



21 FEBBRAIO 2024

La figura del Mediatore europeo tra diritto interno e diritto comparato

di Enrico Campelli

Docente a contratto di Comparative Constitutional Law
Università Lumsa di Roma



La figura del Mediatore europeo tra diritto interno e diritto comparato*

di Enrico Campelli

Docente a contratto di Comparative Constitutional Law
Università Lumsa di Roma

Abstract [It]: Il presente saggio affronta il tema, tra diritto interno ed esperienze comparate, del ruolo del Mediatore europeo, figura indipendente deputata a tutelare i cittadini da casi di cattiva amministrazione nell'operato delle istituzioni dell'Unione europea. Vengono analizzate, tra *civil law* e *common law*, le sue origini storiche, il dibattito circa la sua adozione, le basi giuridiche che ne definiscono compiti e poteri, ed il relativo perimetro di intervento. Attraverso una misurazione dei dati ricavabili dalle Relazioni annuali, il saggio tenta di valutare l'efficacia del Mediatore, tanto interna quanto transnazionale, nel promuovere una migliore amministrazione pubblica e nel rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni europee.

Title: The European Ombudsman: Between National and Comparative Law

Abstract [En]: The present essay examines the role, between national law and comparative experiences, of the European Ombudsman, an independent figure tasked with protecting citizens from cases of maladministration in the activities of the European Union institutions. The essay analyzes, from a civil law and common law perspective, its historical origins, the debate surrounding its adoption, the legal bases that define its tasks and powers, and the relative scope of its intervention. Through a measurement of the data collected from the Annual Reports, the essay attempts to assess the effectiveness of the Ombudsman, both domestically and transnationally, in promoting better public administration and strengthening citizens' trust in European institutions.

Parole chiave: Mediatore europeo; Cattiva amministrazione; Cittadinanza europea; complaints, Governance

Keywords: European Ombudsman; Maladministration; European citizenship; Complaints; Governance

Sommario: 1. L'istituzione. 2. La base normativa. 3. Lo spazio di azione del Mediatore tra civil law e common law. 4. Alcune provvisorie conclusioni.

1. L'istituzione

Negli ultimi tre decenni del secolo scorso l'istituto dell'ombudsman è stato introdotto in moltissimi ordinamenti nel mondo – al punto da configurare secondo alcuni una certa «ombudsmania»¹ – con grande rapidità e senza incontrare particolari resistenze istituzionali o politiche, né estese voci critiche nell'ambito della dottrina. Diversi organismi internazionali, al contrario, si sono fatti attivi promotori del processo, con accenti e toni che manifestavano la più convinta fiducia nelle possibilità miglioratrici di questa figura. Così, ad esempio, nel corso della *Geneva Conference on World Peace Through Law* del 1967, i giuristi convenuti, provenienti da 127 paesi del mondo, raccomandarono la necessità di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Cfr. CHARLES S. ASCHER, *The Grievance Man or Ombudsmania*, in *Public Administration Review*, vol. 27, 1967, 2; D. C. ROWAT, Preface to Second Edition, in D.C. ROWAT (ed.), *The Ombudsman: Citizen's Defender*, University of Toronto Press, Toronto 1968.

«disseminate widely information about the role which an ombudsman can perform in protecting citizens against violation of their rights by administrative authorities; and seek to assist financially or otherwise projects designed to encourage research on the establishment of ombudsmen»²

Così, in questo vasto processo di diffusione, l'istituto ha assunto una molteplicità di configurazioni e di denominazioni, forse tante quanti sono gli ordinamenti in cui ha trovato posto, e le particolarità dei contesti storici, sociali e istituzionali con le quali è entrato in relazione.

L'interesse per l'istituto dell'Ombudsman e per l'eventuale introduzione di esso nell'ordinamento italiano, scriveva Costantino Mortati in un fondamentale volume del 1974³, nasce direttamente dall'impegno di contribuire all'attuazione dei principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁴. Nella società contemporanea, con la sua complessità crescente, il fenomeno di una dissociazione dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione si manifesta acutamente e con effetti potenzialmente disgregativi:

«Al potenziamento assunto dalla pubblica amministrazione, strutturata secondo un modello burocratico di corpo chiuso in se stesso, che si ammanta di segretezza e si adagia nel tradizionalismo, poco permeabile al dinamismo della vita sociale, ma, per converso, non sempre insensibile a pressioni settoriali e clientelari (...) fa da contrapposto la cresciuta insofferenza dei cittadini all'assoggettamento, in silenziosa passività, alle manifestazioni dell'apparato autoritario, la più diffusa coscienza del proprio diritto ad una consapevole partecipazione»⁵

Se, ovviamente, molto è cambiato da allora, tanto da parte della struttura e del *modus operandi* della pubblica amministrazione, quanto da parte delle attese e della consapevolezza dei cittadini, l'esigenza di base – della migliore e più efficiente comunicazione fra i cittadini di un mondo globalizzato e una pubblica amministrazione condizionata da crescenti vincoli internazionali – non è certo scomparsa. Le parole di Mortati, d'altra parte, bastano a dar conto dell'intensa passione civile e dell'istanza fondamentale

² Cit. da B. FRANK, *The Ombudsman and Human Rights*, in *Administrative Law Review*, vol. 22, 1970, 3. Interessante, in questo contributo, la minuta elencazione delle «27 objections against the Ombudsman» correnti nel dibattito di quegli anni, alcune di natura giuridica ed altre di tipo sociologico: dal fatto quindi che 1. *The Ombudsman can work only in small countries with homogeneous populations*, e che 8. *The Ombudsman system simply creates another bureaucratic institution with more red tape*, alla considerazione che 13. *After a while, the Ombudsman becomes government-mind*, e che 16. *The institution cannot successfully be transplanted from the Scandinavian countries*, fino alla conclusione che 27. *The Ombudsman stays away from the pertinent social problems and keeps to the safe subjects* (pp. 480-482).

³ C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il difensore civico)*, con la collaborazione di G. DE VERGOTTINI, A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, M.C. SERGI, G. TREVES, G. ZAGREBELSKY, UTET, Torino 1974. Si tratta del contributo che ha avviato in Italia, una stagione di studi e di ricerche sulla figura dell'Ombudsman.

⁴ Con riferimento in particolare agli Art. 8 («Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge»), e 10 («Ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza, ad una equa e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta»).

⁵ C. MORTATI (a cura di), *L'Ombudsman (il difensore civico)*, cit., p.13.

democratica e partecipatoria che ha animato – e in qualche modo tuttora anima – la ricerca e la giustificazione teorica e giuridico – costituzionale circa la figura dell’Ombudsman, a partire – con il margine di convenzionalità che sempre hanno simili partizioni storiche – dagli anni ’60 del secolo XIX. In questo quadro, la figura del Mediatore Europeo, a oltre trent’anni dalla sua istituzione, può divenire un importante strumento nella più ampia analisi comparatistica delle Ombudsman Institutions (OI) globali. In un contesto di continuo mutamento della fisionomia politica dell’Unione e di generale riconoscimento di nuovi diritti, l’evoluzione dell’istituto può in effetti fornire utili indicazioni sullo sviluppo dei modelli contemporanei di OI, e – viceversa – equipaggiare l’*European Ombudsman* di nuove soluzioni teoriche e pratiche per migliorare la propria funzionalità. Infine, uno studio dell’interazione tra l’esperienza del Mediatore europeo e i modelli comparati di OI fornisce spunti importanti per gli ordinamenti giuridici (es. Italia) in cui non è presente un Ombudsman a livello nazionale.

La figura del Mediatore europeo⁶ (*European Ombudsman*) è stata introdotta nell’ordinamento comunitario dal Trattato sull’Unione Europea (TUE) firmato a Maastricht del 1992. Non si tratta di una notazione meramente storica: il processo di integrazione europea si trovava a quel punto in una fase ormai avanzata, che puntava decisamente a lasciarsi alle spalle la connotazione economica fino ad allora prevalente, per promuovere più propriamente l’aspetto politico dell’Unione e sostenere con determinazione gli elementi possibili di una cultura europea, caratterizzata – come ogni cultura – da temi e valori unificanti, prassi comuni e simboli condivisi. La tutela dei “cittadini europei” assumeva, in questo contesto, una rilevanza strategica, e la decisione di sostenerla attraverso il Mediatore significava una transizione importante.

