: tutela del processo decisionale dopo che è stata adottata una decisione*

<sup>24</sup> Caso 531/2012/MMN

<sup>25</sup> Caso 598/2013/OV

<sup>26</sup> Casi 1817/2010/RA e 1877/2010/FOR



Questa disposizione permette di rifiutare l'accesso a *riflessioni*, ossia pareri o giudizi espressi dall'autore/autrice a sua discrezione, anche *una volta adottata* la decisione. Non si può esercitare un'indebita pressione sui responsabili decisionali affinché modifichino la decisione una volta che è stata adottata. Tuttavia, l'autore/autrice di una *riflessione* fornisce il suo parere ed esiste quanto meno la possibilità che tali opinioni non siano espresse liberamente e sinceramente qualora possano essere rese pubbliche. Il rischio di autocensura, a scapito della capacità decisionale di un'istituzione, è elevato solo se le riflessioni formulate sono *particolarmente sensibili*, ad esempio se sono (auto)critiche, speculative o controverse<sup>27</sup>. L'istituzione deve indicare una caratteristica specifica della riflessione che la renderebbe particolarmente sensibile e che potrebbe portare all'autocensura qualora fosse divulgata<sup>28</sup>.

Di per sé, il carattere collettivo di una decisione non significa che la divulgazione di riflessioni individuali possa pregiudicare seriamente il processo decisionale. In tal caso, sarebbe violata la lettera stessa dell'articolo 4, paragrafo 3, seconda frase, del regolamento (CE) n. 1049/2001. Di fatto si può sostenere che dalla consapevolezza che in futuro tali riflessioni saranno accessibili al pubblico potrebbero addirittura scaturire motivazioni migliori da parte, per esempio, di un valutatore che fornisca i propri pareri sulla base di competenze scientifiche e non opinioni di carattere personale<sup>29</sup>.

*Articolo 4, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1049/2001: richiesta di non divulgare un documento da parte di uno Stato membro*

Il trattato Euratom contribuisce alla condivisione delle conoscenze, delle infrastrutture e del finanziamento dell'energia nucleare all'interno dell'UE. Il suo articolo 44 stabilisce che, con l'accordo degli Stati membri, delle persone e delle imprese interessate, la Commissione può pubblicare i progetti d'investimenti che le sono comunicati. Per quanto riguarda le richieste di accesso a documenti riguardanti progetti in materia di energia nucleare, è importante tenere conto della natura del diritto di accesso del pubblico, così come si è evoluto all'interno dell'UE fino a diventare un principio generale del diritto dell'Unione nonché un diritto fondamentale, e leggere l'articolo 44 del trattato Euratom in combinato disposto con il regolamento (CE) n. 1049/2001. La soluzione concepita dalla Corte nel contesto dell'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1049/2001, deve essere applicata anche all'interpretazione dell'articolo 44 del trattato Euratom: lo Stato membro, l'impresa o la persona interessata che si oppongono alla concessione dell'accesso devono pertanto motivare la loro opposizione sulla base delle eccezioni enunciate all'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1049/2001. Tuttavia, la decisione finale sulla richiesta di accesso resta di competenza della Commissione, che deve valutare se lo Stato membro, l'impresa o la persona interessata abbiano fornito o meno valide ragioni per negare il loro consenso. La Commissione si è impegnata a cercare di ottenere il consenso di cui all'articolo 44 del trattato Euratom ancor prima che sia presentata una domanda di accesso<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Caso 1817/2010/RA

<sup>28</sup> Caso 2781/2008/FOR

<sup>29</sup> Caso 2781/2008/FOR

<sup>30</sup> Caso 2335/2008/CK



## Categorie di documenti della stessa natura

In linea di massima, l'istituzione deve condurre un esame individuale e specifico di ciascun documento in riferimento al quale è stato richiesto l'accesso. Tuttavia, nel valutare se la divulgazione di un documento potrebbe minare un interesse protetto, in linea di principio l'istituzione può fondare le proprie decisioni su presunzioni di carattere generale (benché relative) che si applicano a talune categorie di documenti, poiché è probabile che considerazioni di carattere generalmente analogo valgano per domande di divulgazione riguardanti documenti della stessa natura. Quanto all'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, terzo trattino, sulla base del quale le istituzioni rifiutano l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela degli obiettivi delle attività ispettive, di indagine e di revisione contabile, la Corte di giustizia ha espressamente riconosciuto la possibilità di avvalersi di presunzioni generali, applicabili a talune categorie di documenti in talune circostanze specifiche, vale a dire i procedimenti di controllo degli aiuti di Stato, i procedimenti di controllo delle concentrazioni e i procedimenti pendenti dinanzi ai giudici dell'Unione e la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento disciplinato dall'articolo 258 TFUE.<sup>31</sup>

La Corte non ha ancora avuto l'opportunità di esprimersi riguardo alla possibilità di avvalersi di siffatte presunzioni generali anche nel caso di un'indagine condotta dall'OLAF e di successivi procedimenti nazionali fondati sugli elementi raccolti dall'OLAF. Esistono regolamenti<sup>32</sup> che contengono disposizioni che definiscono norme restrittive che limitano l'accesso alle informazioni ottenute dall'OLAF e trasmesse agli Stati membri nel quadro di un'indagine esterna. Tali disposizioni sono simili alle norme che limitano l'accesso ai documenti nei procedimenti in materia di aiuti di Stato o nei procedimenti di controllo delle operazioni di concentrazione tra imprese. La Mediattrice è del parere che tali disposizioni giustifichino la presunzione generale secondo cui la divulgazione dei documenti nel fascicolo di un'indagine dell'OLAF, in linea di principio, arrecherebbe pregiudizio all'obiettivo di tale indagine. Siffatta presunzione generale si applicherebbe nel corso dell'indagine dell'OLAF relativa a una determinata questione e quando è in corso il relativo procedimento nazionale.<sup>33</sup>

Come si è detto, la presunzione generale è relativa. Spetta dunque al denunciante dimostrare che un dato documento, di cui viene richiesta la divulgazione, non rientra in detta presunzione o che sussiste un interesse pubblico prevalente atto a giustificare la divulgazione del documento in questione. Ovviamente è difficile per una persona che avanza una richiesta di divulgazione confutare tale presunzione generale con riferimento a un determinato documento se la persona interessata non può accedere al

<sup>31</sup> Caso 2048/2011/OV

<sup>32</sup> Regolamento (CE) n. 1073/99 relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) e il regolamento (CE) n. 515/97 relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola.

<sup>33</sup> Caso 2048/2011/OV



documento. La Mediattrice invece è autorizzata a farlo, essendo investita del diritto di esaminare i documenti in questione.<sup>34</sup>

## Vita privata e dati personali: l'interazione tra il regolamento (CE) n. 1049/2001 e il regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali

L'importanza della trasparenza dev'essere soppesata alla luce di altri interessi tra cui il diritto alla protezione dei dati personali.

