

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Documento di seduta*

FINALE  
**A6-0276/2005**

29.9.2005

## **RELAZIONE**

sulla relazione annuale concernente le attività del Mediatore europeo nel 2004  
(2005/2136(INI))

Commissione per le petizioni

Relatore: Manolis Mavrommatis

**INDICE**

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
MOTIVAZIONE.....	9
PROCEDURA .....	15

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sulla relazione annuale concernente le attività del Mediatore europeo nel 2004 (2005/2136(INI))

*Il Parlamento europeo,*

- vista la relazione annuale concernente le attività del Mediatore europeo nel 2004,
  - visto l'articolo 195 del trattato CE,
  - visto l'articolo 43 della Carta dei diritti fondamentali,
  - visti la sua risoluzione del 17 novembre 1993 sulla democrazia, la trasparenza e la sussidiarietà e l'accordo interistituzionale sulle procedure di attuazione del principio di sussidiarietà; sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore; sulle modalità di funzionamento del Comitato di conciliazione previsto all'articolo 189 B del trattato CE<sup>1</sup>,
  - viste le sue precedenti risoluzioni sulle attività del Mediatore europeo,
  - visti gli articoli 112, paragrafo 1, e 195, paragrafo 2, del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per le petizioni (A6-0276/2005),
- A. considerando che la Carta dei diritti fondamentali è stata solennemente proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e che esiste la volontà politica di conferirle un carattere giuridico vincolante,
- B. considerando che, ai sensi dell'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali, ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione,
- C. considerando che, ai sensi dell'articolo 43 della Carta, "qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale 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, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali",
- D. considerando che l'anno in corso segna l'inizio del secondo mandato del Mediatore attuale, sig. Nikiforos Diamandouros, e al contempo (in settembre) il decimo anniversario dell'istituzione del Mediatore europeo,
- E. considerando che la relazione annuale del Mediatore per il 2004 è stata ufficialmente presentata al Presidente del Parlamento europeo l'8 marzo 2005 e che il Mediatore, sig. Nikiforos Diamandouros, ha presentato la propria relazione alla commissione per le petizioni il 10 maggio 2005 a Strasburgo,

---

<sup>1</sup> GU C 329 del 6.12.1993, pag. 132.

- F. considerando che nel 2004 si è avuto, rispetto all'anno precedente, un netto aumento (del 53%) del numero di denunce presentate al Mediatore europeo e che solo la metà di tale aumento (51%) è dovuta al fatto che i cittadini dei dieci nuovi Stati membri sono ora divenuti cittadini europei,
- G. considerando che il Mediatore europeo è un organo imparziale e al contempo offre ai cittadini una via di ricorso extragiudiziaria in seno all'Unione e che nel 2004 egli ha prestato un aiuto effettivo in quasi il 70% di tutti i casi sottoposti al suo esame, ivi comprese le denunce irricevibili,
- H. considerando che nel 2004 il Mediatore ha concluso 251 inchieste - 247 avviate a seguito di denunce e 4 inchieste d'iniziativa -; che 65 casi sono stati risolti dall'istituzione o dall'organo interessato a seguito della presentazione di una denuncia al Mediatore e che sono state proposte 12 soluzioni in via amichevole,
- I. considerando che il Mediatore ha deciso di presentare una relazione speciale (OI/2/2003/GG) al Parlamento europeo in risposta a una denuncia riguardante un caso in cui il Mediatore aveva ritenuto che il denunciante avesse subito condizioni di lavoro discriminatorie nel quadro dei servizi della Commissione, e in cui non era stata raggiunta alcuna soluzione amichevole e la Commissione non aveva accolto il suo progetto di raccomandazione,
- J. considerando che il fatto di presentare una relazione speciale al Parlamento europeo significa per il Mediatore disporre di uno strumento essenziale con cui poter cercare il sostegno del Parlamento europeo e della sua commissione per le petizioni al fine di dare soddisfazione ai cittadini i cui diritti siano stati violati e di promuovere il miglioramento degli standard dell'amministrazione europea;
- K. considerando che le inchieste del Mediatore danno spesso risultati positivi per i firmatari delle denunce e possono contribuire a migliorare la qualità dei servizi amministrativi,
- L. considerando che i molteplici commenti critici formulati dal Mediatore nella sua relazione per il 2004 in relazione a casi di cattiva amministrazione possono contribuire a impedire il ripetersi in futuro di errori o disfunzioni, grazie all'adozione e all'applicazione di opportune misure da parte delle istituzioni o degli altri organi dell'UE,
- M. considerando che il Parlamento europeo è stato oggetto di un commento critico a seguito della mancanza di misure adeguate per applicare la regolamentazione antitabagismo nei suoi edifici,
- N. considerando che il Mediatore ha continuato a sviluppare costruttive relazioni di lavoro con le istituzioni e gli organi dell'Unione mediante riunioni e eventi congiunti, per creare sinergie nel perseguimento degli obiettivi comuni,
- O. considerando che la relazione annuale rende conto degli sforzi effettuati dal Mediatore per ampliare e rendere più dinamica la rete dei mediatori nazionali e regionali nell'Unione, nei paesi candidati all'adesione, in Norvegia e in Islanda, sviluppando lo scambio di informazioni e la condivisione delle pratiche migliori, tenendo conto del fatto che i poteri esercitati dai mediatori e i loro campi d'azione e di responsabilità sono spesso molto

