

CRIO **PAPERS**

N°. 37

**FEDERICO
MIRABELLA**

**COMPITI E POTERI DEL
MEDIATORE EUROPEO**

© 2017 Federico Mirabella

CRIO Papers A Student-Led Interdisciplinary Paper Series

ISSN: 2037-6006

The School of Laws
University of Catania
Villa Cerami I – 95124 Catania Italy

Series Editor

Rosario Sapienza

Editorial Team Leader

Adriana Di Stefano

Editorial Board

Claudia Abbate, Giuseppe Asaro, Elena Caruso, Claudia Cinnirella,
Alessandro Coci, Giulia Cristiano, Federica Gentile, Giorgia Lo Tauro, Laura
Mascali, Elisabetta Mottese, Maria Pappalardo, Giuliana Quattrocchi, Chiara
Salamone

Student Editorial Staff

Emiliano Bellia, Salvatore Bombello, Ginevra Bonafede, Roberta Brancato,
Marcella Catanzaro, Giuseppe Corsaro, Marco Fisicaro, Claudia Fiorella
Santonocito, Sergio Vittorio Scuderi

Graphic Project

Ena Granulo www.studioen.it

Il presente saggio è il frutto della rielaborazione di alcuni capitoli della tesi di laurea dell'autore che può essere consultata all'indirizzo:

<https://www.tesionline.it/tesi/52917/Il-ruolo-dell'European-Ombudsman-nell'Ordinamento-dell'Unione-Europea>

1. Caratteri istituzionali del Mediatore europeo

La base normativa dell'Ombudsman europeo è costituita dagli articoli 20, 24 e 228 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), dall'articolo 43 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nonché dallo Statuto del Mediatore e dalle sue disposizioni di attuazione. Nonostante la figura non venga menzionata all'interno dell'articolo 13 del Trattato sull'Unione Europea (TUE), è comunque ormai assodato che debba essere considerata *al pari* di un'istituzione. Il Tribunale infatti, all'interno della sentenza *Frank Lamberts c. Mediatore Europeo*, precisa che "il termine «istituzione» [...] non va inteso nel senso che comprende le sole istituzioni della Comunità elencate nell'art. 13 TUE, bensì nel senso che include altresì [...] ogni altro organismo comunitario istituito dal Trattato con il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi della Comunità"¹.

Stando all'articolo 228 TFUE ed agli articoli da 6 a 11 dello Statuto, il Mediatore europeo è eletto a maggioranza dal Parlamento, a seguito dell'elezione dello stesso e per la durata della legislatura, tra i candidati della lista presentata dalla Commissione per le Petizioni. L'Ombudsman viene scelto tra i cittadini in possesso dei diritti civili e politici, che offrano piena garanzia di indipendenza e che soddisfino le condizioni richieste nel rispettivo Stato per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali o siano comunque in possesso di esperienza e competenza notorie per

¹ Punto 49 della sentenza T209/00. Benché tale definizione venga formulata in riferimento all'articolo 340(2) TFUE, sarebbe comunque possibile estenderne la portata a livello generale nel sistema dell'Unione. Si veda *infra* al paragrafo 4.

l'assolvimento delle funzioni di Mediatore². Il mandato è rinnovabile e, fin ora, è sempre stato rinnovato, probabilmente in ragione sia dell'opportunità di una certa continuità nella gestione dell'istituto, sia, soprattutto, dell'autorevolezza e stima ispirata da chi è stato chiamato a ricoprire l'incarico.

Una volta eletto, l'Ombudsman si impegna solennemente davanti alla Corte di Giustizia ad esercitare le proprie funzioni nella massima indipendenza, con totale imparzialità e nell'interesse dell'Unione e dei suoi cittadini. Ciò comporta l'impossibilità di sollecitare o accettare istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo nazionale o europeo e di doversi astenere, per tutta la durata del mandato, dal compiere atti incompatibili con i caratteri del ruolo ricoperto, nonché dall'esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno, o un'ulteriore funzione politica o amministrativa. L'articolo 9(2) dello Statuto sancisce inoltre che, anche dopo la cessazione delle proprie funzioni, egli si impegna a rispettare "gli obblighi derivanti dalla sua carica e in particolare i doveri di onestà e riserbo per quanto riguarda l'accettare [...] determinate funzioni o vantaggi".

Il Mediatore cessa di esercitare tale funzione alla scadenza del mandato oppure a seguito di dimissioni volontarie o d'ufficio. Salvo quest'ultimo caso, il dimissionario resta in carica fino alla sua sostituzione, che deve avvenire entro un termine di tre mesi a decorrere dall'inizio della vacanza del posto e per il periodo ancora da coprire sino al termine della legislatura.

² L'utilizzo della congiunzione "o" implica la possibilità di poter ricoprire il ruolo pur essendo privi della qualificazione su un piano giuridico. È chiaro però che l'esperienza maturata debba essere tale da fornire le conoscenze giuridiche necessarie per svolgere un'attività complessa come quella in questione. La precisazione non è fine a se stessa alla luce del fatto che, fin ora, il Mediatore è sempre stato scelto tra personalità che hanno accumulato esperienza ricoprendo il ruolo di Ombudsman a livello nazionale.

Qualora invece l'Ombudsman non risponda più alle condizioni necessarie o abbia commesso una colpa grave, può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di Giustizia, su richiesta del Parlamento europeo e dopo aver potuto esprimersi in contraddittorio al fine di motivare il proprio operato.

Il budget del suo ufficio è stato reso indipendente da quello del Parlamento a partire dal 1° Gennaio del 2000³, divenendo parte del bilancio complessivo, e la sua retribuzione, le indennità ed il trattamento di quiescenza sono stati assimilati a quelli di un giudice della Corte di Giustizia. Il Segretariato, all'interno del quale l'Ombudsman nomina il principale responsabile, è composto da un organico il cui numero è fissato ogni anno nel quadro della procedura di bilancio. Prendendo le mosse da quanto sostenuto da Söderman - il primo Mediatore - il controllo esterno da parte del Parlamento, nel momento in cui viene analizzata la relazione annuale, ha la funzione di assicurare che il comportamento dei membri del Segretariato sia conforme a regolamenti e normative applicabili ai funzionari ed agli agenti delle altre istituzioni⁴. Tuttavia, ciò che maggiormente importa ai fini dell'analisi del buon andamento dello staff è la capacità dell'ufficio di far fronte alla mole di denunce ricevute e, in definitiva, di soddisfare le aspettative dei cittadini che decidono di rivolgersi all'Ombudsman, anziché alla Corte di Giustizia. Con l'obiettivo di superare il livello degli standard europei ed essere un esempio per l'amministrazione dell'Unione nel suo complesso, sono state istituite delle

³ Già dal 1997 la totalità delle spese del Segretariato era coperta dal budget accordato annualmente da un'intesa tra Parlamento ed Ombudsman, ma ancora non poteva parlarsi di totale indipendenza in quanto l'Assemblea aveva voce in capitolo, anche se mossa dal solo l'intento di evitare duplicazioni delle voci di bilancio e spese non necessarie.

⁴ Così come stabilito nell'articolo 11(2) dello Statuto.

procedure interne di controllo qualità del servizio offerto⁵ e sono stati spesso proposti sondaggi sia a semplici cittadini che ad esperti esterni e persino ai rappresentanti delle altre istituzioni.

2. Buona e cattiva amministrazione

Appare ora doveroso precisare cosa si intenda con il termine *maladministration* e come, nel corso del tempo, il concetto si sia evoluto, specificato e riempito di contenuto. L'operazione non rappresenta un esercizio dottrinale fine a sé stesso, ma costituisce un'operazione essenziale per comprendere a fondo quali siano l'oggetto ed i limiti dell'attività dell'Ombudsman.

Né il Trattato, né lo Statuto offrono una definizione, per cui tutt'oggi, come all'inizio del mandato del primo Mediatore, non è possibile rinvenire una incontestabile base giuridica su cui fondare il ragionamento. Appare innanzitutto necessario ripercorrere i primi passi compiuti da Söderman, il cui atteggiamento legalistico appare chiaramente connaturato alla sua persona, ma, in questo contesto, dettato soprattutto dalla necessità di muoversi con prudenza: le sue scelte avrebbero infatti avuto la conseguenza di fissare tanto il contenuto del concetto, quanto i confini del proprio mandato. Se in chiave positiva è stato osservato che per tale operazione godeva di "mani relativamente libere"⁶, è innegabile che il tutto sia stato compiuto senza alcuna guida normativa, in un clima caratterizzato

⁵ Per citare solo alcuni esempi, vengono vagliati i tempi di risposta alle e-mail ed alle lettere, la correttezza delle indicazioni rivolte al ricorrente, soprattutto nell'indicargli quale sia l'istituzione competente per la sua denuncia, la cortesia e la chiarezza nell'esposizione, la ripartizione dei turni e la gestione di eventuali assenze o sostituzioni ed il carico di lavoro complessivo di ogni membro dell'organico.

⁶ P. LEINO, *The Wind is in the North*, in "European Public Law", 2004, X, p. 333.

dal generale contrasto con le istituzioni europee già consolidate e da un discreto disinteresse da parte della dottrina.

Sulla base della ricostruzione operata da Leino⁷, è possibile desumere almeno tre nozioni di *maladministration* dalle molteplici tradizioni di Ombudsman nazionali: la prima e più semplicistica fa coincidere la cattiva amministrazione con l'*illegalità* (tradizione scandinavo-tedesca), la seconda la identifica nel concetto di *illegittimità* e la separa radicalmente dall'*illegalità* (tradizione anglo-francese), la terza è tipica delle democrazie più giovani e ne allarga gli orizzonti ricomprendendovi tanto l'*illegalità* quanto l'*illegittimità*, così da qualificare il Difensore Civico come un "human rights watchdog"⁸, un guardiano dei diritti umani. Risulta pleonastico precisare che Söderman inquadrasse il proprio mandato nella prima accezione proposta e per questo, nella sua relazione annuale per il 1995, affermasse che "si [fosse] in presenza di un caso di cattiva amministrazione quando un'istituzione o un organo comunitario non [avesse operato] conformemente ai Trattati e agli atti comunitari vincolanti in materia o se non [avesse osservato] le norme e i principi giuridici stabiliti dalla Corte di Giustizia o dal Tribunale di primo grado"⁹. Tuttavia il primo Mediatore europeo era conscio che una definizione di questo tipo non poteva considerarsi sufficiente e per questo proponeva un elenco (esplicitamente definito come "non esaustivo) di specificazioni del multiforme fenomeno della *maladministration*. Essa ricomprende casi di irregolarità ed omissioni amministrative, abuso di potere, negligenza,

⁷ *Ivi*, p. 345.

⁸ *Ivi*, p. 339.

⁹ Relazione Annuale 1995, p. 9.

procedure illecite, iniquità, disfunzione o incompetenza, discriminazione, ritardo evitabile ed infine assenza o rifiuto di informazioni¹⁰.

Tale spiegazione del concetto veniva accettata dal Parlamento europeo¹¹, ma il Mediatore veniva invitato a fornire una definizione più completa e meno ambigua, per cui Söderman si rivolgeva ai Difensori civici nazionali e agli organi corrispondenti al fine di apprendere il significato attribuito alla *maladministration* nei rispettivi Stati membri. Il risultato di questo sforzo di ermeneutica e coordinamento è rappresentato dalla già menzionata *nozione fondamentale* per cui “si è in presenza di cattiva amministrazione quando un organismo pubblico non opera conformemente a una norma o a un principio per esso vincolante”¹². Veniva inoltre precisato proprio in quella sede che esistono dei limiti ai poteri dell’Ombudsman e che essi vanno rinvenuti nell’impossibilità di occuparsi di denunce vertenti su atti di natura politica o anche amministrativa qualora contraddistinti da discrezionalità, almeno fin tanto che essa sia stata esercitata in maniera legittima.

Nel corso dei primi anni dell’istituto, Söderman è stato bersaglio di critiche, soprattutto da parte di Tomkins e Rawlings, proprio per questo suo atteggiamento “troppo legalistico”. I due autori¹³ si sono infatti dimostrati sostenitori della terza interpretazione di *maladministration*, auspicando una

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Relazione del Parlamento europeo sulla Relazione annuale del Mediatore per il 1995.

¹² Relazione Annuale 1997, p. 21.

¹³ A. TOMKINS, “Transparency and the Emergence of a European Administrative Law”, in *Yearbook of European Law*, 1999, XIX, p. 237-245; R. RAWLINGS, “Engaged Elites – Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement”, in *European Law Journal*, 2000, VI, p. 4-28, 15-20.

maggior intraprendenza da parte del Mediatore¹⁴ ed accusandolo di aver reso l'istituzione un mero surrogato della Corte di Giustizia, di non mostrare alcuna autonomia di pensiero e di avere notevolmente limitato l'utilità dell'ex articolo 195 TCE. Citando testualmente quanto affermato da Tomkins: "to define *maladministration* so narrowly is to cripple it"¹⁵. Va tuttavia rilevato, come sostenuto anche da Leino e Bonnors¹⁶, che questa vena legalistica, frutto anche dell'attività svolta da Söderman come Ombudsman nazionale, si è andata attenuando con il passare degli anni, lasciando il posto ad un atteggiamento propositivo ed audace la cui manifestazione più lampante è rappresentata dal *Codice Europeo di Buona Condotta Amministrativa*, approvato dal Parlamento europeo il 6 Settembre 2001 ed agevolato dall'emanazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea del Dicembre 2000. Redatto a seguito di un'indagine *motu proprio* dell'Ombudsman presso le altre istituzioni europee, il Codice ha la funzione di spiegare, sviluppare e calare nella pratica quanto stabilito dall'articolo 41 della Carta e promuovere buone pratiche nell'amministrazione dell'Unione. Sebbene non costituisca un atto vincolante, ormai quasi tutti gli attori a livello europeo e persino alcune amministrazioni locali in Portogallo, Italia, Vallonia, Grecia, Romania e

¹⁴ L'uno in relazione all'obiettivo di aumento della trasparenza nell'attività istituzionale (di cui si dirà nel prossimo paragrafo), l'altro con riguardo alla procedura dell'allora articolo 226 TCE, oggi 258 TFUE.

¹⁵ A. TOMKINS, op. cit., p. 240-241.

¹⁶ P. LEINO, op. cit., p. 366; BONNORS P. G., "Institutional Attitudes in Context: A Comment on Rawlings' «Engaged Elites – Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement»", in *European Law Journal*, 2001, VII, p. 114-119, 116.

Croazia hanno accolto il testo come vademecum per la definizione del concetto di cattiva amministrazione¹⁷.

Il Codice svolge la funzione di palesare cosa costituisca *maladministration* attraverso un'elencazione di regole che indicano la via della buona condotta amministrativa ai funzionari europei. Non offre categorizzazioni e si configura maggiormente come uno strumento volto a riaffermare ed espandere il catalogo dei principi fondamentali dell'Unione, proponendo nuovi modelli comportamentali comunemente ritenuti virtuosi ed estrapolati dalla normativa europea primaria e secondaria, nonché dall'attività della Corte di Giustizia. Ciononostante, volendo razionalizzare il contenuto del Codice, è possibile rinvenire quattro insiemi¹⁸: il primo comprende quei *principi che tutelano i diritti umani*, siano essi di risalente tradizione o di recente affermazione, nello specifico il diritto di uguaglianza e all'assenza di discriminazioni (art. 5), il diritto ad essere ascoltati ed a rilasciare dichiarazioni (art. 16), il diritto all'accesso a documenti (art. 23, in conformità con l'articolo 42 della Carta di Nizza)¹⁹ ed il diritto alla *privacy* ed alla tutela dei dati (art. 21); il secondo si riferisce a *principi di diritto sostanziale*, come l'assenza di abuso di potere (art. 7), la proporzionalità (art. 6), l'obiettività (art. 9) ed il rispetto delle legittime aspettative (art. 10); il terzo gruppo riguarda invece *principi formali*, come l'imparzialità, l'indipendenza (art. 8) e l'obbligo di

¹⁷ Tra le istituzioni che ancora non hanno accettato il Codice figurano la Commissione, la quale ha adottato un proprio documento con efficacia meramente interna e più indirizzata verso l'accezione franco-britannica del concetto di buona amministrazione, piuttosto che su quella scandinavo-tedesca ed il Consiglio, il quale non ha ancora adottato nessun Codice né riconosciuto quello proposto dall'Ombudsman.

¹⁸ Sulla base della divisione operata dall'Ombudsman nazionale olandese.

¹⁹ Va fatto presente che la formulazione di questi ultimi due articoli non esprime un concetto autonomo, ma si limita a vincolare il funzionario al rispetto della legislazione esistente nello specifico ambito.

motivazione dei provvedimenti (art. 18); il quarto gruppo è residuale e composto da svariati principi generali che puntano a garantire la *percezione del buon funzionamento* della macchina pubblica da parte del cittadino o comunque ad innalzare il livello del servizio offerto al pubblico, assicurando la cortesia (art. 12), l'equità, l'imparzialità e la ragionevolezza dell'operato del funzionario (art. 11), le dovute informazioni su come procedere per una questione rientrante nel suo mandato (art. 10), le risposte in una lingua comprensibile (art. 13, in conformità con l'articolo 24 TFUE), gli avvisi di ricevimento e l'indicazione del funzionario competente qualora la richiesta esuli dal mandato di quello adito (art. 14), l'indicazione delle possibilità di ricorso (art. 19), la notifica, tra l'altro prioritaria, delle decisioni che ledono diritti o interessi (art. 20), la fornitura delle informazioni richieste (art. 22), il trasferimento di lettere e denunce all'ufficio competente, nonché la possibilità di correggere eventuali errori, segnalati dallo stesso funzionario (art. 15), l'esistenza di registri adeguati (art. 24) ed il rispetto di termini ragionevoli per l'adozione di decisioni (art. 17)²⁰.

È soprattutto alla luce di quest'ultimo gruppo di principi, che appare chiaro come il mandato dell'Ombudsman non possa essere ristretto alla semplice lotta all'illegalità, ma vada invece riferito a nuovi, indipendenti e più ampi standard di carattere etico e professionale, volti a garantire una forma di *care and consideration* nei rapporti con il pubblico ed il buon andamento del servizio dell'amministrazione. Ciò mostra come, con il passare del tempo, l'atteggiamento dello stesso Söderman si sia fatto più audace e lontano da una valutazione di mera legalità, portandolo ad affermare che

²⁰ M. E. DE LEEUW, "The European Ombudsman's Role as a Developer of norms of Good Administration", in *European Public Law*, 2011, II, p. 354-355.

sebbene gli atti privi di validità e quelli *inappropriati* vadano sempre tenuti distinti, entrambi sono comunque sintomatici di cattiva amministrazione e per questo vanno ricompresi all'interno del mandato dell'Ombudsman²¹, che a questo punto è investito di un “duty of *promoting* a culture of service”²². Con le parole di Langbroek e Rijpkema²³: “le leggi generalmente offrono una protezione limitata ai cittadini, perché di solito mirano a garantire un livello minimo di tutela o di comportamenti appropriati. Allo stesso modo, i principi di buona condotta amministrativa sviluppati dalle Corti tendono a stabilire la base minima della buona condotta, dal momento che le Corti di diritto amministrativo si assicurano di lasciare un margine di discrezionalità abbastanza ampio alle istituzioni amministrative. Al contrario, gli standard di buona condotta amministrativa stabiliti dall'Ombudsman prevedono un livello di standard più alto: le istituzioni amministrative dovrebbero comportarsi come [i cittadini] ragionevolmente potrebbero aspettar[si] che facessero”.

3. Ambiti d'intervento del Mediatore

Grazie all'attività inquirente, alle denunce sperte dai singoli, alle relazioni presentate al Parlamento ed agli sforzi propositivi compiuti, per l'Ombudsman è stato possibile definire negli anni in quali ambiti si concretizzi effettivamente il proprio mandato.

²¹ S. CADEDDU, “The European Ombudsman: Controller and Codifier”, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, LXVIII, p. 161-180, 178.

²² G. SGUEO, “La relazione annuale per il 2006 del Mediatore europeo”, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2007, VII, p. 781-788, 782.

²³ M. LANGBROEK & P. RIJPKEMA, “Demands of proper Administrative Conduct: A Research Project into the Ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman”, *Conferenza su Etica ed Integrità della Governance*, Lovanio, Belgio, 2-4 Giugno 2005, p. 1-19, 24-25.

Innanzitutto è stato chiaro fin dagli esordi che l'attività del Mediatore andasse svolta in funzione dell'accrescimento della trasparenza e dell'accessibilità delle istituzioni europee, tanto è vero che la prima Relazione Speciale dell'istituto, redatta a seguito di un'indagine *motu proprio* nel Giugno del 1996, si è concentrata proprio sulla politica dell'Unione per l'accesso del pubblico ai documenti. Söderman aveva richiesto ad istituzioni ed organi europei di comunicargli a quali principi e regole si ispirassero in questo ambito, concludendo l'indagine con una decisione²⁴, adottata il 20 dicembre 1996, in cui veniva affermato che “non adottare o non rendere facilmente accessibili al pubblico norme sull'accesso del pubblico ai documenti [avrebbe potuto] costituire un caso di cattiva amministrazione”. L'intervento dell'Ombudsman ha così allargato gli orizzonti della politica europea in questo frangente ed ha rappresentato, insieme all'articolo 42 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, il punto di partenza per l'adozione del noto regolamento 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

Un'analisi critica permette di rilevare che se il Mediatore raramente considera giustificata la condotta adottata dall'amministrazione proprio in ragione della forte volontà con cui persegue l'aumento del livello di trasparenza, è anche vero che le controparti istituzionali si sono spesso dimostrate disposte a collaborare con provvedimenti autonomi, precedenti persino la richiesta di chiarimenti²⁵, ovvero assecondando le indicazioni

²⁴ La decisione veniva corredata degli opportuni progetti di raccomandazione, ma non era comunque riferibile al Consiglio né alla Commissione, poiché queste ultime avevano già adottato disposizioni interne, pubblicamente disponibili, sull'accesso ai documenti da esse detenuti.