Con l’istituzione – per la prima volta – di un ombudsman a livello sovranazionale era giunto a compimento un percorso iniziato con molte incertezze diversi anni prima, e proseguito poi con grande difficoltà, fra dubbiosi consensi ed esplicite opposizioni. L’idea di una cittadinanza europea e della necessaria tutela di un nucleo di diritti specificamente derivanti da essa, da realizzare attraverso l’istituzione di un soggetto deputato, aveva guadagnato consenso nel dibattito corrente, ma incontrava

⁶ Si pongono anche a questo proposito questioni terminologiche. In effetti, se la dottrina di lingua italiana aveva da tempo adottato la locuzione “difensore civico” come traduzione di ombudsman, in conformità a quanto risulta già dal citato classico volume a cura di Costantino Mortati e dagli statuti regionali che lo hanno istituito, in relazione alla figura introdotta dal trattato di Maastricht sarà piuttosto utilizzata l’espressione di origine francese «mediatore», «e la scelta non si spiega se non con una frettolosa traduzione letterale del testo utilizzato nel corso della conferenza intergovernativa, redatto appunto in francese» (L. COMINELLI, *Il Mediatore europeo, Ombudsman dell’Unione*, Giuffré, Milano 2005, p. 101) o forse, come sostengono alcuni interpreti per «la volontà di mettere in luce il ruolo del Mediatore europeo, che è posto al crocevia tra la realizzazione dell’interesse generale dell’Unione e l’interesse dei suoi partecipanti» (cfr. G.M. GIACOBazzi, *Considerazioni sull’Ombudsman* in *Rivista internazionale dei diritti dell’uomo*, cit. da F. BATTAGLIA, *Il Mediatore Europeo*, Cacucci Editore, Bari, 2020, p. 36 e M.R. SAULLE, *Il Mediatore nel Trattato di Maastricht*, in M.R. SAULLE, *Il Trattato di Maastricht*, Napoli, 1995, pp.101-111). Naturalmente, tale mancanza di uniformità linguistica non favorisce l’auspicabile precisione delle designazioni.

grandi difficoltà nel tradursi da progetto intellettuale in patrimonio condiviso e in realtà politica effettiva⁷. Quanto all'ombudsman, molti dei protagonisti di maggior rilievo del Parlamento europeo e parte della stessa dottrina manifestavano al contrario una tenace resistenza all'introduzione di una simile figura nell'ordinamento europeo⁸. Innanzitutto per ragioni di logica organizzativa interna, per il timore cioè di possibili sovrapposizioni rispetto ad altre strutture dalle finalità simili già esistenti (in particolare la Commissione per le petizioni del Parlamento europeo)⁹. Ma la preoccupazione per le duplicazioni funzionali non era naturalmente la sola ragione di rifiuto e l'argomento forse più generalmente sostenuto era piuttosto relativo a perplessità più profonde di natura politica circa la compatibilità sistemica dell'eventuale nuovo istituto. Stante le diversità ordinamentali fra i diversi stati dell'Unione Europea, nonché fra questi e l'ordinamento comunitario, la *migration* di un istituto giuridico nuovo – e in alcuni casi addirittura estraneo rispetto alla storia politico-istituzionale – non sembrava possibile senza rilevanti difficoltà di integrazione e di ricomposizione, e, secondo alcuni, senza il parallelo indebolimento delle corrispondenti strutture nazionali, anch'esse caratterizzate da specificità rilevanti e da cui, come si vedrà, il Mediatore europeo pienamente attinge.

Opposizioni e scetticismo valsero dunque a impedire per molto tempo un vero dibattito all'interno del Parlamento europeo, anche se in realtà le prime proposte circa l'istituzione di un ombudsman europeo

⁷ Sul lungo percorso di questa complessa nozione cfr. G. CORDINI, *La cittadinanza europea. Profili di diritto costituzionale comunitario e comparato*, in *Il Politico*, vol. 68, n. 1, 2003; cfr. anche M. CONDINANZI, *La definizione dei nuovi diritti a favore del cittadino dell'Unione: il ricorso al Mediatore Europeo*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1996, pp.320-323; L. CUOCOLO, I processi decisionali nell'amministrazione comunitaria, in *DPCE*, 2006, p. 293 ss.; B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e ricorso al mediatore europeo*, in *Cittadinanza dell'Unione e ricorso al Mediatore europeo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992 pp. 920-927; Commissione della Comunità Europea, *Relazione della commissione sulla cittadinanza dell'Unione*, 1993, consultabile al sito <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0702&from=DE> e i documenti raccolti nel *Bollettino delle Comunità europee*, supplemento 7/85.

⁸ È significativo ricordare a questo proposito che la stessa Commissione europea guidata da Jacques Delors – una delle figure più eminenti nella storia dell'integrazione europea – non fosse inizialmente favorevole all'istituzione di un ombudsman europeo, per il timore di un ulteriore appesantimento burocratico, e che pertanto «the Commission invoked the principles of subsidiarity and proximity and formally recommended the creation of a European Ombudsman's office, but at the Member State rather than at the EU level». cfr. E. PERILLO, *Process of Drafting the European Ombudsman's Statute* in AAVV., *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, p. 56.

⁹ La differenza fra i due strumenti è rilevabile dal confronto fra gli articoli 227 e 228 del Trattato sul funzionamento dell'unione Europea. In effetti, il primo stabilisce che «Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo *su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione* e che lo (la) concerne direttamente», mentre il secondo afferma che «1. Un Mediatore europeo, eletto dal Parlamento europeo, è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, *e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione*, salvo la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Egli istruisce tali denunce e riferisce al riguardo» [corsivi aggiunti]: risulta dunque che mentre il complaint è relativo a casi di cattiva amministrazione, la petizione ha una portata più ampia, potendo vertere appunto *su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione*. Comprensibilmente, peraltro, il punto ha ripetutamente sollevato ambiguità e discussioni. Cfr. R. FRIEDERY, *Into a Special Relation: the European Parliament and the European Ombudsman*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2011. n.2.

erano state formulate già intorno alla metà degli anni '70, per iniziativa personale di qualche parlamentare. Si trattava di un'istanza che da un lato giustificava l'innovazione precisamente reclamando la necessità di «colmare il fossato che separa i cittadini [...] dalla struttura della CEE»¹⁰, e dall'altro intercettava il processo di diffusione di una certa “cultura” dell'ombudsman in quegli anni. Sempre più, infatti, questa figura andava guadagnando attenzione a livello internazionale come strumento di composizione dei conflitti, di concerto, d'altra parte, con la centralità che la problematica dei diritti umani e del rispetto per le libertà fondamentali acquisiva nel dibattito teorico, anche per via delle intense trasformazioni dell'assetto geo-politico del periodo. L'orientamento condiviso verso questa complessa figura e la sua implementazione andava in qualche misura travalicando la sfera strettamente giuridica, per assumere anche connotazioni culturali – ed in qualche caso financo ideologiche – circa la sua importanza non solo come presidio possibile del «diritto alla buona amministrazione»¹¹, ma come motore di cambiamento democratico e come essenziale strumento di ascolto e protezione dei diritti degli individui accanto a quelli degli Stati. L'ombudsman sembrava non costituire soltanto, in altri termini, un problema tecnico-giuridico, ma anche – a torto o a ragione – l'oggettivazione di aspettative cariche di significato circa l'equa considerazione dei cittadini, nella prospettiva del più ampio accesso ai diritti individuali.

In rapporto ai progetti di integrazione europea tutto ciò assumeva un particolare significato, trattandosi di esigenze e richieste fortemente sentite in un momento in cui l'affezione verso le strutture europee non costituiva certamente il dato politicamente più diffuso e partecipato per la gran parte dei cittadini dei paesi coinvolti. Al contrario, le polemiche nei confronti dell'Unione europea – entità “astratta” *up there in Brussels*, e ancor più lontana dai cittadini di quanto non fossero o sembrassero le istituzioni degli stati membri – costituivano un tema frequente nel discorso politico di partiti e di commentatori di varia estrazione intellettuale. La diffidenza verso una “Europa dei Governi e delle banche” piuttosto che dei cittadini¹², come icasticamente suonava un argomento molte volte ripetuto, si saldava con l'avversione

¹⁰ Era questo l'argomento con il quale il parlamentare europeo Charles O'Hagan sollecitava l'istituzione di un ombudsman comunitario. Cit. da COMINELLI, cit.