diversi,

- P. considerando che la partecipazione della commissione per le petizioni del Parlamento europeo a tale rete potrebbe agevolare la cooperazione pratica fra le istituzioni europee e i mediatori nazionali e regionali, viste le responsabilità diverse che loro competono,
- Q. considerando che nel 2004 il Mediatore ha moltiplicato le attività di comunicazione, in particolare le visite a carattere informativo, gli eventi pubblici, le conferenze e i colloqui con la stampa, per sensibilizzare ulteriormente i cittadini ai loro diritti nei confronti dell'amministrazione comunitaria,
- R. considerando che il 6 settembre 2001 il Parlamento europeo ha adottato all'unanimità il codice di buona condotta amministrativa dell'Unione europea, raccomandato in una relazione speciale del Mediatore nell'aprile 2000, e che la Commissione non ha sinora adottato tale codice,
- S. considerando che, in una lettera al Presidente del Parlamento europeo e in occasione di un incontro con il Presidente della Commissione e il Collegio dei Commissari, il sig. Diamandouros ha di recente auspicato che l'insieme delle istituzioni e degli organi adottino un approccio comune riguardo al codice di buona condotta amministrativa dell'Unione europea,
- T. considerando che nella sua relazione il Mediatore ribadisce la richiesta di revisione dello statuto che disciplina le sue attività,
  - 1. approva la relazione annuale per il 2004 presentata dal Mediatore europeo e si compiace della nuova presentazione e organizzazione delle materie che, oltre a fornire una visione d'insieme completa sui casi trattati e le inchieste condotte durante l'anno, contiene un'analisi tematica chiara e semplice;
  - 2. si compiace con l'ufficio del Mediatore che ha diversificato e modernizzato le pubblicazioni annuali, in funzione delle varie necessità di quanti presentano denunce, dei parlamentari, dei professionisti e del grande pubblico;
  - 3. si compiace della grande visibilità pubblica conseguita dal Mediatore nel cercare di informare i cittadini, e reputa che un'informazione qualitativamente migliore possa contribuire a far diminuire il numero di denunce non rientranti nelle competenze del Mediatore;
  - 4. esorta il Mediatore europeo a portare avanti il suo lavoro e a promuovere le sue attività all'insegna dell'efficacia e della flessibilità, in modo che i cittadini vedano in lui il guardiano della buona amministrazione delle istituzioni europee;
  - 5. constata che, sebbene si sia verificato un aumento delle denunce pervenute al Mediatore, il 75% circa di esse non sono di sua competenza, dal momento che nella maggior parte dei casi sono le autorità nazionali (responsabili dell'applicazione del diritto comunitario) ad essere il bersaglio dei firmatari;