²⁵ Come ad esempio nelle denunce 3501/2004/PB e 1363/2006/MF.

dell'Ombudsman²⁶. Ciononostante non mancano casi in cui la conflittualità istituzionale raggiunge alti livelli ed induce il Mediatore a far ricorso a progetti di raccomandazione o ad osservazioni critiche²⁷. Questi casi di maggior attrito sono spesso determinati dall'opposizione, da parte dell'istituzione inquisita, di motivazioni di natura politica, dalla volontà di accordare un accesso solo parziale (anche qualora la situazione risultasse priva della necessità di ridurre i tempi processuali) o semplicemente dalla difesa della discrezionalità attribuita dai Trattati in sede di bilanciamento degli interessi. È palese che la situazione descritta ricorra prevalentemente quando l'Ombudsman riceve una denuncia nei confronti della Commissione per via della sua gestione della procedura ex articolo 258 TFUE²⁸, delle sue scelte in materia di tutela ambientale²⁹ ed in campo di tutela della concorrenza³⁰.

Se nell'accrescimento di trasparenza e diritto d'accesso, la lotta alla *maladministration* si è sempre dimostrata inclemente, esistono ambiti in cui l'Ombudsman procede più cautamente in ragione della minore legittimazione che il suo mandato gli conferisce ovvero del fatto che rappresentano aree poco esplorate persino dalla dottrina.

²⁶ Si veda, tra le tante, la denuncia 1776/2005/GG in cui persino un'istituzione dotata di notevole indipendenza come la Banca Europea per gli Investimenti si è mostrata incline alla collaborazione.

²⁷ Si vedano le denunce 617/2003/IP; 1764/2003/ELB; 2437/2004/GG; 582/2005/PB; 1463/2005/TN; 1919/2005/GG.

²⁸ Ma si vedano anche le denunce 3133/2004/JMA, 2944/2004/ID e 1037/2005/GG.

²⁹ Di cui si parlerà più avanti all'interno di questo paragrafo.

³⁰ Con il caso 1881/2006/JF.

Un primo campo riguarda le procedure concorsuali³¹: nonostante l'alto numero di denunce, il Mediatore ha tradizionalmente adottato un atteggiamento cauto ed è frequente che i reclami vengano rigettati. Viene infatti garantita "l'insindacabilità delle scelte discrezionali delle commissioni d'esame, tanto in sede di valutazione dei titoli per l'accesso ai concorsi, quanto in sede di giudizio al termine delle prove e nei confronti di eventuali contestazioni avanzate dai candidati"³². L'obiettivo perseguito dalla macchina europea nel suo complesso diventa qui, prevalentemente, quello di mantenere le procedure quanto più possibile economiche, snelle e rapide e ciò avviene assicurando ampia discrezionalità ai commissari. L'osservazione è valida anche per quanto concerne le controversie che ineriscono all'organizzazione ed allo svolgimento della prova: in un'occasione³³ il Mediatore ha dichiarato che "l'amministrazione non può essere costretta ad organizzare prove concorsuali in giorni diversi", al fine di permettere ad un candidato di sostenere più prove nello stesso giorno, "se questa circostanza richiede una *spesa eccessiva e crea difficoltà organizzative eccessive*"³⁴. Si persino giunti, in un altro caso³⁵ a considerare accettabile una riduzione degli standard di trasparenza, con specifico riferimento al mancato rispetto dei tempi di registrazione, nel momento in cui il sovraffollamento di un *server* ne abbia comportato il

³¹ Denunce 1217/2004/OV, 1482/2005/MHZ, 2616/2005/SAB, 472/2006/DK e 3389/2005/WP.

³² G. SGUEO, "La relazione annuale per il 2006 del Mediatore europeo", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2007, VII, p. 781-788, 785.

³³ Denuncia 2616/2005/SAB.

³⁴ G. SGUEO, "La relazione annuale", op. cit., 785.

³⁵ Denuncia 472/2006/DK.

blocco temporaneo ed abbia così reso necessario un prolungamento dei termini per l'iscrizione alla prova.

Un altro settore decisamente complesso e relativamente poco considerato dalla dottrina è quello dell'attività contrattuale dell'Unione. Per la vicinanza ai cittadini e la varietà delle sue manifestazioni, questo vasto campo risulta spesso essere, anche solo in via incidentale, oggetto di denuncia all'Ombudsman, ma quest'ultimo tendenzialmente mantiene un atteggiamento di *self-restraint* che si manifesta nell'assenza d'indagini di propria iniziativa e nella genericità e tenuità dei provvedimenti adottati (che risultano essere principalmente conciliazioni amichevoli o, al più, osservazioni critiche). La *maladministration* in questo ambito viene riferita al comportamento tenuto dalle istituzioni nell'adempimento di accordi *iure privatorum* aventi ad oggetto beni e servizi, finanziamenti europei (anche con riferimento specifico ai fondi di aiuto³⁶), ma soprattutto contratti d'appalto.

A tal proposito, quando la Relazione Annuale per il 1999 ha palesato la possibilità di avvalersi dell'allora articolo 195 TCE anche in questo ambito, la visibilità del Mediatore è aumentata notevolmente, comparando perfino sulle riviste italiane³⁷, generalmente non curanti dell'istituzione, ma in quel momento indotte a vederla per la prima volta come uno strumento “contro gli abusi degli euroburocrati”. L'entusiasmo iniziale non ha comunque avuto lunga vita, poiché è stato presto chiaro che il giudizio del Mediatore era spesso limitato ad una mera valutazione della legalità in riferimento agli standard stabiliti tanto dalla normativa, quanto dalla giurisprudenza. La

³⁶ Caso T-19/95, *Adia Interim c. Commissione* (1996).

³⁷ G. PIGNERELLI, “Anche per gli appalti lo sportello Ue contro gli abusi degli euroburocrati”, in *Edilizia e Territorio*, 2000, XXXVI, p. 56.

ragione di tale restrizione è facilmente rinvenibile nell'esistenza di un sistema giuridico già ben strutturato e nel quale la vena innovativa dell'Ombudsman si trova costretta in spazi angusti, anche alla luce del fatto che questo tipo di denunce è quello in cui più spesso i ricorrenti si avvalgono di patrocinio legale, con il risultato di delimitare in modo molto più preciso il *petitum*.

Volendo fornire una lettura complessiva e generale del *modus operandi* del Mediatore nell'ambito dell'attività contrattuale dell'Unione, pare opportuno avvalorare la lettura proposta da Bonnor³⁸, il quale afferma che in queste pronunce è possibile distinguere, almeno in linea teorica, un giudizio più concentrato su questioni processuali ed un esame diretto o indiretto delle regole giuridiche alla base del contratto di volta in volta esaminato. Il primo ordine di questioni si è tipicamente concretizzato in valutazioni riguardanti il giusto processo, specie nella sua forma di obbligo di motivazione, e l'attività dell'Ombudsman, benché priva di un disegno particolare, ha certamente contribuito ad un progresso della normativa europea, specie grazie al celebre caso dei *moduli R3*³⁹, in cui viene affermato che la Commissione ha agito in violazione del diritto alla buona amministrazione dal momento che non ha fornito una motivazione sufficiente a giustificare l'avvio della procedura di revisione contrattuale. In questa occasione l'Ombudsman ha formulato un'osservazione critica basata sul solo principio di buona amministrazione, dimostrando ancora una volta come, specialmente in questo ambito, la sua risposta sia solo uno strumento di *soft-law*, il cui scopo è di fatto richiamare ed appoggiarsi ad

³⁸ BONNOR P. G., "The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union", in *European Law Review*, 2000, I, p. 39-56, 50-53.

³⁹ Caso 391/98/PD, ma si vedano anche i casi 1040/21.11.96; 23/97/PD; 98/97; 1087/97/OV.

altre fonti normative primarie o secondarie, nel caso di specie l'articolo 254 TCE, ora 297 TFUE.

Per quanto riguarda l'esame delle regole contrattuali inique che di volta in volta possono essere considerate manifestazione di *maladministration*, va innanzitutto precisato che l'attività del Mediatore non ritiene di poter valutare se si sia effettivamente verificata una violazione del contratto (tale esame rimane riservato al giudice competente), ma di essere legittimata a richiedere all'amministrazione in conflitto con il privato una base normativa sufficiente per giustificare le proprie azioni ed una motivazione in grado di palesare la logica di buona amministrazione alla base della posizione contrattuale assunta. La famosa denuncia dell'*Associazione Borsisti* risulta esemplificativa di quanto detto, poiché in essa viene rilevato che “[i] principi di buona amministrazione richiedono che la Commissione tratti i cittadini con *giustizia* ed *equità*. Non avendo stabilito un'adeguata comunicazione con i borsisti colpiti dalla notevole riduzione delle proprie borse di studio [...], non informandoli della riduzione con il debito anticipo e avvalendosi di clausole contrattuali inique, la Commissione non [ha] rispettato i suddetti principi”⁴⁰.

Nonostante quanto possa trasparire da queste palesi manifestazioni di cattiva amministrazione, è il caso di ribadire che, nell'ambito dell'attività contrattuale dell'Unione, l'Ombudsman è solito operare una valutazione discretamente rigida e dunque a ricondurre un comportamento formalmente corretto all'assenza di *maladministration*. Tuttavia, se questo fosse davvero il suo unico apporto, la procedura ex articolo 228 TFUE si sarebbe realmente dimostrata un duplicato dell'impugnazione presso una Corte.

⁴⁰ Relazione Annuale per il 1998, denunce 878/13.9.96/TT/IT/PD e 905/26.9.96/AGS/IT/PD, p. 239.

Esistono infatti anche delle pronunce⁴¹ in cui il Mediatore mostra maggiore intraprendenza ed opera un'*analisi più completa* del caso alla luce dei principi di buona amministrazione, ora rinvenibili nel Codice, giungendo ad affermare che, “benché abbia agito in maniera conforme alla legge, l'istituzione non ha tenuto un comportamento adeguato (*proper*)”⁴². Non va infine dimenticata l'eventualità in cui una norma in materia non sia applicabile o non possa essere univocamente interpretata: in questi casi l'Ombudsman riprende ad agire in modo più audace ed a sfruttare maggiormente quei principi generali tipici della nozione di buona e cattiva amministrazione oppure a formulare vere e proprie “norm in context”⁴³.

Passando adesso ad un altro settore degno di nota, ossia quello della tutela dell'ambiente, occorre fin da subito precisare che qui non si può configurare una competenza *diretta* del Mediatore, bensì una semplice possibilità pronunciarsi in maniera *trasversale e secondaria*. Si tratta infatti di uno di quei settori in cui la competenza esclusiva spetta alla Commissione, alla luce dell'articolo 258 TFUE, ma in cui molte compagnie, società e gruppi di individui hanno cercato di contrastare l'attività discrezionale dell'istituzione ricorrendo all'Ombudsman, il quale ha persino sfruttato le segnalazioni per svolgere due indagini strategiche⁴⁴.

È proprio grazie alle denunce, nello specifico ambito dell'implementazione della direttiva sull'impatto ambientale, che il Mediatore è stato in grado di delineare i confini della propria competenza rispetto all'attività della Commissione per le Petizioni e ha avuto modo di garantire ai cittadini una

⁴¹ Si veda il caso 287/2005/JMA.

⁴² M. E. DE LEEUW, op. cit., p. 365.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ OI/2/2006/JMA e OI/3/2009/MHZ.

gestione più trasparente e oggettiva delle procedure ex articolo 258 TFUE da parte della Commissione attraverso la Comunicazione 2002, aggiornata poi nel 2012.

Nonostante non sia rinvenibile una linea d'azione unitaria ed una coerenza tra le pronunce in materia, è comunque possibile distinguere le questioni in questo frangente in processuali e sostanziali⁴⁵. Le prime sono leggermente più frequenti e spesso non risultano di difficile definizione, in quanto la Comunicazione ed entrambi i Codici di Buona Condotta forniscono una base normativa chiara e sufficientemente coordinata. Oggetto di denuncia sono l'omissione di aggiornamenti sull'avanzamento della procedura, ritardi, mancato rispetto del limite di un anno per la decisione relativa all'archiviazione del reclamo, varie carenze relative alla registrazione delle segnalazioni ed ai rapporti di corrispondenza, mancata notifica della chiusura delle indagini e impossibilità per il ricorrente di far valere il proprio punto di vista prima dell'adozione del provvedimento di archiviazione⁴⁶.

Le questioni sostanziali risultano invece meno lineari e pongono per l'Ombudsman obbligo di adottare un atteggiamento ponderato, così da non sostituirsi né alle Corti nello svolgimento delle loro funzioni giurisdizionali, né alla Commissione nelle sue valutazioni discrezionali, ma si ricordi che rimane comunque aperta la possibilità di richiedere all'amministrazione di fornire motivazioni adeguate alla base del ragionamento che l'ha condotta a prendere un determinato provvedimento.

⁴⁵ Per una trattazione più approfondita si veda A. TSADIRAS, "Environmental Protection through Extra-judicial Means: The European Ombudsman's Contribution", in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, IV, p. 152-160, 156-158.

⁴⁶ Tra i numerosi casi, si segnala il 3331/2005/JMA, poiché tocca un buon numero di questioni processuali.

Le denunce di questo tipo sono relative a questioni di trasposizione⁴⁷ (ossia alla ricezione adeguata e puntuale a livello nazionale della direttiva europea), di applicabilità⁴⁸ (ossia all'astratta adattabilità della situazione ai diversi obiettivi rinvenibili nella normativa ambientale) e di applicazione⁴⁹ (ossia alla valutazione concreta della compatibilità dei fatti con gli elementi normativi sostanziali).

Si può dunque notare che l'attività dell'Ombudsman in materia di tutela ambientale non mantiene un livello costante né per quanto riguarda l'approfondimento delle indagini, né per l'incisività delle osservazioni, poiché in alcuni casi si assiste ad un'analisi superficiale ed esterna delle valutazioni compiute dalla Commissione⁵⁰, mentre in altri l'attività inquirente si dimostra critica ed approfondita, culminando in raccomandazioni risolutive ed audaci⁵¹.

Risulta utile accennare brevemente anche alla categoria di reclami che riguardano l'ambito finanziario, ovvero il mancato o ritardato pagamento di somme o interessi derivanti dall'attività contrattuale dell'Unione, il mancato versamento di rimborsi o il ritardo nella concessione di finanziamenti già stanziati. Nonostante l'elevato numero di ricorsi di questo tipo, non è possibile rinvenire grande interessamento da parte della dottrina, poiché si tratta quasi esclusivamente di domande incidentali,

⁴⁷ Si segnala la denuncia 1232/99/XD.

⁴⁸ Si segnalano la denuncia 1586/2003/GG e la già citata denuncia 1288/99/OV, solo ed unico caso in cui la Corte di Giustizia abbia effettivamente riconosciuto un danno extracontrattuale imputabile al Mediatore.

⁴⁹ Si segnala il caso 1528/2006/(GG)(WP)VL.

⁵⁰ Si prenda ad esempio il caso 1349/2003/JMA.

⁵¹ Si fa riferimento al caso 789/2005/(TN)(GK)(ID)(STM)CK, conclusosi con un'osservazione critica nei confronti della Commissione, che avrebbe interpretato in maniera errata la direttiva 85/337/EC.

connesse ad una diversa manifestazione di *maladministration* di maggior peso (si pensi, ad esempio, alle controversie in ambito lavorativo). In questo frangente il livello di collaborazione delle istituzioni si mantiene alto, potendosi osservare un pagamento tempestivo, persino corredato di scuse per la posizione precedentemente assunta, ma non può comunque essere taciuto che esistano casi più controversi, conclusi con la formulazione di osservazioni critiche.

Un altro ambito d'intervento del Mediatore decisamente poco esplorato (probabilmente il meno considerato dalla dottrina) è quello relativo ai profili linguistici disciplinanti lo svolgimento delle procedure amministrative europee. Nonostante il numero di Stati (e dunque di lingue) all'interno dell'Unione sia notevolmente aumentato, specie a seguito dell'apertura verso l'Est, l'opportunità di introdurre una disciplina organica dei profili linguistici presso l'amministrazione europea non è ancora stata colta, lasciando tanto l'apparato burocratico, quanto i giudici privi degli strumenti normativi necessari per determinare la condotta da tenere. La situazione è stata palesata dalla denuncia 1841/2005/BM, in cui la stessa Commissione si è resa conto che, a seguito dell'invocazione dell'articolo 17 TCE⁵² da parte di un cittadino spagnolo che aveva ricevuto una comunicazione in catalano, era improponibile proseguire nella propria strategia difensiva affermando che l'utilizzo di quella lingua fosse in regola con le previsioni contenute nella costituzione spagnola. L'amministrazione poneva quindi autonomamente rimedio all'errore, promettendo, per il futuro, un aggiornamento della propria prassi nel rispetto del plurilinguismo.

⁵² Ora articolo 20(2), d) TFUE.

Non sono mancati tuttavia casi controversi, come la denuncia 1487/2005/GG, in cui il Mediatore si è visto persino costretto a ricorrere ad una relazione speciale al Parlamento. Il caso è esemplificativo dei problemi derivanti dall'inadeguatezza del contesto normativo, poiché attraverso l'esperienza di un'associazione per la difesa della lingua tedesca, lamentante la mancata presenza del tedesco tra le lingue in cui veniva presentato il sito della Presidenza del Consiglio europeo, si possono agevolmente rilevare tanto la necessità di offrire l'accesso alle informazioni ad un più ampio numero di individui, quanto l'esistenza di uno stretto legame tra l'adozione di un regime sostanzialmente monolingua e la carenza di trasparenza, rendendo così fonte di *maladministration* il semplice mancato aggiornamento di un sito web e l'insufficienza di coordinamento istituzionale.

In anni più recenti, un'innovativa espansione del mandato dell'Ombudsman si è avuta anche grazie all'intreccio tra la lotta alla cattiva amministrazione e la tutela dei diritti umani. Se il risalto maggiore a questo frangente è stato dato tra il 2003 ed il 2013 da Diamandouros - il quale era fermamente convinto che il proprio dovere fosse quello di garantire *al e con* il popolo europeo i valori della democrazia e dello stato di diritto - non va dimenticato che la prima occasione in cui l'Ombudsman si è impegnato a combattere la discriminazione e tutelare i diritti fondamentali è stata l'inchiesta EPSO/2002, condotta nel Maggio 2001 presso tredici istituzioni europee da parte di Söderman, con riferimento ai limiti d'età alla base delle procedure di reclutamento. In quell'occasione era stato rilevato come organismi più moderni, quali la Banca Centrale Europea, Europol e la maggior parte delle agenzie esecutive, non avessero mai applicato limiti d'età, al contrario di cinque istituzioni (Corte dei Conti, Corte di Giustizia,

Consiglio, Comitato Economico e Sociale e Ufficio per l'Armonizzazione del Mercato Interno) che continuavano a mantenere tali limitazioni in vigore. Lo scopo dell'inchiesta può essere agevolmente rintracciato non tanto in un'astratta competenza del Mediatore a perseguire la discriminazione di per sé, ma nella legittimazione ad assicurare il rispetto effettivo del diritto sancito dall'articolo 21(1) della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, alla luce del fatto che “il mancato rispetto dei diritti della Carta costituisce *maladministration*”.

Un'altra indagine simile a quella appena citata è stata condotta, in quegli stessi anni, in relazione ai congedi parentali, con lo scopo di scoprire se le istituzioni dell'Unione garantissero ai propri dipendenti gli stessi standard tenuti dalle amministrazioni nazionali, alla luce quanto sancito nella Carta di Nizza (articolo 33(2)) e nella direttiva 96/34/EC. Nonostante, come prevedibile, vi fosse più di un interlocutore restio a dar seguito alle osservazioni dell'Ombudsman, l'inchiesta ha riscosso il meritato successo ed ha rappresentato la base su cui espandere la promozione di buone pratiche a livello europeo, intervenendo all'interno delle istituzioni stesse, così da assicurare il rispetto dell'uguaglianza del trattamento dello staff.

Un altro settore in cui recentemente si è assistito all'intervento del Mediatore è quello della tutela dei gruppi religiosi e delle organizzazioni non confessionali nel loro dialogo con le istituzioni europee⁵³. Fin dal Trattato di Amsterdam è stata opinione diffusa che l'Unione non disponesse di competenza nella regolazione del fenomeno religioso, in

⁵³ Si veda N. DIAMANDOUROS, “Decision of the European Ombudsman in his inquiry into compliant 2097/2011/RA against the European Commission”, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2013, III, p. 649-665 e P. ANNICCHINO, “Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo”, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2013, III, p. 747-756.

ossequio a quella *laïcité* di tradizione francese che intende la separazione dei due fenomeni quasi come una barriera invalicabile persino per quanto riguarda la comunicazione. Il 28 Marzo 2011, la *European Humanist Federation*⁵⁴ si era vista rifiutare la possibilità di tenere un seminario sul tema delle eccezioni riconosciute ai gruppi religiosi nel contesto lavorativo. A ciò la Commissione rispondeva negativamente sia in ragione della mancanza di competenza in materia, sia della discrezionalità ed esclusività di cui gode nell'organizzazione di seminari. Nonostante le contestazioni, il silenzio dell'istituzione e l'intensa campagna mediatica e politica di protesta contro i privilegi dei gruppi religiosi sul posto di lavoro portata avanti in quegli anni, inducevano la federazione a sporgere denuncia al Mediatore, lamentando cattiva amministrazione a causa della violazione dell'articolo 4 della direttiva 2000/78 sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Nel contesto così delineato non appariva comunque immediatamente intuibile se la questione fosse fondata o meno, ma, a seguito dell'inchiesta avviata dall'Ombudsman nel Novembre 2011, la Commissione aveva redatto una lettera in cui precisava che la sua decisione era stata dettata tanto dalle "limitate capacità amministrative e dai pochi mezzi disponibili per l'organizzazione dei seminari di studio [...]", quanto dalla mancata possibilità di rintracciare linee guida relative all'applicazione concreta dell'articolo 17(3) del TFUE. L'attenzione del Mediatore veniva dunque dirottata sull'interpretazione che l'istituzione inquisita aveva fornito del concetto di dialogo "aperto, trasparente e regolare" che l'Unione si impegna a mantenere con le chiese e le organizzazioni filosofiche e non

⁵⁴ Federazione che rappresenta le differenti associazioni umaniste presenti negli Stati membri.

confessionali. Stando a quanto affermato dalla Commissione, il termine “aperto” stava ad indicare la possibilità di trattare gli argomenti dell’agenda europea all’interno di un dialogo informale, dai caratteri trasversali e fondato su basi comunemente accettate; il termine “trasparente” descriveva l’impegno che le istituzioni europee assumevano nel comunicare al pubblico ogni informazione rilevante che fosse scaturita da questo dialogo; il termine “regolare” infine si riferiva invece alla pratica comune di organizzare, una volta all’anno, due incontri separati ed informali tenuti dai Presidenti di Commissione, Consiglio e Parlamento europeo⁵⁵.

