

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

34

FRANCESCO BATTAGLIA

Il Mediatore europeo



**CACUCCI EDITORE
BARI**

In copertina: Di Vasilij Vasil'evič Kandinskij, *Giallo, rosso, blu*, 1925

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

— 34 —

FRANCESCO BATTAGLIA

IL MEDIATORE EUROPEO



CACUCCI
EDITORE
2020

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio,
Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi, Bruno
Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro, Christian Tomuschat,
Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico,
Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro,
Giuseppe Di Gaspere, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia, Pietro
Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa,
Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi, Girolamo
Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

A Giuseppe e Stefania

INDICE

Considerazioni introduttive	1
-----------------------------	---

PARTE I

IL MEDIATORE EUROPEO: ISTITUZIONE, NATURA GIURIDICA E COMPETENZE

CAPITOLO I

L'ISTITUZIONE DEL MEDIATORE EUROPEO

1. Le origini del dibattito sull'istituzione di un mediatore europeo alla fine degli anni '70 del Novecento	9
1.1 Il dibattito in seno al Parlamento europeo	11
2. Le prime iniziative per la creazione del mediatore europeo negli anni '80 del Novecento	14
2.1 L'iniziale perplessità espressa dal Parlamento europeo	14
2.2 Il rapporto del comitato "Europa dei cittadini" istituito dal Consiglio europeo di Fontainebleau	15
2.3 Alcune sporadiche iniziative intraprese prima della conferenza intergovernativa che ha portato all'adozione del Trattato di Maastricht	18
3. Il negoziato del Trattato di Maastricht	20
3.1 La proposta danese	22
3.2 La proposta spagnola	24
3.3 Il compromesso raggiunto durante la conferenza sull'Unione Politica	26
4. L'approvazione dello Statuto	29
5. La figura del mediatore europeo a confronto con gli <i>ombudsmen</i> statali e quelli istituiti nell'ambito di altre organizzazioni internazionali	35

CAPITOLO II

IL QUADRO GIURIDICO E LA DISCIPLINA APPLICABILE

1. L'inserimento del mediatore europeo nell'ambito dei diritti di cittadinanza	59
1.1 Il legame fra cittadinanza europea e democrazia	62

2.	Il principio di buona amministrazione	63
2.1	Il diritto ad una buona amministrazione: l'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea	69
2.2	L'incidenza del detto art. 41 sull'istituto del mediatore europeo	76
2.3	La nozione di buona amministrazione adottata dal mediatore europeo	78
2.4	Il Codice europeo di buona condotta amministrativa	84
3.	La nomina da parte del Parlamento europeo	87
3.1	La prassi finora seguita per la nomina del mediatore europeo	88
3.2	<i>Segue</i> : la nomina del primo mediatore	89
3.3	<i>Segue</i> : la nomina del secondo mediatore	90
3.4	<i>Segue</i> : l'elezione del terzo mediatore	92
4.	Alcune osservazioni sulla natura giuridica del mediatore europeo	93
5.	L'indipendenza e i privilegi	95
6.	Il bilancio	96
7.	La struttura amministrativa e gli uffici	98

CAPITOLO III

I RAPPORTI INTERISTITUZIONALI E ORGANICI

1.	Il principio di leale cooperazione	101
2.	I rapporti con le istituzioni	105
2.1	Mediatore europeo e Parlamento europeo	105
2.1.1	<i>Segue</i> : l'accordo quadro di cooperazione del 2006	106
2.1.2	<i>Segue</i> : altri aspetti sulle relazioni fra Parlamento europeo e mediatore europeo	108
2.1.3	I rapporti con la commissione per le petizioni del Parlamento europeo	109
2.2	Mediatore europeo e Commissione europea	110
2.2.1	Gli aspetti di natura pratica nella cooperazione fra mediatore europeo e Commissione	111
2.2.2	<i>Segue</i> : alcune osservazioni sul rispetto del principio di leale cooperazione	112
2.3	Mediatore europeo e Consiglio	116
2.4	Mediatore europeo e Consiglio europeo	119
2.5	Mediatore europeo e Corte di giustizia dell'Unione europea	123
2.5.1	Sulla legittimazione attiva del mediatore europeo	125
2.5.2	Sulla legittimazione passiva del mediatore europeo	126
2.5.2.1	I ricorsi di annullamento e in carenza	126
2.5.2.2	<i>Segue</i> : gli effetti giuridici prodotti dagli atti del mediatore europeo	128
2.5.2.3	I ricorsi per risarcimento dei danni	130
3.	La rete dei mediatori europei	135