6. invita il Mediatore a precisare il concetto di cattiva amministrazione<sup>1</sup> con riferimento sia alle istituzioni e agli organi a cui si applica, mediante elaborazione di un elenco rigoroso ed esaustivo, sia alle questioni che possono essere oggetto di denunce, escludendo in modo categorico quelle che sono di competenza delle autorità degli Stati membri;
7. esorta il Mediatore a continuare a inviare direttamente al livello nazionale o locale più adeguato, attraverso la rete, in osservanza del principio di sussidiarietà, le denunce che non sono di sua competenza;
8. sostiene il Mediatore nella sua intenzione di aumentare, nella misura del possibile, il numero di proposte di soluzione amichevole;
9. esorta il Mediatore a deferire alla commissione per le petizioni affinché sia discusso in una delle sue riunioni, ascoltando se del caso il parere del firmatario della denuncia, qualsiasi rifiuto opposto dall'istituzione o dall'organo a una soluzione amichevole o a un progetto di raccomandazione;
10. osserva che sette casi sono stati chiusi dopo che l'istituzione interessata aveva accettato il progetto di raccomandazione e che un caso ha dato luogo a una relazione speciale (OI/2/2003/GG);
11. accoglie con favore la relazione speciale del Mediatore (OI/2/2003/GG) e raccomanda alla Commissione, come forma di rispetto per i diritti dei cittadini europei e a beneficio della qualità dell'amministrazione europea, di riesaminare le norme concernenti l'assunzione degli addetti stampa delle delegazioni nei paesi terzi;
12. invita il Mediatore ad essere presente nella commissione per le petizioni tutte le volte che sottopone una relazione speciale al Parlamento, in attuazione dell'articolo 195 del suo regolamento, e ritiene che il Parlamento dovrebbe in linea generale adottare una posizione su tali relazioni, mediante approvazione di una relazione separata corredata di una risoluzione;
13. approva l'iniziativa del Mediatore volta a far sì che le istituzioni europee accettino un termine più breve per l'esame delle denunce concernenti un rifiuto di accesso ai documenti ed esorta il Consiglio ad accettare tale proposta;
14. invita tutte le istituzioni e gli organi comunitari a interpretare nel modo più ampio possibile le disposizioni del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione<sup>2</sup>; esorta in particolare la Commissione a non opporsi alla divulgazione dei propri documenti per il fatto che sono destinati a un uso interno;
15. sollecita la Commissione ad esaminare le denunce d'infrazione in un termine di tempo ragionevole;

---

<sup>1</sup> Nella relazione annuale del 1997 il Mediatore ha proposto la definizione seguente: *Si è in presenza di cattiva amministrazione quando un organismo pubblico non opera conformemente a una norma o a un principio per esso vincolante.*

<sup>2</sup> GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

16. esorta la Commissione ad adottare misure per porre termine all'attuale situazione che vede le istituzioni e gli organi applicare codici di condotta diversi e la invita ad adottare il codice europeo di buona condotta amministrativa;
17. invita le parti di un'inchiesta del Mediatore a citare nella propria corrispondenza gli articoli pertinenti del codice europeo e invita tutte le istituzioni e gli organi comunitari a contribuire alla sua revisione e a riferire al Mediatore in ordine all'applicazione del codice, conformemente all'articolo 27;
18. ricorda che la Commissione dovrebbe dare avvio ai lavori preparatori per la presentazione di una legge sulla buona amministrazione;
19. conferma la necessità di una revisione dello statuto del Mediatore, adottato il 9 marzo 1994, alla luce degli sviluppi verificatisi nel corso dell'ultimo decennio, compresi i poteri di investigazione dell'Ufficio europeo di lotta antifrode (OLAF) e l'adozione del regolamento (CE) n. 1049/2001;
20. propugna l'ampliamento e il rafforzamento del sistema dei ricorsi non giurisdizionali, che offre ai cittadini uno strumento alternativo all'azione giudiziaria sotto forma di decisioni e raccomandazioni che non sono giuridicamente vincolanti e non costituiscono misure coercitive;
21. esorta il Mediatore a utilizzare i propri poteri di raccomandazione e, all'occorrenza, a elaborare una relazione speciale ex articolo 195, paragrafo 2, in caso di denunce relative a violazioni di diritti iscritti nella Carta dei diritti fondamentali, nonché a cooperare strettamente con il Parlamento europeo e la futura Agenzia europea per i diritti fondamentali, al fine di trovare il rimedio più adeguato;
22. apprezza la stretta collaborazione instaurata dal Mediatore europeo con i propri omologhi nazionali, regionali e locali, in particolare grazie alla rete europea dei mediatori, che è ormai diventata un meccanismo operativo per un esame rapido ed efficace delle denunce dei cittadini;
23. ritiene che l'inserimento nella rete della commissione per le petizioni del Parlamento europeo consentirà di moltiplicare e approfondire i suoi contatti regolari con le commissioni per le petizioni dei parlamenti nazionali e i mediatori degli Stati membri;
24. plaude agli sforzi del Mediatore volti a far conoscere il proprio ruolo ai cittadini e a informarli sui loro diritti mediante distribuzione di supporti informativi, visite negli Stati membri e conferenze;
25. esorta l'Ufficio europeo di selezione del personale (EPSO) a rispettare le norme e le prassi in materia di apertura e trasparenza nelle procedure di assunzione e, in particolare, ad attenersi all'articolo 4 del codice europeo di buona condotta amministrativa al momento di motivare le proprie decisioni;
26. si compiace delle buone relazioni di lavoro fra l'ufficio del Mediatore e la commissione per le petizioni, compreso il processo di reciproco trasferimento dei casi;

27. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione e la relazione della commissione per le petizioni al Consiglio, alla Commissione, al Mediatore europeo, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri e ai mediatori o agli organi equivalenti negli Stati membri.



