

UNIONE EUROPEA



IL MEDIATORE EUROPEO

RELAZIONE ANNUALE

1995

Strasburgo, 22 Aprile 1996

*On. Klaus Hänsch
Presidente
del Parlamento Europeo
97-113, rue Belliard
B - 1047 Bruxelles*

Signor Presidente,

il 12 luglio 1995 il Parlamento europeo ha proceduto alla prima nomina, nella mia persona, del Mediatore europeo. Il 27 settembre 1995 ho prestato solenne giuramento dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee di svolgere i miei compiti nella più completa indipendenza e imparzialità e di rispettare gli obblighi che ne derivano e da quel momento mi sono insediato nella carica.

A norma dell'articolo 138 E, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea e dell'articolo 3, paragrafo 8, della decisione del Parlamento europeo sullo Statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore, presento la mia relazione per l'anno 1995.

Jacob Söderman

IL MEDIATORE EUROPEO RELAZIONE PER L'ANNO 1995

INDICE

	<u>Pagina</u>
Parte I -Il Mediatore europeo.....	4
I.1 Le origini del Mediatore europeo.....	4
<i>I.1.1 Il Trattato sull'Unione europea.....</i>	<i>4</i>
I.2 Il mandato del Mediatore europeo	5
<i>I.2.1 I compiti del Mediatore</i>	<i>5</i>
<i>I.2.2 Indipendenza</i>	<i>6</i>
<i>I.2.3 Poteri d'indagine</i>	<i>6</i>
I.3 Denunce al Mediatore europeo	6
<i>I.3.1 Trasparenza e riservatezza</i>	<i>8</i>
<i>I.3.2 Ricevibilità delle denunce</i>	<i>8</i>
<i>I.3.3 Denunce irricevibili.....</i>	<i>10</i>
I.4 Indagini di propria iniziativa.....	12
I.5 Il Mediatore e altre istanze chiamate a riparare i torti subiti dai cittadini.....	12
Parte II - L'attività del Mediatore nel 1995.....	13
II.1 Le denunce: rassegna e statistiche	13
II.2 Relazioni con le istituzioni comunitarie e con i Difensori civici nazionali	15
<i>II.2.1 La commissione per le petizioni per il Parlamento europeo</i>	<i>15</i>
<i>II.2.2 La Commissione europea</i>	<i>15</i>
<i>II.2.3 I Difensori civici nazionali.....</i>	<i>16</i>
II.3 Relazioni pubbliche.....	16
<i>II.3.1 Riunioni e attività</i>	<i>16</i>
<i>II.3.2 Campagna d'informazione.....</i>	<i>17</i>
<i>II.3.3 Stampa.....</i>	<i>17</i>
Osservazioni finali del Sig. Söderman.....	19

ALLEGATI

Allegato A: Statistiche generali

Allegato B: Ricorsi ricevibili

Allegato C: Allocuzione del Sig. Söderman dinanzi alla Corte di giustizia

Allegato D: Segretariato del Mediatore

Parte I

IL MEDIATORE EUROPEO

I.1. Le origini del Mediatore europeo

La figura del Mediatore è nota in tutto il mondo. Essa ebbe origine in Svezia, ove la nomina di un ombudsman da parte del Parlamento entrò a far parte della riforma costituzionale del 1809. Il potere di nomina era stato attribuito al Parlamento per garantire l'indipendenza dell'ombudsman stesso dal re, dal governo e dall'amministrazione. Quando la Finlandia divenne uno Stato indipendente questo sistema fu adottato nella sua prima Costituzione nel 1919. Svezia e Finlandia rimasero gli unici Stati ad avere un ombudsman munito di un mandato generale fino al 1953, anno in cui anche la Danimarca istituì un ombudsman, seguita dalla Nuova Zelanda nel 1962 e dalla Norvegia l'anno seguente. Secondo il presidente dell'International Ombudsman Institute, nel novembre 1995 ben 75 paesi, fra cui 27 paesi europei, avevano istituito un ombudsman (talvolta noti con altre denominazioni).

La figura dell'ombudsman è ampiamente consolidata negli Stati membri dell'Unione, 10 dei quali hanno questa carica. In Germania, Grecia e Lussemburgo vi sono commissioni parlamentari per le petizioni che svolgono un ruolo analogo a livello nazionale. L'Italia ha Difensori civici a livello regionale e comunale e sono state presentate varie proposte di legge in Parlamento miranti a istituire una carica nazionale, finora, tuttavia, senza successo. In Belgio esiste un ombudsman nella regione fiamminga ed è stata promulgata una legge che istituisce la carica di ombudsman nazionale, anche se per ora il primo ombudsman non è stato scelto.

I.1.1 Il Trattato sull'Unione europea

Le radici storiche del principio dell'ombudsman e i suoi moderni sviluppi negli Stati europei hanno portato naturalmente all'idea di un ombudsman (chiamato Mediatore, dal francese médiateur) per l'Unione europea. Il Parlamento europeo adottò nel 1979⁽¹⁾ una prima risoluzione in cui si richiedeva la nomina di un Mediatore. Negli anni '80 il problema fu nuovamente sollevato dalla commissione Adonnino⁽²⁾. Nel corso dei negoziati che portarono al Trattato di Maastricht sull'Unione europea, le proposte volte a creare la carica di Mediatore europeo risultarono strettamente legate a quelle riguardanti la cittadinanza europea.

Il Primo ministro spagnolo Felipe González in una lettera del 4 maggio 1990, illustrò il concetto di cittadinanza dell'Unione agli altri membri del Consiglio europeo e suggerì inoltre la creazione di meccanismi ad hoc atti a difendere i diritti speciali che avrebbero caratterizzato lo status di cittadino europeo. Una delle possibilità previste era l'istituzione di un Mediatore europeo. Nel marzo 1991, la delegazione danese presentò progetti di articoli di trattato riguardanti la nomina di un Mediatore.

Ci si mise finalmente d'accordo circa l'inserimento del diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, accanto al diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, nella parte del trattato riguardante la cittadinanza dell'Unione. Ogni cittadino dell'Unione avrebbe potuto presentare al Mediatore denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'operato delle istituzioni e degli organi comunitari, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Avrebbe potuto sporgere denunce anche qualsiasi persona fisica o giuridica che risiedesse o avesse la sede sociale in uno Stato membro.

⁽¹⁾G.U. C 140 1979, p.153

⁽²⁾Europa dei cittadini, Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 7/85

Il Mediatore è stato formalmente nominato dal Parlamento europeo come "Mediatore dell'Unione europea"⁽³⁾, ma per l'uso quotidiano si preferisce la definizione "Mediatore europeo". Questo termine si era generalizzato prima dell'elezione ed era stato utilizzato anche in documenti pubblicati nella fase preparatoria della creazione della carica, per cui sembra opportuno mantenerlo per tutta una serie di motivi.

I.2. Il mandato del Mediatore europeo

I.2.1 I compiti del Mediatore

Il primo e più importante compito del Mediatore europeo è di trattare casi specifici di cattiva amministrazione. Egli deve provvedere mezzi efficaci per riparare torti subiti dai cittadini che hanno visto denegati i loro diritti o che non hanno ricevuto un trattamento amministrativo corretto da parte di istituzioni od organi comunitari.

Il Mediatore dovrebbe anche contribuire a rendere meno disagiata la situazione dei cittadini promuovendo pratiche amministrative corrette. Ciò comporta la cooperazione con le autorità amministrative alla ricerca di soluzioni che ne migliorino i rapporti con i cittadini.

Come chiarito dalla commissione per le petizioni del Parlamento europeo, la tutela dei diritti dei cittadini e il miglioramento dei rapporti fra le istituzioni comunitarie e i cittadini europei vanno di pari passo⁽⁴⁾.

Il Mediatore contribuisce anche ad alleggerire la massa del contenzioso promuovendone una soluzione amichevole ed avanzando raccomandazioni volte ad evitare che si debba ricorrere alle vie legali.

Infine, viste le origini dell'istituzione di questa carica, il Mediatore deve farsi carico di promuovere, entro i limiti del suo mandato, sia l'effettivo rispetto dei diritti del cittadino a tutti i livelli di autorità nell'Unione sia la trasparenza nel funzionamento degli organi comunitari.

I compiti del Mediatore hanno una solida base giuridica. Le sue attività si svolgono a norma dell'articolo 8 D e dell'articolo 138 E del Trattato che istituisce la Comunità europea⁽⁵⁾ e della decisione del Parlamento europeo, adottata il 9 marzo 1994, sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore⁽⁶⁾.