¹¹ Il «Diritto ad una buona amministrazione» è esplicitamente previsto dall'art. 41 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea. Precisamente, la presa in carico di tale diritto segnerebbe la transizione alla “nuova” Unione europea: cfr. J. SCHWARZE, *I principi dello stato di diritto per l'azione amministrativa nella «vecchia» e nella «nuova» Unione europea*, in «Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario», n. 6, 2004, pp. 1290 e ss.; Altri autor ribadiscono, a questo proposito, accanto a quella funzionale, una certa utilità “simbolica” dell'ombudsman. Così ad esempio: «rendendo trasparente l'azione amministrativa e assicurando una buona amministrazione è possibile rinsaldare il rapporto tra istituzioni e cittadini. In questo modo l'ombudsman europeo contribuisce da un lato alla creazione di una Comunità vicina ai singoli e dall'altro migliora l'efficacia dell'amministrazione». Cfr. M. PANKIEWICZ, *Il diritto ad una buona amministrazione. L'attività del Mediatore europeo*, 2005, p. 140, Consultabile al sito: sibaese.unisalento.it/index.php/segnicompr/article/view/4675/4046; Cfr anche M. INGLESE, *Il Mediatore europeo e il diritto ad una buona amministrazione: recenti sviluppi nel rapporto tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2018, pp.309-335.

¹² Nonostante, è utile ricordare, la nota parola d'ordine di Jean Monnet, uno dei protagonisti riconosciuti dell'integrazione europea, che reclamava al progetto un'intenzione assai diversa: «nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes», in Jean Monnet, *Mémoires*, Fayard, Paris 1976.

per il “super-Stato” manifestata dai teorici di certo nazionalismo deluso, come pure dai fautori irriducibili del localismo: il perdurante fascino delle «patrie piccole» – declinato in senso forte da minoranze dalla lunga storia (Fiamminghi, Gallesi e Bretoni, ma anche Corsi, Catalani e Baschi) o in senso debole, attraverso spinte autonomistiche interne fatte proprie da partiti “dedicati” – manteneva intatta la propria capacità di attrazione, che sarebbe del resto nuovamente esplosa nelle forme del populismo due decenni più tardi. Precisamente il doversi misurare con meccanismi burocratici di dimensioni gigantesche e non prima sperimentate – senza la corrispettiva disponibilità di adeguati strumenti di difesa – acuiva i timori di molti circa sopraffazione e ingiustizie da parte del “super Stato”. D’altra parte, i sondaggi mettevano impietosamente e sistematicamente in luce lo scarso *appeal* di una improbabile “identità europea” a fronte dei ben sperimentati patriottismi tradizionali: dato, quest’ultimo, confermato da una davvero limitata partecipazione alle vicende delle istituzioni comunitarie, evidente fra l’altro nella quota assai ridotta di votanti nelle elezioni del Parlamento europeo¹³.

Va sottolineato come la consapevolezza di tali difficoltà fosse ben presente presso i vertici comunitari, che puntano abbastanza presto alla messa in campo di iniziative tendenti al recupero di consenso – e ancor prima, di interesse – nei confronti delle istituzioni europee, della relativa configurazione e, per l’appunto, di una “identità europea”. Già nel «vertice europeo» di Copenaghen del 14 dicembre 1973 i Capi di Stato della Comunità europea approvano una relazione sull’identità europea nella quale erano definiti obiettivi che prefiguravano la via allo sviluppo dei diritti speciali dei cittadini. Analogamente, la risoluzione del Parlamento Europeo del 13 aprile 1978¹⁴ auspicava l’adozione di una «carta europea dei cittadini» e nello stesso anno l’allora Presidente del Parlamento europeo Emilio Colombo proponeva, a nome dell’Assemblea parlamentare, di costruire un’Europa «dei cittadini per i cittadini». L’intento di contrastare disinteresse e scetticismo sulla base di una parola d’ordine di segno contrario – appunto *l’Europa dei cittadini* – è chiaramente rappresentato, fra gli altri esempi possibili, da un documento del Consiglio Europeo del 1984, interessante anche per l’attenzione che mostra per implicazioni simboliche, e non esclusivamente normative, del problema:

L'EUROPA DEI CITTADINI

Il Consiglio europeo ritiene indispensabile che la Comunità risponda all’attesa dei popoli europei adottando le misure idonee a rafforzare ed a promuovere la sua identità e la sua immagine presso i suoi cittadini e nel mondo.

A tal fine sarà creato un Comitato ad hoc incaricato di preparare e coordinare queste azioni. Esso sarà composto dai rappresentanti dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri.

[...]

¹³ Si veda a questo proposito il link: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/it/affluenza/>.

¹⁴ Cfr. Parlamento Europeo, doc. 52/1978, nella GUCE C108 dell’8 maggio 1978, p. 42: cfr. G. CORDINI, cit.



Tra l'altro il Comitato esaminerà i suggerimenti seguenti:

- strumenti simbolici dell'esistenza della Comunità, in particolare una bandiera ed un inno;
- costituzione di squadre sportive europee;
- banalizzazione dei valichi di frontiera
- coniazione di una moneta europea, l'ecu.

Esso auspica altresì che gli Stati membri prendano le opportune iniziative affinché i giovani siano incoraggiati a partecipare alle azioni che la Comunità svolge all'esterno delle proprie frontiere, e in particolare che appoggino la creazione di Comitati nazionali dei volontari europei per lo sviluppo, che radunino i giovani europei desiderosi di prestare la loro opera per progetti di sviluppo nel Terzo Mondo¹⁵.

È interessante notare che l'ampia relazione messa a punto dal comitato previsto dal documento¹⁶ sia poi andata ben oltre i limiti del mandato, auspicando una strategia intesa a «favorire il maggior coinvolgimento dei cittadini e la comprensione del processo politico nell'ambito delle istituzioni comunitarie». In particolare, nel capitolo significativamente intestato *The special rights of citizens*, si legge che è prioritario

«(ii) ensuring greater transparency in administration in the Community by the following means:

(a) the European Council should support the European Parliament's efforts to strengthen, in the framework of an interinstitutional agreement, and facilitate, in an appropriate manner, the citizen right of petition;

(b) it would be for the European Parliament, as a complement to its current efforts, to investigate whether there would be a role for an ombudsman attached to and nominated by it. Such a system could cover the administration and implementation of Community law. If the European Parliament were to follow this path, the Committee's feeling would be that an ombudsman's task could be to investigate complaints, advise citizens on the procedure for complaints and issue regular reports to the European Parliament on his investigations, conclusions and recommendations.

(c) Both systems would have to be implemented without altering the existing institutional balance»¹⁷.

¹⁵ Cfr. Consiglio Europeo di Fontainebleau. Conclusioni della Presidenza (25 e 26 giugno 1984), consultabile al sito www.consilium.europa.eu/media/20671/1984_giugno_-_fontainebleau_it.pdf. La citazione si riferisce al punto 6 del documento.

¹⁶ Noto come Comitato Adonnino, dal nome del rappresentante italiano che ne era il *chairman*. Si tratta in effetti di un testo piuttosto articolato, dal programmatico titolo *A People's Europe*, e costituito in realtà da due documenti, il primo dei quali è il *Report from the ad hoc Committee on a People's Europe* (marzo 1985), e il secondo è un successivo *Report to European Council* (giugno 1985) contenente ulteriori suggerimenti e raccomandazioni. Nel primo testo, l'obiettivo dichiarato dal Comitato è quello di «proporre soluzioni che siano di diretto interesse per i cittadini dell'Unione e che possano offrire un tangibile beneficio nella vita quotidiana», sia attraverso azioni immediate che con strategie di lungo termine. Si tratta perciò di «Easing of rules and practices which cause irritation to Community citizens and undermine the credibility of the Community» (e quindi facilitare ad esempio la mobilità all'interno dell'Unione) e soprattutto di tutelare i «*Community citizen's rights*» (come il riconoscimento delle qualifiche professionali). Il secondo documento affronta in modo più diretto problemi di partecipazione politica e culturale da parte dei cittadini alla vita dell'Unione, fra l'altro raccomandando la necessità di «putting all Community citizens in the same position as regards elections for the European Parliament by way of the introduction of a uniform electoral procedure as required by the Treaty»