## MOTIVAZIONE

### *Antefatti*

Il primo mediatore nazionale ("Justitie") dell'età moderna fu istituito dalla Costituzione svedese nel 1809. Nel corso degli anni '70 il Parlamento europeo, poco prima di essere eletto a suffragio universale, invitò la Commissione a prendere in considerazione la possibilità di creare un mediatore comunitario per cercare di porre rimedio alla complessità della sua struttura burocratica. E' opportuno citare la relazione sulla nomina di un mediatore per la CE di Sir Derek Walker-Smith, presentata a nome della commissione giuridica e adottata in plenaria il 6 aprile 1979. In tale documento precursore<sup>1</sup>, la commissione sottolineava che, laddove esiste un'amministrazione o una funzione pubblica europea, il mediatore può riuscire a personificare, se non ad umanizzare, la burocrazia europea agli occhi dei cittadini.

Tale idea sarà ripresa dalla relazione definitiva del comitato Adonnino, pubblicata nel 1985<sup>2</sup>, dove il mediatore viene proposto come uno dei simboli, con la bandiera, l'emblema e l'inno, di una nuova cittadinanza europea. Bisognerà tuttavia attendere la Conferenza intergovernativa del 1991, i cui lavori condurranno al trattato di Maastricht, perché il compromesso proposto dal Lussemburgo sulla creazione di un Mediatore europeo competente per i casi di cattiva amministrazione delle istituzioni e degli organi comunitari sia accettato dai Dodici.

Il primo titolare della carica, il finlandese. Jacob Söderman, è stato nominato nel luglio 1995. Prima del termine del suo secondo mandato, il sig. Söderman è andato in pensione ed è stato sostituito dal sig. Nikoforos Diamandouros, greco, nell'aprile 2003. L'11 gennaio 2005 il sig. Diamandouros è stato rieletto dal Parlamento europeo ed eserciterà le proprie funzioni nel corso della sesta legislatura.

### *La funzione del Mediatore europeo dopo i primi dieci anni di vita*

*In medio stat virtus*, tale detto dei filosofi scolastici del Medio Evo ben si addice al Mediatore europeo che quest'anno si accinge a festeggiare il decimo anniversario della sua attività. Il ruolo del Mediatore europeo, in origine concepito come un "commissario parlamentare" investito di funzioni essenzialmente consultive e di controllo, si è rapidamente sviluppato, soprattutto nei fatti, tanto che oggi il Mediatore si presenta come un meccanismo di controllo esterno dell'amministrazione pubblica europea, rivelatore dei disfunzionamenti ricorrenti.

A titolo di esempio, si riportano alcune cifre: dal 1995 e fino al 2002 il tasso medio di aumento delle denunce è stato del 17,9%<sup>3</sup>; nel 2004 il tasso era cinque volte superiore a quello dell'anno precedente (10%). Per quanto riguarda la pertinenza delle denunce coperte dal mandato del Mediatore, si può sin dall'inizio constatare che le denunce non ammissibili superano il 70%: il 78% nel 1995, il 73% nel 1999 e il 75% nel 2003. Infine, nel caso dei progetti di raccomandazioni e di relazioni speciali, fino al 2003 essi erano rispettivamente 58

<sup>1</sup> Relazione sulla nomina di un mediatore per la Comunità da parte del Parlamento europeo, presentata nel 1979 dalla commissione giuridica, CE, (1979), GU C 29/79.

<sup>2</sup> Comitato CE Adonnino, "Un'Europa delle persone", in "Bollettino delle Comunità europee", supp. 7/85.

<sup>3</sup> The international Ombudsman Yearbook, volume 6/2002, pag. 161.

e 8, con un ritmo costante a partire dall'anno 2000.

### *Analisi delle denunce esaminate nel 2004*

Il bilancio dell'anno scorso (2004) dimostra che l'istituzione ha già raggiunto l'età matura: **3.276** esposti pervenuti durante quell'anno (ovvero un aumento del **53%** rispetto al 2003), 3.536 dei quali provenienti da privati e 190 da associazioni e da imprese. Il vertiginoso aumento delle denunce non è dovuto unicamente all'allargamento: 657 denunce provengono dai dieci nuovi Stati membri, e ciò equivale al **51%** del tasso di aumento nel 2004, mentre il restante 49% corrisponde a denunce provenienti dai 15 vecchi Stati membri e da paesi terzi.

Le denunce provengono per lo più dai cittadini dei paesi seguenti: 482 dalla Spagna (12,9%), 464 dalla Germania (12,4%), 303 dalla Francia (8,1%), 285 dalla Polonia (7,6%), 269 dall'Italia (7,2%), 268 dal Belgio (7,2%) e 195 dal Regno Unito (5,2%). Tuttavia, rispetto alla popolazione dell'UE, la classifica geografica delle denunce è parzialmente diversa: tedeschi (18%), francesi (13,5%), britannici (13%), italiani (12,6%), spagnoli (9,2%), polacchi (8,3%) e olandesi (3,5%).