Questa decisione è nota come "Statuto del Mediatore europeo".

La più alta autorità interpretativa del diritto comunitario è la Corte di giustizia. La giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado fissa e applica principi del diritto amministrativo europeo, i quali prescrivono, ad esempio, che le autorità amministrative agiscano coerentemente e in buona fede, rispondano a quesiti e reagiscano in tempo debito, che le decisioni siano motivate ed accompagnate da spiegazioni, che si rispettino la proporzionalità e il legittimo affidamento ed infine che vengano seguite procedure corrette.

⁽³⁾ Decisione del Parlamento europeo del 12 luglio 1995, G.U. L 225, 1995, pag. 17

⁽⁴⁾ Relazione sul ruolo del Mediatore europeo nominato dal Parlamento europeo, relatore on. Newman doc A4 0083/94, PE 209.768/def.

⁽⁵⁾ Articolo 20 D del Trattato CECA, articolo 107 D del Trattato EURATOM.

⁽⁶⁾ Decisione PE 94/262, GU L 113 1994, p. 15

I.2.2 Indipendenza

L'articolo 138 E del Trattato e l'articolo 9 dello Statuto sottolineano la assoluta indipendenza del Mediatore europeo, il quale deve giurare dinanzi alla Corte di giustizia di espletare i suoi compiti in assoluta indipendenza. Egli non deve chiedere o accettare istruzioni da persone, governi od organi. Nel corso del suo mandato il Mediatore non può ricoprire cariche politiche o amministrative, né svolgere altre occupazioni. Egli deve astenersi da qualsiasi atto incompatibile con i suoi compiti.

Il Mediatore opera nell'interesse generale delle Comunità e dei cittadini dell'Unione. La sua indipendenza è fondamentale affinché sia i cittadini, sia le istituzioni e gli organi comunitari possano aver fiducia nella correttezza e nell'imparzialità del suo operato.

Importanti garanzie dell'indipendenza del Mediatore sono fornite dal fatto che il Parlamento europeo lo nomina per la stessa durata del proprio mandato e che il bilancio del suo ufficio figura come allegato a quello del Parlamento e va trattato nello stesso modo.

I.2.3 Poteri d'indagine

Il Mediatore europeo, al pari dei Difensori civici nazionali, non ha facoltà di ordinare ad una autorità amministrativa di cambiare la sua decisione o di procedere a riparazione, anche qualora la denuncia sia considerata giustificata. Se non si può raggiungere una composizione amichevole, il Mediatore si limita a redigere relazioni e a rivolgere raccomandazioni.

Egli dispone comunque di ampi poteri d'indagine:

- le istituzioni e gli organi comunitari devono fornire al Mediatore tutte le informazioni che egli richiede loro e rendere disponibili i fascicoli controversi.
- gli Stati membri devono inoltre fornire al Mediatore tutte le informazioni che possano aiutarlo a chiarire casi di cattiva amministrazione da parte di istituzioni o di organi comunitari.

Le istituzioni e gli organi comunitari possono rifiutare le informazioni o l'accesso ai fascicoli solo per motivi di segretezza debitamente comprovati. Qualora i documenti si trovino in uno Stato membro e siano stati soggetti a disposizioni legislative o regolamentari in materia di segreto professionale, il Mediatore può avervi accesso soltanto con l'accordo previo dello Stato membro in questione. Le autorità degli Stati membri possono rifiutare le informazioni qualora siano soggette a disposizioni legislative o regolamentari in materia di segreto professionale ovvero a qualsiasi altra disposizione che ne vieti la pubblicazione.

Qualora il Mediatore non ottenga l'assistenza richiesta, ne informa il Parlamento il quale "prende le iniziative del caso".

I.3 Denunce al Mediatore europeo

Tutti i cittadini dell'Unione possono presentare denunce al Mediatore europeo per casi di cattiva amministrazione riscontrati nell'operato delle istituzioni o degli organi comunitari, ad eccezione della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Lo stesso diritto può essere esercitato da chiunque, indipendentemente dalla cittadinanza, risieda in uno Stato membro. Una persona giuridica - ad esempio una società o un'associazione - può presentare una denuncia se ha la sede sociale in uno Stato membro.

Le denunce possono essere presentate al Mediatore direttamente da chi le sporge o tramite un deputato al Parlamento europeo. Se il denunciante lo richiede, la sua denuncia viene trattata in maniera riservata.

Lo Statuto contiene talune disposizioni circa le modalità di trattamento delle denunce. A questo proposito è stata messa a punto la procedura seguente:

di tutti i documenti classificati come denunce viene dato riscontro per iscritto a chi le ha sporte;

- il Mediatore valuta quindi se la denuncia è ricevibile e se vi è motivo di condurre un'indagine;
- se la denuncia viene giudicata irricevibile, o se non sembrano esservi sufficienti motivi per condurre l'indagine, ne viene informato l'autore;
- se non è individuabile l'oggetto della denuncia, all'autore può essere inviata una copia della pubblicazione "Come sporgere denuncia al Mediatore europeo" per aiutarlo a riformulare la sua denuncia;
- ove necessario, all'autore della denuncia può essere consigliato di rivolgersi ad un'altra autorità in grado di aiutarlo; egli potrebbe essere, ad esempio, consigliato di rivolgere una petizione al Parlamento o una denuncia alla Commissione europea nella sua veste di supervisore dell'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri, oppure a un Mediatore nazionale o ad organismo analogo;
- qualora la denuncia sia ricevibile e sembrano esservi sufficienti motivi per un'indagine, il Mediatore esegue un'indagine preliminare. Egli informa l'istituzione, o l'organo contro cui è diretta la denuncia, chiedendogli di formulare un parere preliminare ("primo parere") sulla denuncia entro 3 mesi;
- al ricevimento di questo primo parere una copia viene normalmente inviata al denunciante, il quale ha facoltà di fare osservazioni su di esso entro un mese;
- dopo aver esaminato il primo parere e le eventuali osservazioni su di esso da parte dell'autore della denuncia, il Mediatore può decidere che non sono necessarie altre indagini, o che l'istituzione si è attivata in modo soddisfacente per trovare una soluzione. In entrambi i casi il fascicolo viene chiuso e ne vengono informati sia chi ha presentato la denuncia che l'istituzione;
- se invece il Mediatore ritiene "prima facie" che possa sussistere un caso di cattiva amministrazione, egli cerca di trovare una soluzione con l'istituzione o l'organo interessato atta a soddisfare il denunciante; nessuno dei casi ritenuti ricevibili nel 1995 ha raggiunto questa fase entro la fine dell'anno, ma si è riusciti a raggiungere delle soluzioni amichevoli prima che la presente relazione fosse terminata (31 marzo 1996);
- se ulteriori indagini portano il Mediatore a ritenere che esista un caso di cattiva amministrazione, egli ne informa l'istituzione o l'organo interessato proponendo, se del caso, progetti di raccomandazioni; l'istituzione o l'organo interessato sono tenuti a trasmettergli entro 3 mesi un parere circostanziato;
- a meno che l'istituzione o l'organo abbia preso misure idonee a risolvere la questione, il Mediatore invia al Parlamento e all'istituzione, o all'organo interessato, una relazione, che può corredare di raccomandazioni. Egli informa l'autore della denuncia sull'esito delle indagini, sul parere espresso dall'istituzione o dall'organo interessato e sulle eventuali raccomandazioni formulate.

I.3.1 Trasparenza e riservatezza

E' importante che il Mediatore operi nel modo più aperto e trasparente possibile, sia per consentire ai cittadini europei di seguirne e comprenderne il lavoro, sia per fornire un buon esempio ad altri. Le relazioni del Mediatore al Parlamento europeo, ivi inclusa la relazione annuale, sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale. Il registro delle denunce è aperto al pubblico ed anche la decisione finale che conclude ogni denuncia viene resa pubblica.

Le indagini che fanno seguito al "primo parere" di un'istituzione od organo vengono però eseguite in privato, in modo da garantire una piena cooperazione e promuovere la possibilità di una soluzione amichevole.

In taluni casi lo Statuto del Mediatore europeo prevede la riservatezza. Esso prevede:

- che l'autore di una denuncia possa chiedere che essa resti riservata;
- la consegna al Mediatore di documenti ritenuti riservati da parte delle istituzioni od organi comunitari o dagli Stati membri.

In questi casi, né il Mediatore né i membri del suo personale possono divulgare il contenuto dei documenti in questione.