CAPITOLO IV

LE DENUNCE E I POTERI D'INDAGINE DEL MEDIATORE EUROPEO

1.	Osservazioni preliminari sui compiti del mediatore europeo	139
2.	Le denunce	140
2.1	Le principali questioni di ricevibilità: il termine di due anni	141
2.1.1	<i>Segue</i> : i passi appropriati	144
2.2	La discrezionalità del mediatore europeo	146
2.3	La procedura d'esame	148
2.3.1	<i>Segue</i> : l'eventuale assistenza legale	149
2.4	Il trasferimento della denuncia ad un'altra autorità competente	152
2.4.1	<i>Segue</i> : sui principi di sollecitudine e diligenza	155
2.5	I tempi d'esame delle denunce	157
2.5.1	Le procedure <i>fast track</i>	157
2.6	I poteri d'indagine	158
2.7	I possibili esiti delle indagini	160
3.	Le inchieste e le iniziative strategiche	161

PARTE II

LA PRASSI DEL MEDIATORE EUROPEO

CAPITOLO V

INQUADRAMENTO GENERALE DELLA PRASSI

1.	Considerazioni di carattere generale sull'esame della prassi	165
2.	La rilevanza assunta dal mediatore europeo	165
3.	L'evoluzione del ruolo svolto dal mediatore europeo	167
4.	Le principali questioni trattate e i soggetti coinvolti: descrizione della metodologia d'indagine	170

CAPITOLO VI

IL NUCLEO DURO DELLA PRASSI DEL MEDIATORE EUROPEO:
LE INDAGINI SULLA TRASPARENZA

1.	L'importanza delle indagini in materia di trasparenza	173
2.	Osservazioni preliminari sul principio di trasparenza	173
2.1	Il principio di trasparenza nell'attività del mediatore europeo	175
2.1.1	<i>Segue</i> : l'aspetto "proattivo"	175
2.1.2	<i>Segue</i> : quello "reattivo". L'accesso ai documenti	178
2.1.2.1	La disciplina prevista dal regolamento 1049/2001	182

2.1.3	La posizione del mediatore europeo in tema di riforma del regolamento 1049/2001	188
3.	Un caso di prassi in materia di accesso ai documenti del Parlamento europeo	189
4.	Il principio di trasparenza in ambito legislativo	201
4.1	Osservazioni generali sulla prassi del mediatore europeo in materia di trasparenza legislativa	207
4.2	Il caso dei triloghi	214
4.2.1	<i>Segue</i> : l'inchiesta strategica in materia	216
4.3	L'impatto dell'attività svolta dal mediatore sul procedimento legislativo europeo	223
5.	Il principio di trasparenza ed il negoziato sugli accordi internazionali	230
5.1	La questione riguardante l'accordo commerciale anticontraffazione (ACTA)	235
5.1.1	L'indagine sul Consiglio	236
5.1.2	<i>Segue</i> : l'indagine sul Parlamento europeo	238
5.2	L'indagine sul Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti (TTIP)	241
5.2.1	L'indagine riguardante il Consiglio	244
5.2.2	<i>Segue</i> : la seconda iniziativa rivolta alla Commissione europea	246
5.3	Il caso <i>Brexit</i>	251
5.4	Quale trasparenza nei negoziati internazionali?	254
6.	La trasparenza nelle attività di <i>lobbying</i>	255

CAPITOLO VII

LE QUESTIONI A CARATTERE ISTITUZIONALE

1.	L'amministrazione del Consiglio europeo	261
2.	Le indagini sul ruolo della Commissione in materia concorrenza	263
3.	I casi riguardanti l'amministrazione della giustizia	266
3.1	Il ruolo della Commissione europea come custode dei trattati	267
3.2	Il caso sul meccanismo <i>EU Pilot</i>	272
3.3	Le indagini in materia di nomina dei giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea	277
4.	La prassi sul regime linguistico delle istituzioni	281
5.	La tutela dello Stato di diritto e i partiti politici europei	291
6.	Osservazioni generali sulle questioni di carattere etico-giuridico	296
6.1	Il fenomeno delle <i>revolving doors</i> e il caso Barroso	297
6.2	La partecipazione dell'ex presidente della Banca centrale europea al gruppo G30	301
6.3	L'inchiesta sulla nomina di Martin Selmayr a segretario generale della Commissione europea	302