### *Ammissibilità ed esame delle denunce*

**2.730** denunce (74,8%) non sono di competenza del Mediatore e, in particolare, non riguardano un'istituzione o un organo comunitario (91,4%) o non riguardano un caso di cattiva amministrazione (6,2%). **919** denunce (25,2%) rientrano invece nelle competenze del Mediatore: 490 sono state dichiarate ammissibili, mentre 147 non hanno dato luogo a un'inchiesta. Di conseguenza, le denunce presentate nel 2004 che hanno dato luogo a un'inchiesta sono **343, ovvero il 10% circa del totale**. La mancanza di pratiche amministrative preliminari o l'incertezza sull'autore o sull'oggetto sono fra le ragioni più frequenti per dichiarare una denuncia inammissibile.

Nel 2004 il Mediatore ha nel complesso esaminato **534** inchieste: **351** nuove, **8** delle quali d'iniziativa, e **183** riportate dagli anni precedenti.

Delle denunce che hanno dato luogo a un'inchiesta\*, **375** erano state presentate nei confronti della Commissione europea (69%), **58** nei confronti dell'Ufficio di selezione del personale CE (10,7%), **48** del Parlamento europeo (8,9%) e **22** del Consiglio dell'Unione europea (7,2%).\* Talune inchieste riguardano più di un'istituzione o più di un organo.

La piramide delle categorie di atti di cattiva amministrazione che giustificano un'inchiesta si compone dei seguenti strati: mancanza di trasparenza o rifiuto di dare informazioni (22%), discriminazione (19%), ritardi evitabili (12%), difetti di procedura (9%), ingiustizia o abuso di potere (7%), mancato rispetto degli obblighi di cui all'articolo 226 del trattato CE (7%), negligenza (6%) ed errore di diritto (5%).

Oltre alle inchieste avviate, il Mediatore ha consigliato (in 2.117 casi) il firmatario di trasmettere la propria denuncia al mediatore nazionale o regionale (906 casi) o di inviare una petizione al Parlamento europeo (179 casi) o ancora di prendere contatto con la Commissione europea (359 casi); inoltre, il Mediatore stesso ha effettuato dei rinvii (71 denunce) ad altri mediatori (54), alla commissione per le petizioni del PE (13) o alla Commissione europea (4).

Infine, nel 2004 il Mediatore ha chiuso **251** inchieste, 4 delle quali avviate di propria iniziativa. Per quanto riguarda le decisioni definitive, a parte quelle (**113, ovvero il 44,3%**) che sottolineano l'assenza di cattiva amministrazione, **65** constatano che la causa è stata regolata dall'istituzione a seguito della presentazione di denuncia, **5** contengono soluzioni in via amichevole, **36, ovvero l'1% circa del totale**, sono corredate di un commento critico nei confronti dell'istituzione, **7** comprendono un progetto di raccomandazione approvato dall'istituzione e **1** verte su una relazione speciale al PE, in mancanza di una risposta soddisfacente dell'istituzione al progetto di raccomandazione.

### *Analisi tematica*

La relazione per il 2004 offre diverse chiavi di lettura. In particolare, i capitoli II e III forniscono un panorama completo dell'esame delle denunce e, al contempo, uno schema tematico o una ripartizione che segue la tipologia delle decisioni di chiusura delle inchieste. In particolare, il capitolo III riporta oltre un quinto delle decisioni di chiusura nel 2004.

Uno dei casi frequenti per cui si fa ricorso al Mediatore è quello del regolamento riguardante l'accesso del pubblico ai documenti (1049/2001 del 30 maggio 2001). Nel 2004, il Mediatore ha trovato una soluzione a **11** denunce in tale ambito, **9** delle quali presentate nei confronti della Commissione e le restanti **2** nei confronti dell'OLAF e del Consiglio. Egli ha fatto ad esempio in modo che la Commissione offra una soluzione in via amichevole sotto forma di un elenco dei documenti relativi ai negoziati sugli investimenti nel quadro dell'OMC per consentire al firmatario della denuncia, la cui domanda di documenti era piuttosto vaga, di ripresentare una domanda più precisa. Oppure, pur non avendo constatato cattiva amministrazione, il Mediatore ha comunque formulato delle osservazioni: accordando alla Commissione il diritto di rifiutare l'accesso a parti di un rapporto di missione dell'Ufficio alimentare e veterinario, egli ha d'altronde proposto che in futuro le informazioni confidenziali siano trattate separatamente dal resto del rapporto per facilitare l'accesso parziale. In altri casi il Mediatore ha formulato delle critiche: ad esempio, nel caso delle norme del PE in materia di tirocini, che possono essere modificate in modo da prevedere la pubblicità delle liste delle persone selezionate che hanno accettato l'offerta di tirocinio, conformemente a quanto auspicato dal firmatario di una denuncia.