Di fronte ad un caso così complesso, non risolvibile *prima facie*, l’analisi operata dall’Ombudsman ha portato al rilevamento della *maladministration* nell’errata interpretazione che la Commissione ha fornito dell’articolo 17(3) TFUE, nel momento in cui ha affermato la mancanza di competenza delle istituzioni dell’Unione riguardo alla materia oggetto di proposta da parte della federazione ricorrente. Nella sua analisi, Diamandouros rivisitava la lettura tradizionale della separazione tra le istituzioni, interpretandola in maniera restrittiva ed affermando che il solo principio che è possibile trarne sia che le chiese e le organizzazioni religiose non potessero godere di una posizione privilegiata nel dialogo con gli interlocutori a livello europeo. Veniva altresì fornita una rilettura di due degli aggettivi contenuti nell’articolo 17(3) TFUE⁵⁶, suggerendo così che per “regolare” non dovesse intendersi il bilanciamento matematico di

⁵⁵ Decisione 2097/2011/RA, par. 14.

⁵⁶ Con riferimento al carattere “aperto” del dialogo, non può certo dirsi che la Commissione si sia dimostrata genericamente restia alla discussione con la *European Humanist Federation*.

tempo e risorse concesse ai vari gruppi confessionali o meno⁵⁷, ma la semplice e costante stabilità dei contatti, e che con “trasparente” non si indicasse la necessità di fornire dettagli approfonditi di ogni intervento all’interno di ogni seminario, ma fosse “sufficiente indicare l’argomento dell’incontro, i partecipanti e produrre una sintesi generale del contenuto dell’incontro”⁵⁸.

Viene inoltre rilevato, *en passant*, che sebbene la Commissione mantenga un margine di discrezionalità nella selezione degli argomenti da trattare in seminario, sarebbe comunque opportuno predisporre un calendario annuale che palesasse la priorità accordata alle discussioni⁵⁹. L’istituzione manterrebbe inoltre il potere di negare la possibilità di tenere un determinato seminario, ma solo qualora venisse dimostrato che l’argomento trattato risultasse contrario ai valori fondamentali dell’Unione, così come dichiarati nell’articolo 2 TUE⁶⁰. È chiaro comunque che si tratta di casi del tutto eccezionali.

Si ha dunque l’impressione che il punto di vista del Mediatore confermi come, nel corso degli anni, si sia passati da una “incompetenza formale” ad una “incidenza sostanziale”⁶¹ delle istituzioni dell’Unione rispetto alla regolazione del fenomeno religioso, in quanto manifestazione di una società pluralistica e multiforme, in cui comunque l’uguaglianza e l’equità di trattamento devono essere garantite.

⁵⁷ Proprio grazie a questa chiave di lettura, non è possibile considerare *tout court* sbilanciato l’atteggiamento tenuto dalla Commissione.

⁵⁸ Decisione 2097/2011/RA, par. 41.

⁵⁹ *Ivi*, par. 48.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ P. ANNICCHINO, op. cit., p. 754-755.

Un altro campo in cui solo recentemente si è venuta ad espandere la competenza dell'Ombudsman è quello della tutela dei consumatori in ambito sanitario, promanante dal tradizionale obiettivo di miglioramento della trasparenza. Una delle inchieste più famose al riguardo è stata condotta da Diamandouros nel 2007: un gruppo di esperti di un centro di ricerca ed informazione nel settore della sanità aveva richiesto accesso a determinati documenti su due farmaci usati per combattere l'obesità, al fine di condurre un'analisi imparziale per meglio tutelare i pazienti. L'Agenzia Europea per i Medicinali, in possesso di tali documenti, aveva negato l'accesso affermando che alcune informazioni avrebbero potuto compromettere gli interessi economici dei produttori. Dopo avere analizzato i resoconti ed i protocolli, il Mediatore aveva invece rilevato che i *file* richiesti non contenevano informazioni sulla composizione dei farmaci ed aveva dunque espresso grande disappunto nei confronti dell'atteggiamento tenuto dall'agenzia, la quale aveva deliberatamente agito in modo contrario alla logica della buona amministrazione, antepoendo il timore infondato di una perdita in materia economica al diritto alla sicurezza ed alla salute dei cittadini.

Sfortunatamente questo non è stato l'ultimo caso in cui l'Ombudsman si è visto costretto a criticare la condotta dell'agenzia in ragione di un ingiustificato rifiuto all'accesso. Emily O'Reilly nella conferenza tenutasi a Bruxelles il 28 Gennaio 2016 ha ricordato il triste caso di un cittadino irlandese che si era visto negare l'accesso ai risultati clinici dei test di un farmaco dermatologico che avrebbe avuto l'effetto collaterale di indurre il figlio al suicidio. Forte del lavoro svolto dal Diamandouros e sfruttando la pressione mediatica causata da questi eventi, la Mediatrice è stata in grado di indurre l'agenzia a modificare la propria politica in materia di

trasparenza ed a garantire così un aumento degli standard di sicurezza dei medicinali.

L'evoluzione dell'istituto e del concetto di *maladministration* hanno dunque portato ad un'espansione delle competenze che in origine era certamente difficile da prevedere: se è stato chiaro fin da subito che l'Ombudsman avrebbe rappresentato il “difensore dei cittadini”⁶², oggi, riprendendo le parole di O'Reilly, esso si trova a garantire “*di nascosto*” i diritti umani⁶³. La Mediatrice rileva infatti come la cattiva amministrazione comporti spesso una lesione di quei principi garantiti dall'Unione, dalla Carta di Nizza e dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo anche se il collegamento tra i fenomeni non appare immediato agli occhi delle istituzioni, dei media e dei cittadini. L'esempio che meglio espone l'apporto della tutela furtiva dell'Ombudsman è quello rinvenibile nella modifica del *modus operandi* dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex): a seguito di un'indagine e dello scambio di informazioni con i Difensori Civici nazionali, la Mediatrice ha rilevato una condotta ingiusta in relazione al trattamento riservato a soggetti a cui non era stato riconosciuto il diritto d'asilo⁶⁴, con particolare attenzione alle misure riservate a donne e bambini, ai controlli medici e all'utilizzo di manette. Da allora l'Ombudsman ha lavorato a stretto contatto con Frontex per garantire il rispetto delle raccomandazioni formulate ed ha avviato

⁶² P. MAGNETTE, “Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union”, in *Journal of European Public Policy*, 2003, X, p. 677-694, 682.

⁶³ E. O'REILLY, conferenza “Human Rights – A 21st Century Approach to the Work of Ombudsmen”, Belfast, 2016, p. 1, “[I]n my approach to work as an Ombudsman, [...] I do human rights *by stealth*”.

⁶⁴ Il fenomeno di cattiva amministrazione non può certo essere sottovalutato dal momento che, solo tra il 2006 ed il 2015, l'agenzia ha coordinato 267 voli che hanno rimpatriato oltre 13.000 persone.

un'indagine strategica⁶⁵ per accertarsi che l'agenzia avesse adottato una politica sufficientemente rispettosa dei diritti umani in ogni suo ambito operativo. Ciò ha comportato una notevole modifica del regolamento interno ed ha assicurato la possibilità di un ricorso interno per i soggetti potenzialmente lesi dal trattamento loro riservato.

Un altro episodio è quello relativo alla raccomandazione⁶⁶ riferita all'accordo di libero scambio tra l'Unione Europea ed il Vietnam⁶⁷, rispetto al quale è stato sostenuto che la Commissione non avrebbe tenuto in adeguata considerazione la priorità da accordare alla tutela dei diritti umani. A tal proposito, la Mediatrice O'Reilly ha ribadito che “laddove i diritti fondamentali non sono rispettati, non può esserci buona amministrazione” ed in svariate altre occasioni ha difeso la propria innovativa intraprendenza affermando che è “[suo] lavoro unire i punti che congiungono carenze amministrative, mancanza di trasparenza, conflitti di interesse, fallimenti sul piano etico e le effettive ripercussioni a livello umano”⁶⁸.

Proprio in ragione di questa lettura così aperta del contesto socioeconomico, O'Reilly ha recentemente rilevato come le decisioni dell'Unione abbiano assunto un peso tale da riuscire ad influenzare le multinazionali su scala globale ad adottare strategie di mercato anche in funzione delle scelte politiche dei partner europei. È bene non tralasciare il

⁶⁵ OI/9/2014/MHZ.

⁶⁶ Decisione 1409/2014/MHZ.

⁶⁷ Firmato nel Gennaio 2016 e finalizzato nel Novembre dello stesso anno.

⁶⁸ E. O'REILLY, “The European Ombudsman and Fundamental Rights in the EU: Achievements and Challenges in Light of New Ombudsman Strategy”, Bruxelles, 2016, p. 9, disponibile all'indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/activities/speech.faces/en/63372/html.bookmark>.

fatto che “Bruxelles è oggi popolata da centinaia di lobbisti di livello mondiale, molti dei quali dirigono operazioni ben finanziate e altamente sofisticate per assicurarsi che il regime normativo [europeo] sia il più favorevole possibile agli obiettivi perseguiti dalle loro compagnie”⁶⁹. Se ciò è un fenomeno assolutamente comprensibile dal punto di vista dell’autoregolazione del mercato, è anche vero che il mandato della Mediatrice assume l’ulteriore sfumatura di dover impedire che la situazione sfoci in un condizionamento dell’intera macchina europea ed in una riduzione della trasparenza e della responsabilità delle istituzioni. A tal proposito, può essere portato l’esempio della denuncia 852/2014/LP, nei confronti della Commissione e del dialogo da essa ha intrattenuto con dei produttori di tabacco. In questa occasione, l’Ombudsman ha rilevato la violazione dell’articolo 5(3) della Convenzione Quadro per il Controllo del Tabacco dell’Organizzazione Mondiale della Sanità, di cui l’Unione Europea è parte, ed ha chiuso il caso con una serie di raccomandazioni volte anche a migliorare la trasparenza e la pubblicità di tali incontri⁷⁰.

Il grande peso esercitato dalle lobby, soprattutto nei Paesi dell’Europa centrale, ha storicamente portato all’ulteriore conseguenza negativa di sbilanciare la rappresentatività degli Stati all’interno delle “procedure di comitato”⁷¹. Grazie all’interessamento dell’Ombudsman⁷², nel Maggio del

⁶⁹ *Ivi*, p. 5.

⁷⁰ Si segnala anche l’indagine OI/11/2014/RA, riguardo al partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP), controverso accordo nei cui confronti sono sorti non pochi dubbi relativi alla trasparenza ed alla pubblicità garantite.

⁷¹ Con tale espressione, spesso indicata anche come *comitologia*, si intende quel procedimento attraverso cui la Commissione esercita le proprie funzioni di potere esecutivo comunitario, avvalendosi dell’assistenza e del parere dei comitati di rappresentanti dei paesi dell’UE. Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la sua base normativa è oggi rintracciabile negli articoli 290 e 291 del TFUE.

⁷² Con un’indagine strategica condotta tra il 2014 ed il 2015 (OI/7/2014/NF).

2016 il fenomeno è stato ridimensionato, poiché si è assistito ad una modifica delle regole relative all'apporto dei *gruppi di esperti*, così da garantire la neutralità, l'oggettività e la trasparenza soprattutto dei consulenti "esterni", costituiti da gruppi di pressione, membri della società civile, tecnici e periti. L'importanza della questione è efficacemente riassunta da quanto affermato da Jasanoff, per cui, "in ambito scientifico, ciò che uno sa dipende significativamente dalla scelta compiuta, in quel momento o in precedenza, in merito a *come venirne a conoscenza*"⁷³: nel momento in cui questa scelta deve essere compiuta dalla Commissione europea, gli interessi dell'intera Unione Europea sono a da prendere in considerazione e da tutelare adeguatamente. L'indagine strategica portata avanti ha perseguito gli obiettivi di migliorare l'equilibrio nella rappresentanza degli interessi coinvolti - siano essi economici o meno - di garantire la trasparenza e la pubblicità della procedura e di evitare indesiderabili commistioni tra la posizione dei rappresentanti della sfera pubblica e quelli mossi da fini privati. L'*oggettività* rappresenta infatti il fulcro dell'intera questione e se la Commissione notoriamente gode di vasta discrezionalità, ciò in nessun modo può autorizzarla a ricoprire di natura tecnica una valutazione che è invece politica ed economica. Sarebbe quindi opportuno, come evidenziato in un'ulteriore indagine strategica⁷⁴, rendere *obbligatoria* "una rappresentanza bilanciata di tutti gli interessi

⁷³ S. JASANOFF, "Making Order: Law and Science in Action", in Edward J. Hackett, Olga Amsterdamska, Michael Lynch, Judy Wajcman (a cura di), *The Handbook of Science and Technology Studies* (The MIT Press, 2007), p. 772.

⁷⁴ OI/6/2014/NF.

rilevanti”, piuttosto che mantenere la corrente espressione “quanto più possibile”⁷⁵.

Per ragioni di completezza, è il caso di accennare al fatto che la Mediatrice stia portando avanti la propria lotta contro le scorrettezze connesse al fenomeno lobbistico anche attraverso inchieste volte a rivelare casi di “porte girevoli” (*revolving doors*), con ciò intendendosi quelle situazioni in cui un funzionario dell’Unione lascia il proprio posto di lavoro per essere assunto in un’area del settore privato direttamente connessa all’incarico precedentemente ricoperto, così da poter ottenere vantaggi sfruttando le proprie conoscenze da *insider*, avvalendosi allo stesso tempo dei propri contatti all’interno dell’amministrazione europea per ottenere informazioni riservate.

Se l’intervento dell’Ombudsman è certamente da lodare ed incoraggiare, i conflitti di interesse, i meccanismi poco trasparenti ed altamente condizionabili a cui espone un sistema di *governance* multilivello e la regolazione carente del fenomeno per cui a privati è possibile influenzare le decisioni esecutive della Commissione rappresentano un contesto in cui le inchieste e le raccomandazioni risultano chiaramente insufficienti ed in cui non è neanche certo che un compromesso soddisfacente possa essere raggiunto. Ciononostante, proprio l’attività condotta in questo ambito così complicato, oscuro e solo mediatamente collegato all’originaria nozione di *maladministration* rappresenta un’ulteriore prova delle potenzialità del Mediatore europeo e di come il suo apporto possa andare a beneficio dell’intera Unione, con ciò intendendosi tanto le istituzioni, guidate verso

⁷⁵ *Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register*, C(2010) 7649 final, regola 9(1).

l'efficienza e la correttezza, quanto i cittadini, tutelati dalla maggiore trasparenza e responsabilità delle istituzioni.

4. La responsabilità extracontrattuale

Una questione che merita particolare attenzione è rappresentata dalla possibilità che l'attività dell'Ombudsman, così come descritta dall'articolo 228 TFUE, possa costituire la premessa per l'azionabilità del rimedio previsto dall'articolo 340(2) TFUE, ossia del ricorso per responsabilità extracontrattuale dell'Unione. Per evidenziare i profili problematici di questo frangente, appare opportuno prendere le mosse dai fatti alla base della sentenza T-209/00 (*Frank Lamberts c. Mediatore europeo e Parlamento europeo*) e dalle conclusioni che la Corte ha tratto tanto da essa, quanto dalla sua impugnazione (sentenza C-234/02 P, *Mediatore europeo c. Frank Lamberts*)⁷⁶.

Il signor Lamberts aveva preso parte ad un concorso presso la Commissione e, dopo aver superato la prova scritta, aveva ottenuto un punteggio lievemente inferiore al minimo nella prova orale. Il candidato aveva presentato reclamo presso l'amministrazione, attribuendo tale fallimento ad un'intensa cura a cui si era sottoposto in quei giorni e che avrebbe diminuito la sua capacità di concentrazione, affermando anche che non avrebbe potuto richiedere un rinvio del test, poiché la lettera di convocazione avrebbe contenuto una clausola in base alla quale "[l]'organizzazione delle prove non [avrebbe consentito] di modificare l'orario". Nel momento in cui il reclamo veniva rigettato, il cittadino

⁷⁶ Si procederà all'esposizione del solo processo in primo grado, poiché la Corte di Giustizia in seduta plenaria si è limitata a confermarne la correttezza del precedente giudizio.

sporgeva denuncia all'Ombudsman, il quale non rinveniva alcuna discriminazione nel trattamento riservatogli, poiché la Commissione risultava pronta a prendere ogni misura necessaria per consentire al ricorrente di sostenere la prova in un'altra data, qualora eccezionali circostanze gli avessero impedito di presentarsi nel giorno stabilito. Per prevenire casi simili, il Mediatore aveva comunque formulato un'osservazione critica con la quale aveva invitato l'amministrazione a rendere palese tale possibilità di rinvio. L'esito della procedura lasciava particolarmente insoddisfatto il ricorrente, il quale esperiva domanda per risarcimento di danni morali e materiali nei confronti del Parlamento europeo e del Mediatore, affermando che quest'ultimo (i) non avrebbe fornito adeguate indicazioni circa la possibilità di agire direttamente presso la Corte, (ii) non avrebbe considerato la denuncia in un'ottica obiettiva ed imparziale, (iii) non avrebbe rispettato il termine di un anno per la conclusione della procedura⁷⁷, (iv) non avrebbe posto il suo massimo impegno nella ricerca di una conciliazione amichevole con l'amministrazione ed infine (v) non avrebbe agito in conformità con quanto sancito nell'articolo 3(6) dello Statuto e nell'articolo 6(3) delle Disposizioni di Attuazione⁷⁸. A ciò l'Ombudsman aveva risposto affermando che (i) il ricorso doveva essere considerato *inammissibile*, poiché il controllo sul suo operato costituiva una prerogativa del Parlamento europeo; (ii) che il signor Lamberts avrebbe formulato la

⁷⁷ La seconda e la terza allegazione appaiono decisamente pretestuose perché fondate sul rilievo che l'Ombudsman avrebbe considerato rispettati i termini processuali benché l'istituzione avesse fatto pervenire in tempo solo la risposta in francese e non la versione in inglese (ossia la lingua del ricorrente).

⁷⁸ Dal momento che il Mediatore avrebbe emesso un'osservazione critica in luogo di un progetto di raccomandazione, pur trattandosi di un caso di cattiva amministrazione rimediabile e con implicazioni generali.

domanda di risarcimento del danno extracontrattuale al fine di eludere i termini, ormai scaduti, dell'azione di annullamento contro l'atto dell'amministrazione; (iii) che la discrezionalità e la mancanza di poteri coercitivi diretti che contraddistinguono i provvedimenti a sua disposizione avrebbero escluso qualunque forma di revisione da parte della Corte.

Il ricorso veniva dichiarato manifestamente irricevibile nei confronti del Parlamento e *soltanto infondato* nei confronti del Mediatore, sollevando quindi due ordini di questioni: l'ammissibilità di una domanda di risarcimento extracontrattuale nei confronti dell'Ombudsman e l'intensità del controllo giudiziale sulla sua gestione della procedura ex articolo 228 TFUE.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va innanzitutto rilevato che “non è in questione la legittimazione passiva propriamente intesa, poiché i ricorsi per responsabilità extracontrattuale sono [comunque] diretti contro la Comunità – l'unica ad essere dotata di personalità giuridica – e non contro l'istituzione della quale si asserisce l'illegittimo comportamento”⁷⁹. In linea con quanto stabilito nella celebre sentenza *Les Verts*⁸⁰ e richiamando il caso *SGEEM e Etroy c. Banca Europea degli Investimenti*⁸¹, il Tribunale⁸² affermava che la nozione di “istituzione” fornita dall'allora paragrafo secondo dell'articolo 215 TCE [ora 340(2) TFUE] non poteva essere ristretta a quella rinvenibile nell'articolo 4 TCE [ora 13 TUE] e sarebbe stato “in contrasto con l'intenzione degli autori del Trattato [ammettere]

⁷⁹ L. RAIMONDI, “Mediatore Europeo e mezzi di ricorso giurisdizionale”, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, III, p. 547-587, p. 576.

⁸⁰ Causa 294/83.

⁸¹ Causa C-370/89.

⁸² Allora Corte di Prima Istanza.

che, quando la Comunità agisce attraverso un organismo comunitario istituito dal Trattato e autorizzato ad agire in nome e per conto di essa, essa potesse eludere [...] la competenza della Corte [a conoscere dei] casi in cui la responsabilità extracontrattuale della Comunità nel suo insieme può sorgere nei confronti dei terzi”⁸³. Sulla base di questi rilievi, l’esperibilità di un ricorso ex articolo 340(2) TFUE è da considerarsi ammissibile senza che possa prospettarsi un rischio per l’indipendenza del Mediatore, poiché esso rappresenta un organismo autonomo e distinto da Parlamento europeo e la responsabilità in questione non sarebbe da identificarsi in quella personale dell’istituzione, ma in quella dell’Unione Europea stessa, in qualità di persona giuridica.