CAPITOLO VIII
MEDIATORE EUROPEO E DIRITTI UMANI

1. Considerazioni preliminari sulle inchieste in materia di diritti umani	307
2. Le indagini su Frontex	307
2.1 L'indagine del 2012 concernente l'istituzione di un meccanismo di reclamo individuale	307
2.2 L'indagine del 2014 sulle operazioni di rimpatrio forzate congiunte coordinate da Frontex	316
3. La centralità dei diritti umani nei processi di conclusione dei trattati internazionali	320
3.1 L'iniziativa sul c.d. <i>EU-Turkey Deal</i>	320
3.2 L'accordo con il Vietnam	323
4. Il mediatore europeo e la Convenzione ONU sulle persone con disabilità	326
5. Diritti umani e politica di coesione	329
6. Le <i>traineeship</i> non retribuite e il divieto di discriminazione	331
7. Alcune osservazioni sul ruolo del mediatore europeo in materia di tutela dei diritti umani	333
Conclusioni	335
Bibliografia selezionata sul mediatore	345
Documenti	357
Indice degli Autori	373

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

All'indomani dell'adozione del Trattato di Maastricht del 1992, in dottrina si è immediatamente aperto il dibattito sulle potenzialità del mediatore europeo, la cui istituzione è stata prevista dall'art. 138 E del detto trattato. Invero, numerose erano state le incognite rispetto all'utilità del nuovo organo.

In primo luogo, alcuni studiosi si erano chiesti se la sua istituzione fosse realmente necessaria, o se, in realtà, non si trattasse di un semplice espediente per rilanciare l'immagine della Comunità europea. Vale la pena, infatti, di ricordare che il Trattato di Maastricht è stato negoziato in un periodo di crisi del processo di integrazione europea, durante il quale i cittadini stavano mostrando un sentimento di forte disaffezione verso il progetto comunitario. Per tale motivo, una delle principali questioni discusse in sede di conferenza intergovernativa ha riguardato proprio la necessità di riconfigurare la posizione dell'individuo, opportunamente collocandolo al centro del processo di integrazione europea. In tal senso, l'istituzione del mediatore europeo è ascrivibile al processo di democratizzazione dei rapporti fra istituzioni e i cittadini, nonché fra le istituzioni e i soggetti privati, inclusi i cittadini di Stati terzi e le persone giuridiche aventi la sede sociale in uno Stato membro. Tale processo è, indubbiamente, fondato anche sul principio di trasparenza dell'azione amministrativa europea e sul riconoscimento ai soggetti privati del diritto di denunciare ad un organo indipendente casi di cattiva amministrazione nell'attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi delle allora Comunità.

Nonostante ciò, come detto, l'idea di creare un nuovo organo con competenze specifiche non era unanimemente condivisa. Alcuni studiosi, infatti, si erano domandati se le istanze sui casi di cattiva amministrazione non potessero essere rivolte ad organi o istituzioni già presenti nel quadro istituzionale ed organico dell'Unione europea, come la commissione per le petizioni del Parlamento europeo e la Corte di giustizia. Se così fosse stato, la figura del mediatore si sarebbe sovrapposta a queste ultime e non avrebbe ampliato il quadro dei meccanismi di tutela a disposizione degli individui. Soprattutto con riferimento alla commissione per le petizioni del Parlamento europeo, la dottrina ha messo in evidenza come la presenza di due strumenti con compe-

tenze almeno parzialmente sovrapponibili non avrebbe agevolato la certezza in capo ai destinatari delle norme europee, comportando il rischio che questi ultimi avrebbero potuto incorrere nella presentazione di denunce generiche al mediatore¹. In questo contesto, l'eventuale fallimento del mediatore europeo avrebbe potuto trasformarsi in un *boomerang*, danneggiando ulteriormente l'immagine dell'allora Comunità europea².

Altri studiosi, inoltre, hanno sottolineato come il Parlamento, cui spetta il potere di nomina del mediatore europeo, sarebbe stato tentato di considerare il nuovo meccanismo come un ulteriore strumento di competizione con le altre istituzioni, con la conseguenza che, privilegiando la funzione "politica" su quella di tutela individuale, si sarebbe finiti per sacrificare al primo obiettivo l'autonomia del mediatore nei confronti del Parlamento³.

Oltre, alla questione dei rapporti con le istituzioni e gli altri organi e organismi dell'allora Comunità, la dottrina ha inizialmente ritenuto la soluzione adottata con il Trattato di Maastricht meno ambiziosa rispetto alle attese iniziali. In particolare, è stato messo in luce come larga parte delle proposte inizialmente avanzate in sede di conferenza intergovernativa non fossero limitate alla sola istituzione di un mediatore a livello europeo, ma prevedessero anche la creazione di mediatori nazionali, a cui i cittadini avrebbero potuto ricorrere per tutelare i diritti garantiti loro dai trattati. L'esclusione di una simile possibilità, quindi, avrebbe ridotto l'interesse dei cittadini per il mediatore europeo, visto che erano poche le occasioni di contatto tra di essi e l'amministrazione comunitaria in quanto tale⁴.