Un buon modo a disposizione delle amministrazioni dell'UE per garantire questo equilibrio, per esempio quando i cittadini desiderano conoscere i nomi di esperti o valutatori che compongono comitati o commissioni, consiste nel consultare le linee guida fornite dal Garante europeo per la protezione dei dati (GEPD), che forniscono indicazioni su come agire in maniera trasparente assicurando al tempo stesso la protezione del diritto individuale alla vita privata e la protezione dei dati personali. Il GEPD sollecita l'amministrazione dell'UE ad adottare un approccio proattivo riguardo al trattamento dei dati personali, per esempio informando anticipatamente le persone interessate che i loro nominativi potrebbero essere divulgati, a determinate condizioni.<sup>35</sup>

Ai sensi dell'articolo 8, lettera b), del regolamento (CE) n. 45/2001, il richiedente che presenta una richiesta di accesso a documenti contenenti dati personali è tenuto a dimostrare, fornendo motivazioni espresse e legittime, la necessità di trasmettergli i dati personali richiesti. Le istituzioni dell'UE saranno quindi in grado di ponderare gli interessi delle parti interessate e stabilire se vi siano ragioni per supporre che gli interessi legittimi dell'interessato possano essere pregiudicati dal trasferimento di tali dati.<sup>36</sup> La persona che richiede l'accesso deve essere informata<sup>37</sup> del proprio diritto di fornire ragioni sul perché il trasferimento dei dati sarebbe giustificato e sul perché debba esserle concessa tale possibilità. Il regolamento (CE) n. 1049/2001 istituisce un procedimento amministrativo in due fasi, che offre ai richiedenti tale possibilità, per cui il richiedente può dimostrare la necessità nella sua domanda di conferma.<sup>38</sup> Anche laddove un richiedente non fornisca informazioni che esplicitamente costituiscono dette giustificazioni, l'istituzione può disporre di informazioni sufficientemente chiare da consentirle di considerare giustificato il trasferimento dei dati.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Caso 2048/2011/OV

<sup>35</sup> Caso 2111/2011/RA

<sup>36</sup> Casi 1403/2012/CK e 2510/2011/CK

<sup>37</sup> Caso 277/2012/RA

<sup>38</sup> Caso 1403/2012/CK

<sup>39</sup> Caso 2510/2011/CK





Non è sufficiente oscurare nei documenti dati personali quali nominativi e recapiti senza dichiarare se sia stato fatto un tentativo di verificare l'eventualità che le persone interessate siano disposte ad acconsentire alla divulgazione.<sup>40</sup>

Le istituzioni dovrebbero evitare di essere eccessivamente formalistiche nel gestire le richieste di accesso. Se un richiedente presenta una richiesta di accesso pubblico a un documento ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001, ove il richiedente abbia già ottenuto un accesso individuale privilegiato a norma dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 45/2001, in linea di principio l'istituzione deve comunque occuparsi di tale richiesta. Ciò implica esaminare il documento in questione ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001. Tuttavia, in tal caso l'istituzione potrebbe decidere di spiegare al richiedente che l'esame suddetto non produce benefici pratici.<sup>41</sup>

Nel divulgare a un richiedente informazioni, ai sensi del regolamento (CE) n. 45/2001, concernenti dati personali che lo riguardano, l'istituzione è autorizzata a cancellare altre informazioni contenute nei documenti in questione. L'accesso ai dati personali non equivale alla divulgazione dei documenti tal quali.<sup>42</sup>

## Diritto di accesso al proprio fascicolo

L'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Diritto a una buona amministrazione) stabilisce che ogni persona ha diritto di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e istituzionale. Alcune delle eccezioni che si applicano in relazione al diritto di accesso *pubblico* ai documenti si possono applicare al diritto di accesso *individuale*. Tuttavia, non si può negare a una persona l'accesso individuale al fascicolo che la riguarda con la motivazione che tale divulgazione potrebbe danneggiare i diritti in materia di vita privata e dati personali, o gli interessi commerciali, *della persona che ha formulato la domanda di accesso*.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Caso 277/2012/RA

<sup>41</sup> Caso 1108/2012/RT

<sup>42</sup> Caso 1013/2012/MHZ

<sup>43</sup> Caso 1560/2010/FOR





## Questioni istituzionali e politiche

La Mediatrice è del parere che né il merito della legislazione dell'UE né le attività politiche del Parlamento europeo rientrino nella nozione di cattiva amministrazione.

## La Commissione e le proposte legislative

Nel valutare le azioni della Commissione nell'elaborazione di progetti legislativi, non spetta alla Mediatrice sostituire il proprio giudizio con quello della Commissione. Piuttosto, il suo ruolo consiste nel verificare che siano state seguite procedure corrette e che non vi siano errori di valutazione manifesti. Prima di trasmettere la sua proposta legislativa al vaglio del Parlamento e del Consiglio, la Commissione dovrebbe essere in grado di fornire un resoconto completo e facilmente comprensibile dei passi intrapresi e dei soggetti coinvolti.<sup>44</sup>

## Come ascoltare i cittadini e la società civile

La democrazia partecipata, che si basa sui principi di uguaglianza e trasparenza, migliora la fiducia dei cittadini nell'UE e nella sua amministrazione. Una maggiore fiducia nell'UE e nella sua amministrazione è fondamentale per accrescere l'efficienza dell'UE e della sua amministrazione.<sup>45</sup>

Quanto all'elaborazione di proposte legislative da parte della Commissione, la Mediatrice si concentra sugli aspetti procedurali. L'articolo 11 TUE tratteggia i limiti di uno spazio deliberativo all'interno del quale le istituzioni dell'UE interagiscono con cittadini, associazioni rappresentative e società civile. Le istituzioni dell'UE devono determinare "gli opportuni canali" attraverso cui offrire ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni. Il modo esatto con cui la democrazia partecipata è resa efficace in qualsiasi circostanza dipenderà dalla specifica natura dell'azione dell'Unione in questione. A tale proposito, le istituzioni dell'UE dispongono necessariamente di un margine di discrezione, soprattutto in ambiti tecnicamente complessi. Tuttavia, dovrebbero sempre garantire di poter obiettivamente giustificare in che modo esercitano tale margine di discrezione, che non deve essere discriminatorio né essere percepito come tale. Inoltre, le consultazioni svolte devono essere ampie.<sup>46</sup>

Per consentire ai cittadini e alle associazioni rappresentative di esercitare il diritto alla partecipazione democratica in tutti i settori di azione dell'Unione, a costoro dev'essere data un'opportunità reale di esprimere i propri pareri e di avere la certezza che tali pareri siano tenuti in considerazione dalle istituzioni dell'UE. A tal fine, le istituzioni dell'UE devono garantire che vi siano pari opportunità in tal senso, in una fase sufficientemente precoce, per tutte le parti interessate, compresa l'opinione pubblica, le ONG e il mondo accademico.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Caso 875/2011/JF

<sup>45</sup> Caso 2558/2009/DK

<sup>46</sup> Casi 1151/2008/ANA e 2097/2011/RA

<sup>47</sup> Caso 1151/2008/ANA



L'obbligo di intrecciare un dialogo con la società civile non è soltanto finalizzato a garantire finanziamenti per determinate azioni. Il fatto che la Commissione scelga di non sponsorizzare una determinata iniziativa non può, di per sé, essere sufficiente per concludere che la stessa ha violato il suo obbligo di dialogare con l'organizzazione in questione.<sup>48</sup>