Un altro settore riguarda le lacune delle attività della Commissione in qualità di custode del trattato, in particolare nel quadro del controllo dell'applicazione del diritto comunitario. Il capitolo III illustra tre decisioni di tale categoria, i cui temi più spesso oggetto di ricorso riguardano le omissioni di registrazione delle denunce, i ritardi eccessivi e le omissioni durante la fase istruttoria dei fascicoli. Un esempio: il Mediatore ha formulato dei commenti critici relativamente a omissioni nella registrazione delle denunce. In risposta, la Commissione ha promesso di rispettare in futuro le norme di chiarezza e di trasparenza e, in particolare, si è impegnata a fornire le ragioni del rifiuto di registrazione di una denuncia. Inoltre, a seguito di un progetto di raccomandazione, la Commissione ha accettato di conformarsi alle norme di procedura stabilite in una comunicazione destinata al Parlamento e al Mediatore e concernente le relazioni con il firmatario in materia di infrazione al diritto comunitario. In un altro caso, il Mediatore ha formulato un'osservazione supplementare affinché la Commissione migliori l'intelligibilità delle ragioni che giustificano la decisione di chiusura dell'esame di una denuncia in base all'articolo 226. La Commissione ha d'altronde formulato le proprie scuse a un firmatario per non avergli accordato il diritto di risposta contro

una decisione di chiusura.

Un'altra categoria di denunce è legata alla concessione e alla gestione dei contratti e delle sovvenzioni. Il capitolo III riporta nove decisioni relative a tale categoria. In una causa la Commissione, in fallo per quanto riguardava la responsabilità precontrattuale, ha accettato un progetto di raccomandazione che attribuisce al firmatario della denuncia un compenso a titolo gratuito. In un'altra causa, grazie alla denuncia presentata al Mediatore, la Commissione ha prontamente rettificato un errore di lettura di un timbro postale, a causa del quale una proposta del firmatario era stata ingiustamente respinta. In un terzo caso, relativo all'annullamento di un contratto per mancanza di rispetto degli obblighi contrattuali da parte di una società, il Mediatore ha ritenuto insufficiente il semplice riferimento ai risultati di un'inchiesta dell'OLAF nell'atto di notifica inviato alla firmataria dalle istituzioni comunitarie. D'altronde, il Mediatore ha attirato l'attenzione della Commissione su un principio generale in materia di concessione delle sovvenzioni: la necessità di cercare un corretto equilibrio fra gli interessi dei privati e l'interesse pubblico generale.

Le assunzioni e i rapporti di lavoro delle istituzioni e degli organi comunitari danno luogo a tutta una serie di denunce del personale. Il capitolo III contiene 15 decisioni in tale ambito e ciò ha dato al Mediatore l'opportunità di intervenire su questioni d'importanza generale. E' il caso dei commenti critici formulati nei confronti del Parlamento a seguito della mancata applicazione delle regole in materia di tabagismo nei suoi edifici, a seguito di una denuncia presentata dal personale. Il Mediatore ha in particolare espresso la propria divergenza di opinione rispetto a quella del Parlamento, stando alla quale la questione del non rispetto delle regole di coabitazione fra fumatori e non fumatori dipende dal senso di responsabilità di ogni individuo. L'Ufficio di presidenza del Parlamento europeo ha fatto propria la critica del Mediatore e ha deciso di anticipare di due anni il divieto totale di fumare e di rafforzare la vigilanza sul rispetto dei limiti già in vigore.

### ***La cooperazione interistituzionale***

La cooperazione fra il Mediatore e l'istituzione o l'organo nei confronti del quale è stata presentata la denuncia è indispensabile per ripristinare la fiducia del cittadino nel rispetto dei principi di buona amministrazione a livello europeo. D'altronde, il codice di buona condotta amministrativa adottato nel 2001 dal Parlamento prevede che i compiti previsti da tali principi possano essere effettuati anche tramite il Mediatore (articolo 26). Pertanto, il Mediatore chiede il sostegno del Parlamento europeo per ottenere la cooperazione della Commissione (oggetto del 70% delle inchieste) per tutte le cause che in futuro saranno oggetto di ricorso (pag. 46 della relazione). La commissione per le petizioni condivide tale posizione e sostiene parimenti il Mediatore, il quale intende aumentare le proprie proposte di soluzione in via amichevole, per facilitare l'adozione delle misure correttive in caso di cattiva amministrazione.