Le informazioni e i documenti ottenuti nel corso delle indagini del Mediatore non possono essere divulgati. Il Mediatore e il suo personale sono inoltre tenuti a trattare con riservatezza tutte le informazioni che potrebbero danneggiare l'autore della denuncia o qualsiasi altra persona coinvolta.

In pratica queste norme prevedono che le denunce non siano riservate, a meno che non si esprima in tal senso l'autore della denuncia stessa. Se viene fatta richiesta di riservatezza, tutti i documenti riguardanti la denuncia vengono trattati come riservati. Tutte le osservazioni o le raccomandazioni al Parlamento europeo aventi origine dalla denuncia, nonché la decisione pubblica del Mediatore che conclude la denuncia saranno rese anonime in modo da non rendere possibile l'identificazione dell'autore stesso della denuncia.

Il Mediatore può anche decidere che una denuncia venga trattata in via riservata, qualora ciò si renda necessario per proteggere informazioni personali riguardanti l'autore della denuncia o qualsiasi altra persona.

I.3.2 Ricevibilità delle denunce

Non è prevista alcuna procedura o formalità specifica per presentare una denuncia, ma deve essere comunque possibile individuarne sia l'autore che l'oggetto della stessa.

Altri criteri di ricevibilità figurano all'articolo 138 E del Trattato e nello Statuto del Mediatore europeo. In breve questi criteri prevedono quanto segue:

- il Mediatore non può intervenire in un procedimento giurisdizionale in corso, né può sindacare la correttezza di una sentenza;
- le attività giurisdizionali della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado sono escluse dal suo ambito di competenza;

- la denuncia va presentata entro 2 anni a decorrere dalla data in cui i fatti sono stati portati a conoscenza dell'autore del ricorso;
- la denuncia deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati;
- nel caso di denunce riguardanti rapporti di lavoro fra istituzioni ed organi comunitari e loro funzionari ed altri dipendenti, l'interessato può presentare ricorso solo se ha esaurito le possibilità interne di domanda o ricorso amministrativo;
- il Mediatore può esaminare soltanto denunce riguardanti le attività delle istituzioni e degli organi comunitari; egli non può trattare denunce riguardanti l'attività di altre autorità o persone;
- il ricorso deve riguardare un caso di cattiva amministrazione.

Né il Trattato né lo Statuto definiscono il termine "cattiva amministrazione". Chiaramente si è in presenza di un caso di cattiva amministrazione quando un'istituzione o un organo comunitario non operano conformemente ai trattati e agli atti comunitari che sono vincolanti in materia o se non osserva le norme e i principi giuridici stabiliti dalla Corte di giustizia o dal Tribunale di primo grado.

Ad esempio, il Mediatore europeo deve tener conto del dettato dell'articolo F del Trattato sull'Unione europea, secondo cui le istituzioni e gli organi comunitari devono rispettare i diritti fondamentali.

La cattiva amministrazione può includere molti altri aspetti, fra cui:

- irregolarità amministrative
- omissioni amministrative
- abuso di potere
- negligenza
- procedure illecite
- iniquità
- disfunzione o incompetenza
- discriminazione
- ritardo evitabile
- assenza o rifiuto di informazioni

Questo elenco non vuole essere completo. L'esperienza dei Difensori civici nazionali dimostra che è meglio non tentare di definire rigidamente ciò che può costituire cattiva amministrazione, dato che il carattere aperto di questo termine è uno degli aspetti che permettono di distinguere fra il ruolo del Mediatore e quello del giudice.

Vi sono tuttavia limiti a ciò che si può intendere per cattiva amministrazione. Tutte le denunce contro decisioni aventi carattere politico piuttosto che amministrativo vengono considerati irricevibili; ad esempio denunce contro l'attività politica del Parlamento europeo o dei suoi organi, come le decisioni della commissione per le petizioni. Né è compito del Mediatore entrare nel merito degli atti legislativi comunitari quali regolamenti o direttive.

Anche qualora una denuncia sia tecnicamente ricevibile, l'articolo 138 E, paragrafo 1, del Trattato prevede che il Mediatore possa condurre indagini che "ritiene giustificate". Ciò implica l'esclusione di denunce manifestamente infondate o che non contengano motivi sufficienti a sostenere ulteriori indagini.

I.3.3 Denunce irricevibili

Rispetto alla maggior parte dei Difensori civici nazionali, il Mediatore europeo ha ricevuto un quota insolitamente elevata (circa 80%) di denunce irricevibili. La maggior parte di queste riguardava presunti casi di cattiva amministrazione da parte di autorità **nazionali**.

Risulta chiaramente dal Trattato e dallo Statuto che il Mediatore non ha facoltà di trattare queste denunce. L'articolo 2, paragrafo 1, dello Statuto recita:

"Il Mediatore contribuisce a individuare i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari... L'azione di qualsiasi altra autorità o persona non può costituire oggetto di denunce presentate al Mediatore".

Il Mediatore non può svolgere indagini sull'operato delle autorità degli Stati membri (a livello nazionale, regionale o locale), né può prendere in esame l'operato di organizzazioni internazionali. Questa esclusione si applica anche qualora l'autorità interessata sia incaricata di attuare il diritto o le politiche della Comunità.

La sfera di competenza del Mediatore è rigidamente limitata alle istituzioni e agli organi comunitari. Le *istituzioni* sono elencate all'articolo 4 del Trattato che istituisce la Comunità europea. Esse sono: il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la Corte dei conti. Gli *organi* comprendono tutti quelli istituiti dai trattati (ad esempio il Comitato economico e sociale, la Banca europea per gli investimenti, l'Istituto monetario europeo e la futura Banca centrale europea, il Comitato delle regioni) e l'intera gamma degli organi creati dalla legislazione comunitaria (ad esempio l'Agenzia europea dell'Ambiente, la Fondazione europea per la formazione professionale, l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali, l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze).

Molte delle denunce contro gli organi che si trovano al di fuori della sfera di competenza del Mediatore riguardavano la scorretta applicazione del diritto comunitario da parte di amministrazioni nazionali.

Esse concernevano un'ampia gamma di argomenti fra cui diritti pensionistici, questioni tributarie, diritto di residenza, prestazioni di sicurezza sociale, occupazione, ambiente, riconoscimento di titoli, indennità di sistemazione e familiari. Ad esempio, una denuncia irricevibile (n. 90) sosteneva che le autorità francesi avevano erroneamente rifiutato di riconoscere una patente di guida rilasciata in Portogallo.

Due denunce che contestavano norme della Commissione europea dei diritti dell'Uomo sono state ritenute irricevibili perché l'organismo in questione fa parte del Consiglio d'Europa non dell'Unione europea (nn. 54 e 116).

Sono state ritenute irricevibili ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, dello Statuto (il Mediatore non può intervenire in procedimenti giurisdizionali in corso né sindacare la correttezza di una sentenza di tribunale) due denunce riguardanti le seguenti circostanze:

- un giornalista si doleva del rifiuto da parte del Consiglio di comunicare i processi verbali delle sue riunioni. Aveva nel contempo presentato ricorso alla Corte di giustizia (ricorso n. 110);
- è stata presentata una denuncia da parte di una persona che era stata licenziata dal Segretariato del Consiglio, ma il suo caso era già stato giudicato dalla Corte (denuncia n. 105).

La denuncia n. 281 sulla posizione presa dal Parlamento europeo sui test nucleari francesi nel Pacifico è stata ritenuta irricevibile in quanto riguardava una decisione politica e non un possibile caso di cattiva amministrazione. Sono state ritenute irricevibili, per lo stesso motivo, le denunce riguardanti petizioni già trattate o in corso di esame da parte della commissione per le petizioni del Parlamento europeo (nn. 36 e 39).

La norma secondo la quale una denuncia deve essere stata preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati, prevede che l'autore della denuncia debba essere entrato in contatto con l'istituzione od organo interessato, ad esempio per iscritto o con una chiamata telefonica, in modo da metterlo in grado di trattare la questione che è oggetto della denuncia.

Dato che la carica di Mediatore è stata resa operativa soltanto di recente, sarebbe difficile applicare rigidamente la norma dell'articolo 2, paragrafo 4, dello Statuto secondo la quale una denuncia deve essere presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti sono portati a conoscenza dell'autore. Nella maggior parte dei sistemi nazionali di Mediatore è prevista la facoltà di prorogare questo termine ove necessario nell'interesse della giustizia. Un ulteriore aspetto degno di nota è che il termine di due anni di cui all'articolo 2, paragrafo 4, dello Statuto si applica soltanto alle denunce presentate al Mediatore e non alle indagini di propria iniziativa. Tuttavia, una denuncia (n. 47) presentata da un ex funzionario riguardo a una controversia con il Parlamento risalente al 1982 è stata ritenuta irricevibile.