L'Unione europea è tenuta a mantenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con chiese, associazioni o comunità religiose, organizzazioni filosofiche e non confessionali (articolo 17 TFUE). Il principio della separazione di chiesa e Stato, che tradotto nel contesto dell'UE significa la separazione tra le chiese e le istituzioni dell'UE, implica tuttavia che le chiese e le organizzazioni religiose non debbano avere una posizione privilegiata inappropriata nell'ambito del dialogo con le istituzioni dell'UE. Il fatto che la Commissione scelga di non intrecciare un particolare dialogo ai sensi dell'articolo 17 TFUE non implica necessariamente che la partecipazione della società civile non possa essere assicurata con altri mezzi, segnatamente ai sensi dell'articolo 11 TUE. La Commissione gode di un ampio margine discrezionale in termini di definizione delle sue priorità e di determinazione degli argomenti da discutere nell'ambito del dialogo di cui all'articolo 17 TFUE. Tuttavia, la Commissione dovrebbe sempre provvedere affinché il suo potere discrezionale sia esercitato in maniera non discriminatoria. Ciò si può normalmente appurare soltanto dopo aver esaminato la prassi della Commissione per un periodo di tempo sufficientemente lungo.<sup>49</sup>

Scopo dell'articolo 17 TFUE non è promuovere discussioni sulla religione o sulla filosofia in quanto tali. In linea di principio, tuttavia, non è problematico che le opinioni espresse dalle comunità religiose (e umanistiche) nell'ambito del dialogo con le istituzioni riflettano i rispettivi pareri in quanto comunità religiose (e umanistiche). Quanto al termine "regolare" riportato nell'articolo 17 TFUE, nulla nella formulazione di detto articolo 17 TFUE consente di presumere che debba essere garantito un preciso equilibrio tra gruppi diversi. Soltanto se da un'analisi della serie di incontri tenuti emergesse che l'approccio della Commissione è manifestamente sproporzionato, tale fatto potrebbe destare preoccupazione. Per quanto concerne il termine "trasparente", la Commissione ha l'obbligo di tenere appunti sufficientemente dettagliati in alcuni suoi ambiti di competenza, vale a dire quando esercita i propri poteri d'indagine e regolamentare. Infine, con riferimento al termine "aperto", a meno che la Commissione non debba dimostrare che un particolare dialogo sarebbe contrario ai valori fondamentali dell'Unione, la Commissione è libera di intrecciare una discussione aperta e franca.<sup>50</sup>

La Commissione può ospitare eventi e finanziare attività al fine di promuovere il dibattito sulle questioni concernenti tali eventi o attività. Ciò non implica necessariamente che la Commissione ne approvi il messaggio o il contenuto specifico. Al contrario, la Commissione potrebbe semplicemente e

<sup>48</sup> Caso 2097/2011/RA

<sup>49</sup> Caso 2097/2011/RA

<sup>50</sup> Caso 2097/2011/RA



legittimamente desiderare di stimolare un dibattito. La libertà di espressione rientra tra i valori fondamentali di una società democratica.<sup>51</sup>

Per fare un esempio, una mostra fotografica sul tema delle coppie omosessuali, che si è tenuta in un edificio della Commissione, ha suscitato malumori. Se è vero che le istituzioni dell'UE possono agire soltanto entro i limiti dei poteri a loro assegnati espressamente o implicitamente nel Trattato e che l'UE non ha competenza in materia di riconoscimento di matrimoni e coppie di fatto, altrettanto certo è che la discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale è proibita dal diritto dell'UE. È evidente che la lotta alla discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale rientra tra le facoltà, e persino tra gli obblighi dell'UE. Pertanto, in via di principio, la Commissione è autorizzata a perseguire tale traguardo con mezzi diretti e indiretti, per esempio finanziando, ospitando o concedendo il suo patrocinio a una mostra intesa a promuovere la non discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale. In particolare, questa azione potrebbe rientrare tra le competenze dell'UE se la presunta discriminazione compromettesse una delle libertà garantite dal TFUE, tra cui il diritto alla libera circolazione nell'UE.<sup>52</sup>

Tuttavia, anche se una mostra particolare riguarda una questione che rientra tra le competenze dell'UE, e quindi la Commissione è titolata a ospitare o cofinanziare detto evento, la Commissione potrebbe decidere di formulare una clausola di esclusione della responsabilità per chiarire che le dichiarazioni ivi espresse non riflettono opinioni che sono necessariamente identiche alle opinioni dell'istituzione.<sup>53</sup>

## **Come istituire e ascoltare gruppi di esperti**

Il mandato della Mediatrice è limitato a un esame della selezione/composizione, del funzionamento e della trasparenza dei gruppi di esperti della Commissione<sup>54</sup>. La Mediatrice non può valutare l'esito delle attività dei gruppi di esperti.<sup>55</sup>

Non spetta alla Mediatrice riesaminare le valutazioni tecniche o scientifiche, alcune delle quali costituiscono un elemento importante nelle attività prelegislative della Commissione. Le attività, per esempio, dei comitati tecnici o scientifici devono essere fondate sui principi (a) dell'eccellenza tecnica, (b) dell'indipendenza e dell'imparzialità e (c) della trasparenza. Il ruolo della Mediatrice consiste nel garantire che siano seguite buone procedure amministrative e che siano rispettati i diritti sanciti dall'ordinamento giuridico dell'UE nelle procedure amministrative, soprattutto il dovere di esaminare attentamente e in maniera imparziale tutti gli aspetti pertinenti della questione e di fornire una decisione adeguatamente motivata sulla base del relativo quadro giuridico. La Mediatrice può valutare, per esempio, se l'organismo dell'UE in questione abbia avuto accesso agli elementi necessari per svolgere un'analisi esaustiva di un particolare problema, se i dubbi siano stati chiariti e

<sup>51</sup> Caso 1640/2011/MMN

<sup>52</sup> Caso 1640/2011/MMN

<sup>53</sup> Caso 1640/2011/MMN

<sup>54</sup> Un gruppo di "esperti" non deve necessariamente essere un gruppo "rappresentativo".

<sup>55</sup> Caso 1682/2010/BEH



se l'organismo dell'UE abbia fornito una spiegazione coerente della sua applicazione delle norme pertinenti. L'esistenza di pareri diversi in relazione a questioni tecniche di per sé non rende errata la valutazione dell'organismo dell'UE.<sup>56</sup>

Per esempio, una scelta in materia di politiche di ricerca (indipendentemente dal grado di tecnicismo o dalla ristrettezza dell'ambito di applicazione) non può essere dissociata da numerose altre considerazioni sul piano ambientale, sociale ed economico. Devono invece essere fatte tutte le considerazioni pertinenti; non è sufficiente che la Commissione assicuri che non vi sono "distorsioni a livello tecnologico". La Commissione non è esonerata dall'obbligo di garantire obiettività per il solo fatto di non essere tenuta a seguire le raccomandazioni formulate da un determinato comitato o gruppo istituito sotto i suoi auspici.<sup>57</sup>

Quando la Commissione nomina esperti per svolgere valutazioni tecniche o scientifiche, la metodologia applicata deve essere conforme con le norme giuridiche e i principi di buona amministrazione applicabili, e non devono esserci errori di valutazione manifesti. Va ricordato che la Commissione gode di un ampio margine di discrezionalità nelle modalità di scelta dei suoi esperti esterni. Il modo corretto per individuare il più elevato numero possibile di esperti in possesso delle necessarie competenze consiste solitamente nel rendere noto il bisogno di esperti da parte della Commissione e nel pubblicare un invito rivolto agli esperti a manifestare il proprio interesse. La valutazione comparativa degli esperti dovrà quindi essere adeguatamente documentata, al fine di dimostrare che sono stati scelti i candidati più idonei. Tale valutazione deve essere pubblicamente accessibile, tenendo in debita considerazione la necessità di rispettare le norme in materia di protezione dei dati.<sup>58</sup>