### ***Applicazione e revisione del codice europeo***

La commissione per le petizioni deplora il fatto che, nonostante abbia ribadito la propria richiesta alle competenti autorità comunitarie di applicare i progetti di raccomandazione del Mediatore e di dar seguito ai suoi commenti critici (par. 9 risoluzione De Rossa), non si sia verificato un effettivo cambiamento di approccio nella lotta sistematica contro gli atti o i comportamenti di cattiva amministrazione. D'altronde, la Commissione continua ad attenersi

al proprio codice, senza prestare ascolto a tutti gli inviti (il più recente al par. 21 della risoluzione De Rossa) ad adottare e ad applicare il codice europeo di buona condotta amministrativa, il solo a beneficiare delle misure di informazione al pubblico, ai sensi del suo articolo 25. Agendo in tal modo, l'Esecutivo europeo favorisce l'incertezza e l'incoerenza del sistema di gestione dei rapporti con i cittadini.

Per tutte queste ragioni la commissione per le petizioni esorta la Commissione ad adottare delle misure che pongano termine alla situazione attuale in cui le istituzioni e gli organi applicano codici di condotta diversi. D'altronde, essa invita le parti interessate da un'inchiesta del Mediatore a citare nella propria corrispondenza i pertinenti articoli del codice europeo per escludere qualsiasi caso di cattiva amministrazione. Infine, essa coglie l'occasione per invitare tutte le istituzioni a contribuire alla revisione del codice europeo, come prevede l'articolo 27 dello stesso.

***Accorciamento delle scadenze e spiegazioni esaustive***, in caso di non rispetto di scadenze ragionevoli.

La commissione per le petizioni approva l'intervento del Mediatore volto a far accettare alle istituzioni europee una scadenza più breve dell'esame delle denunce riguardanti un rifiuto di accesso ai documenti ed esorta il Consiglio ad accettare tale proposta. D'altronde, essa deplora il fatto che talune istituzioni non siano in grado di fornire spiegazioni convincenti quanto alla loro inattività durante lunghi periodi (di quasi due anni: cause 2185/2002/IP e 2204/2002/MF, contro la Commissione). La commissione sostiene i commenti critici formulati dal Mediatore su tale evidente mancanza di zelo e consiglia un'applicazione per analogia delle misure previste dall'articolo 17, paragrafo 2, del codice europeo in caso di decisione su questioni complesse.

### ***Riflessioni sull'evoluzione del ruolo del Mediatore europeo***

Dopo ogni lettura della relazione annuale del Mediatore è d'obbligo constatare l'elevata percentuale di denunce che non rientrano nelle sue competenze (74,8% nel 2004) (75% nel 2003) (72% nel 2002) e (80% nel 1995); inoltre, la stragrande maggioranza di esse non riguarda un'istituzione comunitaria, né un organo comunitario. Nell'attuale contesto di riflessione sul deficit pedagogico da parte delle istituzioni europee e dei governi nazionali nei confronti dei popoli dell'Unione e dopo il doppio insuccesso, in Francia e nei Paesi Bassi, del referendum sul trattato costituzionale europeo, il Mediatore europeo, nonché la commissione per le petizioni, sono invitati a mettere a profitto la propria vocazione al dialogo con i cittadini. È in particolare necessario che essi spieghino in modo semplice e chiaro quali sono le loro rispettive competenze e quali i criteri fondamentali (di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità) per riconoscere il punto da cui iniziano e quello fino a cui giungono i "poteri europei", nonché la portata e, di conseguenza, i limiti del controllo, degli atti amministrativi nazionali che rientrano nella sfera di competenza dell'Unione.

In tale ottica, le iniziative del Mediatore europeo che fanno capo a un concetto proattivo del suo mandato devono essere incoraggiate. In tale ruolo l'attuale Mediatore ha dimostrato di ben conoscere le proprie possibilità e ha proposto di intensificare la cooperazione con i propri omologhi nazionali mediante inchieste comuni o l'attivazione di una linea telefonica che dia accesso alla rete dei mediatori; d'altronde, egli intende altresì avviare una maggiore quantità di inchieste di iniziativa e promuovere le norme più elevate in materia di amministrazione

pubblica europea.

Lo statuto che disciplina le attività del Mediatore risale alla decisione parlamentare del 9 marzo 1994. Per tale ragione il sig. Diamandouros ribadisce la domanda di revisione dello statuto volta fra l'altro a investire il Mediatore di più ampi poteri d'inchiesta, in particolare per quanto riguarda l'accesso ai documenti e l'audizione di testimoni.