¹⁷ Cfr. P. ADONNINO, *A People's Europe. Report to the European Council*, June 1985, consultabile al sito http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf, p.7. Sul problema della trasparenza e dell'*accountability* cfr. K. HEEDE, *Enhancing of Accountability of Community Institutions and Bodies: The Role of the European*

L'interesse di una tale conclusione non sta solo nel fatto che essa proponesse, seppure in modo assai prudente, l'istituzione dell'ombudsman comunitario, ma che lo facesse in esplicita connessione con il problema dei diritti dei singoli cittadini, e che ne sostenesse la possibilità nel quadro normativo vigente, senza il pericolo dei paventati squilibri istituzionali nell'ordinamento europeo o in quelli nazionali¹⁸. Essa non bastò, tuttavia, a prevalere sulle resistenze dei più e l'intera questione conobbe un periodo di silenzio istituzionale protrattosi per alcuni anni. Un importante elemento di novità fu infine introdotto nel dibattito quando – in una nota della delegazione spagnola presentata alla *Intergovernmental Conference on Political Union* del settembre 1990 – il tema della cittadinanza europea fu esplicitamente congiunto con quello dell'ombudsman. Quel testo ampliava significativamente il contesto in discussione, con l'argomento che il percorso da privilegiare per l'integrazione politica dell'Europa – *The Road to European Union*, era appunto l'intestazione della nota – fosse quello del pieno riconoscimento di una *cittadinanza* europea, e di una derivante sfera di diritti reclamabili *uti cives* e non semplicemente *uti singuli*, posto che la cittadinanza stessa andasse definita come:

*«the personal and indivisible status of nationals of the Member States, whose membership in the Union means that they have special rights and duties that are specific to the nature of the Union and are exercised and safeguarded specifically within its boundaries»*¹⁹.

Questo forte richiamo al tema di una cittadinanza europea e di una classe di diritti ad essa legata – forse non a caso maturato in un paese dove da tempo era attivo una figura particolarmente forte di Ombudsman – toccava contemporaneamente due punti di fondamentale rilevanza politica, il primo relativo alla costituzionalizzazione di un sopranazionale livello europeo, ed il secondo alla necessità di rafforzare la fiducia dei cittadini rispetto ai meccanismi istituzionali comunitari²⁰, entrambi sostanziatisi nella proposta di istituzione dell'Ombudsman europeo. In realtà la nota rielaborava il senso di una analoga proposta che il leader spagnolo Felipe González aveva indirizzato qualche mese prima al Primo Ministro Irlandese Presidente dell'*European Council* e che aveva già guadagnato per questa via un certo consenso politico. Questa mutato clima è in effetti immediatamente rilevabile, visto che il documento conclusivo della seduta dell'*European Council* tenutasi a Roma alla fine dello stesso anno registra, sia pure con la solita cautela, che:

Ombudsman, in *European Public Law*, 1997, pp. 587-605.; N. DIAMANDOUROS, *The role of the Ombudsman in strengthening accountability and the rule of law*, London 2005, consultabile al sito www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/340.

¹⁸ Si veda R. ADAM, *Mediatore europeo e difensore civico nazionale*, in *La comunità internazionale*, 1994, pp.42-46.

¹⁹ Cfr. *Note of the Spanish delegation SN 3940/90, "The Road to European Citizenship"* (24 September 1990), in F. LAURSEN, S. VANHOONACKER, (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1992, p. 328.

²⁰ Sul tema cfr. anche C. MOREIRO GONZÁLEZ, *The Spanish Proposal to the Intergovernmental Conference on Political Union*, in AAVV., *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, cit., pp. 27-37.

Consideration should be given to the possible institution of a mechanism for the defence of citizens' rights as regards Community matters ("ombudsman")²¹.

La figura dell'Ombudsman, per così dire rilanciata in questa nuova prospettiva, mostra ancora una volta di non coincidere con il perimetro di un istituto esclusivamente giuridico, per quanto rilevante. Profondamente interrelato con l'idea di un nuovo livello di cittadinanza, ed invero anche di una corrispondente "identità" da "cittadini europei", da quel momento esso risulta inevitabilmente portatore anche di istanze simboliche di grande significato politico e culturale. Ponendosi ben al di là delle aspettative legate all'introduzione di una sia pur innovativa istanza amministrativa, l'istituto sembra concentrare su di sé le speranze e i programmi di una nuova e mai sperimentata appartenenza, fino ad allora forse auspicata ma certamente assai debolmente percepita²², così da prefigurare l'avvio di una stagione carica di promesse di unità e di avanzamento sulla strada della democrazia reale. Per quanto non si trattasse che dell'avvio di un percorso accidentato – che si snoderà attraverso molti altri momenti importanti²³ e che conoscerà anche significative fasi regressive, in particolare negli ultimi anni²⁴, con un percepibile ritiro di fiducia almeno in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo – non vi è dubbio che il riconoscimento di una cittadinanza europea²⁵ e di diritti "speciali" ad essa collegati abbia segnato una transizione politica di grande significato.

Aperta comunque la porta politica, il dibattito successivo risultò relativamente agevole, pur dovendo ancora confrontarsi con interpretazioni alternative circa la configurazione ed i poteri del progettato istituto. Nel giugno 1991 viene infine approvata una bozza di mediazione²⁶, che attribuisce all'Ombudsman europeo compiti non giudiziali per così dire "orizzontali", cioè limitati esclusivamente a eventuali casi di *maladministration* imputabili agli organi comunitari. Con questa soluzione il nuovo istituto non sarebbe entrato in competizione con gli Ombudsman nazionali, con la Commissione per le Petizioni del Parlamento Europeo, né con le Commissioni per le petizioni²⁷ attive negli Stati membri, consentendo

²¹ European Council Rome, 14 e 15 dicembre 1990. *Presidency Conclusions*. Par 3, *European Citizenship*. Cfr www.consilium.europa.eu/media/20537/1990_december_-_rome_eng_part_i.pdf.

²² Cfr. R. KOVAR, D. SIMON, *La Citoyenneté Européenne*, in *Cahiers de Droit Européen*, 3-4, 1993, pp. 285-317.

²³ Come, ad esempio, il noto pronunciamento della Corte di Giustizia del 2001, secondo il quale «Union citizenship is destined to be the *fundamental status* of nationals of the Member States» (corsivo aggiunto), o il Trattato di Lisbona del 2007, che punterà a enfatizzare con particolare insistenza la partecipazione dei cittadini alla vita politica dell'Unione.

²⁴ Basti pensare al recesso del Regno Unito dall'Unione europea, deciso dal voto al referendum del 2016, in cui quasi il 52% degli elettori britannici si è pronunciato per il *leave*.

²⁵ Che i trattati ribadiscono peraltro essere «additional to an not to replace» rispetto alle cittadinanze nazionali; cfr TEU, art. 9; TFEU, art. 20.1. Le principali proposte in contrasto considerate nel dibattito – rispettivamente avanzate dalla rappresentanza spagnola e da quella danese – sono presentate in appendice a AAVV., *The European Ombudsman Origins, Establishment, Evolution*, cit.

²⁶ Cfr. su questo faticoso processo, E. MARIAS, *The European Ombudsman*, *EIPAScope n.1, 1994, p. 3*, che definisce la mediazione raggiunta dalla presidenza lussemburghese «a masterpiece of compromise».

²⁷ Una delle preoccupazioni ripetutamente espresse circa la possibilità di sovrapposizioni fra l'ufficio dell'Ombudsman e la Commissione delle petizioni riguardava il fatto che se il primo fosse stato abilitato alla considerazione dei *complaints* individuali, l'importanza politica delle petizioni sarebbe stata notevolmente ridimensionata. In sede definitiva la

così di aggirare i timori di ingerenze e la gran parte delle resistenze fatte valere fino a quel momento. Nello stesso tempo, contrariamente a quanti – segnatamente la proposta spagnola – avevano preconizzato l’istituzione dell’Ombudsman come struttura autonoma dell’Unione, il nuovo istituto veniva subordinato al Parlamento Europeo, incaricato della sua nomina.

2. La base normativa

La base normativa dell’Ombudsman europeo è costituita da una serie di disposizioni che includono gli artt. 20, par. 2, lett. d), 24 e 228 TFUE, l’art. 43 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea – che ha sancito il diritto a una buona amministrazione come diritto fondamentale dei cittadini dell’Unione²⁸ – nonché, naturalmente, lo Statuto del Mediatore europeo, approvato in via definitiva il 9 marzo 1994, dopo un lavoro istruttorio durato oltre due anni.