## **Buone procedure amministrative: un modo per garantire che i cittadini capiscano cosa sta succedendo e perché**

Secondo un principio generale del diritto dell'UE, un ricorrente che chiede l'annullamento di una decisione amministrativa per vizi di forma deve perlomeno dimostrare che il procedimento amministrativo avrebbe avuto un esito diverso se non fosse stato per il vizio di forma lamentato. Tuttavia, qualsiasi vizio di forma può costituire un esempio di cattiva amministrazione, anche se non costituirebbe, in un determinato caso, motivo di annullamento di una specifica decisione da parte di un tribunale.<sup>59</sup>

È importante ricordare che esiste un diritto fondamentale a essere informati riguardo alle motivazioni che sono alla base delle decisioni dell'amministrazione dell'UE nonché un diritto fondamentale di ogni individuo

<sup>56</sup> Casi 51/2011/AN e 2558/2009/DK

<sup>57</sup> Caso 1151/2008/ANA

<sup>58</sup> Caso 2558/2009/DK

<sup>59</sup> Caso 1560/2010/FOR



a essere ascoltato prima che un'amministrazione adotti una decisione che gli reca pregiudizio.<sup>60</sup>

Per quanto riguarda il diritto a essere ascoltato, un cittadino deve essere in grado di esporre utilmente il suo punto di vista riguardo al materiale sul quale sarà basata la decisione. Per esempio, in relazione a una comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro contratto con una missione militare dell'UE<sup>61</sup>, il Mediatore ha giudicato inammissibile che tale comunicazione venisse trasmessa durante la malattia del dipendente, il quale tra l'altro era assente dal lavoro a causa di un disturbo psicologico.<sup>62</sup>

Quando l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) chiede informazioni a una parte sottoposta a un'inchiesta o fissa un colloquio con la stessa, dovrebbe informare questa parte dello scopo dell'indagine. Tali informazioni possono essere limitate alla natura delle denunce presentate. Quando si sta per adottare una decisione che reca pregiudizio a una persona, il diritto formale a essere ascoltato richiede che la persona interessata abbia l'opportunità di pronunciarsi sulle prove. Quanto al diritto formale di essere ascoltato, la Corte di giustizia tuttavia ha stabilito che una decisione dell'OLAF di trasmettere informazioni agli organi investigativi nazionali non costituisce un atto che reca pregiudizio a una persona, perché gli organi nazionali sono liberi di valutare i contenuti di tali informazioni. In tal caso, pertanto, l'OLAF non è giuridicamente tenuto a garantire alla parte sottoposta a un'inchiesta il diritto formale a essere ascoltata (spetta piuttosto alle autorità nazionali garantire che sia rispettato il diritto a essere ascoltati). Il concetto di buona amministrazione, tuttavia, è più ampio rispetto al concetto di legalità. Trasmettendo i risultati delle sue indagini al vaglio e al giudizio di altre autorità, l'OLAF può accrescerne la certezza e la validità. L'OLAF rispetta il principio di buona amministrazione fornendo alla parte sottoposta a inchiesta informazioni sufficienti relative ai fatti ad essa contestati e la relativa documentazione probatoria.<sup>63</sup>

Per quanto concerne le procedure dell'OLAF, se più persone sono indagate per lo stesso motivo, è possibile che i fatti di ciascuna indagine non siano identici e che i singoli fascicoli contengano elementi diversi e distinti che devono essere valutati separatamente. Di conseguenza, il fatto che la durata delle indagini svolte dall'OLAF vari non rappresenta una prova di discriminazione. La ragionevolezza della durata di un'indagine deve essere valutata alla luce delle circostanze specifiche del caso. Tuttavia, i principi di buona amministrazione prevedono che le autorità incaricate di un'indagine agiscano in modo che ciascuna fase intervenga in un termine ragionevole rispetto alla fase precedente.<sup>64</sup>

Il sistema di allarme rapido (SAR) della Commissione è un sistema di informazione computerizzato usato per individuare le minacce nei confronti degli interessi finanziari e della reputazione dell'UE. Il Mediatore ha esaminato

<sup>60</sup> Articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ulteriormente ripreso negli articoli 16 e 18 del *Codice europeo di buona condotta amministrativa*.

<sup>61</sup> I dipendenti di tali missioni non sono soggetti allo Statuto del personale.

<sup>62</sup> Caso 1519/2011/AN

<sup>63</sup> Caso 1560/2010/FOR

<sup>64</sup> Caso 2515/2011/CK



una denuncia concernente un cosiddetto allarme W3b. Un allarme è registrato quando, ai sensi della decisione che istituisce l'SAR, "un terzo, in particolare un terzo che beneficia o ha beneficiato di fondi comunitari [...], è oggetto di procedimenti giudiziari per errori amministrativi gravi o frodi. [...] Se le indagini condotte dall'OLAF determinano l'avvio di tali procedimenti giudiziari [...], sarà l'OLAF stesso a richiedere l'attivazione del corrispondente avviso W3b". L'avviso pertinente è registrato dall'OLAF. La decisione SAR non definisce l'espressione "procedimenti giudiziari", che di fatto ha un significato diverso a seconda dei vari sistemi giudiziari degli Stati membri.

L'interpretazione di tale espressione quindi deve tener conto dello scopo e del contesto dell'EWS e, più in particolare, dello scopo e del contesto dell'avviso W3b nell'ambito della decisione in materia di EWS. Vi è una chiara differenza tra l'inizio di un processo, all'interno di un sistema inquisitorio o basato sul contraddittorio, e l'inizio di una fase d'indagine all'interno di un sistema inquisitorio. L'inizio di una fase investigativa all'interno di un sistema inquisitorio non implica necessariamente che alcuni fatti concernenti una persona siano già stati stabiliti: significa soltanto che esistono elementi sufficienti per avviare un'indagine giudiziaria. L'inizio di un processo, al contrario, indica che l'accusa mossa nei confronti di una persona, associata al principio di prova, è sufficientemente grave e convincente da richiedere un processo. Se viene lanciato un allarme W3b senza che il caso sia stato rinviato a giudizio, c'è il rischio che casi simili non siano gestiti in maniera analoga. Questo perché il termine "procedimento giudiziario" ha significati diversi a seconda dello Stato interessato. Ciò suggerisce che un avviso W3b dovrebbe essere lanciato soltanto se un caso è rinviato a giudizio.<sup>65</sup>

## Spirito di servizio e cortesia: il diritto a essere considerato seriamente

Ogni individuo ha bisogno di essere riconosciuto e ascoltato. Ciò vale in particolare per i cittadini in relazione all'amministrazione dell'UE, che spesso è percepita come molto distante, non soltanto geograficamente.

L'amministrazione dell'UE deve adoperarsi per far sentire ai cittadini che le loro preoccupazioni e le loro domande e richieste sono prese in debita considerazione.