Le non poche incertezze che riguardavano il nuovo organo, hanno indotto la dottrina a seguire con attenzione la sua fase istitutiva, così come quella dei primi anni di attività, almeno fino ai primi anni duemila.

Invero, già il primo mediatore europeo, Jacob Söderman, ha rapidamente dissolto molti dei timori inizialmente prospettati, riuscendo a far emergere da subito le potenzialità dell'istituto. Dimostrazione ne è anche il fatto che i cittadini hanno immediatamente mostrato un forte interesse per la nuova forma di tutela offerta dal mediatore, tanto che il numero delle denunce presentate al suo ufficio si è attestato ben presto su livelli rilevanti, manifestando negli anni un *trend* in continua crescita.

I successori di Söderman, Nikiforos Diamandouros ed Emily O'Reilly, hanno ulteriormente rafforzato il ruolo del mediatore europeo all'interno dell'Unione europea. Ciascuno di essi, fra l'altro, ha interpretato il proprio ruolo in maniera in parte differente dai predecessori, contribuendo così all'e-

¹ M. CONDINANZI, *Il Mediatore europeo: primi risultati e qualche considerazione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 576.

² G. TESAURO, *Il Mediatore europeo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 900.

³ R. ADAM, *Il Mediatore europeo: organo di tutela del singolo o strumento di controllo parlamentare?*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo* 1992, p. 931.

⁴ ID., *Mediatore europeo e difensore civico nazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1994, pp. 42-46.

voluzione dell'organo. La figura del mediatore europeo, infatti, ha conosciuto negli anni un mutamento sostanziale, passando da semplice mezzo alternativo di risoluzione delle controversie, quindi di interesse degli individui *uti singuli*, a meccanismo volto a promuovere la buona *governance* ed una maggiore democraticità del sistema, nell'interesse generale dell'Unione europea in sé.

L'evoluzione dell'organo ha riguardato anche le materie trattate. Negli anni, infatti, i diversi mediatori europei si sono occupati di un numero crescente di settori, ampliando in maniera rilevante la competenza *ratione materiae* dell'istituto.

Oggi l'attività del mediatore europeo non riguarda esclusivamente l'ambito della trasparenza, ma si è estesa ad altri importanti campi, come l'amministrazione della giustizia, le questioni etiche a carattere istituzionale e, soprattutto, i diritti umani.

Nel processo di evoluzione del mediatore europeo, un impulso particolarmente energico è stato dato dall'attuale mediatrice europea, Emily O'Reilly, recentemente riconfermata, la quale ha interpretato il proprio ruolo in maniera significativamente innovativa rispetto ai due predecessori. La O'Reilly, infatti, come dalla stessa annunciato all'inizio del suo primo mandato, ha fortemente valorizzato lo strumento delle inchieste di propria iniziativa su questioni di natura sistemica, come la trasparenza legislativa, le attività di *lobbying* o la tutela dei diritti umani.

L'approccio utilizzato da Emily O'Reilly, in uno dei periodi di più intensa crisi del processo di integrazione europea, può rivelarsi uno strumento essenziale per riallacciare i rapporti tra cittadini e istituzioni dell'Unione europea e per dare slancio al processo di democratizzazione dell'Unione europea, attraverso l'affermazione di un'amministrazione più aperta, trasparente e vicina ai cittadini.

Oggi, quindi, è particolarmente utile svolgere un'indagine approfondita su tale organo, incentrandola sulla prassi finora seguita e sugli obiettivi raggiunti, soprattutto in termini di sviluppo del concetto di buona amministrazione e di ridefinizione del rapporto cittadini-istituzioni. La dottrina, infatti, si è finora occupata di aspetti prevalentemente settoriali legati al mediatore europeo e, in particolare, di quelli legati alla trasparenza e all'accesso ai documenti. Il presente lavoro, invece, si propone di mettere a sistema l'intera attività finora svolta e, alla luce di questa, di esaminare, in termini più generali, l'istituto del mediatore europeo, facendone anche risaltare l'evoluzione nel tempo.

L'opera è divisa in due parti e nove capitoli.

La prima parte, composta da quattro capitoli, esaminerà l'istituto del mediatore europeo, prendendo in considerazione il processo di formazione, la natura giuridica dell'istituto, i suoi rapporti interistituzionali e quelli con i difensori civici nazionali, le sue competenze e lo svolgimento delle attività.

