

Il Mediatore europeo: i primi dieci anni di attività



Marco **MARINARO**

Resta ancora poco nota la funzione del "difensore civico dell'Unione europea"

Con il Trattato di Maastricht nel 1992 è stato istituito nell'ordinamento comunitario l'ufficio del Mediatore europeo che ha iniziato la sua attività nel luglio 1995 con sede principale a Strasburgo presso l'assemblea plenaria del Parlamento europeo. Nel 1997 il Mediatore ha istituito un ufficio staccato a Bruxelles al fine di assicurare la presenza diretta ove gli apparati amministrativi dell'Unione sono più numerosi. Tuttavia, nonostante il Mediatore operi da oltre un decennio e da quella data abbia esaminato oltre 10.000 denunce resta ancora poco nota soprattutto in Italia la sua esistenza o, comunque, la sua funzione e la sua attività. Una delle ragioni di queste difficoltà può individuarsi anche nella scelta della denominazione ufficiale operata nel testo italiano. Infatti, la versione italiana costituisce la traduzione letterale della versione francese del Trattato ove l'ufficio è definito "Médiateur européen". La scelta della denominazione di "Mediatore Europeo" non trova fondamento nella prassi legislativa italiana ove tale istituzione ben avrebbe potuto essere denominata "difensore civico" ovvero anche "ombudsman" ricorrendo alla originaria e internazionalmente nota denominazione.

Il Mediatore europeo viene definito così l'Ombudsman ovvero il Difensore civico comunitario; più precisamente l'art. 43 della Carta dei diritti

fondamentali dell'U.E. stabilisce che «Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia sede in uno Stato membro ha il diritto di sottoporre al Mediatore dell'Unione casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari». Ciò significa che è possibile ricorrere al Mediatore allorché un organismo europeo non opera conformemente a una norma o a un principio per esso vincolante. La denuncia per cattiva amministrazione (maladministration) deve essere presentata entro il termine di due anni dalla data in cui si è avuta conoscenza dei fatti contestati e dopo aver preliminarmente interpellato l'istituzione o l'organismo in questione. Appare opportuno immediatamente chiarire che il Mediatore europeo esamina le denunce presentate contro istituzioni e organi comunitari e, quindi, ad esempio, la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea, il Parlamento europeo, ma anche, la Banca centrale europea, l'Europol, ed ogni altro organo comunitario. Di conseguenza non può trattare i ricorsi avverso amministrazioni degli Stati membri quando anche queste siano connesse al diritto comunitario.

La denuncia può essere presentata in ciascuna delle dodici lingue ufficiali dell'Unione europea e trasmessa anche a mezzo telefax o posta elettronica. I tempi per l'esame sono tendenzial-

mente brevi con l'obiettivo di comunicare il ricevimento della denuncia entro una settimana, decidere se avviare l'indagine entro un mese e concluderla entro un anno. A volte i tempi per la soluzione del caso contestato possono essere molto brevi; è l'ipotesi dell'istituzione che, una volta ricevuta la comunicazione della denuncia, adotta i provvedimenti necessari per la soluzione della stessa. Qualora invece sia rilevato un caso di cattiva amministrazione ed esso non trovi soluzione spontanea da parte dell'istituzione, il Mediatore ricerca una soluzione amichevole atta a soddisfare il denunciante. Nell'impossibilità di risolvere amichevolmente la disputa, il Mediatore può inviare all'istituzione un progetto di raccomandazione chiedendo di adottare i provvedimenti necessari per eliminare il caso di cattiva amministrazione. Persistendo il rifiuto dell'istituzione il Mediatore potrà presentare una relazione speciale al Parlamento europeo. Peraltro nell'ipotesi in cui il caso di cattiva amministrazione non possa essere eliminato il Mediatore può rivolgere all'istituzione una valutazione critica. Nel corso del primo decennio di attività dell'ufficio del Mediatore europeo le questioni esaminate hanno consentito di affrontare problematiche molto variegata: questioni in materia fiscale sui finanziamenti dei progetti, norme sulla concorrenza, discriminazioni basate sul sesso, controversie contrattuali e pagamenti tardivi, mancanza di informazioni, ecc..

Tuttavia, particolarmente rilevante appare il ruolo assunto dal Mediatore in attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza nel 2000 dai Presidenti della Commissione, del Parlamento e dell'Unione. L'impegno del Mediatore diviene così strumento privilegiato per l'attuazione dei diritti fondamentali nelle istituzioni dell'Unione. È noto il caso in cui a seguito delle pressioni del Mediatore, la Commissione europea e il Parlamento hanno abolito l'utilizzo dei limiti d'età nei procedimenti di assunzione del personale. Particolare importanza assume poi l'opera del Mediatore europeo per l'attuazione del

Qualsiasi cittadino dell'UE ha il diritto di sottoporre al Mediatore europeo casi di cattiva amministrazione degli organi comunitari

diritto fondamentale ad una buona amministrazione: in tale prospettiva ha proposto un progetto di Codice europeo di buona condotta amministrativa approvato poi dal Parlamento nel 2001. Diviene essenziale così il ruolo del Mediatore per garantire un'amministrazione trasparente e responsabile assicurando l'accesso ai documenti amministrativi. In questo contesto le indagini del Mediatore hanno consentito che le procedure di assunzione del personale nelle istituzioni europee divenissero più trasparenti. In particolare, in virtù del suo intervento attualmente gli elenchi di riserva dei candidati vincitori sono pubblicati e i candidati possono verificare gli elaborati d'esame corretti. Estremamente frequenti sono infine le denunce relative al mancato rispetto degli obblighi contrattuali e ai ritardi nei pagamenti. L'attività del Mediatore in questo settore ha consentito non soltanto la puntuale osservanza degli obblighi assunti dalle istituzioni dell'Unione ma, in relazione ai pagamenti, ha indotto la Commissione ad impegnarsi a pagare entro 60 giorni il 95% di tutte le fatture regolari, rispetto al precedente 60%.

L'attività svolta nel primo decennio di attività dal Mediatore europeo assume dunque un rilievo assolutamente determinante in quanto le sue decisioni hanno modificato definitivamente le prassi amministrative delle istituzioni comunitarie. Invece, la "debolezza" del Mediatore (derivante dalla carenza di ogni potere nell'assumere decisioni vincolanti) ha favorito l'ampio uso degli strumenti c.dd. di soft law. La proposizione di osservazioni critiche e i contatti informali con le istituzioni e gli organi indagati, l'impiego della "psicologia istituzionale" nel costante perseguimento di un difficile equilibrio sono stati gli strumenti principali dell'azione del Mediatore; anche l'approccio non-legale adottato in talune circostanze è risultato utile ad evitare obiezioni di natura puramente legale da parte dell'istituzione indagata. Pertanto, deve riconoscersi all'ufficio del Mediatore europeo di aver contribuito sensibilmente in questi anni alla soluzione dei problemi conseguenti alle inefficienze dell'apparato burocratico dell'Unione, ma l'attività silentemente svolta sino ad oggi deve segnalarsi soprattutto per la capacità di incidere profondamente nell'evoluzione delle istituzioni e degli organismi europei verso la tutela dei diritti fondamentali della persona e per la costruzione di un principio di legalità comunitario assiologicamente orientato.

*Avvocato
mmarinaro@unisa.it*