Non è insolito che un cittadino non condivida, per esempio, una politica dell'UE in un determinato settore. Tuttavia, il mero fatto che le opinioni espresse da un'istituzione dell'UE differiscano da quelle di un denunciante non può costituire, di per sé un caso di cattiva amministrazione. È probabile che la mancanza di cortesia costituisca un esempio di cattiva amministrazione, ma ogni denuncia di scortesia dev'essere corroborata da prove.<sup>66</sup>

Un esempio di caso in cui le preoccupazioni espresse da un cittadino sono state prese in seria considerazione dall'amministrazione dell'UE è quello di un denunciante che, a causa del ritardo di un volo, ha chiesto un rimborso a una compagnia aerea e si è successivamente rivolto all'autorità nazionale

<sup>65</sup> Caso 637/2009/FOR

<sup>66</sup> Caso 2441/2010/OV



competente. Quest'ultima ha comunicato al denunciante che i reclami e le richieste di rimborso non rientrano tra le sue competenze e la Commissione ha confermato la posizione dell'autorità. Grazie all'indagine del Mediatore, tuttavia, la Commissione ha promesso di modificare le informazioni poco chiare nel suo modulo di reclamo dell'UE per i diritti dei passeggeri aerei e il Mediatore ha ritenuto che la Commissione fosse intervenuta in maniera appropriata per evitare ulteriore confusione in merito a quanto un'autorità nazionale competente può fare in risposta a una denuncia.<sup>67</sup>

Un altro modo per consentire alle istituzioni di agire con spirito di servizio e in maniera utile è evitare di avviare una procedura formale laddove esistono modalità meno formali per gestire un problema in maniera soddisfacente per il cittadino, per esempio quando è richiesto l'accesso a documenti ai sensi di norme diverse e l'accesso è concesso in base a una di tali norme. Spesso continuare la valutazione della richiesta di accesso sulla base di altre norme non produce alcun beneficio pratico.<sup>68</sup>

Anche il problema linguistico, già menzionato in questa pubblicazione, è una questione di spirito di servizio: la Commissione dovrebbe provvedere affinché tutti i cittadini europei siano in grado di comprendere le sue consultazioni pubbliche, che in linea di principio dovrebbero essere pubblicate in tutte le lingue ufficiali.<sup>69</sup>

Inoltre, l'amministrazione dell'UE non dovrebbe sottostimare l'efficacia di una pubblica scusa.

I principi della buona amministrazione impongono che l'amministrazione dell'UE riconosca i propri errori e valuti in che modo porvi rimedio. Un primo passo consiste nel porgere delle scuse. Limitarsi a esprimere rammarico senza assumersi la responsabilità dell'errore non è sufficiente. Occorre invece porgere delle scuse, cosa che implica un'ammissione dell'errore.<sup>70</sup>

Per porre rimedio a un episodio di mancato rispetto dei principi della buona amministrazione, come la mancata risposta alla corrispondenza o la risposta in una lingua diversa da quella usata dai cittadini che si rivolgono all'amministrazione dell'UE, si possono rivolgere delle scuse, possibilmente accompagnate da una spiegazione.<sup>71</sup>

## Ritardi nell'amministrazione

Un ritardo induce un cittadino a pensare che la sua richiesta non sia stata presa in seria considerazione, soprattutto se l'amministrazione dell'UE non fornisce spiegazioni. Il diritto di ogni individuo a che le questioni che lo riguardano siano trattate entro un termine ragionevole dalle istituzioni dell'UE è un diritto

<sup>67</sup> Caso 606/2012/OV

<sup>68</sup> Caso 1108/2012/RT

<sup>69</sup> Caso 875/2011/JF

<sup>70</sup> Caso 312/2012/CK

<sup>71</sup> Caso 1708/2011/JF





fondamentale previsto dall'articolo 41, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali.

Il Mediatore ha riscontrato un esempio di cattiva amministrazione da parte della Commissione, la quale non aveva adeguatamente giustificato la sua decisione di non archiviare il procedimento di infrazione, pur avendo riscontrato che non sussisteva alcuna violazione.<sup>72</sup>

Un timore ricorrente nelle denunce riguarda presunti ritardi nella gestione di richieste di accesso pubblico a documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001.

Quando un'istituzione non risponde alle richieste di accesso entro il termine previsto, tale ritardo è considerato una risposta negativa, che autorizza il richiedente a rivolgersi alla Corte o alla Mediatrice europea. Se un'istituzione prevede di rispondere al richiedente in ritardo, dovrebbe darne comunicazione al richiedente stesso, fornendo altresì indicazioni sui tempi di attesa, oltre che sui possibili rimedi. In questo modo il richiedente può decidere in maniera informata se aspettare la risposta o rivolgersi immediatamente alla Mediatrice.<sup>73</sup>

## Conflitti di interesse: posso avere la garanzia che l'amministrazione dell'UE agisca per il bene dell'UE e per il mio bene di cittadino?

Affinché l'UE funzioni correttamente, e i cittadini nutrano fiducia nelle sue istituzioni, la sua amministrazione deve agire soltanto per il bene dell'UE. Qualsiasi funzionario che assolva le proprie funzioni perseguendo il proprio interesse viola lo statuto dei funzionari dell'Unione europea e dovrebbe essere allontanato dall'amministrazione dell'UE. L'amministrazione dell'UE deve accertarsi che tali situazioni non si verifichino.

È importante che la procedura per la valutazione dei possibili conflitti di interesse non si riduca a una mera formalità.<sup>74</sup>

Si ha conflitto di interesse quando, secondo la definizione dell'OCSE, vi è un conflitto tra le funzioni pubbliche di un funzionario pubblico e i suoi interessi privati, tale per cui il funzionario pubblico ha interessi di natura privata che *potrebbero* impropriamente influenzare lo svolgimento delle sue funzioni e delle sue responsabilità ufficiali (enfasi aggiunta). Il fatto che un funzionario pubblico modifichi effettivamente il proprio comportamento per la presenza di una situazione di conflitto di interesse è irrilevante al fine di stabilire se esiste un conflitto di interesse tra gli interessi privati del funzionario pubblico e gli interessi pubblici che *potrebbe* impropriamente influenzare lo svolgimento delle funzioni e delle responsabilità pubbliche di questa persona. È la prospettiva, o persino la probabilità, che il comportamento di un funzionario pubblico possa essere influenzato da interessi privati a essere centrale per stabilire se sussista o

<sup>72</sup> Caso 1786/2011/MHZ

<sup>73</sup> Caso 1817/2010/RA

<sup>74</sup> Caso 1533/2010/MMN





meno un conflitto di interesse. Anche se un esempio concreto di conflitto di interesse che di fatto alteri il comportamento di un funzionario pubblico sarebbe senz'altro estremamente grave, il fatto che non vi sia alcun esempio non è rilevante al fine di stabilire se sussista o meno una situazione di conflitto di interesse. Il concetto di conflitto di interesse mira a garantire che non emergano situazioni tali per cui una persona *potrebbe* essere influenzata da interessi privati nello svolgimento di una funzione pubblica. È la mera *possibilità* che si verifichi tale influsso che si cerca di ricoprire con la nozione di conflitto di interesse.<sup>75</sup>

La legittimità dell'UE agli occhi dei cittadini dipende dalla capacità di evitare un conflitto di interesse non soltanto reale, bensì anche apparente.<sup>76</sup>

È essenziale che l'amministrazione dell'UE conservi traccia della sua analisi dei presunti conflitti di interesse e sia in grado di difendere le proprie opinioni davanti ai cittadini dell'UE ogniqualvolta sia chiamata a farlo. Non è sufficiente dichiarare semplicemente che non sussiste alcun conflitto di interesse, senza addurre motivazioni. Una spiegazione insufficiente potrebbe essere interpretata dai cittadini come un tentativo di nascondere fatti realmente accaduti.<sup>77</sup>