Per quanto riguarda invece l’intensità del controllo giudiziale sull’operato dell’Ombudsman, il Tribunale distingue tra l’*an* della procedura ex articolo 228 TFUE ed il suo *quomodo*⁸⁴.

Relativamente al primo aspetto, non esistono dubbi sul fatto che l’organo giudiziario possa pronunciarsi, dal momento che “il Trattato riconosce a ogni cittadino [...] il diritto soggettivo di presentare al Mediatore denunce riguardanti casi di cattiva amministrazione”⁸⁵ e tale diritto deve necessariamente trovare tutela davanti alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea. Va dunque escluso che, in assenza di una valida giustificazione obiettiva, l’Ombudsman possa decidere in maniera discrezionale di non avviare un’indagine (tanto che egli stesso interpreta restrittivamente la clausola per cui dovrebbe procedere alle sole indagini “che ritiene

⁸³ Paragrafo 15 della sentenza C-370/89.

⁸⁴ L. RAIMONDI, op. cit., p. 579-580.

⁸⁵ Paragrafo 56 della sentenza T-209/00.

giustificate”⁸⁶). Rimettere l’*an* della procedura a considerazioni di ordine politico o di semplice convenienza e sottrarre tali valutazioni al controllo di legittimità, significherebbe infatti attribuire al cittadino un diritto non azionabile.

Per quanto attiene invece al secondo profilo, ossia al *quomodo* dell’attività del Mediatore, il Tribunale rileva come il proprio giudizio, benché possibile, debba essere particolarmente limitato e rispettoso dell’ampia discrezionalità di cui l’istituzione gode tanto durante la fase inquirente quanto al momento della eventuale formulazione di una proposta conciliativa o della scelta del provvedimento conclusivo. Viene infatti rilevato che sull’Ombudsman non incombe alcun obbligo di risultato a seguito dell’esperimento di una denuncia e “la responsabilità extracontrattuale non potrebbe sorgere se non in caso di violazione flagrante e manifesta degli obblighi che gli incombono in questo contesto”⁸⁷. Ciononostante, non potrebbe escludersi che, “in circostanze del tutto eccezionali, un cittadino possa dimostrare che il Mediatore sia incorso in *errore manifesto* nell’espletamento dei propri compiti tale da arrecargli un danno”⁸⁸. Il sindacato del Tribunale sarebbe dunque riferibile anche al *quomodo* della procedura, al fine di identificare violazioni processuali o sostanziali, come il mancato rispetto della ragionevole durata delle indagini, le modalità di acquisizione dei fatti, il valore giuridico attribuito

⁸⁶ L. RAIMONDI, op. cit., p. 580.

⁸⁷ Paragrafi 57 e 79 della sentenza T-209/00.

⁸⁸ Paragrafo 57 della sentenza T-209/00.

alle allegazioni delle parti e persino la scelta del provvedimento con cui chiudere la procedura⁸⁹.

Nel rispetto dei connotati tipici dell'Ombudsman, il Tribunale analizza la gestione dell'attività descritta dall'articolo 228 TFUE alla luce della cosiddetta "*formula di Schöppenstedt*"⁹⁰, in base alla quale un'azione di risarcimento del danno extracontrattuale derivante da una valutazione discrezionale sarebbe configurabile solo se il ricorrente fosse in grado di dimostrare (i) una *violazione sufficientemente grave* di una norma preordinata ad attribuirgli un diritto, (ii) un *danno*, di natura materiale o morale, connotato da certezza, specificità e quantificabilità ed (iii) un *nesso causale* diretto, immediato ed esclusivo tra la condotta pregiudizievole e la lesione subita.⁹¹

A ben vedere, il vero profilo problematico è rappresentato dalla valutazione circa la *gravità* della violazione. Nell'impossibilità di risolvere la questione in maniera assoluta e netta, la Corte di Giustizia ha finora condotto l'analisi su base casistica, avendo riguardo tanto alle modalità della condotta discrezionale, quanto agli effetti che sarebbero derivati dalla presunta infrazione⁹².

⁸⁹ A. TSADIRAS, "The position of the European Ombudsman in the Community system of judicial remedies", in *European Law Review*, 2007, V, p. 607-626, p. 624.

⁹⁰ Riconducibile alla risalente sentenza 5/71 (*Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt c. Consiglio delle Comunità Europee*).

⁹¹ Paragrafo 62 della sentenza T-209/00.

⁹² Come rinvenibile al paragrafo 49 della sentenza C-234/02 P, "[i]l criterio decisivo per considerare sufficientemente caratterizzata una violazione del diritto comunitario è, in circostanze quali quelle di specie, quello della *violazione manifesta e grave*, commessa dall'istituzione o dall'organo comunitari in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale"

Il caso Lamberts si è dunque concluso con l'affermazione dell'astratta azionabilità dell'articolo 340(2) TFUE nei confronti dell'Ombudsman, nonostante non fosse rinvenibile una violazione sufficientemente grave da poter giustificare una condanna dell'Unione Europea al risarcimento dei danni. A prescindere dal caso specifico è infatti di tutta evidenza che l'applicazione della formula di Schöppenstedt alla procedura ex articolo 228 TFUE renda particolarmente difficile (sebbene non impossibile) prospettare un danno risarcibile in capo al ricorrente.

Ad oggi è possibile rinvenire un solo caso in cui la violazione sia stata sufficientemente grave da giustificare la condanna del Mediatore ad un risarcimento del danno: uno dei doveri dell'Ombudsman è quello di garantire l'anonimato al ricorrente che ne faccia richiesta e, nel caso T-412/05 (*M. c. Mediatore europeo*), l'Unione è stata condannata al pagamento di 10,000€ poiché veniva ritenuto leso il diritto alla privacy ed alla difesa del ricorrente, il cui nome era stato reso pubblico contrariamente a quanto da questi indicato nella denuncia.

Soprattutto a seguito di questa sentenza, i cittadini si sono visti incentivati a tentare, a volte in maniera persino ingiustificata e contribuendo al congestionamento dell'apparato amministrativo e giudiziario, di ottenere un risarcimento del danno avvalendosi della tutela accordata dall'articolo 340(2) TFUE. Questi tentativi, benché falliti, hanno comunque costituito un utile esempio al fine di ipotizzare una serie di scenari in cui una violazione sufficientemente caratterizzata sarebbe astrattamente configurabile. Potrebbe infatti accadere che il Mediatore avesse giudicato inammissibile o privo di connotati di *maladministration* un caso in cui il

suo intervento fosse stato invece palesemente necessario⁹³; potrebbe darsi, in assenza di alcuna particolare complessità, che le indagini siano state protratte oltre la loro ragionevole durata; potrebbe infine ipotizzarsi il caso in cui l'Ombudsman avesse rinunciato a manifestare qualunque forma di partecipazione attiva nella ricerca di una soluzione amichevole o avesse irragionevolmente ignorato delle proposte idonee avanzate dalle parti. In tutti questi casi sarebbe chiaramente rinvenibile, nella condotta dell'istituzione, un nesso tra il danno subito dal ricorrente e la lesione di un suo diritto soggettivo, restando solo da dimostrare la concreta gravità di tale violazione.

5. Il valore aggiunto dell'istituzione

Si può dunque notare, in conformità con quanto osservato da Magnette⁹⁴, come la natura dell'Ombudsman rimanga a tutt'oggi poco chiara: è formalmente un organo parlamentare, incaricato di rafforzare il controllo sulle istituzioni europee nell'ottica del classico principio di responsabilità verso il Parlamento, ma d'altro canto molti aspetti della sua attività e la sua grande indipendenza permettono di accostarlo ad un organo giudiziale, dal quale però va distinto in ragione della mancanza di poteri coercitivi. Proprio questa natura ibrida, in grado di renderlo tanto un "firewatcher",

⁹³ La denuncia 687/98/BB dimostra che anche l'ipotesi opposta è da considerarsi plausibile. In tale occasione un funzionario dell'Unione non aveva ancora esaurito i rimedi amministrativi il cui esperimento è richiesto, come si ricorderà, dall'articolo 2(8) dello Statuto, ma l'Ombudsman aveva comunque ritenuto ammissibile il suo ricorso. In questo scenario tuttavia non è chiaro quale danno potrebbe derivare al cittadino, poiché l'errore nella gestione della procedura ex articolo 228 TFUE è comunque andato a suo beneficio anziché a suo detrimento.

⁹⁴ P. MAGNETTE, "Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union", in *Journal of European Public Policy*, 2003, X, p. 677-678.

quanto un “firefighter”⁹⁵, è la ragione del suo successo, poiché i suoi poteri permettono di combinare strumenti tipicamente appartenenti ad istituzioni distinte, applicandoli ad ambiti più vasti, benché dai confini meno definiti, di quelli tradizionalmente oggetto di revisione.

L’attività dell’Ombudsman può essere infatti riassunta attribuendogli un triplice ruolo⁹⁶ all’interno del contesto istituzionale. Innanzitutto svolge una funzione di *controllo* dell’amministrazione in generale, al fine di accrescere il grado di responsabilità delle istituzioni e migliorarne la trasparenza. È il caso di anticipare che è proprio in ragione di questo controllo diffuso che si può considerare il ricorso al Mediatore come un’*actio popularis*: anche qualora il ricorrente fosse privo d’interesse a ricorrere, o addirittura di legittimazione attiva a denunciare un caso di cattiva amministrazione, l’Ombudsman avrebbe comunque la possibilità di avviare un’indagine di propria iniziativa, poiché la sua missione è quella di garantire il buon andamento amministrativo anche nell’interesse dell’Unione nel suo complesso, non solo dei singoli cittadini europei.

Qualunque sia la fonte dell’impulso, se vengono rilevate basi sufficienti per avviare un’indagine, il Mediatore ha il dovere, sancito nei Trattati e connotato nella sua stessa ragion d’essere, di cercare un rimedio al caso di cattiva amministrazione. La funzione *rimediale*, visti anche gli ampi e penetranti poteri d’indagine, è quella più immediatamente al servizio dei singoli ed anche quella che conferisce all’istituzione la sua natura ibrida. Benché chiaramente non possa essere considerato un giudice,

⁹⁵ C. HARLOW e R. RAWLINGS, *Process and Procedure in EU Administration*, Oxford, 2014, Hart Publishing, p. 64-65.

⁹⁶ È chiaro che la distinzione è ben più agevole sul piano teorico che su quello pratico, in cui la commistione dei tratti risulta inevitabile.

L'Ombudsman europeo è tenuto ad assicurare alcune garanzie tipiche del procedimento giudiziale, semplificate per non pregiudicare la flessibilità dello strumento, ma sufficienti a garantire il giusto processo. Proprio in virtù del fatto che la procedura ex articolo 228 TFUE è ispirata a imparzialità, terzietà e diritto al contraddittorio, non c'è da meravigliarsi che larga parte della dottrina⁹⁷ consideri il Mediatore un "organo *quasi-judicial*". La sua funzione rimediabile non ha effetti solo nei confronti dei cittadini, ma anche rispetto alle altre istituzioni europee, in quanto permette di coadiuvare l'operato delle Corti dell'Unione e degli Stati membri, nonché della Commissione per le Petizioni e di fungere da metodo alternativo per la composizione delle controversie, così da snellire il carico di lavoro dei canali giudiziari convenzionali. È stata avanzata anche un'altra chiave di lettura⁹⁸: sarebbe possibile accomunare l'attività del Mediatore europeo a quella di determinate agenzie la cui funzione è quella di supervisionare determinate decisioni in ambito amministrativo e condurre indagini al fine di trovare un giusto equilibrio tra gli interessi pubblici e privati. L'Ombudsman tuttavia non gode del potere di prendere decisioni di *public policy*, di conseguenza la proposta, per quanto interessante, non può essere accolta⁹⁹. Non va infine tralasciato come il Mediatore non abbia alcuna possibilità di intervenire direttamente

⁹⁷ S. CAEDDU, "The European Ombudsman: Controller and Codifier", in *Law and Contemporary Problems*, 2004, LXVIII p. 163; A. PETERS, "The European Ombudsman and the European Constitution", *Common Market Law Review*, 2005, III, p. 697-743; M. P. CHITI, "Il Mediatore Europeo e la Buona Amministrazione Comunitaria", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2000, II, p. 303-328 solo per citare alcuni esempi.

⁹⁸ S. CAEDDU, op. cit., p. 163.

⁹⁹ Ci si potrebbe quasi spingere a considerare l'Ombudsman come un organo d'appello delle decisioni amministrative discrezionali, ma la neutralità dell'istituto ed il suo ruolo all'interno dell'Unione europea sembrano sufficienti ad allontanare l'idea.

sull'operato delle istituzioni europee: gran parte del suo apporto è basato sull'autorevolezza delle raccomandazioni, delle osservazioni e dei pareri, ai quali il suo peso politico fornisce un'influenza a cui è difficile resistere.

La missione dell'Ombudsman è dunque quella di stigmatizzare la cattiva amministrazione delle istituzioni e di permettere il raggiungimento di soluzioni flessibili e consensuali. Il suo operato non si limita a garantire la mera legalità, ma aspira ad assicurare un comportamento conforme al diritto ad una buona amministrazione da parte di tutti gli operatori europei, tentando persino di innalzarne gli standard etici ed operativi. Con l'obiettivo di ottenere il massimo risultato utile dalla combinazione di entrambe le funzioni, fin dalla fine degli anni '90, l'attività dell'Ombudsman ha condotto all'estrapolazione di principi generali partendo da specifiche denunce, sostanzialmente emulando il comportamento tenuto dalla Corte di Giustizia a partire dagli anni '60, ed inducendo una parte della dottrina a parlare di *Ombudsprudence*¹⁰⁰ ed un'altra più larga parte a parlare di *Ombudsnorms*¹⁰¹. Appare dunque chiaro come le semplici funzioni di controllo e di rimedio siano state combinate in una nuova funzione dai connotati *para-normativi*¹⁰², così da permettere di definire in maniera più specifica il contenuto di quel principio ad ombrello, considerato privo di efficacia diretta da parte della sentenza Tillack. Il *quid pluris* che caratterizza l'operato dell'Ombudsman trova dunque la sua massima espressione in questa nuova forma di *soft-law*, volta a garantire tanto la legalità, quanto la correttezza dell'operato istituzionale europeo. I

¹⁰⁰ M. LANGBROEK & P. RIJPKEMA, op. cit.

¹⁰¹ M. E. DE LEEUW, op. cit., p. 358-360. In senso critico, P. LEINO, op. cit., p. 364-366, la cui opinione verrà esposta in chiusura.

¹⁰² Tipica degli Ombudsmen di sistemi come quelli di Svezia, Finlandia, Canada e Nuova Zelanda.

principi enunciati all'interno del principale esempio di produzione para-normativa del Mediatore - il Codice Europeo di Buona Condotta Amministrativa - mostrano come l'obiettivo della sua indagine sia di garantire che il comportamento delle istituzioni sia al contempo legale (*lawful*) ed appropriato (*proper*). Questo doppio binario espande la tutela per i cittadini, poiché oltre ad identificare come contrario all'articolo 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea un atto che viola una norma, permette di denunciare anche un provvedimento formalmente conforme agli standard di legge, ma privo di quella correttezza ed eticità che tradizionalmente restano estranee alla revisione giudiziale. Ecco dunque che, attraverso lo sfruttamento di quelle zone grigie tra l'illegalità e la semplice irregolarità, di una prassi costante, di un portavoce autorevole e di un apparato argomentativo solido, il Mediatore è riuscito a creare questa nuova forma di controllo, il cui scopo ultimo è coerente con quello dell'istituzione stessa: aumentare la fiducia dei cittadini europei nelle istituzioni ed innalzare gli standard amministrativi, così da ridurre quel senso di lontananza ed imprevedibilità dell'euroburocrazia.

È tuttavia vero che in dottrina non poche voci si sono opposte a questo ruolo para-legislativo dell'Ombudsman: tra tutti, Leino¹⁰³ sminuisce la creazione del Codice a mero presupposto funzionale dell'istituto e sostiene che l'attività del Mediatore debba essere limitata al controllo dell'amministrazione, poiché non gode di sufficiente legittimazione democratica per poter stabilire in maniera indipendente delle regole e degli standard comportamentali per le altre istituzioni. Va tuttavia rilevato come altra dottrina¹⁰⁴ per prima cosa liquidi rapidamente queste critiche

¹⁰³ P. LEINO, op. cit., p. 360-361.

¹⁰⁴ Tra i tanti, M. E. DE LEEUW, op. cit., p. 351.

affermando che la creazione di norme sulla buona amministrazione rientri all'interno del mandato dell'Ombudsman alla luce di fattori storici, pragmatici, dottrinali e giuridici, mentre per quanto riguarda il *deficit* democratico occorre tenere a mente che il Parlamento europeo vigila sull'operato del Mediatore sia con l'approvazione delle relazioni annuali e dei rapporti speciali che attraverso l'esperimento dell'eventuale procedura di destituzione. Si ricordi inoltre che l'Ombudsman non è munito di un vero e proprio potere legislativo, ma tanto le buone pratiche che promuove, quanto i provvedimenti che appronta rappresentano forme di *soft-law*: atti non vincolanti e che lasciano ampia libertà in sede d'implementazione. L'altissima percentuale di adesione a detti atti (alle soglie dell'80%) e la sinergia dei rapporti consolidati nel corso della sua esperienza più che ventennale dimostrano come si sia guadagnato il rispetto delle altre istituzioni, oggi propense ad accettare dei criteri e delle indicazioni non vincolanti, che vengono così spontaneamente riconosciute come conformi al contesto storico, etico e normativo dell'Unione.

6. Esperibilità e requisiti della denuncia

Com'è già stato accennato, il procedimento presso l'Ombudsman si caratterizza per l'essere particolarmente informale e basato sul dialogo con il ricorrente, al fine di consolidare l'idea di un volto umano nella burocrazia europea.

La denuncia può essere sporta “in qualsiasi lingua del Trattato, in relazione a qualsiasi questione rientrante nella competenza del Mediatore”¹⁰⁵ e nelle maniere più disparate, sia in forma orale (anche

¹⁰⁵ Articolo 13(1)(2) delle Disposizioni di Attuazione.

telefonica), che nella più convenzionale forma scritta, attraverso lettere o email. Si ricorderà inoltre che, nonostante non sia infrequente il ricorso all'assistenza legale, il patrocinio di un avvocato non è richiesto e la pagina ufficiale dell'istituzione offre persino una procedura guidata con domande a risposta multipla e moduli standard per semplificare tanto la presentazione, quanto la ricezione delle segnalazioni.

Una volta pervenuta al Segretariato, la denuncia verrà registrata, classificata e numerata. Al ricorrente sarà inviata una notifica scritta dell'avvenuta ricezione, del numero di registrazione della segnalazione, del nominativo e del contatto telefonico del funzionario che si occuperà del caso, della procedura che verrà seguita e, eventualmente, delle ulteriori informazioni necessarie¹⁰⁶.

L'Ufficio dell'Ombudsman, a questo punto, opererà una prima valutazione volta a vagliare che la denuncia sia effettivamente ricevibile e pertinente al suo mandato. Si precisa che, sulla base degli articoli 20(2) lettera d), 24(1) comma 3, 228(1), commi 1 e 2 del TFUE, dell'articolo 43 della Carta di Nizza nonché dell'articolo 2(2) dello Statuto, il Mediatore è autorizzato a ricevere denunce sperte da “[q]ualsiasi cittadino dell’Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro [...], direttamente o tramite un deputato del Parlamento europeo” ed aventi ad oggetto la “cattiva amministrazione nell’azione delle istituzioni e degli organi comunitari, fatta eccezione per la Corte di Giustizia e per il Tribunale di primo grado nell’esercizio delle loro funzioni giurisdizionali¹⁰⁷”. Alla luce di questa base normativa, è dunque necessario impostare un’analisi rivolta tanto all’accertamento dei requisiti soggettivi, del soggetto agente e dell’amministrazione contro cui viene esperito il

¹⁰⁶ Articolo 3(1) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁰⁷ Articolo 2(2) dello Statuto del Mediatore.

ricorso, quanto della configurabilità in astratto di un caso di cattiva amministrazione.

Per quanto riguarda i requisiti del denunciante, è richiesta, in alternativa, la cittadinanza europea¹⁰⁸ o la residenza (se persona fisica) o la sede sociale (se persona giuridica) in uno Stato membro dell'Unione. Qualora questi requisiti venissero a mancare, la denuncia sarebbe senza dubbio irricevibile, poiché essa costituisce uno strumento aggiuntivo esclusivamente interno al sistema europeo. Proprio per questa ragione i ricorsi provenienti da Stati candidati, da Paesi che hanno fatto richiesta di entrare nell'Unione¹⁰⁹ o il cui accesso è imminente o anche che godono di particolari vantaggi in virtù di accordi internazionali¹¹⁰ non possono essere accettati.

La prassi dell'Ombudsman induce ad intendere il concetto di “residenza” in maniera più ampia rispetto a quello tradizionale, in quanto con esso non sembra intendersi l'abitudine della dimora, la permanenza nel territorio né certamente il luogo eletto dal punto di vista legale, ma piuttosto “il luogo dove la persona fisica vive [anche] *sporadicamente* [e] *senza* avere intenzione di renderlo il centro delle proprie relazioni sociali o delle proprie attività professionali”¹¹¹.

Con riferimento alle persone giuridiche, è già stato accennato come il

¹⁰⁸ È chiaro che se si gode di più di una cittadinanza, è sufficiente che una sola sia di uno Stato membro, come dimostra il ricorso 1367/2003/OV.