In generale l'interpretazione dei criteri di ricevibilità deve tener conto del fatto che gli articoli 8 D e 138 E del Trattato creano diritti per i cittadini europei. Inoltre è importante ricordare che il Mediatore non può annullare una decisione o ordinare ad un'istituzione od organo di dare una qualsiasi forma di riparazione all'autore di un ricorso. Egli ha il potere di svolgere indagini, fare relazioni e rivolgere raccomandazioni. In questo contesto, sarebbe inopportuno un approccio indebitamente tecnicistico o legalistico in materia di ricevibilità di denunce riguardanti eventuali casi di cattiva amministrazione da parte di istituzioni od organi comunitari. Ad esempio, qualora esistano dubbi circa l'esistenza o meno di sufficienti contatti in precedenza o l'applicabilità del termine previsto, occorre risolvere la questione a favore dell'autore della denuncia. Se una denuncia viene erroneamente ritenuta irricevibile vengono posti a repentaglio i diritti del cittadino, mentre le conseguenze di un eventuale errore in senso opposto sono molto meno gravi.

E' anche importante ricordare che parte del compito del Mediatore consiste nel migliorare le relazioni fra le istituzioni comunitarie e i cittadini europei. Con la creazione della sua carica si è voluto sottolineare l'impegno dell'Unione per forme amministrative aperte, democratiche e affidabili. Non si possono ottenere migliori rapporti fra i cittadini e le istituzioni se la strada che porta al Mediatore diventa una corsa ad ostacoli cosparsa di trappole tecniche che solo un abile avvocato riesce ad evitare. Per lo stesso motivo, anche se le istituzioni e gli organi comunitari devono rendergli noti i loro pareri, è fondamentale che sia il Mediatore a decidere sulla ricevibilità.

I.4 Indagini di propria iniziativa

L'articolo 138 E, secondo comma, del Trattato prevede che il Mediatore europeo svolga indagini "di propria iniziativa o in base alle denunce che gli sono state presentate". Non tutti i Difensori civici nazionali possono svolgere indagini di propria iniziativa. Cade molto a proposito che il Mediatore europeo disponga di questo potere, dato che i cittadini possono essere meno consapevoli dei loro diritti nei confronti di istituzioni od organi comunitari che non nei confronti di autorità amministrative nazionali.

Il compito principale del Mediatore è comunque quello di trattare denunce che gli vengono presentate direttamente. Il diritto di svolgere indagini di propria iniziativa, per quanto importante, non dovrebbe essere usato troppo di frequente. Vi si potrebbe far ricorso ad esempio qualora una serie di ricorsi abbiano richiamato l'attenzione su un organo particolare o su un particolare tipo di attività amministrativa dando luogo a ritenere che debba essere svolta un'indagine più generale.

1.5 Il Mediatore e altre istanze chiamate a riparare i torti subiti dai cittadini

Il Mediatore non è l'unica persona incaricata di garantire la tutela dei diritti dei cittadini ai sensi del diritto comunitario e di riparare i torti da loro subiti. La creazione di un efficace ed ampio sistema di tutela e di riparazione prevede che il Mediatore stabilisca buone condizioni di lavoro con altri organi. E' necessario in particolare che vi siano fiducia e contatti reciproci fra il Mediatore e i seguenti organi:

Il Parlamento europeo

- Sebbene il Mediatore venga nominato dal Parlamento e debba ad esso riferire, egli svolge il suo compito in completa indipendenza. Il suo ruolo è separato dai meccanismi di controllo del Parlamento.
- Oltre agli strumenti tradizionali dell'interrogazione e della censura, il ruolo del Parlamento nei confronti delle petizioni è ormai consolidato. Il diritto del Parlamento a ricevere "*petizioni su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità*" è stato riconosciuto formalmente dal Trattato sull'Unione europea e trova riscontro all'articolo 138D del Trattato CE. Sia il diritto di presentare petizioni al Parlamento che il diritto di rivolgersi al Mediatore figurano nello stesso articolo (8D) della parte del Trattato che riguarda la cittadinanza dell'Unione. Si intende con questo che il Mediatore e la commissione per le petizioni del Parlamento sono istituzioni complementari.
- Gli emendamenti apportati da Maastricht al Trattato CE hanno inoltre creato la possibilità che il Parlamento istituisca in "*una commissione temporanea d'inchiesta incaricata di esaminare, fatti salvi i poteri conferiti dal presente Trattato ad altre istituzioni o ad altri organi, le denunce d'infrazione o di cattiva amministrazione nell'applicazione del diritto comunitario* ...

La Commissione

- La Commissione provvede affinché le norme del Trattato e le misure prese dalle istituzioni su quella base vengano applicate. A tal fine essa può adire la Corte di giustizia. Dal punto di vista del cittadino, il controllo operato dalla Commissione funziona mediante un sistema informale di ricorsi riguardanti soprattutto le attività degli Stati membri. Per agevolare questi ricorsi la Commissione ha pubblicato sulla Gazzetta ufficiale⁽⁷⁾ un modulo standard di ricorso.

La Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado

- Alla Corte di giustizia e al Tribunale di primo grado spetta garantire la corretta interpretazione e l'applicazione del diritto comunitario da parte degli Stati membri e delle istituzioni. Il Tribunale di primo grado si occupa in particolare di cause avviate da singole persone (fisiche o giuridiche) contro le decisioni delle istituzioni comunitarie.

Anche i tribunali nazionali e altre istituzioni nazionali svolgono un ruolo importante nel garantire la corretta applicazione del diritto comunitario, al pari dei Difensori civici nazionali e di organi analoghi, che rivestono un'importanza particolare.

⁽⁷⁾ GU C 26 1989 del 1.2.1989, pag. 6

Parte II

L'ATTIVITA' DEL MEDIATORE NEL 1995

Il 12 luglio 1995 il Parlamento europeo ha eletto Jacob Söderman primo Mediatore dell'Unione europea. All'inizio di settembre egli ha iniziato ad affrontare i problemi pratici comportati dall'insediamento di questo nuovo ufficio. Il 27 settembre ha prestato di fronte alla Corte di giustizia, il giuramento prescritto per il Mediatore prima dell'assunzione delle sue funzioni. Da tale data ha iniziato ad occuparsi delle denunce già ricevute. Il testo del suo intervento in occasione del giuramento solenne di fronte alla Corte di giustizia figura all'allegato C.

I lavori preparatori per l'insediamento dell'ufficio del Mediatore erano già iniziati sotto l'egida del Segretario generale del Parlamento europeo. Tale attività era stata svolta dal Sig. Jean-Guy Giraud, ex Cancelliere della Corte di giustizia. Si trattava dell'organizzazione preliminare, della pianificazione di un sistema informatizzato per l'esame delle denunce e della stampa di un opuscolo dal titolo "Il Mediatore europeo" contenente i testi ufficiali. All'inizio il Mediatore era assistito da due persone. In seguito si sono aggiunti due giuristi per collaborare nell'esame delle denunce.

Compito primario era l'insediamento dell'ufficio. Ai sensi dell'articolo 13 dello Statuto, il Mediatore ha deciso di installarlo negli edifici del Parlamento a Strasburgo, ed in tale operazione è stato assistito dal Segretario generale del Parlamento. L'ufficio si trova all'IPE 2. Per le missioni a Bruxelles è stato poi riservato un *bureau de passage* nell'edificio Eastman. Per rendere ottimale l'efficacia delle attività del Mediatore sarebbe conveniente istituire un'antenna a Bruxelles, dotata di un numero limitato di funzionari permanenti. Il Mediatore e la maggior parte del suo organico dovrebbero naturalmente continuare ad aver sede presso il Parlamento europeo a Strasburgo.

Il bilancio 1995 prevedeva dieci posti per l'ufficio del Mediatore. Il processo di copertura di tali posti è stato estremamente aperto e trasparente. I posti vacanti sono stati affissi in tutte le istituzioni dell'Unione, al Consiglio d'Europa e in tutti gli uffici nazionali dei mediatori e di organismi simili. Dato il carattere temporaneo dei posti, le nomine hanno avuto luogo sulla base di interviste. Nel procedere alle nomine si è tenuto conto, oltre che delle capacità giuridiche e di segretariato, delle competenze linguistiche e della conoscenza di diversi contesti culturali europei. La maggior parte del personale è entrata in servizio solo all'inizio del 1996. Un elenco completo del personale figura all'allegato D.