Per l'amministrazione dell'UE è buona prassi amministrativa informare il personale con un contratto in scadenza in merito agli obblighi imposti dallo statuto dei funzionari dell'Unione europea, tra cui i problemi concernenti i conflitti di interesse.<sup>78</sup>

Il diritto fondamentale alla protezione dei dati personali non costituisce un ostacolo sistematico al controllo esercitato dal pubblico sull'esistenza di possibili conflitti di interesse a carico delle persone coinvolte in attività di lobby (che sono le attività svolte più frequentemente nei confronti della Commissione). È nell'interesse della trasparenza, in particolare nell'interesse della promozione della democrazia partecipativa, che la Commissione comunichi sistematicamente a rappresentanti di interessi particolari, prima delle riunioni con membri della Commissione stessa e nel contesto di comunicazioni scritte tra la Commissione e rappresentanti di interessi, che la Commissione intende pubblicare i nominativi dei rappresentanti di interessi, ove richiesto nell'ambito di domande di accesso ai documenti ai sensi del regolamento (CE) n. 1049/2001.<sup>79</sup>

Quanto alle attività intraprese da ex commissari, il fatto che un ex commissario abbia espresso il proprio sostegno politico a favore di una particolare questione non è sufficiente di per sé a costituire un conflitto di interesse, purché si tratti di un obiettivo legittimo di interesse comune dell'UE.<sup>80</sup>

Uno degli scopi della norma che impone ai membri degli organi decisionali della Banca centrale europea (BCE) di agire autonomamente<sup>81</sup> è garantire la

<sup>75</sup> Caso 297/2013/FOR

<sup>76</sup> Caso 51/2011/AN

<sup>77</sup> Caso 51/2011/AN

<sup>78</sup> Caso OI/12/2011/JF

<sup>79</sup> Caso 277/2012/RA

<sup>80</sup> Caso 1533/2010/MMN

<sup>81</sup> Articolo 130 TFUE e statuto della BCE



legittimità della BCE agli occhi dei cittadini dell'UE. Oltre all'obbligo di agire in maniera indipendente, i membri degli organi decisionali della BCE devono evitare conflitti di interesse. La legittimità dell'UE agli occhi dei cittadini dipende dalla capacità di evitare conflitti di interesse non soltanto reali, ma anche apparenti. È legittimo che i membri degli organi decisionali della BCE partecipino a un dibattito pubblico e privato appropriato su questioni che riguardano le attività della BCE. Quando il presidente della BCE partecipa a una riunione, lo scopo della riunione, l'identità degli altri partecipanti e gli argomenti discussi dovrebbero di norma essere considerate informazioni pubbliche, a meno che non esista un motivo legittimo di riservatezza. Per esempio, sarebbe in accordo con il principio della trasparenza che la BCE rendesse pubblico, sul proprio sito web, il fatto che il suo presidente fa parte del Gruppo dei Trenta, anche se il Gruppo dei Trenta non è una lobby o un gruppo di interessi che condivide un "interesse comune" che potrebbe compromettere l'indipendenza della BCE, bensì un forum di discussione. Un "gruppo di interesse" è un gruppo di persone fisiche e/o giuridiche che condividono un interesse comune in merito a una questione fondamentale e che cercano di promuovere un interesse comune attraverso vari mezzi. Si può considerare "lobby" un gruppo di interesse che cerca di promuovere il proprio interesse comune influenzando direttamente parti terze, compresi i funzionari pubblici.<sup>82</sup>

## Denuncia di irregolarità ("whistleblowing")

Il personale dell'UE che, nell'esercizio delle sue funzioni, venga a conoscenza di presunte attività illecite, e in particolare una frode o un atto di corruzione, pregiudizievoli per gli interessi dell'UE, ne informa i propri superiori gerarchici.<sup>83</sup> L'importanza di proteggere la corretta attuazione di questa disposizione relativa alla denuncia di irregolarità ("whistleblowing") dello statuto dei funzionari dell'Unione europea (articolo 22 *bis*) non è mai sottolineata abbastanza, soprattutto alla luce della relazione del Consiglio d'Europa<sup>84</sup>, in cui si legge che gli informatori sono scoraggiati, poiché hanno l'impressione che non verrà dato un seguito adeguato alla loro denuncia.

Le informazioni devono essere chiaramente considerate come un'informazione ai sensi dell'articolo 22 *bis* dello statuto dei funzionari dell'Unione europea se: (a) si specifica che le informazioni sono fornite ai sensi dell'articolo 22 *bis* dello statuto; (b) il contenuto delle informazioni corrisponde a quell'intenzione; (c) le informazioni sono oggettivamente gravi; e (d) le informazioni sono state ricevute nell'esercizio delle funzioni dell'informatore, quali essi siano. Non è importante quando tali informazioni sono fornite rispetto ad altre procedure (tra cui l'audit).<sup>85</sup>

Esistono situazioni diverse da quelle previste dallo statuto dei funzionari dell'Unione europea. In questi casi non è sufficiente che l'amministrazione

<sup>82</sup> Caso 1339/2012/FOR

<sup>83</sup> Articolo 22 *bis* dello statuto dei funzionari dell'Unione europea

<sup>84</sup> Disponibile all'indirizzo

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12302&Language=EN>

<sup>85</sup> Caso 1697/2010/JN



dell'UE comunichi all'informatore che il fascicolo è stato archiviato e fornisca risultati soltanto generici. Nel cercare un equilibrio tra la possibile riservatezza delle informazioni in proprio possesso e il dovere di riferire in merito a qualcosa che l'informatore considera importante (come la sicurezza), occorre tener conto della posizione delicata dell'informatore. I principi di buona amministrazione prevedono che il controllo delle informazioni rivelate debba essere condotto in maniera attenta, imparziale e oggettiva e che, indipendentemente dalla decisione, l'autorità cui si è rivolto l'informatore debba motivare le proprie conclusioni. In questo modo è possibile evitare il comprensibile sospetto da parte dell'informatore che il suo caso non sia stato adeguatamente trattato o che non sia stato nemmeno preso in considerazione.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Caso 51/2011/AN



## **La Commissione come custode dei Trattati: accertarsi che le norme dell'UE siano rispettate dagli Stati membri**

La Commissione è il “custode dei Trattati”. Ciò significa che essa sovrintende alla corretta applicazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. Se ritiene che uno Stato membro non stia applicando correttamente un particolare aspetto del diritto dell'UE, la Commissione può rivolgersi ai giudici dell'UE, che possono pronunciarsi nel merito della questione. I cittadini non possono ricorrere ai tribunali dell'UE per controllare in che modo la Commissione esercita il suo ruolo. Tuttavia, possono sporgere denuncia alla Mediatrice. La Mediatrice è del parere che la Commissione, nell'esercitare il proprio ruolo di custode dei Trattati, debba essere aperta ed evitare errori.