¹⁰⁹ Famoso è il caso 1017/97/OV, nel quale un cittadino turco, residente negli Stati Uniti, si è visto negare il diritto di ricorrere al Mediatore proprio perché avente cittadinanza in uno Stato che ancora aveva solo avviato le trattative per diventare membro.

¹¹⁰ Con riferimento in particolare a Islanda, Liechtenstein e Norvegia, in quanto appartenenti allo Spazio Economico Europeo.

¹¹¹ A. TSADIRAS, “Navigating Through the Clashing Rocks”, op. cit., p. 159. Stando a quanto l'autore afferma, la natura illegale dell'ingresso di un migrante non gli precluderebbe di essere considerato residente e dunque legittimato a ricorrere all'Ombudsman.

Mediatore abbia ammesso denunce provenienti dagli enti più disparati, tra cui società, associazioni, fondazioni, sindacati, organizzazioni non governative o di beneficenza, municipalità, università ed Ombudsmen nazionali¹¹². La vasta esperienza maturata nei confronti di questi operatori permette di suffragare l'idea che l'etichetta di "persona giuridica" abbia, in svariate occasioni, funto da categoria residuale e che nulla osterebbe ad estendere l'interpretazione espansiva vista per il concetto di residenza anche alla nozione di "sede sociale", rendendo così ammissibile un maggior numero di ricorsi¹¹³.

La denuncia può avere carattere personale o vedere uniti due o più soggetti, sia *ab origine* che con una successiva fusione dei ricorsi, ma è ben possibile anche il caso opposto, per cui le indagini potrebbero in ogni momento essere separate per ragioni di necessità o di opportunità.

Esiste inoltre la possibilità che la denuncia venga sporta attraverso un deputato del Parlamento europeo, ma ciò non deve indurre a ritenere che questo faccia venire meno i requisiti soggettivi appena esposti, poiché l'europarlamentare si limiterebbe a trasmettere la denuncia al Mediatore, fornendole un maggiore risalto attraverso la propria autorevolezza.

Diverso sarebbe il caso in cui lo stesso membro dell'Assemblea decidesse di sporgere denuncia a proprio nome, anche se per conto del soggetto leso: questa sarebbe una manifestazione del fatto che il ricorso non è vincolato ad alcun *locus standi* e potrebbe essere considerato una "*actio popularis*"¹¹⁴. Contrariamente alle petizioni, il ricorrente non deve

¹¹² La Rete Europea dei Difensori Civici ha da tempo istaurato un sistema di scambio reciproco di denunce tra il Mediatore europeo e le controparti statali. Sull'argomento si tornerà nel prossimo paragrafo.

¹¹³ Si è assistito ad una maggiore applicazione di questo effetto utile nel settore della protezione della concorrenza, poiché è soprattutto in questa sede che ricorrenti privi della legittimazione entrano in contatto con l'amministrazione europea.

¹¹⁴ Espressione è attribuibile allo stesso Söderman alla luce della Relazione Annuale del

infatti dimostrare di avere alcun interesse alla denuncia, né in ragione di una lesione subita, né per l'aspettativa di un beneficio derivante dall'eventuale riconoscimento della *maladministration*¹¹⁵. È raramente avvenuto che il reclamo venisse esperito senza il consenso o persino contro la volontà del soggetto leso¹¹⁶: in quest'ultimo caso, Heede¹¹⁷ sostiene che l'Ombudsman sia obbligato ad operare un bilanciamento concreto tra l'interesse del singolo ad interrompere la procedura e quello dell'Unione nel suo complesso a vedere emergere la cattiva amministrazione, ma a tal proposito Tsadiras¹¹⁸ ha rilevato che, nella maggior parte dei casi, l'indagine viene comunque portata avanti sotto l'egida dell'*actio popularis*. In ogni caso, è sempre possibile per l'Ombudsman avviare un'indagine di propria iniziativa ed ovviare a qualunque problema relativo alla legittimazione soggettiva incontrato dai denunciati.

Passando adesso ad analizzare quali possano essere i soggetti nei cui confronti è ammissibile il ricorso, è necessario innanzitutto scindere la semplice nozione di "istituzioni" da quella, ben più problematica, di "organi comunitari"

Per quanto riguarda il primo gruppo, è sufficiente basarsi sull'articolo 13(1) TFUE per identificare tali soggetti passivi nel Parlamento, nel

1997, par. 40 e J. SÖDERMAN, "The citizen, the administration and community law", General Report, Congresso FIDE, 1998, p. 33.

¹¹⁵ Si veda la denuncia 142/97/PD, relativa ad un concorso, in cui sarebbero poste delle domande non appropriate: nonostante il ricorrente non fosse stato penalizzato da tale situazione ed avesse persino superato la prova, il Mediatore aveva comunque ritenuto il ricorso ricevibile. Si segnala qui anche la denuncia 1323/2001/IJH, inspiegabilmente respinto dall'Ombudsman sulla base del fatto che il ricorrente non avrebbe tratto alcun beneficio dall'accertamento di cattiva amministrazione. A tal riguardo, Tsadiras sottolinea come questo vada considerato un caso isolato ed avulso dalla normale politica d'azione del Mediatore. A. TSADIRAS, "Navigating Through the Clashing Rocks", op. cit., p. 161.

¹¹⁶ Si vedano le denunce 784/5.8.96/EAW/SW/VK e 1219/99/ME.

¹¹⁷ K. HEEDE, *The European Ombudsman: redress and control at Union level*, L'Aia, Londra, 2000, Kluwer Law International, p. 118.

¹¹⁸ A. TSADIRAS, "Navigating Through the Clashing Rocks", op. cit., p. 162.

Consiglio europeo, nel Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea, nella Commissione, nella Corte di Giustizia, nella Banca Centrale e nella Corte dei Conti. È opportuno precisare che tutti gli enti che fanno parte delle suddette istituzioni¹¹⁹ sono da considerare come parte integrante delle stesse e per questo ricadono all'interno del mandato dell'Ombudsman.

Per quanto riguarda invece gli “organi comunitari”, né all'interno dei Trattati, né altrove è possibile rinvenire una definizione, ragion per cui è necessario fare ricorso alla relazione annuale del 1995, in cui Söderman chiarisce che “gli organi comprendono tutti quelli *istituiti dai Trattati* [...] e l'intera gamma degli organi *creati dalla legislazione comunitaria*”¹²⁰. Lo stesso Mediatore ricomprende nella prima categoria il Comitato Economico e Sociale, la Banca Europea per gli Investimenti ed il Comitato delle Regioni¹²¹ e nella seconda, a titolo esemplificativo, l'Agenzia Europea dell'Ambiente, la Fondazione Europea per la Formazione Professionale, l'Agenzia Europea di Valutazione dei Medicinali e l'Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze. L'insieme degli organi istituiti dalla legislazione europea è particolarmente vasto ed in continua espansione¹²², anche perché comprende le *agenzie comunitarie* che,

¹¹⁹ Per citare alcuni esempi, si fa riferimento al Collegio dei Questori, al Segretariato Generale ed alla Presidenza del Consiglio, al Servizio Medico ed alla Libreria Centrale della Commissione, al Centro Comune di Ricerca, all'OLAF, all'Ufficio per gli Aiuti Umanitari della Comunità Europea ed agli uffici di rappresentanza della Commissione.

¹²⁰ Relazione annuale 1995, pag. 10.

¹²¹ Erano citati anche la Banca Centrale Europea, ora esplicitamente ricompresa tra le istituzioni, e l'ex Istituto monetario europeo, posto in liquidazione nel 1998 poiché, con l'istituzione della BCE, il suo mandato veniva ritenuto esaurito.

¹²² A mero titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, si riporta l'elenco proposto in A. TSADIRAS, “Navigating Through the Clashing Rocks”, op. cit., p. 165-166, stando al quale questa categoria ricomprende il Centro Europeo per lo Sviluppo della Formazione Professionale, la Fondazione Europea per il Miglioramento delle Condizioni di Vita e di Lavoro, l'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro, l'Agenzia Europea per la Ricostruzione, l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare, l'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea, l'Ufficio Europeo per la Selezione del Personale, la Scuola Europea di Amministrazione, l'Agenzia Europea per

ricalcando la tradizione amministrativa statale, vengono costituite come forma di risposta al sorgere di nuovi problemi per i quali gli strumenti preesistenti si rivelano inadeguati. “Tali agenzie non sono «organi» comunitari nel senso rigoroso del termine usato in alcune versioni del Trattato”, in quanto con tale espressione si fa riferimento ad organismi che sono parte diretta di una persona giuridica, ma “sono sicuramente «soggetti» comunitari nell’accezione inglese di «*Community Bodies*»”¹²³. Benché successivamente alla nascita dell’Ombudsman non fosse ancora chiaro se tali soggetti ricadessero all’interno del suo mandato, già nel 1996 veniva avviata un’indagine, su iniziativa di Söderman, avente ad oggetto la disciplina del diritto d’accesso ai documenti detenuti presso di loro. Ciò di per sé non basta a configurare un’effettiva legittimazione, né ad instaurare una prassi, anche in ragione della sporadicità con cui tali studi vengono condotti, ma pare comunque il caso di avvalorare quanto rilevato da Cadeddu¹²⁴, per cui la capacità inquirente del Mediatore, nelle sue manifestazioni dirette o indirette, permetterebbe di delineare un *nuovo sistema amministrativo europeo*, in cui sarebbero compresi non solo organi ed istituzioni, ma anche queste agenzie. È stato precisato in più occasioni che le diramazioni della burocrazia a livello nazionale, comunque denominate, sfuggono inequivocabilmente al mandato dell’Ombudsman,

la Sicurezza delle Reti e dell’Informazione, l’Agenzia Ferroviaria Europea, il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie, l’Agenzia Europea per la Gestione della Cooperazione Operativa alle Frontiere Esterne degli Stati membri dell’Unione Europea (Frontex), l’Ufficio per l’Armonizzazione nel Mercato Interno (Marchi, Disegni e Modelli), l’Ufficio Comunitario delle Varietà Vegetali, il Centro di Traduzione degli Organismi dell’Unione Europea, l’Ufficio delle Pubblicazioni dell’Unione Europea, l’Agenzia Europea di Controllo della Pesca, l’Agenzia per la Gestione dell’Azione Comunitaria nei Settori dell’Istruzione, degli Audiovisivi e della Cultura, l’Agenzia Esecutiva per i Consumatori, la Salute e la Sicurezza Alimentare e l’Agenzia Esecutiva per l’Energia Intelligente.

¹²³ M. P. CHITI, op. cit., p. 312.

¹²⁴ S. CADEDDU, op. cit., p. 167.

persino nel caso in cui la loro attività sia diretta alla ricezione ed attuazione della normativa europea. Tuttavia tale assioma è messo in dubbio dalla nuova concezione dell'apparato amministrativo europeo, poiché esso rappresenta un'espansione dell'influenza dell'Unione oltre i suoi tradizionali confini ed in grado di estendersi anche a organismi volutamente istituiti fuori dalla sua amministrazione diretta, come soggetti autonomi o centri di un'apposita rete europea di settore¹²⁵.

Il vaglio di ricevibilità della denuncia prevede infine che essa segnali un fenomeno riconducibile alla *maladministration*. L'analisi non si spinge, in questa fase preliminare, alla richiesta di una sussistenza effettiva di comportamenti illeciti o scorretti da parte dell'amministrazione, ma sarà sufficiente che quanto allegato possa fondare il ricorso almeno *in astratto*.

Da un punto di vista empirico, è possibile rilevare come le denunce si articolino prevalentemente in cinque categorie: controversie in tema di appalti e contratti in generale; lamentele relative alla gestione della procedura ex articolo 258 TFUE da parte della Commissione in qualità di "Guardiana dei Trattati"; questioni riguardanti rapporti di lavoro, relativamente tanto alle procedure di reclutamento quanto a vincoli contrattuali già esistenti; mancanza di trasparenza e diniego d'accesso a documenti; generiche segnalazioni di comportamenti scorretti da parte delle istituzioni europee¹²⁶.

Appare opportuno precisare che, volgendo la questione in termini negativi, la condizione di ricevibilità non è soddisfatta qualora la denuncia sia indirizzata verso atti o omissioni (i) frutto di condotte individuali non

¹²⁵ M. P. CHITI, op. cit., p. 313.

¹²⁶ Specialmente i ricorsi appartenenti a quest'ultima categoria, chiaramente residuale, rischiano di non ricadere all'interno del mandato dell'Ombudsman.

riferibili ad un'istituzione o ad un organo dell'Unione¹²⁷, (ii) derivanti dall'esercizio di poteri discrezionali da parte della burocrazia europea nello svolgimento delle proprie mansioni¹²⁸, (iii) riferibili all'attività della Corte di Giustizia "nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali" oppure (iv) aventi natura politica. Con riferimento a quest'ultimo punto, devono considerarsi esclusi non solo regolamenti e direttive, ma anche numerosi altri atti del Parlamento europeo e delle sue commissioni, ad esempio i provvedimenti con cui vengono ripartite le competenze o disciplinate le dinamiche interne all'istituzione. Questo frangente ha dimostrato di essere particolarmente complesso e dai connotati poco definiti, poiché alla fisiologica incertezza insita nell'attribuire natura politica o amministrativa a determinati atti, si è accostato un atteggiamento incoerente da parte del Mediatore. Si è infatti assistito ad una serie di *revirement* così repentini¹²⁹ da allontanare l'idea che l'istituzione stia seguendo una qualche strategia, ma anzi da suggerire che stia semplicemente procedendo in maniera irregolare con valutazioni su base casistica¹³⁰.

Qualora i requisiti richiesti non fossero soddisfatti, per l'Ombudsman non sarebbe possibile procedere alle indagini ed il fascicolo relativo alla segnalazione dovrebbe essere archiviato¹³¹, fornendo adeguata motivazione

¹²⁷ Si veda la denuncia 266/29.11.95/MJA/ES.

¹²⁸ Si vedano le denunce 754/23.7.96/LS/IT/DT e 500/2001/IJH, ma si tenga presente che è stato rilevato come la discrezionalità rischi comunque di sfociare nell'arbitrio e configurare *maladministration*.

¹²⁹ Si veda A. TSADIRAS, "Navigating Through the Clashing Rocks", op. cit., p. 174 per una rapida esposizione dell'alternanza di interpretazioni tra le denunce 420/9.2.96/PLMP/B, 569/97/IJH, 893/2002/AT e 2369/2004/TN. Alla luce dell'esperienza più recente, il Mediatore sembra orientato verso un'interpretazione più restrittiva della limitazione e si è mostrato più propenso ad ammettere le denunce connotate da tratti, per certi versi, politici.

¹³⁰ Va qui evidenziato che tale immunità per il Parlamento non discende esplicitamente dai Trattati, come avviene invece per le funzioni giurisdizionali della Corte di Giustizia, ma deriva dalle tradizioni costituzionali comuni dei paesi in cui la figura è consolidata.

¹³¹ Articolo 3(2) delle Disposizioni di Attuazione.

al ricorrente. Cionondimeno, come si è già anticipato, all'ufficio sarebbe comunque consentito fornire le indicazioni che ritiene utili su come procedere e su quale sia, a suo avviso, l'autorità competente ad occuparsi del caso, spingendosi persino - quando possibile - a far pervenire a quest'ultima la segnalazione¹³² o, previo consenso del cittadino, a convertire la denuncia in una petizione ed a trasferirla all'apposita Commissione¹³³.

7. La fase preliminare

Una volta accertata la ricevibilità della denuncia, è necessario operare un vaglio di ammissibilità che è stato definito come una fase “preliminare istruttoria”¹³⁴. In questa sede il Mediatore è tenuto a verificare (i) che l'autore e l'oggetto del ricorso siano sufficientemente identificati¹³⁵, (ii) che non esistano né procedimenti pendenti dinnanzi ad un organo giurisdizionale, né provvedimenti giudiziali definitivi riferibili agli stessi fatti ed alle stesse parti processuali¹³⁶, (iii) che non sia scaduto il termine di due anni per avviare la procedura di denuncia ex articolo 228 TFUE¹³⁷, (iv) che siano stati esauriti i “passi amministrativi appropriati presso le istituzioni o gli organi interessati”¹³⁸ e (v) che, qualora la controversia sia inerente a rapporti di lavoro, siano state esaurite le possibilità interne di

¹³² Articolo 3(5) dello Statuto ed articolo 2(4) delle Disposizioni di Attuazione.

¹³³ Articoli 1(5) e 2(3) delle Disposizioni di Attuazione.

¹³⁴ F. CARRARINI, “Esperibilità e limiti dell'azione di tutela dell'impresa davanti al mediatore europeo”, in *Impresa commerciale industriale*, 1999, XII, p. 1895-1899, 1897.

¹³⁵ Articolo 2(3) dello Statuto.

¹³⁶ Articolo 1(3) dello Statuto.

¹³⁷ Articolo 2(4), primo periodo dello Statuto.

¹³⁸ Articolo 2(4), secondo periodo dello Statuto.

domanda o ricorso amministrativo¹³⁹.

Procedendo con ordine, le denunce anonime sono sempre considerate inammissibili: è quantomeno necessario che vengano indicati il nome ed il cognome del cittadino che avvia la procedura, affinché la sua identità risulti chiaramente. È inoltre indispensabile che venga specificato un indirizzo postale presso il quale recapitare la corrispondenza relativa alla fase inquirente o al provvedimento adottato¹⁴⁰.

Il ricorso può tuttavia essere trattato “confidenzialmente” sia dietro richiesta del denunciante¹⁴¹ che a seguito di valutazione da parte dell’Ombudsman, il quale può infatti “classificare le informazioni contenute [nella] denuncia o in altri documenti come riservati di propria iniziativa”¹⁴², a tutela del ricorrente o di un soggetto terzo¹⁴³. Va comunque precisato che l’anonimato viene garantito solo nei confronti di coloro che risultano estranei alla procedura (ad esempio i giornalisti o ricercatori) e non può chiaramente essere opposto all’istituzione o all’organo accusato di *maladministration*. Come evidenziato da Tsadiras, se il denunciante desidera, per le ragioni più disparate, che il denunciato non possa identificarlo, può chiedere ad un soggetto terzo o ad un europarlamentare di sporgere denuncia in sua vece, oppure proporre al Mediatore di avviare un’indagine di propria iniziativa¹⁴⁴.

Oltre a permettere di identificare il ricorrente, il reclamo deve essere

¹³⁹ Articolo 2(8) dello Statuto.

¹⁴⁰ Si precisa che, fino alla conclusione di questa fase preliminare, è sufficiente l’indicazione del semplice indirizzo email.

¹⁴¹ Articolo 2(3) dello Statuto.

¹⁴² Articolo 9(7) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁴³ Si vedano le denunce 789/2002/IJH e 1200/2004/MHZ. Si rileva come il mancato accoglimento della richiesta di trattare il ricorso in maniera confidenziale costituisca uno dei rarissimi casi in cui l’attività dell’Ombudsman risulta in grado di ledere direttamente gli interessi di un cittadino, il quale sarebbe dunque legittimato a ricorrere in carenza ex articolo 265 TFUE.

¹⁴⁴ A. TSADIRAS, “Navigating Through the Clashing Rocks”, op. cit., p. 176.

sufficientemente chiaro e dettagliato così da permettere all'Ombudsman di comprendere, in concreto, quale sia il comportamento sintomatico della cattiva amministrazione che si è inteso denunciare. È dunque necessario specificare l'istituzione contro cui si sta agendo, cosa induce a ritenere che si sia di fronte ad un caso di *maladministration* e quali siano i fatti che l'avrebbero originata¹⁴⁵, ma si tenga presente che il grado di precisione richiesto è soggetto ad una commisurazione soggettiva, giustamente richiedendo maggiore accuratezza da parte di un ricorrente più competente come un legale, o un cittadino (o un ente) che si avvalgano della sua assistenza. Al fine di permettere la riformulazione di una segnalazione non sufficientemente precisa e dunque, *prima facie*, inammissibile, normalmente il Mediatore invia una lettera di risposta a cui viene allegata una *brochure* informativa, al cui interno è incluso un modulo standard di denuncia. Compilato tale formulario alla luce della guida fornita, è così possibile avviare nuovamente la procedura e portare il caso di cattiva amministrazione all'attenzione dell'Ombudsman.

Per quanto concerne il requisito d'ammissibilità, che prevede l'assenza di procedimenti giurisdizionali in corso o conclusi sui fatti adottati basti considerare che l'inammissibilità *tout court* deriva esclusivamente da una perfetta identità sia tra le parti processuali che tra l'oggetto della denuncia e dell'impugnazione: potrebbe bastare una differenza nel *petitum* o nella *causa petendi* per giustificare la prosecuzione delle indagini da parte del Mediatore, il cui compito resta comunque quello di valorizzare le denunce in quanto stimoli per fare emergere la cattiva amministrazione. È inoltre

¹⁴⁵ *Ibidem*, viene affermato che il denunciante dovrebbe anche allegare “what he seeks to achieve”, ma, a parere di chi scrive, questo requisito è superfluo, se non addirittura in contrasto con quanto sostenuto nello stesso A. TSADIRAS, “Navigating Through the Clashing Rocks”, op. cit., p. 161 a proposito della natura di *actio popularis* che contraddistingue la procedura.

solo grazie ad un'interpretazione sistematica che è stato possibile attribuire all'articolo 1(3) dello Statuto un contenuto ulteriore rispetto a quello dell'articolo 228(1) comma 2 TFUE: l'Ombudsman non può essere chiamato a sostegno di una delle parti in giudizio e non può, ovviamente, "rimettere in discussione la fondatezza di una sentenza", ossia contestare la valutazione legale che una Corte ha dato dei fatti.