Ai sensi dello Statuto l'ufficio del Mediatore è un'unità amministrativa autonoma con status di istituzione per le questioni concernenti il personale e il bilancio. Pertanto egli è assistito dal proprio segretariato e il suo ufficio dispone di un proprio bilancio, che è allegato a quello del Parlamento e dovrebbe essere trattato allo stesso modo. Nel periodo preliminare dopo la nomina del primo Mediatore (esercizi finanziari 1995 e 1996), il Parlamento ha provveduto al personale e alle esigenze materiali. Un accordo che garantiva tale sostegno è stato sottoscritto tra il Parlamento e il Mediatore il 22 settembre 1995, e ha dato risultati soddisfacenti. Dall'esercizio 1997 in poi tutte le spese operative del Segretariato del Mediatore saranno finanziate dal suo bilancio; tuttavia, il Parlamento europeo continuerà a prestare l'assistenza necessaria per evitare inutili duplicazioni di personale e di spesa.

II.1 Le Denunce: rassegna e statistiche

Al momento dell'elezione del primo Mediatore europeo erano già state registrate 53 denunce, la prima risalente all'8 aprile 1994. Alla fine del 1995 il numero totale delle denunce registrate ha raggiunto 298. Al 31 marzo del 1996, data di completamento della presente relazione, il totale era di 537.

Le statistiche delle denunce ricevute ed esaminate nel 1995 figurano all'allegato A.

Delle 298 denunce registrate entro la fine del 1995, circa il 45% (131 denunce) era stato esaminato prima del 31 dicembre 1995 per valutarne l'ammissibilità e l'opportunità di svolgere un'ulteriore indagine. Quasi l'80% delle denunce era inammissibile, non riguardando questioni rientranti nel mandato del Mediatore.

Le denunce ammissibili e sufficientemente motivate sono state trattate mediante la procedura di cui alla prima parte della presente relazione (I.3). Un elenco di tutte le denunce ammissibili figura all'allegato B. L'esame di nessuna di tali denunce era stato concluso definitivamente alla fine del 1995.

Su un totale di 298 denunce, il 20% proveniva dal Regno Unito (la metà di esse si riferiva però a due soli casi). Il 16% proveniva dalla Germania, il 13,5% dalla Spagna e il 10% dalla Francia. Erano generalmente presentate da privati cittadini, e non da società o associazioni.

L'articolo 138E del Trattato dispone che le denunce possono essere presentate al Mediatore direttamente o tramite un membro del Parlamento europeo. Delle 298 denunce registrate alla fine del 1995, 8 erano state presentate da parlamentari europei.

24 denunce erano contro la Commissione europea; 2 contro il Consiglio; 3 contro il Parlamento europeo e 1 contro un altro organismo comunitario. La Commissione è la principale istituzione comunitaria che adotta decisioni aventi un'incidenza diretta sui cittadini. E' pertanto normale che sia l'oggetto principale delle doglianze di questi ultimi.

Numerose denunce riguardavano la presunta mancanza di trasparenza e il rifiuto dell'accesso alle informazioni. Ad esempio, sono state presentate denunce riguardanti l'accesso ai verbali del Consiglio, all'elenco di presenza dei membri del Parlamento europeo e ai dati relativi al finanziamento di un programma comunitario.

Altre denunce riguardavano i rapporti di lavoro tra le istituzioni e i loro agenti. Si sono contestati, ad esempio, lo svolgimento di concorsi e l'assunzione di agenti temporanei o borsisti. Vi sono state anche denunce inerenti alle relazioni contrattuali fra le istituzioni e ditte private, ad esempio con riferimento alla rescissione improvvisa di contratti.

II.2 Relazioni con le istituzioni comunitarie e con i Difensori civici nazionali

II.2.1 La commissione per le petizioni del parlamento europeo

Ai sensi degli articoli 8D e 138D del trattato CE, i cittadini europei hanno il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo. L'articolo 138D recita:

"Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività della Comunità e che lo(la) concerne direttamente".

Gli articoli 8D e 138E attribuiscono alle stesse persone il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo.

In linea di principio, sta al cittadino scegliere se presentare una petizione al Parlamento o rivolgersi al Mediatore. Tuttavia, non sempre il cittadino può sapere con chiarezza quale azione sia più appropriata nella sua situazione. Pertanto la commissione per le petizioni e il Mediatore hanno cooperato strettamente allo scopo di chiarire le rispettive funzioni ed elaborare metodi di cooperazione. E' stata introdotta una procedura per il trasferimento di denunce fra la commissione per le petizioni e il Mediatore, con l'accordo dell'autore della petizione o della denuncia.

Si è convenuto che il Mediatore non si occupi di una questione pendente di fronte alla commissione per le petizioni a meno che, con il consenso dell'autore, la commissione non gliela trasferisca.

Né il Mediatore si occupa di un caso già esaminato e trattato dalla commissione per le petizioni se non in presenza di importanti nuovi elementi che giustifichino il ricorso ad esso. Infine, il Mediatore considera inammissibile qualsiasi denuncia in merito a decisioni della commissione per le petizioni, in quanto le decisioni di quest'ultima (come quelle del Parlamento europeo) hanno carattere politico.

Un primo incontro fra il Mediatore e la commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha avuto luogo il 30 gennaio 1996. Il Mediatore si presenta alla commissione per parlare delle sue relazioni annuali o speciali e fornire informazioni generali in merito alla sua attività nell'ambito del mandato, se richiesto di farlo. Egli può anche chiedere alla commissione il permesso di rivolgersi ad essa.

Il Mediatore è sempre pronto a discutere delle possibilità di migliorare la cooperazione fra la commissione per le petizioni e il suo ufficio, due organismi indipendenti, a vantaggio dei cittadini europei.

II.2.2 La Commissione europea

Le relazioni fra il Mediatore europeo e la Commissione europea rivestono particolare importanza, in quanto la grande maggioranza delle denunce ammissibili si riferisce a presunti atti di cattiva amministrazione della Commissione. E' quindi essenziale garantire un rapporto di lavoro corretto ed efficiente fra i due organismi, affinché le denunce possano essere esaminate e, nella massima misura possibile, i problemi possano essere risolti rapidamente. A tale scopo sono stati stipulati accordi pratici relativi ai limiti di tempo per le risposte e alla traduzione dei documenti.

Numerose denunce al Mediatore sostengono che uno Stato membro non abbia applicato correttamente il diritto comunitario o stia altrimenti agendo in violazione di esso. Tali denunce non rientrano nel mandato del Mediatore, ma egli può suggerire al ricorrente di rivolgersi alla Commissione la quale, in quanto "custode dei trattati", è responsabile del controllo dell'adempimento, da parte degli Stati membri, delle loro obbligazioni derivanti dal Trattato. Ai sensi dell'articolo 169 la Commissione ha il potere di emettere

un parere motivato nell'eventualità in cui uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del Trattato e, in ultima istanza, di adire la Corte di giustizia.

Quando una denuncia contesta una violazione, da parte di autorità nazionali, dei diritti di cittadinanza dell'Unione figuranti alla Parte seconda del trattato CE, di norma il Mediatore suggerisce al ricorrente di presentare una petizione al Parlamento. Qualora la violazione appaia di natura grave, può anche notificare la denuncia alla Commissione.

II.2.3 I Difensori civici nazionali

L'articolo 5 dello Statuto del Mediatore europeo recita:

"Qualora ciò contribuisca a rendere più efficaci le proprie indagini e a migliorare la tutela dei diritti e degli interessi delle persone che sporgono denuncia, il Mediatore può cooperare con le autorità corrispondenti che esistono in taluni Stati membri, (...)"

Un rapporto stretto e costante tra mediatori nazionali e europeo è necessario, perché non sempre i cittadini distinguono chiaramente tra gli atti delle amministrazioni *nazionali* e quelli dell'amministrazione *europea*. Numerose denunce ricevute dal Mediatore europeo riguardano presunti torti subiti da organi amministrativi nazionali. Inoltre, i Difensori civici nazionali sono sempre più coinvolti nell'esame di questioni riguardanti l'applicazione del diritto comunitario da parte di amministrazioni nazionali.