Nello specifico, nel primo capitolo, si analizzerà il processo di istituzione del mediatore europeo. L'indagine prenderà le mosse dalle prime proposte di istituzione di un mediatore europeo, avanzate alla fine degli anni '70 del Novecento. La parte centrale di questo capitolo, tuttavia, sarà dedicata al dibattito

svolto in sede di conferenza intergovernativa prima della firma del Trattato di Maastricht.

Nel secondo capitolo ci si soffermerà sull'inquadramento giuridico e sulla disciplina applicabile al mediatore europeo. Inizialmente, si indagheranno le ragioni in base alle quali il ricorso al mediatore europeo sia stato inserito all'interno dei diritti di cittadinanza, al fine di valutare se e come tale scelta abbia valorizzato l'istituto. Successivamente, verrà analizzato il concetto di buona amministrazione e ci si concentrerà, in particolare, sull'interpretazione adottata dal mediatore europeo. In questo modo, si evidenzierà come il mediatore europeo abbia contribuito all'evoluzione della nozione in parola. Infine, si volgerà l'attenzione alle questioni riguardanti l'indipendenza e i privilegi riconosciuti al mediatore, il suo bilancio e la organizzazione amministrativa del suo ufficio.

Il terzo capitolo sarà incentrato sui rapporti interistituzionali e organici e sarà volto ad analizzare le relazioni fra il mediatore europeo e le istituzioni, nonché quelle con gli altri organi affini istituiti a livello nazionale. Tali rapporti si fondano sul principio di leale cooperazione e, pertanto, è su quest'aspetto che ci si focalizzerà all'inizio del capitolo. Successivamente, si esamineranno, dapprima, i rapporti con il Parlamento europeo, visto che questa è l'istituzione con cui il mediatore ha il legame più stretto, e, successivamente, quelli con la Commissione, il Consiglio, il Consiglio europeo, la Corte di giustizia dell'Unione europea e gli altri mediatori nazionali, nell'ambito della rete dei mediatori europei.

Il quarto capitolo, che conclude la prima parte del lavoro, sarà dedicato alle denunce e ai poteri d'indagine. Al suo interno, si affronterà, come primo aspetto, la questione dei requisiti di ricevibilità, evidenziando, in particolare, la differenza fra le denunce al mediatore europeo e i ricorsi giurisdizionali. Successivamente, si approfondirà la procedura d'esame delle denunce, prendendo in considerazione la discrezionalità del mediatore, l'assistenza legale, i tempi d'esame, i poteri d'indagine e i possibili esiti delle denunce e delle inchieste.

Come accennato, tutta la prima parte del lavoro sarà svolta tenendo conto della prassi consolidata dal mediatore europeo e di come questa abbia inciso sull'evoluzione dell'organo, dalla sua istituzione a oggi.

Una volta concluso l'esame relativo all'istituzione del mediatore europeo, alla sua natura giuridica e alle sue competenze, nella seconda parte l'attenzione si volgerà in maniera specifica sulla casistica e si esamineranno i diversi ambiti toccati dall'attività del mediatore.

Segnatamente, nel quinto capitolo inquadrerà la prassi del mediatore europeo nel suo insieme, in modo da illustrare anche la metodologia di lavoro prescelta.

Il sesto capitolo tratterà le indagini legate alla trasparenza, che tutt'oggi sono da considerare come il nucleo duro dell'attività svolta dal mediatore.

Il settimo capitolo prenderà in esame le indagini in materia istituzionale. Si partirà da quelle riguardanti l'amministrazione della giustizia, come quelle

rivolte alla Commissione europea nella sua veste di custode dei trattati e quelle sulla nomina dei giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea. Successivamente, l'analisi riguarderà alcune questioni di carattere etico, come il fenomeno delle *revolving doors* e la partecipazione del Presidente della BCE al gruppo G30.

L'ottavo capitolo, infine, sarà dedicato alle indagini in materia di diritti umani. La prima ad essere presa in esame sarà quella su Frontex, poiché, sia per la sua natura e le questioni trattate, sia per i risultati raggiunti, ha rivestito un'importanza particolare. Di seguito, sarà affrontata la tematica concernente la tutela dei diritti umani e la conclusione dei trattati internazionali, approfondendo, soprattutto, l'indagine sul c.d. *EU-Turkey Deal* e quella sull'accordo con il Vietnam. Subito dopo, saranno esaminate le iniziative relative alla Convenzione ONU sulle persone con disabilità, alla politica di coesione e alle *traineeship* non retribuite presso le istituzioni.

Nelle conclusioni, infine, oltre a trarre un bilancio sull'attività finora svolta e sul processo di evoluzione del mediatore europeo, si presenteranno alcune proposte in chiave futura, nell'ottica di un ulteriore rinnovamento dell'istituto.