Un altro elemento indispensabile affinché la denuncia possa essere considerata ammissibile è che essa venga "presentata entro due anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del ricorrente"¹⁴⁶. Al contrario di quanto un'interpretazione letterale della norma potrebbe indurre a credere, tale termine non comincia a decorrere dal momento in cui il cittadino europeo ha avuto notizia del comportamento alla base del caso di *maladministration*, ma dal momento in cui egli è stato in grado di attribuire a tale condotta una *cosciente connotazione* di cattiva amministrazione dal punto di vista giuridico o comunque in conformità alla definizione che ne ha storicamente dato il Mediatore. È comunque possibile rimediare all'infruttuoso decorso di detto termine attraverso due stratagemmi: il primo e più immediato metodo consiste nel chiedere all'Ombudsman stesso di avviare un'indagine di propria iniziativa, poiché i requisiti di ammissibilità, come è già stato rilevato e come è logicamente desumibile, sono unicamente riferibili all'esperimento di una denuncia e non allo svolgimento di attività inquirente di per sé¹⁴⁷; la seconda possibilità per aggirare il termine è frutto della combinazione del principio di conoscenza piena del fenomeno di *maladministration* con la peculiare natura di *actio popularis* della procedura di denuncia. Il soggetto leso potrebbe infatti informare un terzo

¹⁴⁶ Articolo 2(3) dello Statuto.

¹⁴⁷ Così infatti è stato per il già più volte citato caso *M40 motorway*.

estraneo ai fatti, il quale a sua volta potrebbe informare un'altra persona, creando così una lunga catena alla cui fine sarà possibile rinvenire un soggetto (assolutamente privo di qualunque collegamento con il caso di cattiva condotta amministrativa) per il quale il limite temporale non sarà ancora scaduto e che dunque avrà diritto a rivolgersi al Mediatore¹⁴⁸ in ragione dell'ampiezza della legittimazione attiva della procedura ex articolo 228 TFUE¹⁴⁹.

Come si è visto, è ben possibile che tra gli avvenimenti denunciati ed il momento effettivo della segnalazione intercorra un considerevole lasso di tempo: se è vero che l'unico elemento da considerare ai fini dell'ammissibilità del reclamo è il termine nominale di due anni, ciò non basta a garantire al ricorrente che le indagini vengano effettivamente avviate e che la *maladministration* possa essere dichiarata. Potrebbe infatti accadere che l'Ombudsman, a causa di considerevoli difficoltà nel reperire delle prove ormai risalenti nel tempo, non sia nella possibilità di rintracciare "fondati motivi per aprire un'indagine"¹⁵⁰, come è anche plausibile che tali motivi risultino ormai insufficienti a giustificare l'avvio della fase inquirente¹⁵¹, ad esempio in ragione di un'intervenuta modifica nella politica adottata dall'amministrazione: la lesività della *maladministration* denunciata sarebbe ormai quasi certamente da considerarsi esaurita e, salvo l'eventualità che dal riconoscimento della precedente condotta irregolare possa derivare un'utilità diretta per il ricorrente, avviare le indagini rappresenterebbe esclusivamente uno sforzo persecutorio il cui unico risultato sarebbe lo spreco di tempo e risorse.

Passando ora a considerare un'altra fase del vaglio di ammissibilità, è

¹⁴⁸ A. TSADIRAS, "Navigating Through the Clashing Rocks", op. cit., p. 181-182.

¹⁴⁹ È il cosiddetto sistema dei "Chinese Whispers".

¹⁵⁰ Articolo 4(1) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁵¹ Articolo 3(3) delle Disposizioni di Attuazione.

stato accennato come risulti necessario che la denuncia sia stata preceduta dai “passi amministrativi appropriati”, ossia che il cittadino abbia tentato, in tutti i modi ragionevolmente plausibili, di far pervenire la propria opposizione o, quantomeno, il proprio dissenso all’amministrazione europea. Tali esternazioni potrebbero consistere in manifestazioni tanto orali quanto scritte, ma certamente non potrebbero essere considerate accettabili qualora inespressive della volontà oppositiva del ricorrente. Si fa riferimento a quelle forme di contatto così inconsistenti da rendere impossibile, per l’amministrazione, la comprensione del fatto che il soggetto stia apertamente esprimendo malcontento nei confronti di provvedimenti che lo riguardano. Si riporta in questa sede la denuncia 1136/97/IJH, in cui il ricorrente, a seguito di una gara d’appalto, si era limitato a rivolgere alla Commissione una mera richiesta d’informazioni: ritenendo di aver soddisfatto il requisito espresso dall’ultimo periodo dell’articolo 2(4) dello Statuto, si rivolgeva all’Ombudsman al fine di far emergere un caso di cattiva amministrazione, ma la denuncia veniva dichiarata inammissibile poiché all’istituzione non era stata data alcuna possibilità di rendersi conto dell’intento oppositivo. Il ricorrente veniva dunque invitato a contattare nuovamente la Commissione ed a manifestarle apertamente le proprie doglianze: se la risposta o il comportamento tenuto dall’amministrazione dell’Unione fossero risultati insoddisfacenti, gli sarebbe stata aperta la possibilità di ricorrere alla denuncia ex articolo 228 TFUE.

Un’altra eventualità in cui i “passi amministrativi appropriati” non sono stati esauriti è quella in cui il cittadino si sia rivolto al Mediatore prima della scadenza dei termini concessi all’istituzione per rispondere alle

rimostranze ed alle contestazioni¹⁵². La *ratio* dell'articolo 2(4) dello Statuto è infatti quella di dare all'amministrazione la possibilità di palesare il proprio punto di vista, di tentare di convincere il cittadino della bontà del proprio operato o, nel caso opposto, di rilevare un proprio errore ed avere modo di correggerlo: adire l'Ombudsman, contemporaneamente o addirittura prima di avere esaurito i "passi amministrativi appropriati", significherebbe richiedere il suo intervento in una fase in cui il dialogo diretto tra cittadino ed amministrazione è ancora possibile e potrebbe non essere nemmeno necessaria una conciliazione amichevole¹⁵³.

Sono tuttavia identificabili quattro scenari in cui il Mediatore ha ritenuto superflua l'applicazione del precetto contenuto nell'ultimo periodo dell'articolo 2(4) dello Statuto¹⁵⁴. Non sarebbe necessario tentare d'istaurare un dialogo qualora, alla luce dei fatti alla base della controversia, non sia comunque plausibile aspettarsi un cambiamento d'opinione da parte dell'istituzione¹⁵⁵; qualora la cattiva amministrazione sia costituita da una serie prolungata di omissioni, in relazione alle quali possa ragionevolmente configurarsi la legittima l'aspettativa di una rettifica immediata, senza che si profili alcuna necessità di contestazione¹⁵⁶; qualora il ricorrente, benché la situazione lo ponga nel diritto di rivolgersi

¹⁵² Dalla casistica è possibile desumere come tale termine sia, generalmente, di due mesi a partire dal momento in cui l'amministrazione è stata contattata.

¹⁵³ Proprio per questa ragione il Mediatore ha esteso l'applicazione dell'articolo 2(4) dello Statuto anche per escludere singole allegazioni di un reclamo altrimenti ammissibile.

¹⁵⁴ A. TSADIRAS, "Navigating Through the Clashing Rocks", op. cit., p. 184-185.

¹⁵⁵ Denuncia 45/26.7.95/JPB/PD/B-dk, nella quale l'Ombudsman aveva rilevato come superfluo, per il ricorrente, ogni tentativo di istaurare un dialogo con il Consiglio, dal momento che quest'ultimo aveva negato l'accesso a determinati documenti obiettando che nessuna richiesta al riguardo sarebbe stata precedentemente avanzata.

¹⁵⁶ Denuncia 596/97/JMA, nella quale la Commissione aveva omissso, per oltre un anno, d'informare il ricorrente degli sviluppi del reclamo da lui inviato in ragione dell'autorizzazione concessa alle autorità spagnole per lo sfruttamento minerario di una zona dichiarata, da quelle stesse autorità, area protetta per la tutela degli uccelli.

direttamente ad una Corte, abbia preferito sporgere denuncia ex articolo 228 TFUE¹⁵⁷; infine, qualora risulti palese che l'istituzione sia conscia di una situazione controversa e non abbia precedentemente mostrato intenzione di volere intervenire per risolverla¹⁵⁸.

Un ultimo requisito per l'ammissibilità della denuncia è rinvenibile nell'articolo 2(8) dello Statuto, in base al quale "al Mediatore può essere presentata una denuncia inerente ai rapporti di lavoro tra istituzioni e organi comunitari e i loro funzionari o altri agenti soltanto se l'interessato ha esperito le possibilità interne di domanda o ricorso amministrativo, in particolare quelle di cui all'articolo 90, paragrafi 1 e 2 dello Statuto dei Funzionari, e solo dopo che [siano] scaduti i termini fissati per la risposta da parte dell'autorità interessata".

Com'è chiaro, il comma esprime una disciplina settoriale, relativa alle sole denunce dei cittadini che siano anche dipendenti presso l'amministrazione europea: per questi, il precetto in questione andrà a sostituire la necessità di esaurire i "passi amministrativi appropriati" espressa nel 2(4). Ciò ovviamente non significa che l'aggravio nella procedura derivi esclusivamente dalla qualifica di pubblico ufficiale, ma che l'esperimento di domande e ricorsi deve essere esaurito relativamente a quelle controversie derivanti dal rapporto di lavoro¹⁵⁹.

È possibile considerare esperiti gli strumenti interni di domanda o

¹⁵⁷ Denuncia 16/97/JMA, nella quale il ricorrente si era visto escludere da un concorso presso il Consiglio a causa della mancata presa di contatto con l'istituzione al momento dell'organizzazione la procedura.

¹⁵⁸ Denunce 971/24.10.96/UK/PD et al., relativo al sistema delle indennità degli europarlamentari, 619/98/(IJH)/GG, rivolto contro le sanzioni previste dalle "Quote Latte", e 1042/25.11.96/SKTOL/FIN/BB, riguardante i limiti d'età nelle procedure concorsuali. Risulta quasi pleonastico rilevare come queste categorie di denunce siano quelle in cui il ricorso al Mediatore lascia maggiormente trasparire la propria natura di *actio popularis*.

¹⁵⁹ Ad esempio nella denuncia 206/2003/OV il vaglio di ammissibilità è stato condotto alla luce dell'articolo 2(4) e non del 2(8) dello Statuto.

ricorso amministrativo tanto di fronte ad una manifestazione attiva dell'istituzione o dell'organo, ossia dell'adozione di un provvedimento che rigetta le richieste del ricorrente, quanto di fronte ad una sua condotta omissiva, per cui il termine concessole per prendere una posizione sia inutilmente trascorso. A tal proposito, va tenuto presente che un ricorso amministrativo deve essere effettivamente presentato entro i termini per esso previsti: la condizione di ammissibilità non è soddisfatta se tale lasso di tempo è inutilmente trascorso, senza che vi sia stata alcuna azione da parte del funzionario. Tuttavia si rileva che il Mediatore si è pronunciato nel senso della *ricevibilità* della denuncia anche qualora il ricorso amministrativo tardivo sia stato comunque esaminato nel merito dall'istituzione o dall'organo dell'Unione.

Concluso questo *iter*, a tutti gli effetti preliminare per azionare i mezzi di tutela esterna, il funzionario potrà scegliere se impugnare il provvedimento lesivo presso la Corte di Giustizia, sfruttando la tutela accordata dagli articoli 90 e 91 dello Statuto dei Funzionari, oppure ricorrere all'Ombudsman al fine di far emergere la cattiva amministrazione alla base dell'atto.

Appare opportuno prestare attenzione ad un ultimo aspetto derivante dall'articolo 2(8) dello Statuto, poiché dalla sua risoluzione derivano ricadute sulla coerenza stessa del sistema di denuncia al Mediatore. Alla luce dell'analisi condotta, sono già noti tanto il carattere di *actio popularis* che contraddistingue la procedura ex articolo 228 TFUE, quanto le sue implicazioni con riferimento ai requisiti di ricevibilità ed ammissibilità della denuncia. Sarebbe dunque possibile eludere la necessità di esperire le domande o i ricorsi semplicemente facendo in modo che la denuncia venisse presentata da un cittadino che non fosse né un funzionario né un agente dell'amministrazione europea, poiché il requisito di ammissibilità in

questione avrebbe natura meramente soggettiva e settoriale. In risposta a questo abuso della flessibilità della tutela accordata ai cittadini, la prassi consolidata dall'Ombudsman è orientata nel senso di una rigorosa applicazione dell'articolo 2(8) dello Statuto, in ragione del fatto che la denuncia ex articolo 228 TFUE e, specie in questo caso, la sua flessibilità rappresentano un ulteriore strumento a protezione del cittadino¹⁶⁰. Le domande ed i ricorsi amministrativi costituiscono mezzi di tutela interna che l'Unione attribuisce ai propri funzionari in relazione alle loro mansioni. Ciò comporta che le controversie nate all'interno di quello specifico ambiente di lavoro non rappresentano una priorità per il Mediatore, il cui apporto sarebbe, tra l'altro, decisamente meno incisivo di quello prospettabile qualora l'istituzione agisse in autotutela. A questa interpretazione è stato obiettato che indurrebbe un irrigidimento della procedura ex articolo 228 TFUE e che diminuirebbe la stessa esperibilità della denuncia per tutti i cittadini europei, andando in contrasto con lo spirito della normativa primaria e secondaria dell'Unione. Se ciò ha un fondo di verità, è tuttavia innegabile che un'applicazione più rigorosa del precetto garantisce una maggiore coerenza sistematica della denuncia ed induce i funzionari a sfruttare ogni forma di tutela interna all'apparato amministrativo prima di rivolgersi all'Ombudsman, assicurando così una più equa ripartizione della mole di lavoro e migliori risultati sia per l'ufficiale che per l'istituzione¹⁶¹.

8. Poteri d'indagine

¹⁶⁰ Non sono tuttavia mancati dei casi in cui l'interpretazione di tale articolo è stata più permissiva. Si vedano le denunce 944/15.10.96/JBW/B/BB, 970/24.10.96/DBR/B/BB e 2210/2003/MHZ.

¹⁶¹ A. Tsadiras, "Navigating Through the Clashing Rocks", op. cit., p. 187-188.

Nonostante la denuncia sia stata dichiarata tecnicamente ammissibile, è tuttavia ancora possibile che le indagini non vengano avviate nel momento in cui gli estremi per un'inchiesta non siano rinvenibili ovvero esistano ma non siano sufficienti. Gli articoli 3(1) dello Statuto e 4(1) delle Disposizioni di Attuazione si riferiscono infatti alla fase propriamente inquirente, ma sanciscono la necessità che il Mediatore rilevi l'effettiva sussistenza di quei "fondati motivi" in grado di giustificare l'avvio un'indagine, di fatto rappresentando un ultimo vaglio di ammissibilità della denuncia.

Per quanto riguarda il caso i fondati motivi risultino del tutto assenti, è quasi pleonastico sottolineare che la denuncia sia manifestamente infondata quando, in concreto, non sia rinvenibile alcuna forma di cattiva amministrazione¹⁶².

Esistono tuttavia altri casi, meno palesi, in cui le indagini non possono essere ritenute necessarie. Un primo esempio è costituito da quei reclami in cui il ricorrente segnala la mancata risposta da parte di un'istituzione¹⁶³: in questi casi sarà prioritario per l'Ombudsman contattare in maniera informale l'amministrazione, chiedendole di rispondere prontamente al ricorrente. Qualora tale richiesta venga assecondata, a dimostrazione che la condotta denunciata risulti essere frutto di una semplice svista del funzionario preposto o comunque di un errore umano privo di qualunque connotazione concludente, il Mediatore dichiarerà insussistenti le ragioni alla base del ricorso e considererà il caso chiuso¹⁶⁴.

Un'altra eventualità è quella in cui i fatti denunciati siano o siano già

¹⁶² Si veda la denuncia 526/2003/GG.

¹⁶³ Da non confondere con i casi di ritardo immotivato nella risposta, in relazione ai quali la *maladministration* è ovviamente configurabile.

¹⁶⁴ Denunce 269/98/ADB e 615/98/BB. Nel caso contrario verranno avviate le indagini, come è stato nella denuncia 451/98/PD.

stati oggetto di revisione da parte di un'altra autorità e non siano stati allegati nuovi elementi rilevanti¹⁶⁵. Ciò comporta infatti l'archiviazione di tutti quei casi in cui la Commissione per le Petizioni, le Commissioni Temporanee d'Inchiesta, la Corte dei Conti, l'Ufficio Europeo per la Lotta Antifrode si siano già espressi o di cui si stiano attualmente occupando.

In parte connessa con la situazione appena esposta è l'eventualità che l'Ombudsman ritenga che un'altra istituzione (in senso lato) sia maggiormente competente o in grado di condurre le indagini in maniera più efficiente. Si fa riferimento ad esempio alla denuncia 620/98/IJH, nella quale il ricorrente attribuiva alla Commissione una condotta scorretta a danno dei contribuenti: il Mediatore riteneva, alla luce del principio di specialità, che per dirimere la questione fosse più opportuno rivolgersi alla Corte dei Conti. Quest'ultima veniva prontamente informata ed il caso veniva chiuso poiché non si ritenevano sussistenti le ragioni per avviare un'indagine.

Per quanto riguarda i casi in cui i "fondati motivi" sarebbero invece insufficienti, l'Ombudsman compie una valutazione casistica e commisurata alle caratteristiche soggettive del ricorrente, così come è avvenuto nel momento in cui è stata presa in considerazione la ricevibilità della denuncia. È tuttavia possibile identificare tre scenari in cui il Mediatore, esercitando ancora una volta un certo grado di discrezionalità, potrebbe ritenere preferibile astenersi dall'esercitare alcuna forma di attività inquirente. Innanzitutto il denunciante potrebbe aver manifestato la volontà di impugnare i medesimi fatti di fronte alla Corte di Giustizia: qualora i termini per proporre tale ricorso non fossero ancora scaduti, l'Ombudsman potrebbe ritenere opportuna l'archiviazione del caso con la

¹⁶⁵ È lapalissiano che le questioni già analizzate dall'Ombudsman non possano costituire oggetto d'indagine se prive di nuove e rilevanti allegazioni.

motivazione che non sussistano sufficienti motivi per proseguire nelle indagini. Tale esito si profilerebbe anche qualora le allegazioni o le richieste avanzate dal cittadino, benché sufficientemente chiare da soddisfare il vaglio d'ammissibilità, risultassero tuttavia eccessivamente generiche per poter giustificare o indirizzare le indagini¹⁶⁶. Infine la denuncia potrebbe essere archiviata anche a causa di un'insufficienza o dell'inadeguatezza delle prove offerte: il Mediatore gode di ampi poteri inquirenti e gli è quindi possibile sopperire alla scarsità delle allegazioni del ricorrente, ma d'altro canto è comunque ragionevolmente spinto a compiere una valutazione di stampo probabilistico circa la possibilità d'infondatezza del reclamo.

Com'è stato più volte rilevato, basandosi sul secondo paragrafo dell'articolo 228(1), sull'articolo 3(1) dello Statuto e sull'articolo 8 delle Disposizioni di Attuazione, è comunque possibile che l'Ombudsman decida di avviare le indagini di propria iniziativa, sia per ovviare a carenze che renderebbero irricevibile o inammissibile la denuncia, sia per intraprendere delle vere e proprie inchieste strategiche. In quest'ultimo caso - quando cioè viene rilevato un malfunzionamento generalizzato della macchina amministrativa¹⁶⁷ - il Mediatore ha la possibilità di svolgere le indagini avvalendosi degli stessi poteri di cui disporrebbe qualora fosse stata sporta denuncia, ma risultando comunque libero da qualunque *petitum*

¹⁶⁶ Si riporta qui il reclamo 715/98/IJH, nel quale i ricorrenti, denunciando un generico comportamento scorretto da parte della Commissione, chiedevano al Mediatore di valutare la generale efficienza della procedura d'infrazione ex articolo 258 TFUE (allora 226 TCE).

¹⁶⁷ Si ricordino, tra le più famose, l'inchiesta relativa alla trasparenza ed alla protezione dei dati nell'Unione, quella in materia di limiti d'età alla base delle procedure di reclutamento, quella che ha condotto all'adozione del Codice Europeo di Buona Condotta Amministrativa, quella relativa alla gestione delle denunce presentate alla Commissione affinché avviasse la procedura d'infrazione, quella riguardante il trattamento riservato da Frontex ai migranti da rimpatriare, quella sulle procedure di comitato e sui gruppi di esperti, nonché quella sui casi di "revolving doors".

e potendo esaminare ogni aspetto ritenuto rilevante per fare emergere il fenomeno alla base della *maladministration*. Per quanto riguarda invece l'eventualità in cui stia agendo di propria iniziativa per sopperire ad una mancanza della denuncia, è opportuno rilevare che con tale metodo possono essere colmate solo alcune carenze, nello specifico la mancata identificazione dell'autore, l'assenza di *locus standi*, la scadenza del termine di due anni, il mancato esaurimento dei passi amministrativi appropriati e la sussistenza di possibilità interne di domanda o ricorso amministrativo¹⁶⁸.

Da un punto di vista empirico, tali indagini sono principalmente riconducibili alla ricognizione di forme di scorrettezza nell'applicazione del diritto processuale e/o sostanziale, di sistematici ed ingiustificati ritardi nei processi decisionali, di carenze nella motivazione dei provvedimenti, di generiche mancanze relative alle richieste d'informazioni o d'accesso a documenti ed infine di atteggiamenti diffusamente avvertiti come scorretti, ingiusti o discriminatori.

A prescindere dal fatto che la fase inquirente sia avviata in ragione di una denuncia o di una propria iniziativa, le norme contenute nello Statuto e nelle Disposizioni di Attuazione dimostrano che "l'Ombudsman europeo è posto nella medesima condizione del giudice, disponendo di tutti gli strumenti necessari al fine di potere valutare nel migliore dei modi" l'effettiva sussistenza di *maladministration*, "con la garanzia che le relative decisioni saranno frutto di una completa indagine"¹⁶⁹.