I primi passi verso una cooperazione sono stati avviati nel 1995. In occasione del giuramento di Jacob Söderman di fronte alla Corte di giustizia, numerosi Difensori civici nazionali si sono incontrati con il Mediatore europeo a Lussemburgo. Essi si sono incontrati anche alla Quinta Conferenza dei Mediatori europei, svoltasi il 10-11 novembre 1995 a Las Palmas (Spagna). In tali occasioni, si sono svolte discussioni preliminari in merito alle forme della futura cooperazione.

Questi incontri saranno seguiti da un seminario a Strasburgo il 12 e 13 settembre 1996 organizzato dal Mediatore europeo. Il seminario esaminerà metodi di verifica dell'attuazione del diritto comunitario. Nel corso del seminario saranno discusse le disposizioni pratiche per lo scambio reciproco di informazioni e per altre forme di cooperazione. Saranno anche invitati rappresentanti del Parlamento, della commissione per le petizioni e del servizio giuridico del Parlamento europeo, del Consiglio e del suo servizio giuridico, della Commissione e del suo servizio giuridico nonché della Corte di giustizia.

II.3 Relazioni pubbliche

II.3.1 Riunioni e attività

Proprio all'inizio del suo mandato, il 27 settembre 1995, il Mediatore ha avuto un primo incontro a Lussemburgo con i suoi omologhi nazionali e con i presidenti di organismi analoghi di altri Stati membri.

Il 3 novembre 1995 il sig. BIJZAK, Mediatore sloveno, ha visitato il Mediatore europeo.

Il Mediatore europeo ha partecipato alla Prima Conferenza Tricontinentale delle istituzioni per la protezione e la promozione dei diritti umani, svoltasi il 7-9 novembre 1995 a La Laguna, Tenerife, Isole Canarie ed ha pronunciato l'intervento conclusivo della Conferenza.

La Quinta Conferenza dell'Istituto dei Mediatori europei ha avuto luogo a Las Palmas il 10-11 novembre 1995. Il Mediatore europeo ha pronunciato l'intervento introduttivo ed ha illustrato il proprio ruolo e i propri compiti. Era assistito dal sig. Jean-Guy Giraud.

Il 23 novembre 1995, si è svolto a Roma un seminario internazionale sul tema "I cittadini dell'Unione europea: verso la revisione del trattato di Maastricht". Il Mediatore europeo ha presentato un documento sul tema "Cittadinanza europea e diritti in Europa, la situazione attuale e le proposte di riforma". Durante il suo soggiorno a Roma il sig. Söderman si è incontrato con il sig. Edilberto RICCIARDI, Sottosegretario alla giustizia, con la sig.ra Tiziana MAIOLO, Presidente della Seconda commissione giustizia della Camera dei deputati e con il Presidente della Prima commissione affari istituzionali Gustavo SELVA.

Il 27-28 novembre il sig. Söderman ha incontrato a Bruxelles Jacques SANTER, Presidente della Commissione, Anita GRADIN, Commissario responsabile delle relazioni con il Mediatore europeo, David WILLIAMSON, Segretario generale della Commissione, Jürgen TRUMPF, Segretario generale del Consiglio, Jean-Louis DEWOST, Direttore generale dei servizi giuridici della Commissione e Jean-Claude PIRIS, Direttore generale dei servizi giuridici del Consiglio.

Il 4-5 dicembre 1995, il sig. Söderman si è incontrato a Lussemburgo con i direttori generali del Parlamento europeo, con il segretario della commissione per le petizioni e con il sig. Gregorio GARZÓN CLARIANA, Giureconsulto del Parlamento europeo.

II.3.2 Campagna di informazione

La sensibilizzazione dell'opinione pubblica sull'esistenza del Mediatore europeo e sulla natura delle denunce che possono essergli trasmesse è essenziale per l'adempimento della sua missione.

Un opuscolo contenente i testi ufficiali relativi al Mediatore europeo (articoli del Trattato e Statuto del Mediatore europeo) è stato pubblicato in tutte le lingue ufficiali e ampiamente divulgato.

Tanto l'elezione del sig. Söderman, quanto la sua entrata in servizio sono state notificate nelle Gazzette Ufficiali delle Comunità europee ⁽⁸⁾.

E' stato pubblicato un opuscolo dal titolo "Come sporgere denuncia al Mediatore europeo", contenente un formulario standard per la denuncia. L'opuscolo è stato ampiamente distribuito tramite gli uffici nazionali del Parlamento europeo e della Commissione, tramite gli uffici dei Mediatori e di organi analoghi nazionali e attraverso un vasto numero di organizzazioni impegnate in questioni europee. Il Mediatore è stato anche impegnato personalmente in conferenze, interviste e nella redazione di articoli destinati a far conoscere il suo ufficio.

II.3.3 Stampa

Il 28 e 29 giugno 1995 il Parlamento europeo ha organizzato a Bruxelles audizioni pubbliche dei sei candidati alla carica di Mediatore europeo. L'elezione ha avuto luogo il 12 luglio 1995. Le audizioni e l'elezione sono state trasmesse in diretta in quattro lingue dal satellite della Commissione europea. Varie emittenti televisive hanno trasmesso servizi, ad esempio France 2 e France 3, la ARD e la WRD tedesche, la ITN in lingua inglese e i canali finlandesi MTV e YLE. Quest'ultimo ha anche trasmesso un'intervista con il sig. Söderman.

L'elezione ha avuto anche una vasta copertura da parte della stampa, in particolare negli Stati cui appartenevano i candidati alla carica.

Nell'autunno 1995 articoli sulla nuova istituzione sono stati pubblicati da numerosi giornali europei, quali Financial Times, The Times, The European, Guardian, El Pais, The Irish Times, La Croix, Dernières

⁸ G.U. 1995 L 225, p. 17 e G.U. 1995 C 267, p. 16.

Nouvelles d'Alsace, Dagens Nyheter, Sonntag, the Bulletin, Tribune pour l'Europe, Europe 7 jours, Europe, Eur'Op, EURinfo, Insider, Euclide, Eurokonsument, Il Cittadino, Donna moderna, Turun Sanomat, Ilta-Sanomat, Iltalehti e Aamulehti. Servizi sono stati anche trasmessi da Deutsche Welle, Sveriges TV, Rai e dalla televisione austriaca.

Dall'inizio di novembre 1995, il sig. Söderman pubblica periodicamente un articolo nel settimanale "The European".

OSSERVAZIONI FINALI DEL SIG. SÖDERMAN

Ci vuole sempre tempo per creare una nuova istituzione. Vi sono numerosi problemi pratici da risolvere e importanti decisioni di principio da adottare. Finora l'installazione dell'ufficio del Mediatore europeo ha avuto luogo senza eccessive difficoltà. Ciò è dovuto in gran parte all'atteggiamento provvido e cooperativo da parte del Parlamento europeo e della sua amministrazione, della Commissione, del Consiglio e di altre istituzioni e organismi dell'Unione.

Il miglioramento della qualità dell'amministrazione e quindi delle relazioni tra Comunità e cittadini europei dipende in vasta misura dalla stessa amministrazione. Le apprezzabili iniziative della Commissione, che ha pubblicato un formulario standard per le denunce in caso di violazione del diritto comunitario, e del Consiglio e della Commissione, che hanno adottato un codice di condotta concernente l'accesso del pubblico ai documenti⁽⁹⁾, indicano la via verso una maggiore trasparenza e, in ultima analisi, verso un codice comunitario di prassi amministrativa corretta.

Una questione da approfondire è quella del significato dell'elevato numero di denunce inammissibili che mi sono state trasmesse. Bisogna dedurre che il mandato del Mediatore fissato dal Trattato è troppo limitato? I mediatori a tutti i livelli ricevono numerose denunce inammissibili. Il fenomeno come tale non ha nulla di insolito. Inoltre, è comprensibile che i cittadini europei abbiano bisogno di tempo e di informazioni per comprendere ciò che il Mediatore può o non può fare. Ritengo che la campagna di informazione avviata con l'assistenza degli Uffici informazione del Parlamento europeo e della Commissione, nonché dei Mediatori e di istituzioni analoghe nazionali, rivestano un'importanza cruciale per il lavoro del Mediatore nel prossimo futuro.

Nel considerare il mandato del Mediatore occorre tenere conto del fatto che il diritto di presentare petizioni al Parlamento e il diritto di rivolgersi al Mediatore costituiscono nel loro insieme una possibilità unica di promozione dei diritti del cittadino europeo. Nei casi in cui il mandato del Mediatore è eccessivamente limitato, spesso il Parlamento europeo (in pratica la commissione per le petizioni) ha il potere di agire.