I rapporti della Commissione con i cittadini che presentano denunce di violazioni del diritto dell'UE da parte degli Stati membri sono disciplinati prevalentemente da una comunicazione della Commissione che illustra le modalità di gestione dei rapporti con le persone che portano alla sua attenzione presunte infrazioni del diritto dell'UE.<sup>87</sup> È buona amministrazione che, nella gestione delle denunce di infrazione, la Commissione si attenga a quanto contenuto nella comunicazione<sup>88</sup>. Per esempio, la comunicazione afferma che, di norma, la Commissione esamina le denunce al fine di arrivare a una decisione di costituzione in mora o di archiviazione entro il termine di un anno a decorrere dalla registrazione della denuncia. Il Mediatore ha riscontrato che la Commissione dovrebbe spiegare, in maniera chiara e convincente, perché, in un determinato caso, ha bisogno di più tempo per gestire una denuncia.<sup>89</sup>

Nello svolgimento del proprio ruolo di custode dei Trattati, la Commissione dispone di un ampio margine discrezionale quando si tratta di decidere se avviare o meno una procedura di infrazione nei confronti degli Stati membri per violazioni del diritto dell'UE. Tuttavia, la Mediatrice ritiene che, nel gestire le denunce di infrazione, la Commissione sia tenuta a essere aperta e informativa nei confronti del denunciante, innanzitutto riferendo se si configuri o meno, a suo parere, una violazione del diritto dell'Unione e sulla base di quali ragioni, e successivamente precisando in che modo essa sceglie di esercitare il suo potere discrezionale in tal senso. Soltanto in caso di scelte arbitrarie la Mediatrice riterrebbe che la Commissione stia agendo al di fuori del suo margine discrezionale.

Nel gestire una denuncia di infrazione, il denunciante è autorizzato ad aspettarsi dalla Commissione un sufficiente grado di diligenza nel decidere quale intervento sia il più appropriato per stabilire l'esistenza o meno di un'infrazione.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Comunicazione della Commissione, Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione [COM(2012) 154 final]

<sup>88</sup> Caso 1738/2012/RT

<sup>89</sup> Caso 412/2012/MHZ

<sup>90</sup> Caso 1786/2011/MHZ



La Mediatrice può ritenere che una decisione di archiviare una procedura di infrazione sia equiparabile a un esempio di cattiva amministrazione se la Commissione: non spiega adeguatamente la sua decisione; incorre in un errore procedurale o in un errore manifesto di valutazione; fraintende palesemente la legge<sup>91</sup>; tiene conto di questioni irrilevanti.<sup>92</sup>

In merito al dovere di spiegare la propria decisione, la Commissione dovrebbe, espressamente o implicitamente, menzionare gli aspetti posti in evidenza dal denunciante. Se la Commissione è dell'idea che il diritto dell'Unione cui ha fatto riferimento il denunciante non sia applicabile, o se ritiene che non si configuri una violazione del diritto dell'Unione, dovrebbe spiegarne in maniera dettagliata le ragioni.<sup>93</sup> In generale, per essere considerate sufficienti, coerenti e ragionevoli, le spiegazioni fornite dovrebbero: (a) rispondere ai pertinenti argomenti del denunciante<sup>94</sup>; (b) essere ragionevolmente coerenti con la prassi generale della Commissione, oltre che con le sue comunicazioni e politiche in materia; e (c) consentire ai cittadini interessati di decidere meglio in futuro se sia appropriato denunciare episodi analoghi.<sup>95</sup>

In un caso di infrazione, il Mediatore ha riscontrato che la Commissione non aveva fornito ragioni sufficienti per sostanziare la sua decisione e, di conseguenza, non aveva agito in maniera trasparente. Nella fattispecie, la Commissione aveva modificato la sua posizione e aveva semplicemente deciso di archiviare il caso nonostante avesse precedentemente inviato allo Stato membro interessato una lettera di costituzione in mora. La Commissione aveva spiegato di aver modificato la sua posizione alla luce di "consultazioni interne". Il Mediatore era del parere che questa spiegazione non chiarisse in maniera adeguata le ragioni su cui si era fondata la decisione finale della Commissione.<sup>96</sup>

Il Mediatore ha raccomandato alla Commissione di adottare un approccio alla trasparenza più sfumato in relazione alle procedure di infrazione. La Commissione è dell'idea che la divulgazione pubblica di documenti scambiati con gli Stati membri nell'ambito di procedure di infrazione danneggi necessariamente lo scopo della procedura, che consiste nell'assicurare la corretta applicazione del diritto dell'UE. Questa posizione non è di per se stessa corretta. Si può infatti pensare a procedure di infrazione in cui la divulgazione pubblica dei diversi pareri e delle argomentazioni scambiate, proprio per il massiccio coinvolgimento dell'opinione pubblica e della società civile, a livello sia nazionale che europeo, potrebbe in realtà favorire o facilitare la cessazione dell'infrazione. Si può persino ragionevolmente supporre che la divulgazione pubblica di documenti in procedure di infrazione in cui fossero in gioco problemi ambientali potrebbe essere una di queste situazioni. Sebbene la giurisprudenza della Corte in questo ambito orienti il dibattito in una direzione particolare, occorre ricordare che un tribunale esamina i casi alla luce di un insieme di norme e procedure più ristretto rispetto alla Mediatrice. La Mediatrice, a differenza della Corte, potrebbe essere in grado di individuare

<sup>91</sup> Casi 846/2010/PB e 1786/2011/MHZ

<sup>92</sup> Caso 1738/2012/RT

<sup>93</sup> Casi 846/2010/PB, 1708/2011/JF e 1786/2011/MHZ

<sup>94</sup> Casi 846/2010/PB e 1786/2011/MHZ

<sup>95</sup> Casi 846/2010/PB e 1708/2011/JF

<sup>96</sup> Caso 412/2012/MHZ



opportunità sistemiche che potrebbero rendere più aperte le prassi della Commissione.<sup>97</sup>

<sup>97</sup> Casi 1947/2010/PB e 2207/2010/PB



## Esecuzione di contratti e sovvenzioni

L'amministrazione dell'UE stipula contratti in molti ambiti, non soltanto nel settore di forniture e servizi, bensì anche nel contesto, per esempio, di programmi finanziati dall'UE. Normalmente non spetta all'amministrazione dell'UE lasciarsi coinvolgere nelle controversie emerse tra i suoi contraenti e i rispettivi subcontraenti. Nonostante ciò, l'amministrazione dell'UE dovrebbe, a seconda della situazione particolare e nell'interesse della reputazione dell'UE, essere recettiva e costruttiva nei confronti delle problematiche portate alla sua attenzione.<sup>98</sup>

È ragionevole che parti quali l'amministrazione dell'UE e i suoi partner contrattuali concordino nell'interpretazione di questioni non esplicitamente previste in un accordo scritto. La corrispondenza elettronica proveniente dall'amministrazione dell'UE al riguardo non dovrebbe, di norma, essere considerata "informale". In una cultura del servizio, gli autori di comunicazioni pubblicate dall'amministrazione dell'UE devono assumersi la responsabilità dei contenuti.<sup>99</sup>

Quanto alla scelta di esperti per i progetti dell'UE, l'amministrazione dell'UE gode di un ampio margine di discrezionalità ed è libera di decidere se preferisce lavorare con l'uno piuttosto che con l'altro, per esempio al fine di garantire un'efficace collaborazione con i suoi servizi. Tuttavia, prima di sostituire un esperto, soprattutto a causa di presunte irregolarità di condotta, l'amministrazione dell'UE dovrebbe sempre offrire all'esperto l'opportunità di presentare il suo parere al riguardo (il diritto a essere ascoltato è menzionato anche nel precedente capitolo sulla trasparenza).<sup>100</sup>