¹⁶⁸ A. TSADIRAS, "Navigating Through the Clashing Rocks", op. cit., p. 192.

¹⁶⁹ A. DE MATTEIS, "Il Mediatore Europeo", in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, V, p. 1191-1203, 1197. Si ritiene opportuno menzionare anche quanto stabilito nell'articolo 4 dello Statuto, per cui, qualora nel corso di un'indagine l'Ombudsman rilevi dei fatti che ritiene avere *incidenza penale*, la denuncia deve essere trasmessa immediatamente alle Rappresentanze permanenti degli Stati membri o, se di sua competenza, all'OLAF.

Innanzitutto, quando il Mediatore decide di avviare le indagini, trasmette la denuncia e le allegazioni all'istituzione interessata, invitandola a rispondere ed a definire il proprio punto di vista “su aspetti specifici delle accuse e su questioni specifiche derivanti da o relative alla denuncia”¹⁷⁰, potendo anche rivolgerle un invito in cui richiede di produrre documenti o fornire informazioni di varia natura¹⁷¹. La risposta dell'amministrazione deve pervenire normalmente entro tre mesi, ma è ben possibile che venga stabilito un termine più breve, in ragione dell'urgenza o dell'interesse pubblico che la questione solleva, oppure più lungo in virtù della sua complessità, consentendo all'istituzione persino di richiedere, motivandola, una proroga qualora non sia stata in grado di rispondere entro il termine stabilito¹⁷².

A sottolineare come nessuna informazione venga presa in considerazione senza che alla controparte sia stato garantito il diritto al contraddittorio, una copia della risposta dell'istituzione viene inviata al ricorrente affinché possa esprimere le proprie valutazioni entro un termine normalmente pari ad un mese¹⁷³.

Giunti a questo punto della fase inquirente, è già possibile che si profilino due scenari risolutivi. Il semplice parere dell'istituzione potrebbe infatti essere in grado di soddisfare il denunciante o farlo desistere dal voler proseguire nella procedura, portandolo a ritirare la denuncia: nella prima evenienza, il caso sarebbe chiuso come “*risolto dall'istituzione*”, mentre nella seconda il fascicolo verrebbe semplicemente archiviato poiché il ricorso avrebbe perso la sua ragion d'essere.

Qualora le parti rimangano ancora ferme nelle rispettive posizioni,

¹⁷⁰ Articolo 4(2) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁷¹ Articolo 4(3) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁷² Articolo 4(4) delle Disposizioni di Attuazione ed articolo 228(1), para 2 TFUE.

¹⁷³ Articolo 5(3) delle Disposizioni di Attuazione ed articolo 228(1), paragrafo 2 TFUE.

l'Ombudsman procederà nelle indagini avvalendosi di poteri particolarmente penetranti, che possono suddivisi in *orizzontali* e *verticali*¹⁷⁴. Nella prima categoria rientrano i mezzi che gli permettono di richiedere documenti o informazioni alle istituzioni o agli organi europei¹⁷⁵ e che si sostanziano anche nella possibilità di consultare fascicoli¹⁷⁶, di organizzare un'ispezione *in loco* dei documenti pertinenti (previa consultazione dell'amministrazione interessata)¹⁷⁷, di organizzare un incontro "al fine di chiarire le questioni che rientrano nel campo di applicazione dell'indagine"¹⁷⁸, di commissionare studi o perizie¹⁷⁹ e di chiamare i funzionari o altri agenti a testimoniare¹⁸⁰. Nei confronti di questo tipo di richieste, il Mediatore deve rispettare l'applicazione della disciplina in materia di "accesso a informazioni [e] documenti secretati" e i funzionari restano vincolati alle disposizioni del proprio statuto, in particolare al segreto professionale.

Per quanto riguarda invece i poteri verticali, è possibile un'ulteriore suddivisione in "poteri *diretti*", ossia esercitati, "tramite le Rappresentanze permanenti degli Stati membri presso le Comunità europee"¹⁸¹, direttamente nei confronti delle autorità nazionali, e "poteri *indiretti*", che hanno invece ad oggetto documenti redatti da un'autorità nazionale, ma detenuti presso un'istituzione o un organo dell'Unione.

Le proposte di riforma relative ai limiti dell'attività d'inchiesta del

¹⁷⁴ Per la seguente analisi si farà riferimento all'argomentazione contenuta in A. TSADIRAS, "Unravelling Ariadne's Thread: the European Ombudsman's investigative powers", in *Common Market Law Review*, 2008, III, p. 757-770.

¹⁷⁵ Articolo 3(2) dello Statuto ed articolo 4(3) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁷⁶ Articolo 3(3) dello Statuto.

¹⁷⁷ Articolo 4(3) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁷⁸ Articolo 4(5) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁷⁹ Articolo 4(11) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁸⁰ Articolo 3(2), ultimo paragrafo dello Statuto ed articolo 4(6) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁸¹ Articolo 3(3) dello Statuto.

Mediatore si sono susseguite nel tempo perché questo rappresenta ovviamente uno dei terreni di maggiore scontro politico e dottrinale. La disciplina attuale prevede che nei confronti poteri investigativi verticali indiretti e di quelli orizzontali possa essere opposta solo la segretezza del contenuto dei documenti, mentre per i poteri verticali diretti la norma prevede che il limite all'indagine possa derivare anche da “qualsiasi altra disposizione che vieti la pubblicazione”¹⁸². Va tuttavia rilevato che, nella pratica, l'Ombudsman si è avvalso quasi esclusivamente di poteri orizzontali e verticali indiretti e che molto raramente ha deciso di ricorrere a fonti di conoscenza diverse dalle semplici informazioni fornite dal denunciante e dall'istituzione indagata.

Un acceso dibattito continua ad essere concentrato sui limiti stabiliti relativamente alla possibilità per l'Ombudsman di assumere la testimonianza di funzionari e di compiere ispezioni *in loco*. La discussione ha permesso di evidenziare tre ricadute della normativa che rappresentano tutt'oggi motivo di preoccupazione: (i) l'efficacia delle ispezioni è massimizzata dall'effetto sorpresa, dunque richiedere una previa consultazione dell'amministrazione inquisita sfocia inevitabilmente in una perdita della stessa ragion d'essere del metodo d'indagine; (ii) privare l'Ombudsman della possibilità di compiere le proprie indagini su un documento secretato, relativamente al quale potrebbe essere stata sporta denuncia per ingiustificata negazione all'accesso, rappresenta un concreto rischio di cortocircuito per il sistema tratteggiato dall'articolo 228 TFUE; (iii) le limitazioni imposte alla testimonianza di funzionari ed agenti rendono plausibile l'assurdo scenario in cui l'unica prova in grado di far emergere la *maladministration* risulti impossibile da acquisire proprio

¹⁸² La differenza è ancora più evidente in lingua inglese laddove si fa riferimento per gli uni al solo concetto di “secrecy” e per gli altri anche a quello di “confidentiality”.

perché reperibile solo oralmente, rendendo il fulcro della limitazione una mera questione di forma, poiché nessun problema si porrebbe se tale testimonianza fosse contenuta in un documento.

È accaduto, soprattutto in passato, che le istituzioni europee fossero reticenti a collaborare con l'Ombudsman, complice anche il suo essere privo di poteri coercitivi. Qualora si presenti tale *impasse*, il Mediatore sarebbe innanzitutto tenuto a ricordare al soggetto indagato i motivi per cui la sua assistenza è considerata necessaria, salvo poi, qualora la collaborazione debba inequivocabilmente escludersi, “informare il Parlamento europeo e richiedere allo stesso di adottare qualsiasi azione esso ritenga opportuna”¹⁸³.

Benché goda di poca considerazione da parte della maggioranza della dottrina, un altro utile strumento a disposizione dell'Ombudsman è rappresentato da quanto sancito dall'articolo 5 dello Statuto, per cui “qualora ciò contribuisca a rendere più efficaci le [...] indagini ed 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, nel rispetto delle legislazioni nazionali applicabili”; gli è inoltre possibile “cooperare con istituzioni e organi degli Stati membri competenti per la promozione e la tutela dei diritti fondamentali”. Tale norma è stata successivamente sviluppata nell'articolo 12 delle Disposizioni di Attuazione, secondo il quale “il Mediatore può cooperare con Difensori Civici e analoghi organismi [...], anche attraverso la Rete Europea dei Mediatori”. Questa specifica forma di collaborazione permette ai suoi membri di coordinare le attività tanto a livello nazionale

¹⁸³ Articolo 4(9) delle Disposizioni di Attuazione e articolo 3(4) dello Statuto. Sul ruolo che il Parlamento europeo ricopre all'interno della procedura ex articolo 228 TFUE si tornerà più approfonditamente a proposito della relazione speciale e della relazione annuale.

quanto a livello europeo, offrendo un valido mezzo con cui svolgere investigazioni parallele, trasferire denunce all'organismo più competente e scambiare informazioni¹⁸⁴. Già nel 1997 Söderman considerava questa collaborazione lo strumento più valido per un lavoro armonico e coordinato nella lotta alla *maladministration*; oggi O'Reilly, con la sua strategia politica "Verso il 2019", mira a valorizzarne l'attività oltre che a migliorarne la visibilità.

Stando all'articolo 6(2) delle Disposizioni di Attuazione, "qualora il Mediatore rilevi che non sussista alcuna cattiva amministrazione [...], l'indagine è chiusa" ed una decisione motivata, in cui sono indicati i risultati dell'attività inquirente, è inviata tanto al denunciante, quanto all'istituzione inquisita. In passato, il Mediatore si era imposto di concludere questa fase entro sei mesi, salvo eccezionale complessità del caso. Tanto la garanzia del contraddittorio, quanto i tempi tecnici richiesti per le risposte delle istituzioni e per gli accertamenti veri e propri, hanno reso tale proposito irrealizzabile e l'Ombudsman si è visto costretto ad elevare tale il termine ad un anno. Benché tale procedimento possa apparire comunque rapido se rapportato agli standard tipici degli strumenti giudiziari, occorre ricordare che la procedura tratteggiata dall'articolo 228 TFUE è stata concepita come contraddistinta da ragguardevole celerità: l'allungamento dei termini rischia di sfociare in un accumulo di lavoro, che potrebbe innescare un circolo vizioso di ritardi. A discapito di previsioni così pessimistiche, è empiricamente rilevabile come l'affermazione del

¹⁸⁴ A tal proposito, si rileva come agli Ombudsmen nazionali sia possibile avviare la cosiddetta "query procedure", ossia una "procedura d'interrogazione" con la quale richiedere al Mediatore europeo un parere riguardo a questioni, emerse nel corso di un'inchiesta, relative all'esecuzione della normativa europea. Se questo strumento ha da sempre rappresentato un valido aiuto per i Difensori Civici, rimane comunque privo di una vera base giuridica e si è rivelato essere decisamente oneroso e controproducente per la rapida gestione che dovrebbe caratterizzare l'attività dell'Ombudsman europeo.

Mediatore nell'ordinamento dell'Unione abbia reso frequente il raggiungimento di una soluzione nell'arco di pochi mesi: salvo alcuni accesi scontri con la Commissione, l'atteggiamento tenuto dagli altri operatori europei risulta spaziare dal semplice rispetto al vero e proprio supporto attivo, dimostrando inequivocabilmente che il processo d'integrazione istituzionale è ormai completo.

9. I provvedimenti

Benché l'articolo 228 TFUE sia scevro di qualunque dettaglio relativo ai rimedi a disposizione dell'Ombudsman, lo Statuto e le Disposizioni di Attuazione, insieme alle relazioni annuali, hanno progressivamente delineato un sistema ricco e differenziato di strumenti. Se infatti al termine delle indagini saranno emersi elementi sintomatici di cattiva amministrazione, il Mediatore potrà scegliere tra diversi provvedimenti la cui intensità e funzione varia in relazione tanto alla gravità dell'infrazione quanto al grado di collaborazione dimostrato dall'istituzione inquisita.

Prima di tutto, qualora ritenga ancora possibile una conciliazione delle parti, l'Ombudsman potrebbe tentare di comporre la disputa con la proposta di una *soluzione amichevole*¹⁸⁵. I termini per le risposte sono i medesimi analizzati per la fase inquirente: l'amministrazione avrà a disposizione, normalmente, tre mesi per prendere una posizione ed il ricorrente, ricevuta copia tanto della proposta quanto della risposta dell'amministrazione, potrà replicare e decidere se accettare o meno l'accordo entro un mese. Se le parti accettassero, il caso verrebbe chiuso e non ci sarebbero conseguenze per l'amministrazione anche in virtù dell'alto livello di collaborazione

¹⁸⁵ Articolo 3(5) dello Statuto ed articolo 5 delle Disposizioni di Attuazione.

dimostrato.

La maggior parte dei casi così risolti riguarda questioni relativamente semplici e che non presentano alti livelli di conflittualità (soprattutto rivendicazioni economiche o diatribe in materia d'accesso ai documenti). È tuttavia opportuno rilevare che questo primo strumento non solo ha raramente successo, ma è anche utilizzato in maniera sporadica, poiché, come molti hanno sostenuto, “se fosse [stato] possibile arrivare ad una soluzione conciliativa, l'accordo sarebbe già [stato] raggiunto prima dell'avvio delle indagini”¹⁸⁶. Questo rilievo ha un fondo di verità, ma non va assunto in maniera acritica, poiché intende il provvedimento in modo formale e lo isola dai precedenti tentativi compiuti dall'Ombudsman (*una tantum* realmente considerato nell'esercizio di un'attività di mediazione) al fine di archiviare la denuncia perché ritirata o risolta dall'istituzione.

Nell'eventualità di un esito negativo della procedura conciliativa, l'iter che ne seguirà sarà determinato da una serie di fattori: qualora sia stato il ricorrente a non volere accettare una soluzione equa senza addurre un ragionevole motivo, generalmente l'Ombudsman chiuderà il caso affermando che non esistono ragioni per continuare la procedura; qualora invece sia l'istituzione a rifiutare la composizione, il Mediatore dovrà distinguere l'ipotesi in cui la *maladministration* accertata presenti ricadute generali o sia ancora rimediabile dall'eventualità in cui il fenomeno presenti una portata limitata e non sia nemmeno possibile soddisfare le richieste del ricorrente.

In quest'ultimo caso, verrà emessa un'*osservazione critica*¹⁸⁷. Tale provvedimento è di gran lunga il più frequente e corrisponde ad una

¹⁸⁶ L. COMINELLI, “Il Mediatore Europeo, Ombudsman dell'Unione: prime osservazioni empiriche”, in *Sociologia del diritto*, 2001, I, p. 91-118, 111.

¹⁸⁷ La base normativa di tale strumento è rinvenibile nella prima parte dell'articolo 3(6) dello Statuto.

dichiarazione con cui l'Ombudsman stigmatizza la condotta scorretta, puntualizza la norma violata ed esorta l'istituzione ad evitare che situazioni simili si ripresentino in futuro. Benché non rappresenti uno strumento incisivo, l'osservazione costituisce un utile metodo per identificare i momenti patologici dell'attività amministrative e permette al cittadino di ottenere una tutela rapida ed efficace.

Qualora la cattiva amministrazione abbia invece ricadute sistemiche *oppure* sia ancora possibile rimediare, il Mediatore si avvarrà di un *progetto di raccomandazione*¹⁸⁸. Tale strumento è più incisivo e *richiede* all'amministrazione di collaborare: in aggiunta ad un resoconto in cui vengono illustrati i fatti e le norme che si ritengono violate, l'istituzione riceverà l'invito a formulare, entro tre mesi, un *parere circostanziato* con il quale chiarire le modifiche che intende apportare alla propria politica e come ciò dovrebbe permetterle di conformarsi agli standard della buona condotta amministrativa. Il progetto di raccomandazione è spesso emesso in riferimento a questioni di più ampio respiro, relative alla trasparenza, all'accesso ai documenti, alle modalità delle procedure concorsuali, alla procedura di infrazione ex articolo 258 TFUE e a varie forme di discriminazione.

È molto frequente che il parere circostanziato consista in un'accettazione delle indicazioni dell'Ombudsman ed in una proposta di riforma soddisfacente, conducendo così alla chiusura del caso¹⁸⁹. Esistono tuttavia rare occasioni in cui la risposta non risulta adeguata o addirittura non viene formulata: se nel primo caso il Mediatore ha dimostrato di essere incline a ricorrere ad una semplice osservazione critica, nel secondo è probabile che

¹⁸⁸ Articolo 3(6) dello Statuto ed articolo 6(3) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁸⁹ Articolo 7(1) delle Disposizioni di Attuazione.

venga inviata una *relazione speciale*¹⁹⁰ al Parlamento europeo. Nemmeno tale strumento ha alcun effetto coercitivo diretto nei confronti dell'istituzione e non vincola neanche l'Assemblea a prendere alcun provvedimento in relazione al caso, ma rappresenta comunque una segnalazione di estrema gravità, volta ad evidenziare un atteggiamento privo di qualunque forma di collaborazione da parte dell'amministrazione.

L'utilizzo di uno strumento del genere è sempre stato straordinariamente contenuto, poiché già Söderman aveva sostenuto che un uso inflazionato ne avrebbe ridotto l'efficacia tanto deterrente quanto effettiva ed avrebbe privato l'Ombudsman della sua autorevolezza ed indipendenza, rischiando di ricondurlo nell'orbita gravitazionale del Parlamento. A riprova di tale ragionamento, dal 1995 ad oggi sono state formulate solo diciannove relazioni speciali, cinque delle quali adottate a seguito di un'indagine autonoma del Mediatore e tutte riguardanti questioni altamente politicizzate e dalla considerevole gravità per l'intero sistema amministrativo ed istituzionale europeo. Lo strumento si configura dunque come eccezionale e non è mai stato utilizzato più di tre volte nel corso di un anno, a fronte di un numero complessivo di oltre cinquemila denunce analizzate in oltre un ventennio.

Un altro aspetto di portata generale dell'attività del Mediatore è costituito dal fatto che egli spesso decida di corredare i propri provvedimenti di *raccomandazioni ulteriori*¹⁹¹. Tale strumento gli permette di svincolarsi dal *petitum* del caso specifico e formulare importanti

¹⁹⁰ Articolo 3(7) dello Statuto ed articolo 7(3) delle Disposizioni di Attuazione.

¹⁹¹ Si rileva qui che la natura dello strumento è decisamente poco definita e non trova espressa menzione nella base normativa, benché sia riconducibile all'articolo 6(1) delle Disposizioni di Attuazione. È usato in maniera particolarmente flessibile, tanto da potersi prospettare la sua emissione anche in relazione a casi in cui non è stata rinvenuta cattiva amministrazione, ma che evidenziano come siano comunque auspicabili correzioni ed adeguamenti.

osservazioni di varia natura. Il contenuto di tale provvedimento potrebbe infatti avere ad oggetto suggerimenti volti ad innalzare il livello di efficienza dell'istituzione; critiche relative ad una condotta che denota una necessaria revisione del *modus operandi*, anche se, dal punto di vista formale o per ragioni contingenti, nel caso specifico non è stato possibile riscontrare *maladministration*; precisazioni circa i poteri ed i limiti del mandato dello stesso Ombudsman; generiche opinioni in merito a questioni particolarmente problematiche dal punto di vista giuridico¹⁹².

Il Mediatore ha infine il generalizzato potere/dovere di riferire i risultati delle proprie indagini al Parlamento europeo¹⁹³. L'occasione principale in cui presenta questo resoconto è l'invio della *relazione annuale*: con essa informa l'Assemblea dei casi che nel corso dell'anno si sono dimostrati particolarmente complessi o controversi, ma fornisce anche visibilità ai procedimenti in cui lo spirito collaborativo dell'istituzione è stato degno di apprezzamento.

Tanto la relazione speciale, quanto la relazione annuale permettono di assistere alla riemersione dei connotati di natura parlamentare dell'Ombudsman. L'espedito che vede tale istituzione rivolgersi al Parlamento è generalmente indicato con l'espressione "*naming-shaming*" e consiste nel riferire all'Assemblea i fatti rilevati e le osservazioni formulate, così da ottenere un provvedimento coercitivo nei confronti dell'amministrazione riluttante a collaborare. Gli effetti negativi non si limitano al solo trasferimento del caso ad un'istituzione dotata di maggiori

¹⁹² Per assicurare che le indicazioni siano effettivamente seguite, nel 2002 è stato istituito un registro che si occupa di supervisionare la condotta delle istituzioni che siano state destinatarie di provvedimenti da parte del Mediatore. Inoltre dal 2006 viene pubblicato uno studio annuale relativo agli sforzi compiuti da tali amministrazioni per adeguarsi agli standard di buona condotta amministrativa.

¹⁹³ Articolo 228(1), paragrafi secondo e terzo, articolo 3(8) dello Statuto e articolo 7(2) delle Disposizioni di Attuazione.

poteri e dunque alla possibile emissione di un provvedimento sanzionatorio, ma consistono anche in una ricaduta di natura politica ed economica. Il Parlamento, insieme al Consiglio, ha infatti il compito di approvare il progetto di bilancio annuale dell'Unione ed ha storicamente penalizzato (qualora non voglia dirsi "sanzionato") quelle istituzioni che si siano dimostrate prive di spirito collaborativo e siano state considerate responsabili di gravi casi di *maladministration*¹⁹⁴.

L'intera analisi condotta dell'attività dell'Ombudsman ha diffusamente rimarcato un elemento che lascia, *prima facie*, quantomeno straniti: la totale assenza di poteri coercitivi diretti. Non sono certamente mancati tentativi di riforma di tale aspetto, soprattutto durante la Convenzione sul Futuro dell'Europa, ma sono tutti risultati infruttuosi o comunque hanno portato a delle revisioni esclusivamente parziali e mai indirizzate all'attribuzione di veri poteri coercitivi.