E' altresì importante considerare il ruolo della Commissione europea quale custode dei trattati. La procedura delle denunce alla Commissione ha a sua volta un grande potenziale per aiutare i cittadini europei a tutelare i propri diritti sanciti dal diritto comunitario ogniqualvolta le autorità nazionali agiscano in modo non appropriato.

Infine, la cooperazione con mediatori e organismi analoghi nazionali, nel rispetto del principio di sussidiarietà, rivestirà un'importanza fondamentale per promuovere un'attuazione completa ed equa del diritto comunitario a tutti i livelli dell'Unione;

Ritengo quindi che il momento appropriato per fare l'inventario del mandato e dei poteri del Mediatore possa collocarsi dopo qualche anno di esperienza con la nuova istituzione. Si potrebbe ad esempio discutere la questione quando la commissione per le petizioni e il Parlamento riceveranno la relazione annuale del Mediatore per il 1998, alla fine della sessione 1999.

Il mandato e i poteri formali del Mediatore europeo sono solo uno degli elementi del processo consistente nell'assicurare che i cittadini europei godano dei benefici di un'amministrazione trasparente, democratica e responsabile. L'Ufficio del Mediatore può avere successo solo se le istituzioni e gli organismi comunitari si impegnano fermamente a rispettare questi principi e a cooperare pienamente con esso.

Sulla base dell'esperienza che ho finora acquisito nell'Ufficio del Mediatore europeo, ritengo che questo impegno esista. Mi attendo con fiducia di continuare a sviluppare un partenariato con le altre istituzioni e gli altri organismi comunitari allo scopo di proteggere i diritti e tutelare gli interessi dei cittadini europei.

Jacob Söderman

⁽⁹⁾GU 1993 L 340 pag. 41

**STATISTICHE RIGUARDANTI TUTTI LE DENUNCE
PRESENTATE AL MEDIATORE EUROPEO**

	<u>entro il 31.12.95</u>	<u>entro il 31.12.96</u>
1 - Numero di denunce registrate:	298⁽¹⁾	537⁽²⁾
2 - a) denunce esaminate :	131	436
• irricevibili :	102	350
• ricevibili:	29	86
b)) deferimento delle denunce dichiarate irricevibili a:		
• Difensori civici nazionali/regionali o commissione per le petizioni	9	38
• Commissione per le petizioni del Parlamento europeo	10	25
• Servizio "corrispondenza del cittadino" del Parlamento europeo		1
• Commissione europea	3	18
• Corte di giustizia		1
• Corte dei conti	1	1
• Altri	2	8
• Totale .	25	92
3 - Autori di denunce ricevibili:		
persone fisiche	28	81
(di cui ricorsi presentati da deputati)	(3)	(4)
persone giuridiche	1	5
4 - istituzioni/organi comunitari interessati da denunce ricevibili:		
• Parlamento europeo	3*	6*
• Consiglio	2	2
• Commissione europea	24*	78*
• Corte dei conti		
• Court of auditors		
• Altri: Agenzia europea dell'Ambiente (Copenaghen)	1	1
5 - trattamento delle denunce ricevibili:		
• Denunce risolte	-	3
• Denunce in esame	29	83
6 - risultati delle denunce ricevibili:		
• Soluzione amichevole(3)	-	3
• Caso accertato di cattiva amministrazione	-	-
• Raccomandazioni inviate ad istituzioni o organi	-	-
• Relazione inviata al Parlamento europeo	-	-

(1) Cinque delle quali deferite dalla commissione per le petizioni e 15 riguardanti lo stesso argomento

(2) 43 delle quali riguardanti un solo argomento e altre 24 riguardanti un secondo argomento

(3) La soluzione è stata raggiunta direttamente tra l'istituzione interessata e l'autore della denuncia

* Una denuncia riguarda 2 istituzioni (il Parlamento europeo e la Commissione europea)

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA E LINGUISTICA DELLE DENUNCE

		TOTALITA' delle DENUNCE		DENUNCE RICEVIBILI	
		al il 31.12.95	al il 31.3.96	al il 31.12.95	al il 31.3.96
<i>Numero totale</i>		298	537	29	86
1 - Stati appartenenti all'UE	<u>Distribuzione per Stato :</u> Austria	4	10	1	3
	Belgio	33	55	7	19
	Danimarca	5	9	1	2
	Finlandia	6	16		
	Francia	32	55	1	1
	Germania	44	75	3	4
	Grecia	6	9		1
	Irlanda	6	15	1	1
	Italia	30	46	1	3
	Lussemburgo	2	10		3
	Paesi Bassi	11	19	1	2
	Portogallo	9	13		2
	Regno Unito	51	112	13	42
	Spagna	37	59		2
	Svezia	11	15		
2 - Stati non facenti parte dell'UE	Algeria, Colombia, Repubblica ceca, Gibilterra, Kenia, Norvegia, Romania, Slovacchia, Svizzera, USA, Bosnia	11	19		1
Distribuzione per lingua:	danese	6	10	1	3
	finnico	9	22	1	2
	francese	49	85	3	10
	greco	4	6		
	inglese	85	189	16	51
	italiano	20	32	1	3
	olandese	15	23	2	3
	portoghese	8	9		2
	spagnolo	29	43		2
	svedese	12	17		1
	tedesco	61	101	5	9

RICORSI RITENUTI RICEVIBILI NEL 1995

CODICE DEI RICORSI	SUNTO DEI RICORSI
5/9.11.94/FE/B-EN	Una ditta belga ha organizzato una conferenza per conto della Commissione europea. Poco prima dell'inizio, la conferenza è stata annullata dalla Commissione europea, la quale a quanto pare ha rifiutato di rifondere la perdita finanziaria.
11/3.1.95/DK/UK-EN	Un cittadino britannico lavorava per una ditta appaltatrice del Parlamento europeo e ha dovuto lasciare il posto a causa di un presunto disaccordo con il servizio interessato.
22/3.5.95/AP/DE-DE	Un cittadino tedesco ha chiesto a più riprese informazioni alla Commissione europea sui programmi sociali della Comunità, ma non avrebbe mai ricevuto risposta.
23/3.6.95/SL/UK-EN	Un cittadino italiano ha chiesto informazioni sui concorsi della Comunità presso gli uffici del Parlamento e della Commissione a Roma, ma le informazioni ricevute sarebbero scorrette.
26/13.7.95/MAJQCS/FR-FR	Tre giornalisti francesi che desideravano consultare l'elenco dei deputati presenti posto al di fuori dell'aula del Parlamento europeo avrebbero ricevuto un rifiuto.
30/19.7.95/AC/IT-IT	Un cittadino italiano ha eseguito per undici mesi un progetto a contratto con l'Istituto di Ispra, ma, una volta terminato il contratto, non avrebbe ricevuto il compenso dovuto.
34/21.7.95/PMK/IRL-EN	Un membro irlandese del Parlamento europeo lamenta il mancato intervento della Commissione ai sensi dell'art. 34 del trattato Euratom nel caso dei test nucleari francesi in Polinesia.
45/26.7.95/JPB/DK-DK	Un membro danese del Parlamento europeo ha presentato una denuncia riguardante la presunta mancanza di trasparenza in seno al Consiglio, soprattutto per quanto riguarda la segretezza dei processi verbali.
46/27.7.95/FVK/B-DE	Un cittadino danese lamenta la presunta mancanza di trasparenza nell'assunzione degli agenti dell'Agenzia europea dell'ambiente a Copenaghen.
52/27.7.95/JL/B-FR	Un cittadino belga lamenta la presunta mancanza di trasparenza nella decisione presa sui programmi PHARE e TACIS dalla Commissione europea.
69/16.8.95/WDR/DE-DE	Due giornalisti tedeschi hanno presentato denunce sullo stesso argomento, ossia l'impossibilità di ottenere un'intervista presso la Commissione europea per ottenere informazioni sul presunto sviamento di fondi comunitari nel caso di un progetto in Portogallo.
70/16.8.95/SF/DE-DE	
71/16.8.95/JD/B-NL	Un cittadino belga ha vinto un concorso comunitario ma non è mai stato assunto, in quanto per il posto in questione sarebbe stato assunto un agente esterno.
217/8.11.95/JD/B-NL	
95/30.8.95/IMI/NL-EN	Un istituto sostiene di non essere stato pagato dalla Commissione europea per i seminari da esso organizzati in occasione delle elezioni europee per conto di detta istituzione.
104/1.9.95/IDS/B-FR	Il presidente di una ditta belga lamenta di aver richiesto a più riprese informazioni alla Commissione europea sui programmi del Fondo sociale per le persone handicappate, ma non avrebbe mai ricevuto risposta.
111/11.9.95/NK/A-DE	Un cittadino tedesco sostiene che le sue qualifiche professionali non sono state prese in esame quando ha presentato la sua candidatura per un posto ditirocinante alla Commissione europea.
129/19.9.95/TK/B-FIN	Un cittadino finlandese candidato ad un concorso comunitario lamenta la presunta mancanza di trasparenza nell'assunzione di traduttori al Consiglio.
132/21.9.95/AH/UK-EN	Due cittadini britannici lamentano la carenza della Commissione europea nello svolgere un'accurata indagine sulle presunte violazioni della legislazione comunitaria da parte del Regno Unito; le autorità britanniche avrebbero proceduto all'ampliamento dell'autostrada M40 senza effettuare la valutazione d'impatto ambientale obbligatoria.
150/29.09.95/DL/UK-EN	
242/20.11.95/DS/UK-EN	
243/20.11.95/JF/UK-EN	
244/20.11.95/RSS/UK-EN	
246/22.11.95/JML/UK-EN	Vi sono altre 9 denunce riguardanti la presunta carenza della Commissione europea riguardo ai test nucleari francesi in Polinesia.
247/22.11.95/HW/UK-EN	
248/22.11.95/DT/UK-EN	
249/23.11.95/AB/UK-EN	
250/22.11.95/GMA/UK-EN	
251/22.11.95/MG/UK-EN	