La cornice normativa più recente è quella definita dal regolamento approvato il 24 giugno 2021, che fissa lo statuto e le condizioni generali per l’esercizio delle funzioni del Mediatore²⁹, e riflette gli esiti di importanti evoluzioni intervenute nel frattempo nella giurisprudenza comunitaria³⁰. Alcune disposizioni precisano le caratteristiche generali dell’istituto del mediatore, anche in seguito all’esperienza acquisita negli anni. Per l’elezione³¹ di questa figura non sono richiesti specifici requisiti formali, posto che il Mediatore è eletto, con una procedura trasparente, fra candidati che sono cittadini dell’Unione, in pieno possesso dei diritti civili e politici, che offrono tutte le garanzie di indipendenza, soddisfano le condizioni richieste nel loro Stato per l’esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali e sono in possesso di esperienza

questione è stata risolta ammettendo che l’Ombudsman sia abilitato a ricevere lamentele che riguardano bensì direttamente il ricorrente ma che non necessariamente lo interessino a livello individuale. Tale soluzione sembrerebbe rientrare nel compromesso citato nella nota che precede, salvo il fatto che – come ricorda anche il primo Mediatore Söderman, nella riunione dei Difensori Civici tenutasi a Gerusalemme nel 1997 – «il diritto di presentare denunce ad un “ombudsman” così come è inteso nella sua versione “classica” nel quadro costituzionale nordico, è sempre stata una “actio popularis”, in cui la denuncia può essere presentata anche da chi non sia parte in causa. Di fatto, la denuncia può essere validamente presentata da un terzo anche qualora le parti interessate si oppongano alla presentazione di una denuncia all’ombudsman.

²⁸ La Carta dei diritti fondamentali dell’unione europea segna una tappa fondamentale non solo nell’ambito del diritto comunitario ma come principio regolativo di carattere generale. Il Trattato di Lisbona stabilisce infatti (art. 6.1) che «L’Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.» Sono particolarmente rilevanti a questo riguardo gli artt. 41-44 della *Carta*.

²⁹ Consultabile al sito <https://www.ombudsman.europa.eu/it/legal-basis/statute/it>.

³⁰ Cfr. la revisione apportata nel 2008 allo Statuto del Mediatore e, in particolare, gli effetti di quanto previsto dal trattato di Lisbona (2007), che modifica il Trattato sull’Unione Europea e il trattato che costituisce la Comunità europea; consultabile al sito https://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0012.01/DOC_19. Cfr a questo proposito A. M. ROMITO, *Il Mediatore europeo nel Trattato di Lisbona*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp.61-84.

³¹ Evidentemente molto importante, e significativa dal punto di vista dell’autonomia del Mediatore riconosciuta al Mediatore, è la transizione dalla doppia fase della elezione e della nomina da parte del Parlamento, prevista dall’art. 6 dello Statuto del 1994, alla sola elezione, come previsto dal Trattato di Lisbona e ribadito dall’ art. 11 del Regolamento 2021.

e competenza comprovate per l'assolvimento delle funzioni di Mediatore, purché nei due anni precedenti alla data di pubblicazione dell'invito a presentare candidature non sono stati membri di governi nazionali, deputati al Parlamento europeo o membri del Consiglio europeo o della Commissione europea (art. 11)³². Il Mediatore si astiene dal compiere atti incompatibili con il carattere di dette funzioni, e si impegna solennemente dinnanzi alla Corte di Giustizia a esercitare le sue funzioni «nella massima indipendenza e con totale imparzialità, e a rispettare gli obblighi derivanti dalla sua carica, durante e dopo il mandato. L'impegno solenne include in particolare l'obbligo di comportarsi con integrità e discrezione per quanto riguarda l'accettazione di determinate funzioni o determinati vantaggi dopo la fine del mandato (art. 14.2). Per tutto il periodo del suo mandato, il Mediatore non può esercitare alcuna altra funzione politica o amministrativa né svolgere un'altra attività professionale retribuita o non retribuita» (art. 14.3)³³.

Assolutamente centrale, nella riconfigurazione operata dall'atto in oggetto, risulta l'art. 1, il quale stabilisce previamente che «il Mediatore è completamente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni e agisce senza alcuna autorizzazione previa» per procedere poi alla definizione della sua funzione specifica. I successivi paragrafi dello stesso articolo stabiliscono infatti che «3. Il Mediatore contribuisce a individuare casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi³⁴ e degli organismi dell'Unione, salvo la Corte di giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali, nel debito rispetto dell'articolo 20, par. 2, lettera d), e dell'articolo 228 TFUE, nonché dell'articolo 41 della Carta sul diritto a una buona amministrazione. L'azione di qualsiasi altra autorità o persona non può costituire oggetto di denunce presentate al Mediatore. 4. Il Mediatore, se del caso, formula raccomandazioni, proposte di soluzioni e suggerimenti di miglioramento per affrontare la questione in oggetto. 5. Nell'esercizio delle sue funzioni, il Mediatore non può mettere in discussione la fondatezza delle decisioni di un organo giurisdizionale o la sua competenza a emettere una decisione».

³² L'esclusione esplicita di candidati aventi precedenti esperienze di governo, nazionale o nell'ambito dell'Unione non era contemplata nel corrispondente art. 6 dello Statuto 1994, il quale si limitava a stabilire che «Il Mediatore è scelto tra personalità che siano Cittadini dell'unione in pieno possesso dei diritti civili e politici, che offrano piena garanzia di indipendenza e soddisfino le condizioni richieste dal loro Stato per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali o che siano in possesso di esperienza e competenza notorie per l'assolvimento delle funzioni di Mediatore».

³³ Viene in questo modo ulteriormente dettagliato quanto previsto dall'art. 9 par. 2 e dall'art. 10 par. 1 dello statuto 1994.

³⁴ La formulazione relativa a questo punto, che nell'art. 2 dello Statuto 1994 prevedeva che «il Mediatore contribuisce a individuare i casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni e degli organi comunitari» aveva costituito a suo tempo oggetto di dibattito, perché – a differenza delle “istituzioni” Comunitarie, espressamente previste dalla parte V del TCE e chiaramente specificate (Parlamento, Consiglio, Commissione, Corte di giustizia e Corte dei Conti) – gli “organi comunitari” non sono esattamente definiti, e dunque né specificati né individuati. Cfr. COMINELLI, cit., p. 107). Nella sua relazione del 1995, il primo Mediatore Jacob Söderman aveva incluso «all those established by the Treaties (for example; the Economic and Social Committee, the European Investment Bank, the European Monetary Institute and the future European Central Bank, the Committee of the Regions) and the whole range of bodies that have been created by Community legislation (for example; the European Environment Agency, the European Training Foundation, the European Agency for Evaluation of Medicinal Products, the European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)», Cfr. *Annual Report* 1995, al punto 1.3.3.



Il campo di azione dell'Ombudsman – strumento di tutela aggiuntiva e non alternativa rispetto a quella giurisdizionale³⁵ – è dunque rigorosamente e doppiamente delimitato: innanzitutto agli atti dell'amministrazione dell'Unione europea – posto che «nessuna azione di qualsiasi altra autorità o persona può costituire oggetto di denunce presentate al mediatore» – e secondariamente alla considerazione di problemi di cattiva amministrazione. Un'attenzione particolarmente analitica è poi rivolta al tema delle denunce. Posto che, come specifica l'art. 2., «qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro può presentare al Mediatore, direttamente o tramite un deputato al Parlamento europeo, una denuncia riguardante un caso di cattiva amministrazione», il regolamento specifica con cura le condizioni di ricevibilità delle denunce stesse, evidentemente allo scopo di ridurre il numero di *compliant* esterni al mandato dell'ufficio³⁶ oppure palesemente infondate. La natura di «magistratura di persuasione»³⁷ propria dell'istituto è confermata dal disposto finale dello stesso art. 2³⁸, par. 10, il quale afferma che «il Mediatore informa quanto prima il denunciante delle azioni adottate relativamente alla denuncia e, per quanto possibile, ricerca assieme all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione interessato una soluzione atta a eliminare il caso di cattiva amministrazione. Il Mediatore comunica al denunciante la soluzione proposta, unitamente alle eventuali osservazioni dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione interessato. Il denunciante può formulare osservazioni o fornire, in qualunque momento, informazioni supplementari che non erano note al momento della presentazione della denuncia».