La convinzione che l'assenza di provvedimenti muniti di efficacia diretta significhi lasciare il cittadino sprovvisto di tutela è tuttavia un preconcetto indotto dalla convinzione che l'attività di revisione sia volta esclusivamente a criticare e sanzionare un altro operatore per il modo in cui ha svolto le proprie funzioni. Questo schema può essere applicato solo in parte alla figura dell'Ombudsman (sia a livello nazionale che europeo), poiché essa si prefigge principalmente di spronare le istituzioni a dialogare con i cittadini, a collaborare con i controllori ed a riflettere sul proprio operato. Per il Mediatore ogni denuncia ha storicamente rappresentato un'occasione per rilevare la *maladministration* non in un'ottica punitiva, ma con l'intento di sviluppare buone pratiche e migliorare l'efficienza amministrativa oltre la

¹⁹⁴ È il caso di menzionare anche la creazione, da parte della Mediatrice O'Reilly, di premi per la buona amministrazione al fine di valorizzare varie manifestazioni di condotta virtuosa e di indurre la burocrazia europea a ricercare attivamente un miglioramento tramite l'autocritica.

soglia della sufficienza richiesta dalle norme. “In tutte le procedure seguite è costante l’intento di addivenire ad una soluzione pacifica della controversia, tanto che, quando la soluzione viene raggiunta solamente a seguito di ripetute insistenze, o addirittura non viene risolta, le relazioni conclusive non mancano di rammaricarsi di aver perso una buona occasione di dimostrare la presenza di uno spirito di collaborazione condiviso tra le amministrazioni”¹⁹⁵.

Come sostenuto in dottrina¹⁹⁶, appare chiaro che l’“impatto” dell’Ombudsman sul sistema deriva principalmente dal modo in cui formula i propri giudizi e dalla coerenza interna che mantiene sia nelle decisioni che nell’attività inquirente.

Innanzitutto si è già chiarito come, specie nei primi anni, il Mediatore abbia evitato di strutturare la propria argomentazione su basi esclusivamente legali, proprio perché ciò lo avrebbe esposto ad una risposta in termini simili da parte di interlocutori ai quali il diritto positivo fornisce maggiore discrezionalità o maggiori poteri. Mantenendo invece la propria critica sul terreno dell’etica, dei principi generali e dell’opportunità della condotta tenuta, gli è stato possibile sviluppare osservazioni più libere, condivisibili e difficili da controbattere.

Un’altra accortezza dell’istituzione è stata quella di esaltare il valore della prassi e di trasformare una censura in una richiesta avanzata nell’interesse dell’intera Unione. A tal proposito, un’argomentazione spesso usata dall’Ombudsman è stata quella di evidenziare come la denuncia sporta dal cittadino fosse rivolta contro un provvedimento avvertito come anomalo, privo di precedenti nella tradizionale gestione

¹⁹⁵ G. SGUEO, “La relazione annuale”, op. cit., p. 783.

¹⁹⁶ P. G. BONNOR, “The European Ombudsman”, op. cit., p. 45-46 e A. TSADIRAS, “The European Ombudsman's Remedial Powers: An Empirical Analysis in Context”, in *European Law Review*, 2013, I, p. 52-64, 56-57.

dell'istituto. In questi casi, anziché *ordinare* all'istituzione di tenere una determinata condotta, si è rivelato ben più vantaggioso *suggerirle* di attenersi alla prassi consolidata così da generare nei cittadini europei un senso di fiducia e stabilità. Questo ragionamento, come si è già detto, è stato esteso anche alla attività dello stesso Mediatore, il quale è stato in grado di consolidare una vera *Ombudsprudence* mantenendo un *modus operandi* coerente nel corso di oltre un ventennio: ciò gli ha permesso di ottenere un'autorevolezza tale da sopperire pienamente alla mancanza di poteri coercitivi in senso convenzionale.

Un ultimo rilievo riguarda il fatto che l'attività dell'Ombudsman sia stata giustamente inquadrata all'interno del “fenomeno di «integrazione istituzionale rafforzata» con il Parlamento europeo”¹⁹⁷. Paradossalmente, tale concetto mira a valorizzare quella relazione che i detrattori della figura del Mediatore considerano come una forma di dipendenza dall'Assemblea. L'analisi dei rapporti e delle interazioni tra i due operatori europei permette invece di rilevare come il loro rapporto sia fondato sulla leale collaborazione, sulla precisa delimitazione delle competenze e sull'osservanza delle rispettive opinioni. Il rispetto di questo legame simbiotico permette infatti all'Ombudsman di poter disporre di un temibile rimedio nei confronti delle amministrazioni più restie a collaborare ed al Parlamento di potersi avvalere di un operatore indipendente, in grado di svolgere indagini in maniera penetrante e flessibile, capace di sfruttare strumenti di *soft-law* per creare vere e proprie *Ombudsnorms* e dedito a combattere contro quel sentimento di diffidenza che il *demos* europeo prova tutt'oggi nei confronti delle istituzioni dell'Unione.

¹⁹⁷ A. TSADIRAS, “The European Ombudsman's Remedial Powers”, op. cit., p. 56.

10. Conclusioni

Alla luce della trattazione svolta, risulta di tutta evidenza come l'Ombudsman abbia definitivamente trovato la sua collocazione all'interno dell'ordinamento dell'Unione Europea.

L'indipendenza, la rapidità e la flessibilità delle sue indagini, insieme all'autorevolezza e all'approccio strategico che contraddistinguono i suoi provvedimenti hanno reso palese come sia essenziale che continui ad operare come fonte di *soft-law*. Rappresenta dunque un'indubbia fortuna che i tentativi di riforma volti ad attribuirgli maggiori poteri coercitivi siano naufragati, poiché essi avrebbero solo contribuito ad irrigidire il suo *modus operandi* e avrebbero alimentato la diffidenza delle altre istituzioni e le critiche da parte di quella dottrina che, sulla base di una valutazione quantomeno superficiale, lo identifica con un duplicato della Corte di Giustizia.

La trasformazione della sua "nomina" in "elezione", la delimitazione delle competenze basata sulla teoria dei cerchi concentrici e la completa indipendenza nella gestione del budget e del personale hanno allontanato ogni sospetto relativo al fatto che l'Ombudsman potesse rappresentare uno strumento con cui l'Assemblea intendeva interferire con l'attività delle altre istituzioni. Il rapporto tra i due operatori realizza invece una nuova integrazione istituzionale rafforzata, ispirata all'idea di un continuo miglioramento dell'ordinamento e della piena efficienza amministrativa europea. Il *naming-shaming* costituisce dunque una forma di pressione politica in grado di sopperire alla mancanza di mezzi di coercizione diretta e al contempo di realizzare il principio di leale collaborazione tra le istituzioni.

Il fatto che lo strumento della relazione speciale sia stato utilizzato solo diciannove volte nell'arco di ventidue anni costituisce un'ulteriore prova tanto dell'accettazione della figura dell'Ombudsman nel sistema europeo quanto dello stimolo all'autocritica suscitato nelle altre istituzioni, che dunque solo sporadicamente necessitano di un richiamo così grave. Nel corso della trattazione è infatti risultato evidente che

l'attività del Mediatore non è stata parca di critiche nei confronti degli altri operatori dello scenario europeo ed abbia invece dimostrato crescente coraggio ed intraprendenza nel contestare pratiche consolidate nella gestione di procedure anche particolarmente discrezionali, come ad esempio la procedura d'infrazione.

L'obiettivo dell'Ombudsman si è dimostrato essere la costante ricerca di un dialogo con l'istituzione inquisita, così da tutelare i cittadini attraverso una modifica radicale della prassi amministrativa, anziché fungere da mero strumento alternativo per la risoluzione di singole controversie. Il Mediatore persegue dunque l'obiettivo di responsabilizzare gli operatori del contesto europeo ed al contempo indurli ad innalzare i propri standard. La promozione di queste buone pratiche, che a volte vengono elevate a vere e proprie *Ombudsnorms*, ribadisce l'importanza dei caratteri di *soft-law* dell'istituto, poiché i risultati ottenuti sono frutto tanto del rapporto dialogico instaurato durante la procedura, quanto dell'ampia libertà lasciata ai destinatari in sede di attuazione delle raccomandazioni emesse.

Appare inoltre chiaro che l'innalzamento degli standard qualitativi dell'attività amministrativa europea sia stato possibile soprattutto grazie al contributo del Codice Europeo di Buona Condotta Amministrativa. Rappresenta dunque fonte di rammarico che tale strumento costituisca un mero decalogo privo di qualunque struttura, poiché ciò porta alla sua identificazione con una sorta di *vademecum* riservato agli addetti ai lavori, risultando probabilmente troppo indefinito per essere pienamente apprezzabile agli occhi dei cittadini. Nonostante parte della dottrina abbia auspicato una conversione di tale strumento in un regolamento, così da permettergli di vincolare tutte le istituzioni agli stessi standard comportamentali (e possibilmente dispiegare i suoi effetti anche a livello nazionale), tale scenario non appare comunque prospettabile nell'immediato futuro, soprattutto in ragione dell'atteggiamento della Commissione e del Consiglio.

Il problema di maggior peso a cui l'Ombudsman deve ancora oggi far fronte è rappresentato dalla scarsa visibilità di cui esso gode presso il grande pubblico. Nonostante gli innumerevoli seminari, lo sfruttamento dei nuovi mezzi di

comunicazione e la pubblicità delle procedure, molti cittadini europei non sono neanche a conoscenza dell'esistenza dell'istituzione e, benché si sia assistito ad un netto miglioramento rispetto al passato, molte delle denunce continuano a non essere correttamente indirizzate ed a risultare dunque irricevibili. Ciò costituisce un problema non indifferente per l'Ombudsman anche perché lo smistamento delle segnalazioni e il loro inoltro all'istituzione ritenuta competente comportano una notevole spendita di tempo e risorse, il che va ovviamente a detrimento dei ricorsi correttamente esperiti.

Un'altra questione controversa è rappresentata dalle limitazioni a cui è soggetta l'attività inquirente del Mediatore, poiché esse costituiscono il lascito di un clima di sospetto e diffidenza da riferire ad un passato ormai ampiamente smentito dalla prassi. Le regole che disciplinano la possibilità dell'Ombudsman di acquisire prove attraverso le testimonianze dei funzionari o le ispezioni *in loco* rappresentano infatti delle precauzioni ormai prive di attualità, specie in considerazione della natura dei provvedimenti conclusivi della procedura ex articolo 228 TFUE.

I profili controversi relativi all'operato dell'istituzione sembrano principalmente riconducibili all'esiguità della normativa di riferimento. Sarebbe infatti opportuno, se non necessario, attribuire all'Ombudsman maggiore spazio nel testo dei Trattati, possibilmente attraverso la creazione di un'apposita sezione come era stato proposto durante i lavori preparatori della naufragata Costituzione Europea. Una maggiore base legale permetterebbe tanto al pubblico generale quanto alle altre istituzioni di identificare in maniera più chiara i limiti del suo mandato, rappresentando anche un'occasione per precisare se l'alternatività del ricorso rispetto all'impugnazione giudiziale debba sfociare nel cumulo delle competenze (soluzione da cui deriverebbe maggiore protezione per i cittadini, ma al contempo un maggior carico di lavoro per l'Ufficio ed un rischio di rallentamento della procedura) o nella loro netta separazione (che garantirebbe invece maggiore chiarezza, ma comporterebbe anche una riduzione delle forme di tutela).

Non è un mistero che l'adozione di un Ombudsman a livello europeo costituisca

una forma di “trapianto istituzionale” ed in passato era infatti comprensibile che sussistessero problemi di coordinamento o manifestazioni di diffidenza da parte delle altre istituzioni. Ciononostante l’atteggiamento cauto del Mediatore, il suo rispetto degli ambiti di competenza degli altri operatori e l’instaurazione di una vera e propria *Ombudsprudence* hanno smentito i timori del passato ed hanno contribuito al consolidamento di un nuovo strumento in grado di garantire una tutela rapida, versatile ed informale tanto ai cittadini quanto all’Unione nel suo complesso.

Nota bibliografica

- ADAM R., “Mediatore Europeo e Difensore Civico Nazionale”, in *La Comunità Internazionale*, 1994, I, p. 42-46;
- ANDRONICO A., *Governance*, in *Luoghi della Filosofia del Diritto*, B. Montanari (a cura di), Torino, 2009, p. 237-263;
- ANNICCHINO P., “Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo”, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2013, III, p. 747-756;
- ARMORY B. E. E DESMEDT Y. N., “The European Ombudsman's First Scrutiny of the EC Commission in Antitrust Matters”, in *European Competition Law Review*, 2009, V, p. 205-211;
- ASPRONE M. e SALVATI A., “Il difensore civico: quadro normativo nazionale e regionale”, in *Nuova Rassegna*, 2012, I, p. 15-23;
- BARUFFI M. C., “Mediatore europeo: ricorsi record nel 2006 per chiedere una maggiore trasparenza”, in *Guida al Diritto*, 2007, IV, p. 76-78;
- BATALLI M., “Role of Ombudsman Institution over the administration”, in *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, 2015, I, p. 232-240;
- BONNOR P. G., “Institutional Attitudes in Context: A Comment on Rawlings’ «Engaged Elites – Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement»”, in *European Law Journal*, 2001, VII, p. 114-119;
- BONNOR P. G., “The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union”, in *European Law Review*, 2000, I, p. 39-56;
- CADEDDU S., “The European Ombudsman: Controller and Codifier”, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, LXVIII, p. 161-180;
- CARRARINI F., “Esperibilità e limiti dell'azione di tutela dell'impresa davanti al

- mediatore europeo”, in *Impresa commerciale industriale*, 1999, XII, p. 1895-1899;
- CASTELLANETA M., “Mediatore europeo: bilancio positivo a difesa dei soprusi della burocrazia”, in *Guida al Diritto*, 2006, III, p. 96-98;
 - CHITI M. P., “Il Mediatore Europeo e la Buona Amministrazione Comunitaria”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2000, II, p. 303-328;
 - COMINELLI L., “Il Mediatore Europeo, Ombudsman dell'Unione: prime osservazioni empiriche”, in *Sociologia del diritto*, 2001, I, p. 91-118;
 - CREUTZFELDT N., “How Important is Procedural Justice for Consumer Dispute Resolution? A Case Study of an Ombudsman Model for European Consumers”, in *Journal of Consumer Policy*, 2014, IV, p. 527-546;
 - D'URGOLO G., “Pubblica amministrazione europea e tutela del cittadino: il caso del Mediatore europeo”, in *Rivista Giuridica della Scuola*, 2006, VI, p. 929-939;
 - DE LEEUW M. E., “The European Ombudsman's Role as a Developer of norms of Good Administration”, in *European Public Law*, 2011, II, p. 349-368;
 - DE MATTEIS A., “Il Mediatore Europeo”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2003, V, p. 1191-1203;
 - DIAMANDOUROS N., “Human rights and non-judicial remedies – The European Ombudsman’s perspective”, discorso tenuto presso la London School of Economics and Political Science, Londra, 2005;
 - DIAMANDOUROS N., “Opening Speech of the European Ombudsman”, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2005, LX, p. 335-343;
 - DIAMANDOUROS N., “The European Ombudsman and the Application of EU Law by the Member States”, in *Review of European Administrative Law*, 2008, I, p. 5-37;
 - DIAMANDOUROS N., Giuramento presso la Corte di Giustizia Europea, Lussemburgo, 2003, disponibile all’indirizzo <https://www.ombudsman.europa.eu/it/activities/speech.faces/en/321/html.book>

mark;

- ELWOOD B., “The classical Ombudsman - an effective reviewer of administrative decisions by government agencies - a New Zealand Perspective”, nel suo *Occasional Paper #76*, 2001;
- FEKETE A., “Ombudsman singles out European Medicines Agency”, in *Europolitics*, 2010, CCXIX, p.10;
- FRIEDERY R., “Insight into a Special Relation: the European Parliament and the European Ombudsman”, in *Acta Juridica Hungarica*, 2011, II, p. 115-125;
- FRIEDERY R., “The Role of the European Ombudsman in Dispute Solving”, in *Acta Juridica Hungarica*, 2008, IV, p. 359-376;
- GROS-VERHEYDE N., “Europe of Projects: A “citizens ombudsman”, why not?”, in *Europolitics Social*, 2007, CLXXXIII, p. 5;
<https://www.ombudsman.europa.eu/it/activities/speech.faces/en/51922/html.bo>
okmark;
- KOSTADINOVA P., “Improving the Trasparency and Accountability of the EU Institutions: The Impact of the Office of the European Ombudsman”, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, LIII, p. 1077-1093;
- LEE M., “Accountability and co-production: the role of the European Ombudsman”, 2015, p. 1-21, disponibile all’indirizzo
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2866466;
- LEINO P., *The Wind Is in the North*, in “European Public Law”, 2004, X, 333-367;
- MAGLIVERAS K., “Best intentions but empty words: The European Ombudsman”, in *European Law Review*, 1995, I, p. 401-409;
- MAGNETTE P., “Between parliamentary control and the rule of law: the political role of the Ombudsman in the European Union”, in *Journal of European Public Policy*, 2003, X, p. 677-694;
- MARZOCCHI O., “Il Mediatore Europeo”, 2017, p.1-4, disponibile all’indirizzo
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.

3.16.html;

- MOURE PINO A. M., “The European Ombudsman in the Framework of the European Union”, in *Revista Chilena de Derecho*, 2011, XXXVIII, p. 421-455;
- O'REILLY E., “The European Ombudsman and Fundamental Rights in the EU: Achievements and Challenges in Light of New Ombudsman Strategy”, Bruxel, 2016, disponibile all'indirizzo
<https://www.ombudsman.europa.eu/it/activities/speech.faces/en/63372/html.boomark>;
- O'REILLY E., Giuramento presso la Corte di Giustizia Europea, Lussemburgo, 2013, disponibile all'indirizzo
- O'REILLY E., intervento in occasione della conferenza “Human Rights – A 21st Century Approach to the Work of Ombudsmen”, Belfast, 2016, disponibile all'indirizzo
- PETERS A., “The European Ombudsman and the European Constitution”, in *Common Market Law Review*, 2005, III, p. 697-743;
- PETITJEAM S., “ETUC sends formal complaint to EU Ombudsman”, in *Europolitics Social*, 2013, CCLIII, p. 11;
- PIGNERELLI G., “Anche per gli appalti lo sportello Ue contro gli abusi degli euroburocrati”, in *Edilizia e Territorio*, 2000, XXXVI, p. 56;
- RAIMONDI L., “Mediatore Europeo e mezzi di ricorso giurisdizionale”, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, III, p. 547-587;
- RAWLINGS R., “Engaged Elites – Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement”, in *European Law Journal*, 2000, VI, p. 4-28;
- SGUEO G., “External Expertise in EU Policy-Making: The Quest for Transparency”, Position Paper, 2016;
- SGUEO G., “La relazione annuale per il 2006 del Mediatore europeo”, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2007, VII, p. 781-788;
- SÖDERMAN J., “How to be a good Ombudsman”, *Occasional Paper*, Madrid, 2004;

- SONG W. E DELLA SCALA V., “Eurosceptics and Europhiles in accord: the creation of the European Ombudsman as an institutional isomorphism”, in *Policy and Politics*, 2008, XXXVI, p. 481-496
- SUKSI M., “Relazione sul caso C-234/02 P, «Mediatore europeo c. Frank Lamberts»”, in *Common Market Law Review*, 2005, XLII, p. 1765-1781;
- TAFANI S., “Il Mediatore Europeo: strumento di garanzia per una difesa civica sostenibile”, in *Tributi*, 2002, X, p. 728-733;
- TOMKINS A., “Transparency and the Emergence of a European Administrative Law”, in *Yearbook of European Law*, 1999, XIX, p. 217-256;
- TSADIRAS A., “Environmental Protection through Extra-judicial Means: The European Ombudsman's Contribution”, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, IV, p. 152-160;
- TSADIRAS A., “Navigating Through the Clashing Rocks: The Admissibility Conditions and the Grounds for Inquiry into Complaints by the European Ombudsman”, in *Yearbook of European Law*, 2007, XXVI, p. 157-192;
- TSADIRAS A., “Of Celestial Motions and Gravitational Attractions: The Institutional Symbiosis between the European Ombudsman and the European Parliament”, in *Yearbook of European Law*, 2009, XXVIII, p. 435-458;
- TSADIRAS A., “Relazione sul caso C-331/05P, «Internationaler Hilfsfonds eV. c. Commissione Europea»”, in *Common Market Law Review*, 2008, XLV, p. 559-567;
- TSADIRAS A., “Rules of institutional «flat-sharing»: the European Ombudsman and his national peers”, in *European Law Review*, 2008, I, p. 101-115;
- TSADIRAS A., “The European Ombudsman's Remedial Powers: An Empirical Analysis in Context”, in *European Law Review*, 2013, I, p. 52-64;
- TSADIRAS A., “The position of the European Ombudsman in the Community system of judicial remedies”, in *European Law Review*, 2007, V, p. 607-626;
- TSADIRAS A., “Unravelling Ariadne's Thread: the European Ombudsman's investigative powers”, in *Common Market Law Review*, 2008, III, p. 757-770;

- VANDENBORRE I., “The confidentiality of EU Commission cartel records in civil litigation: the ball is in the EU Court”, in *European Competition Law Review*, 2011, p. 1-14;
- VENTRESCA D., “Il Mediatore Europeo (Ombudsman Europeo): nascita e sue funzioni”, in *Rassegna di diritto e tecnica doganale e delle imposte di fabbricazione*, 2001, IX, p. 605-608;
- VOGIATZIS N., “Openness in the EU and Beyond: The Contribution of the European Ombudsman to Open Meetings and Lessons from the Canadian Experience”, in *Public Law*, 2016, II, p. 304-324;
- XENOS D., “Comments on the Composition of EU Commission Expert Groups”, Università di West London, Londra, 2014.