ALLOCUZIONE DEL MEDIATORE EUROPEO
JACOB SÖDERMAN
ALLA CERIMONIA SOLENNE D'INVESTITURA

Corte di giustizia, 27 settembre 1995

Signor Presidente della Corte di giustizia,

Signor Presidente del Parlamento europeo,

Signori membri della Corte di giustizia,

Signori mediatori dei paesi membri dell'Unione europea,

Signori Presidenti delle Commissioni nazionali per le petizioni,

Signori e Signore invitati,

è un grande onore per me prendere la parola di fronte allo scelto pubblico presente a questo atto solenne che dà vita ad nuova istituzione al servizio dei popoli europei.

Ringrazio in particolare il Presidente della Corte di giustizia per le sue gentili parole e per i suoi auguri di successo in questo compito che, come Egli ha ben sottolineato, mira a consolidare nei cittadini europei la nozione di appartenenza ad un'Unione sempre più solida e solidale in tutti i campi.

Ella ha menzionato anche il valore simbolico del Mediatore. In generale i paesi creano la figura del Mediatore per rafforzare e promuovere le loro democrazie e lo Stato di diritto. Così è avvenuto per la Spagna dopo essere tornata circa venti anni fa alla democrazia e così è avvenuto recentemente in numerosi paesi dell'America latina e dell'Europa centrale e orientale. Ma perché si è mossa in questa direzione anche l'Unione europea? Eppure le attività della Comunità e dell'Unione si sono sempre svolte in maniera conforme al diritto e gli europei hanno sempre avuto il diritto di presentare petizioni al Parlamento, che si è sempre correttamente attivato.

L'idea fondante del Mediatore europeo è quella di promuovere la cittadinanza europea e di cercare di agevolare ai cittadini i loro rapporti con l'amministrazione europea. In altre parole, il Mediatore europeo dovrà impegnarsi nell'aiutare gli enti e i cittadini europei ad accedere ai loro diritti e, procedendo in tal senso, a migliorare la qualità delle attività dell'Amministrazione europea sotto il profilo umano. Questo compito va svolto in un'ottica giuridica.

I critici si chiedono però se ciò sia fattibile, se questo Mediatore disponga di poteri sufficienti - considerando che si tratta di un sistema più debole dell'Ombudsman classico creato in Svezia nel 1809 - se il suo mandato non sia eccessivamente limitato, dato che può occuparsi soltanto di casi di cattiva amministrazione in seno alle istituzioni e agli organi della Comunità europea.

Sono convinto che i poteri e il mandato del Mediatore europeo - mutuati in parte dal "Médiateur" francese, dal "Parliamentary Commissioner" britannico e dal sistema nordico - offrono buone probabilità di svolgere con successo questi compiti. Soprattutto la maggior parte del lavoro del Mediatore europeo consisterà nell'argomentare in modo convincente ed adeguato la ricerca di soluzioni ragionevoli.

Logicamente questo compito dovrà svolgersi in maniera conforme al diritto. L'essenza del diritto comunitario in materia di buona o cattiva amministrazione si ritrova in varie cause esaminate da questa stessa Corte di giustizia, le quali orienteranno il lavoro del Mediatore e di fatto ne rappresentano il patrimonio di base.

Un altro elemento positivo per la futura attività è la collaborazione con la commissione per le petizioni del Parlamento europeo e con i mediatori e con le commissioni per le petizioni di ciascun paese membro, che svolgono un'importante funzione in questo campo. La cooperazione fra il Mediatore europeo e queste istituzioni sarà indispensabile per promuovere una corretta applicazione del diritto europeo a tutti i livelli dell'Unione.

Molto si è detto sull'importanza dell'indipendenza del Mediatore europeo. Per me, l'indipendenza rappresenta un concetto, un atteggiamento di onestà nei confronti del mio lavoro. Quando lo scrittore latino-americano Carlos Fuentes ricevette il premio Príncipe de Asturias decise di parlare sul tema "L'abbraccio delle culture" e, facendo ricorso alla filosofia greca, che è la culla della cultura occidentale, per illustrare il suo pensiero, con riferimento a Pindaro, fece propri tre dei suoi consigli:

"non ammirare il potere"
"non odiare il nemico",
"non disprezzare chi soffre".

Grazie della vostra attenzione.

SEGRETARIATO DEL MEDIATORE EUROPEO

SEGRETARIO GENERALE

Jean-Guy Giraud Cancelliere della Corte di giustizia (1988-1994)
Consigliere del Presidente del Parlamento europeo (1984-1988)
Funzionario del Segretariato generale del Parlamento europeo (1973-1984)

GIURISTI PRINCIPALI

Ian Harden Professor of Public Law (professore ordinario di diritto pubblico), Università di Sheffield, RU (1995-1996)
Reader in Law (Prof. associato di diritto) (1993-1995)
Senior Lecturer (Assistente anziano) (1990-1993)
Lecturer (assistente) (1976-1990)

Peter Dyrberg Servizio giuridico del Parlamento europeo (1994-1995)
Funzionario della Corte di giustizia (1987-1994)
Avvocato (1985-1987)

GIURISTI

Kyriakos Tsirimiagos Giurista presso la Commissione europea, DG XXIV (1992-1995)
Consulente presso uno studio legale in Grecia (1990-1991)

Elena Fierro⁽¹⁰⁾ Tirocinante presso la DG III "Informazioni e relazioni pubbliche" del Parlamento europeo (1995)

RESPONSABILE DELL'INFORMAZIONE

Ilta Helkama Responsabile dell'informazione, Ufficio del Mediatore parlamentare finlandese (1991-1995);
Giunta della provincia di Uusimaa, Helsinki, Finlandia (1989-1991);
Istituto di medicina del lavoro, Helsinki, Finlandia (1986-1989)

ASSISTENTI

Daniela Tirelli Funzionaria del Parlamento europeo (1982-1995)

Francesca Mancini Responsabile delle pubbliche relazioni - Italia (1988-1994)
Assistente pubblicitaria - Francia (1986-1987)

SEGRETARIE

Nathalie Christmann Funzionaria del Segretariato generale del Parlamento europeo (1991-1995);
Funzionaria della Commissione europea (1989-1991)

Anna Ruscitti Segretaria Corte dei conti e Corte di giustizia delle CE; Parlamento europeo (1993-1995); Agenzia di viaggi (1983-1993)

Murielle Richardson Traduttrice e segretaria (1994-1995); Capo-ricevimento e coordinamento del servizio Conferenze (1983-1991)

Isabelle Foucaud⁽¹¹⁾ Assistente alle esportazioni e segretaria (1988-1995)

¹⁰ Assistente a tempo parziale, autunno 1995; giurista a tempo pieno dal 1° gennaio 1996 al 31 marzo 1996

¹¹ Segretaria ausiliare