Altro tema affrontato dal Regolamento in maniera più analitica che in passato, è il tema delle indagini, considerato dall'art. 3. Oltre a ribadire che «conformemente alle sue funzioni, il Mediatore conduce le indagini che ritiene giustificate, di propria iniziativa o a seguito di una denuncia», l'integrazione più rilevante è forse quella esplicitata al punto 3, che sottolinea esplicitamente una dimensione propositiva attiva da parte del Mediatore. Si stabilisce che in fatti che «Il Mediatore può condurre indagini di propria iniziativa ogniqualvolta lo ritenga giustificato, e in particolare in casi di cattiva amministrazione ripetuti,

³⁵ Cfr. S. VILLAMENA, *Mediatore europeo e «buona amministrazione» (Profili ricostruttivi della tutela del Mediatore europeo attraverso la buona amministrazione comunitaria)* in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, p. 255.

³⁶ Il cui numero è rimasto negli anni sistematicamente molto elevato.

³⁷ Cfr. a questo proposito G. GUIDI, *Serve una rinnovata cultura della partecipazione ripensando alla difesa civica. A conclusione di un excursus sulla figura dell'Ombudsman nei paesi europei l'autore scrive che emerge il fatto «l'istituto, nonostante i tentativi di riconduzione a uniformità, presenta nei vari ordinamenti differenti caratteri, che lo contraddistinguono per una grande eterogeneità. In Europa si caratterizza per alcune costanti: quella di aspirare a collocarsi al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato; quella di essere indipendente dal potere esecutivo e di non poter essere assimilato ad analoghe figure non indipendenti, di nomina governativa; quella di esercitare forme di “controllo” direttamente sull'amministrazione (tramite indagini ed accesso ai documenti); quella di non potere emanare sentenze o atti amministrativi vincolanti, ma solo raccomandazioni ed atti di denuncia (magistratura di persuasione)».* in *Federalismi.it*, n. 10, 2014, p. 10.

³⁸ Nonché di quanto previsto dal par. 4, per cui «nel caso in cui una denuncia esuli dal mandato del Mediatore, quest'ultimo può consigliare al denunciante di rivolgersi a un'altra autorità».

sistematici o particolarmente gravi, trattandoli come questioni di pubblico interesse. Nel contesto delle succitate indagini, il Mediatore può altresì formulare proposte e presentare iniziative tese a promuovere le migliori prassi amministrative in seno alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione». Si tratta di una precisazione di grande interesse che riconosce all'Ombudsman, oltre alla possibilità di intervenire *ex post* su specifici casi di cattiva amministrazione lamentati da denunce individuali, anche una funzione progettuale di più ampia portata circa il miglioramento generale e complessivo dell'azione amministrativa espletata dalle istituzioni comunitarie³⁹.

Nell'esercizio delle sue funzioni il Mediatore ha a sua disposizione *soft powers*⁴⁰, che escludono modalità coercitive e consistono esclusivamente nella possibilità di rilevare e segnalare criticità interne e di formulare raccomandazioni, proposte di soluzioni e suggerimenti. Ciò trova conferma nell'art. 3.1 («Qualora a seguito di un'indagine riscontri casi di cattiva amministrazione, il Mediatore informa senza indebito ritardo l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato alle conclusioni dell'indagine e, se del caso, formula raccomandazioni») e nell'art. 3.3 («Alla chiusura di un'indagine il Mediatore trasmette una relazione all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione interessato e, se la natura o l'entità del caso di cattiva amministrazione individuato lo richiede, al Parlamento europeo. Il Mediatore può corredare la relazione di raccomandazioni. Il Mediatore informa il denunciante del risultato delle indagini, del parere dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione interessato nonché delle eventuali raccomandazioni formulate nella relazione»).

Per quanto riguarda poi le comunicazioni al Mediatore delle informazioni necessarie, l'art. 5.3 stabilisce che «le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e le autorità competenti degli Stati membri forniscono al Mediatore, su richiesta di quest'ultimo o di propria iniziativa e senza indebito ritardo, tutte le informazioni da esso richieste ai fini di un'indagine». Contestualmente vengono precisate le condizioni alle quali possono essere trasmesse al Mediatore le «informazioni classificate dell'UE», cioè il materiale designato da una classifica di sicurezza dell'Unione, la cui divulgazione non autorizzata potrebbe arrecare danno all'interesse dell'Unione o a quello di uno o più Stati membri, fermo restando che «Fatto salvo il paragrafo 3, le autorità competenti degli Stati membri possono rifiutare di fornire al Mediatore le informazioni contemplate dalla legislazione nazionale sulla protezione delle informazioni classificate o da disposizioni che ne impediscano la comunicazione» (art. 5.7).

³⁹ Era questo un punto ricorrente fra le critiche a una nozione "semplice" di cattiva amministrazione. «The question also arises – era stato ad esempio notato, as how is he able to go wider than simply looking for Maladministration' and get changes made for the better protection of fundamental rights within the EU institutions». Cfr. A. M. MOURE PINO, *The European Ombudsman in the Framework of the European Union / La figura del defensor del pueblo en el marco de la unión europea*, in *Revista Chilena de Derecho*, vol. 38, 2011, 3. p. 423.

⁴⁰ Sul tema cfr P.G. BONNOR, *The European Ombudsman: a Novel Source of Soft Law in the European Union*, in *European Law Review*, n.1, 2000; *Ombudsmen and the Development of Public Law*, in *European Law Review*, n.2, 2003; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti. Uno studio comparato*, Cedam, Padova, 2008.

Al termine di ogni sessione annuale, infine, «Mediatore presenta al Parlamento europeo una 7 relazione sui risultati delle indagini che ha svolto. La relazione include una valutazione concernente il rispetto delle raccomandazioni, delle proposte di soluzione e dei suggerimenti di miglioramento del Mediatore. Nella valutazione figura altresì, se del caso, il risultato delle indagini del Mediatore in materia di molestie, denunce di irregolarità e conflitti di interesse in seno alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione» (art.4.5).

In ottica comparata, questo sistema di norme designa un profilo assai prossimo al modello “classico” di ombudsman, che trova la sua prima formulazione nell'ordinamento svedese, ma che viene solitamente ricondotto in dottrina all'esperienza danese. La nomina parlamentare, il mandato relativo alla *maladministration* eventualmente messa in atto dall'amministrazione comunitaria, la possibilità di agire tanto sulla base di esposti «di persona fisica o giuridica» (presentati direttamente o per il tramite di un parlamentare) quanto per propria iniziativa, l'incompetenza in materia giurisdizionale e la dotazione esclusiva di *soft powers* costituiscono altrettanti elementi caratterizzanti, che collocano questa figura in continuità particolare con requisiti richiesti da Rowat per il suo *general legislative system*. Ciò naturalmente non deve indurre a sottovalutare l'esistenza di peculiarità e differenze che caratterizzano le figure di *Ombudsman* esistenti negli Stati dell'Unione, le quali vanno naturalmente riferite a diverse tradizioni giuridiche e culturali e sono legate a dinamiche particolari, come accade ad esempio in Svezia dove sono contemporaneamente operanti ben tre istituti che rientrano, con competenze diverse, nella medesima classe dell'Ombudsman. Sebbene il problema comparativistico mantenga dunque intatto il suo interesse, è comunque più appropriato, per l'economia di queste pagine, affrontare, sia pur brevemente, i problemi che quanto esposto in merito al Regolamento consente di evidenziare.