<sup>98</sup> Caso OI/11/2010/AN

<sup>99</sup> Caso 940/2011/JF

<sup>100</sup> Caso 2441/2010/OV



## Aggiudicazione di appalti e assegnazione di sovvenzioni

Anche l'aggiudicazione di appalti e l'assegnazione di sovvenzioni implica relazioni contrattuali con l'amministrazione dell'UE. L'uso di fondi dell'UE a tal fine richiede trasparenza nelle procedure e un equo trattamento dei richiedenti. Le procedure di aggiudicazione dovrebbero essere spiegate con chiarezza e gli offerenti dovrebbero ricevere il maggior numero possibile di informazioni sulla valutazione delle loro offerte.<sup>101</sup> Le linee guida sulle convenzioni di sovvenzione devono fornire criteri chiari e precisi per le definizioni e l'applicazione delle disposizioni.<sup>102</sup>

Un riesame delle valutazioni di proposte scientifiche fa emergere complesse questioni scientifiche e il controllo della Mediatrice si limita solitamente alla valutazione dell'esistenza di un errore manifesto nella motivazione della decisione contestata. Quando l'amministrazione dell'UE è dotata di un meccanismo interno di riesame, è ragionevole che tale riesame sia messo in discussione soltanto se vi sono le prove di (a) errori procedurali; (b) errori di fatto; o di (c) un errore di valutazione manifesto.<sup>103</sup>

Il compito principale della Commissione in relazione ai progetti di assistenza da essa finanziati consiste nel garantire che tutte le risorse dell'UE assegnate a un progetto siano spese per il progetto, in conformità con il piano di spesa concordato, e che gli scopi del progetto siano raggiunti. Oltre al bisogno di garantire l'uso corretto dei finanziamenti dell'UE e l'esito positivo del progetto, è nell'interesse della buona amministrazione che la Commissione garantisca che i beneficiari dei finanziamenti dell'UE agiscano in maniera equa e corretta nei confronti dei partner nei progetti da essa finanziati. Nonostante il suo limitato ambito di intervento in una relazione contrattuale di cui non è parte, la Commissione dovrebbe intraprendere misure appropriate per essere informata in merito ai problemi che potrebbero emergere e, ove possibile, fornire assistenza nella risoluzione delle controversie aventi a oggetto tali problemi. A tal fine potrebbe organizzare riunioni, individualmente e tra le parti della controversia, e proporsi come mediatore.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> Caso 1653/2011/DK

<sup>102</sup> Caso 137/2013/RT

<sup>103</sup> Caso 2111/2011/RA

<sup>104</sup> Caso 2100/2011/OV





## Questioni concernenti il personale

Il personale dell'amministrazione dell'UE dovrebbe ricevere un trattamento corretto da parte del suo datore di lavoro. I dipendenti che sono rispettati e che si sentono inclusi hanno maggiori probabilità di sviluppare un senso di responsabilità nei confronti delle proprie funzioni e, quindi, di lavorare meglio per i cittadini dell'UE. Il Mediatore europeo non dovrebbe essere il principale soggetto che si occupa di questioni riguardanti il personale, poiché eventuali problemi vengono solitamente risolti in una sede più prossima alla loro radice. Tuttavia, i principi della buona amministrazione dovrebbero valere anche in questo settore dell'amministrazione dell'UE e la Mediatrice può pertanto fornire assistenza, in particolare nell'individuare e trovare soluzioni a problemi sistemici.

A tale proposito, la Mediatrice si accerta che, nell'assumere le proprie decisioni, l'amministrazione dell'UE applichi le norme pertinenti, vale a dire – solitamente – lo statuto dei funzionari dell'Unione europea o le norme derivate dallo stesso.<sup>105</sup> L'impegno mostrato dall'amministrazione dell'UE nel risolvere problemi<sup>106</sup> e nel non adottare un approccio inopportuno formalistico<sup>107</sup> rappresenta un aspetto importante di una buona amministrazione in materia di questioni del personale. Per esempio, per quanto concerne le condizioni di assunzione del personale locale presso le sue delegazioni, è ragionevole che l'amministrazione dell'UE consideri le prassi comuni nelle relazioni di lavoro nel paese interessato per individuare soluzioni giuste.<sup>108</sup>

<sup>105</sup> Caso 1986/2011/JF

<sup>106</sup> Caso 1286/2011/TN

<sup>107</sup> Caso 2178/2011/KM

<sup>108</sup> Caso 706/2010/RT



## Concorsi e procedure di selezione

Le procedure di assunzione del personale presso l'amministrazione dell'UE dovrebbero essere trasparenti.

Se è vero che i lavori delle commissioni giudicatrici che intervengono nelle procedure di assunzione del personale dell'UE sono segreti<sup>109</sup>, altrettanto vero è che questa disposizione non deve essere erroneamente interpretata come se riguardasse qualsiasi attività svolta da una commissione giudicatrice (cfr. anche *Diritto di accesso ai documenti*). Il bisogno di tenere segreti i pareri individuali dei membri delle commissioni giudicatrici, per proteggere l'obiettività e l'imparzialità delle procedure di selezione, non conferisce il diritto di tenere segrete le identità dei membri.<sup>110</sup> Idealmente, i nomi dei membri delle commissioni giudicatrici dovrebbero sempre essere pubblicati e tale divulgazione non dovrebbe essere limitata ai candidati che ne facciano esplicita richiesta.<sup>111</sup>

La soglia per essere inseriti nell'elenco di riserva dei candidati selezionati che possono essere assunti dovrebbe essere comunicata ai candidati nelle procedure di assunzione e lo stesso dovrebbe accadere per le singole valutazioni ottenute nelle prove scritte e orali.<sup>112</sup>

Nel 2008 l'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) si è impegnato con il Mediatore a fornire ai candidati che partecipano alle procedure di assunzione informazioni più dettagliate per quanto concerne i risultati ottenuti nelle prove. Oltre alla valutazione complessiva, l'EPSO ha concordato di fornire anche i risultati parziali assegnati per ciascun criterio di valutazione menzionato nel bando di concorso. Il Mediatore ha riscontrato che i nuovi concorsi, che forniscono ai candidati un passaporto delle competenze, sono utili perché danno informazioni complete e strutturate sulla performance del candidato. Tuttavia, nei casi in cui il passaporto delle competenze non contiene valutazioni parziali in merito alle conoscenze professionali specifiche del candidato, ossia quando non riporta le valutazioni assegnate per ciascun criterio di valutazione menzionato nel bando di concorso, l'EPSO continua a non rispettare il suo impegno verso la trasparenza.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> Articolo 6, allegato III, dello statuto del personale

<sup>110</sup> Caso 2111/2011/RA

<sup>111</sup> Caso OI/12/2011/JF

<sup>112</sup> Caso 2044/2012/LP

<sup>113</sup> Casi 2022/2011/RT e 2430/2011/RT





Per una versione a caratteri più grandi della presente pubblicazione, contattare l'ufficio del Mediatore europeo. Ci adopereremo altresì per fornire una versione audio su richiesta.

Questa pubblicazione è disponibile su Internet su:

**[www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu)**

© Unione europea, 2014

Riproduzione autorizzata a fini didattici e non commerciali con citazione della fonte.

Caratteri utilizzati FrutigerNext e Palatino.