Pur confermando la necessità di tale iniziativa, la commissione per le petizioni rileva che è fondamentale mantenere la posizione di imparzialità di questo organo di influenza e di conciliazione fra amministrazione pubblica europea e i cittadini, organo che offre rimedi di natura extragiudiziaria. D'altronde, a prescindere dall'incertezza che aleggia sulla sorte del trattato costituzionale, non sembra opportuno accordargli l'accesso ai mezzi di ricorso giurisdizionali. In realtà, il fatto che il Mediatore europeo abbia sempre dimostrato di preferire l'interpretazione della normativa comunitarie data dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee non implica che egli possa sollecitare il giudizio di tale Istituzione sugli aspetti più delicati delle cause che esamina, come nel caso delle questioni di principi che vertono sulla violazione dei diritti fondamentali.

Il Parlamento ha or ora adottato la relazione d'iniziativa Gál<sup>1</sup> sulla promozione e la protezione dei diritti fondamentali e, in tale contesto, evoca il diritto di ricorso delle istituzioni dinanzi alla Corte nell'interesse della legge, sostenendo che in tal modo l'Istituzione stessa può "farsi avvocato dei diritti dei cittadini quando i diritti fondamentali rischiano di essere intaccati da un atto dell'Unione". Il Mediatore potrebbe così svolgere il proprio ruolo denunciando, mediante rapporti speciali, i casi di cattiva amministrazione suscettibili di costituire una violazione dei diritti fondamentali, o porre in evidenza nella propria relazione annuale i casi sintomatici di un disfunzionamento non episodico della burocrazia europea, in particolare alla luce dei principi e delle regole di procedura sulla buona amministrazione e la trasparenza consacrati agli articoli 41 e 42 della Carta dei diritti fondamentali. In tale ottica il Mediatore europeo potrà cooperare in modo fecondo con la futura Agenzia dei diritti fondamentali e svolgere un importante ruolo nella struttura a più livelli, "reti di reti", prefigurata nella relazione citata, onde evitare sovrapposizioni di attività ad opera di organi diversi.

Infine, la commissione per le petizioni condivide la richiesta del Mediatore rivolta alla Commissione europea di proporre una normativa volta a promuovere la buona amministrazione nelle istituzioni e negli organi dell'Unione. Essa tuttavia sottolinea che tale iniziativa non è indispensabile qualora la Commissione adotti il codice europeo per i propri servizi. Pertanto, il Parlamento europeo esorta il nuovo Esecutivo presieduto dal sig. Barroso ad applicare senza indugio tutte le misure necessarie per dimostrare che, malgrado l'incertezza politica sull'avvenire dell'Unione, esso intende effettivamente lanciare il piano D per la democrazia e il dialogo con i cittadini, annunciato in occasione della sessione plenaria di giugno a Strasburgo, affinché l'Unione superi la crisi di fiducia dei cittadini nei confronti delle loro istituzioni.

---

<sup>1</sup> Relazione d'iniziativa (INI 2005/2007) sulla promozione e la tutela dei diritti fondamentali: il ruolo delle istituzioni nazionali ed europee, inclusa l'Agenzia dei diritti fondamentali, adottata il 26.5.2005.

## PROCEDURA

<b>Titolo</b>	Relazione annuale concernente le attività del Mediatore europeo nel 2004	
<b>Numero di procedura</b>	2005/2136(INI)	
<b>Base regolamentare</b>	Articoli 112, paragrafo. 1 e 195, paragrafo. 2	
<b>Commissione competente per il merito</b> <b>Annuncio in Aula</b>	PETI 4.7.2005	
<b>Commissione(i) competente(i) per parere</b> Annuncio in Aula		
<b>Pareri non espressi</b> Decisione		
<b>Cooperazione rafforzata</b> Annuncio in Aula		
<b>Relatore</b> Nomina	Manolis Mavrommatis 17.3.2005	
<b>Relatore sostituito</b>		
<b>Esame in commissione</b>	14.7.2005	
<b>Approvazione</b>	13.9.2005	
<b>Esito della votazione finale</b>	favorevoli: 17 contrari: 0 astensioni: 0	
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Robert Atkins, Mairead McGuinness, Manolis Mavrommatis, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Andreas Schwab, Richard Seeber, Rainer Wieland, Michael Cashman, Proinsias De Rossa, Alexandra Dobolyi, Maria Matsouka, Janelly Fourtou, Diana Wallis, David Hammerstein Mintz, Marcin Libicki, Roger Helmer.	
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Marie-Hélène Descamps	
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>		
<b>Deposito – A[6]</b>	29.9.2005	A6-0276/2005