3. Lo spazio di azione del Mediatore tra *civil law* e *common law*

Un primo nodo da considerare rinvia evidentemente al margine di vaghezza semantica associato alla nozione di *maladministration*, che pure costituisce, come previsto dall'art. 1.3 del Regolamento, il perimetro istituzionale dell'azione dell'istituto in esame. La questione era stata al centro della discussione durante tutto il lungo dibattito che aveva preceduto l'istituzione del Mediatore⁴¹, e ha in realtà caratterizzato i singoli dibattiti statali nella messa a punto dei relativi Ombudsman nazionali. Proprio il fondamentale tema della cattiva amministrazione viene generalmente usato nella dottrina comparata per tracciare l'evoluzione dell'istituto e segnalare la fondamentale differenza tra i modelli di Ombudsman classici (quelli

⁴¹ Esiste a riguardo un'ampia bibliografia, in merito alla quale è senz'altro necessario il rinvio, *ex multis*, a P. LEINO, *The Wind is in the North*, in *European Public Law*, 2004, n. 2; V. RAPELLI, *Il diritto a una buona amministrazione comunitaria*, Giappichelli, Torino 2005 e a A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1, 2008.

scandinavi)⁴² e quelli che dal tema della cattiva amministrazione si muovono, con modi e forme diverse, verso il più ampio tema della protezione dei diritti umani (si veda per esempio il *Defensor del Pueblo* spagnolo e le sue importanti migrazioni negli ordinamenti sudamericani)⁴³. Tale dibattito è estesamente affrontato anche nella Relazione annuale 1995 del primo Mediatore Jacob Jacob Söderman⁴⁴. «né il Trattato né lo Statuto – scrive Söderman – definiscono il termine “cattiva amministrazione”. Chiaramente si è in presenza di un caso di cattiva amministrazione quando un’istituzione o un organo comunitario non operano conformemente ai trattati e agli atti comunitari che sono vincolanti in materia o se non osserva le norme e i principi giuridici stabiliti dalla Corte di giustizia o dal Tribunale di primo grado». La cattiva amministrazione, continua Söderman, può concretizzarsi in numerosi altri aspetti⁴⁵, ma non è opportuno tentare una indicazione esaustiva, dal momento che «l’esperienza dei Difensori civici nazionali dimostra che è meglio non tentare di definire rigidamente ciò che può costituire cattiva amministrazione, dato che il carattere aperto di questo termine è uno degli aspetti che permettono di distinguere fra il ruolo del Mediatore e quello del giudice». Nello stesso tempo Söderman ha cura di indicare alcuni limiti fondamentali, sottolineando che «tutte le denunce contro decisioni aventi carattere politico piuttosto che amministrativo vengono considerate irricevibili o, ad esempio, denunce contro l’attività politica del Parlamento europeo o dei suoi organi, come le decisioni della Commissione per le petizioni. Né è compito del Mediatore entrare nel merito degli atti legislativi dell’Unione quali regolamenti o direttive. Anche qualora una denuncia sia tecnicamente ricevibile, l’articolo 138 E, paragrafo 1, del Trattato prevede che il Mediatore possa condurre indagini che “ritiene giustificate”. Ciò implica l’esclusione di denunce manifestamente infondate o che non contengano motivi sufficienti a sostenere ulteriori indagini». Anche nella Relazione annuale 1997 Söderman ricorda l’impegno a chiarire il significato della nozione di cattiva amministrazione e scrive che «al fine di completare le spiegazioni precedentemente fornite con una definizione, è stato chiesto ai Difensori civici nazionali e agli organi corrispondenti di informare il Mediatore europeo del significato attribuito al termine cattiva amministrazione nei rispettivi Stati membri.

⁴² Cfr. A. DI GIOVINE, *L’ombudsman in Scandinavia*, in C. MORTATI (a cura di), *L’Ombudsman*, cit.; W. GELLHORN, *The Swedish Justice Ombudsman*, in *The Yale Law Journal*, vol. 75, 1965; L. B. ORFIELD, *The Scandinavian Ombudsman*, in *Administrative Law Review*, cit.; P. BIANCHI, *Parlamentarismi nordici*, Editoriale Scientifica, 2022.

⁴³ Cfr. G. KUCSKO-STADLMAYER, *The Spread of the Ombudsman Idea in Europe*, in *Back to Roots: Tracing the Swedish Origin On Ombudsman Institutions*, Stockholm Conference, giugno 2009; A. LA PERGOLA, *Ombudsman y Defensor del Pueblo. Apuntes para una investigación comparada*, in *Revista de estudios políticos*, vol. 7, 1979; A. MOLINA GIMÉNEZ, *Los defensores del pueblo en España. Reflexiones sobre su función y utilidad*, in *Revista de Administración Pública*, n. 199, 2016, 1; L. DÍEZ BUESO, *Los defensores del pueblo (ombudsman) de las Comunidades Autónomas*, Secretaría General del Senado, Departamento de Publicaciones, 1999. Una utile riflessione generale è poi proposta da J. L. PÉREZ Francesch, *El Defensor del Pueblo en España: balance de veinticinco años de experiencia constitucional*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, vol. 128, n.2, 2005.

⁴⁴ In carica dal 1995 al 2003. Il testo della relazione è reperibile al sito <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/ce3007cc-6fb6-43d7-bee0-352d583c006d/language-it>. Le sezioni citate si trovano al punto 1.3.2; corsivo aggiunto.

⁴⁵ «fra cui: • irregolarità amministrative • omissioni amministrative • abuso di potere • negligenza • procedure illecite • iniquità • disfunzione o incompetenza • discriminazione • ritardo evitabile • assenza o rifiuto di informazioni».

Dalle risposte ricevute risulta che la nozione fondamentale può essere definita come segue: *Si è in presenza di cattiva amministrazione quando un organismo pubblico non opera conformemente a una norma o a un principio per esso vincolante*⁴⁶.

Questa operazione definitoria non andò peraltro esente da critiche. Molti tendevano infatti a sottolinearne negativamente la cautela, ritenuta eccessiva rispetto alle attese che avevano intravisto nell'istituzione dell'Ombudsman europeo uno strumento di rapida e forte innovazione culturale, e soprattutto di incentivazione rispetto a un lamentato *deficit* di partecipazione democratica nell'Unione. Secondo questa interpretazione una definizione ristretta e formalistica della nozione di cattiva amministrazione avrebbe vanificato il potenziale di novità e di prossimità al cittadino che si riteneva dovessero caratterizzare il nuovo istituto rispetto all'auspicato consolidamento di una condivisa cittadinanza europea⁴⁷. È da notare, in termini comparativi, che tutti i principali Ombudsman nazionali europei hanno deciso di adottare un approccio che non fosse votato al formalismo in relazione alla definizione di cattiva amministrazione, proprio nell'intento di disegnare un istituto "vicino al cittadino". Questo dibattito, pur nelle differenze, vede una sostanziale convergenza dei modelli "classici" di Ombudsman (particolarmente significativa in proposito appaiono l'esperienza del *Parliamentary Commissioner for Administration* in UK⁴⁸ e quella, pur trattandosi di un modello *sui generis*, degli Ombudsman nazionali canadesi) e sembra attualmente essere una caratteristica peculiare degli ordinamenti di *common law*. Sulla questione, in ogni caso, interviene negli anni immediatamente successivi un altro testo di rilievo, e cioè il *Codice europeo di buona condotta amministrativa*, approvato in prima versione dal Parlamento Europeo nel 2001⁴⁹. Il Codice non è uno strumento giuridicamente vincolante, così come Il Mediatore non ha il potere di prendere decisioni giuridicamente vincolanti, ma nella *Prefazione* della versione più recente – il cui intento programmatico è «creare un'amministrazione più efficace, responsabile, trasparente ed etica» – l'attuale Mediatrice Europea, Emily O'Reilly, ha cura di sottolinearne la rilevanza politica, scrivendo che «i cittadini dell'UE hanno il diritto fondamentale ad una buona amministrazione: lo stabilisce la Carta. Le istituzioni devono perciò accogliere con favore il cambiamento e le sfide e adottare un atteggiamento proattivo, rafforzando e migliorando la qualità e l'efficienza del loro lavoro». A questo scopo il Codice esplicita una serie di criteri regolativi che integrano ed ampliano la nozione formale di cattiva amministrazione. Sono così

⁴⁶ Consultabile al sito www.ombudsman.europa.eu/it/doc/annual-report/it/3447, p. 23.

⁴⁷ Cfr, ad esempio, Adam Tomkins, il quale in un intervento fortemente critico scrive che «for Jacob Soderman, not only is maladministration incapable of including anything legal, but further, it also appears incapable of encompassing anything which is not financially irregular. As long as public money is being spent lawfully, citizens have no right of access to information on how that public money is being spent. To define maladministration so narrowly is to cripple it». Cfr. *Transparency and the Emergence of a European administrative Law*, in *Yearbook of European Law*, 1999, n. 1, pp.240-41.

⁴⁸ Si veda a questo proposito il *Parliamentary Commissioner Act* del 1967. Cfr H.R. WADE, *The British ombudsman*, in *Administrative Law Review*, 1968, n. 3; G. TREVES, *Il Commissario Parlamentare per l'Amministrazione nel Regno Unito*, in C. MORTATI, *L'Ombudsman*, cit.,

⁴⁹ Reperibile al sito <https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/it/3510>

ribaditi – oltre ad alcuni principi giuridici fondamentali come l’assenza di abuso di potere (art. 7), l’obiettività (art.9), il rispetto delle legittime aspettative (art. 10) e a raccomandazioni procedurali per un funzionamento della struttura più rispettoso nei confronti degli utenti, come le indicazioni sulla lingua (art. 13) o il diritto di essere ascoltato e rilasciare dichiarazioni (art. 16) – anche norme a salvaguardia dei diritti umani come il fondamentale l’art. 5 (l’assenza di qualsiasi discriminazione ingiustificata tra membri del pubblico basata su nazionalità, sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o credo, opinioni politiche o di qualunque altro tipo, appartenenza a una minoranza nazionale, proprietà, nascita, disabilità, età od orientamento sessuale) o il principio di equità (art. 11) . L’evoluzione della nozione di buona amministrazione e della norma che lo eleva a diritto fondamentale è oggetto negli anni successivi, ed in particolare dopo le misure del trattato di Lisbona, di un intenso dibattito dottrinale. Gli studiosi tendono a sottolineare l’importante evoluzione funzionale del concetto, che, nell’analisi di Sabino Cassese si articola in diverse fasi. Innanzitutto «da principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione (“*ex parte principis*”), è divenuto principio in funzione dei diritti dei cittadini (“*ex parte civis*”). Prima era considerata mezzo per assicurare che il potere pubblico fosse efficace, perché gli interessi collettivi e pubblici ad esso affidati fossero pienamente tutelati. Poi è divenuta strumento per assicurare una difesa dal potere pubblico, perché le situazioni giuridiche soggettive dei privati potessero essere tutelate più efficacemente». Se in una seconda fase tale principio trova applicazione sempre più estesa, fino a valere come principio generale, nella terza si evolve: «in terzo luogo, la buona amministrazione si è evoluta da principio a diritto. Nella prima veste, ha valore “programmatico”, costituisce un obiettivo fissato dalla costituzione e diretto al legislatore. Ha, quindi, una valenza limitata e interna all’apparato statale. Nella seconda veste, si proietta all’esterno della cerchia dello Stato, nella comunità. Conferisce diritti ai quali fanno riscontro obblighi della pubblica amministrazione». Infine, tale diritto evolve includendo – accanto a *core principles*, come il diritto di accesso o di decisione motivata – anche una seconda parte: «c’è, poi, una seconda parte, che comprende i principi di imparzialità, ragionevolezza, equità, obiettività, coerenza, proporzionalità, assenza di discriminazioni. Anche questa parte ha rilevanza esterna, ma non si articola, di regola, in forme procedimentalizzate. Infine, la buona amministrazione comprende regole più minute, come il dovere di cortesia, o la regola della risposta scritta alle domande dei privati»⁵⁰.

Se questa analisi mantiene intatto il suo interesse, è peraltro necessario prendere atto del fatto che la nozione di buona amministrazione si è negli anni ulteriormente ampliata⁵¹. Non si tratta infatti soltanto

⁵⁰ Cfr. S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, Relazione alla Giornata sul diritto alla buona amministrazione, Barcellona, 27 marzo 2009.

⁵¹ Cfr., dallo specifico punto di vista della valutazione, M. PALUMBO, *La valutazione delle politiche dell’Unione Europea*, in *Studi di sociologia*, n.3, 2005.

di assicurare trasparenza, efficienza e modalità *friendly* nella conduzione dell'azione amministrativa, quanto di evolvere verso forme partecipate, per le quali – assicurati i principi essenziali e le regole minute di cui si è detto – la titolarità dell'azione amministrativa sia riconosciuta come non pertinente in via esclusiva all'autorità pubblica, ma sia *de jure* condivisa con i cittadini. Si tratta in realtà di una esigenza che emerge con progressiva urgenza a misura della crescente articolazione e interconnessione delle decisioni pubbliche. Nelle società complesse del mondo globalizzato l'azione amministrativa è sempre più coinvolta nella necessità di gestire e tutelare interessi confliggenti. La costruzione di grandi opere pubbliche⁵² – un caso che riguarda il nostro paese è la progettata costruzione del ponte sullo Stretto di Messina – costituisce un esempio evidente della necessità di integrare interessi legittimi in capo a *stakeholders* individuali e collettivi, diversi per obiettivi e principi ispiratori. La portata del problema appare davvero rilevante non appena si consideri che le implicazioni si estendono anche agli interessi delle future generazioni, quali – nel caso in oggetto – la tutela dell'ambiente ed il miglior uso delle risorse in una prospettiva globale. In un disegno progettuale e decisionale di tale ampiezza, risulta evidente come l'azione amministrativa non abbia da essere soltanto trasparente, efficace e accessibile, ma debba *in origine* scaturire dalla concertazione partecipata di esigenze, interessi e culture diverse. È evidente altresì come una necessità di questo genere – che nel caso prospettato come esempio riguarda uno Stato soltanto – si dilati ulteriormente nel caso di una autorità sovranazionale come per l'appunto il Mediatore europeo, che in prospettiva non potrà non rendersi strategicamente sensibile ai molteplici livelli – ed ai rischi – legati a una simile evoluzione⁵³.

Tav. 1 - Denunce pervenute al Mediatore

	Totale denunce ricevute	Denunce rientranti nel mandato ME	%
1995	298	-	-
1996	1041	323	31
1997	1181	368	31,1

Tav. 2 - Indagini avviate e concluse

	Indagini avviate	di cui per iniziativa ME	indagini concluse *
1995	29	-	-
1996	210	3	102
1997	200	4	89

⁵² Cfr. G. DELLA ROCCA, *L'amministrazione partecipata, dall'adempimento alla norma all'organizzazione per risultato*, in *Rivista delle Politiche Sociali*, 2019, n. 1; F. SCIARRETTA, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC- Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n.3, 2020.

⁵³ Cfr. F. TOTARO, *L'etica pubblica questione cruciale della democrazia*, in *Archivio di Filosofia*, 2013, n. 3; A. FUNG, *Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future*, in *Public Administration Review*, n. 4, 2015.

1998	1372	411	29,9
1999	1577	414	26,2
2000	1732	482	27,8
2001	1874	524	27,9
2002	2361	693	27,8
2003	2371	603	25,4
2004	3659	930	25,4
2005	3484	811	23,3
2006	3617	849	23,5
2007	3271	870	26,6
2008	3346	802	24
2009	3119	727	23,3
2010	2727	744	27,3
2011	2544	698	27,4
2012	2460	740	30,1
2013	2415	750	31,1
2014	2163	736	34
2015	1946	707	36,3
2016	1880	711	37,8
2017	2181	751	34,4
2018	2180	880	40,4
2019	2201	871	39,6
2020	2148	728	33,9
2021	2166	729	33,7
2022	2238	755	33,7
Fonte: elaborazione su dati delle Relazioni Annuali			

1998	171	1	185
1999	206	5	203
2000	224	1	237
2001	208	4	253
2002	222	2	248
2003	253	5	180
2004	351	8	251
2005	343	5	312
2006	267	9	250
2007	309	6	351
2008	296	3	355
2009	339	4	318
2010	335	12	326
2011	396	14	318
2012	465	2	390
2013	350	9	461
2014	342	17	400
2015	261	12	277
2016	245	10	291
2017	447	14	363
2018	490	8	545
2019	458	2	560
2020	370	5	394
2021	338	6	305
2022	348	4	330
Fonte: elaborazione sui dati delle Relazioni annuali * include anche conclusione di indagini avviate negli anni precedenti.			

Venendo invece alle possibilità di intervento operativo del Mediatore si ricorderà che la norma gli attribuisce la facoltà di «condurre le indagini che ritiene giustificate, di propria iniziativa o a seguito di una denuncia». Ciò consente, come è stato osservato, una doppia caratterizzazione, avente finalità convergenti

ma nettamente distinguibili. Da una parte l'intervento reattivo *ex post* a seguito della segnalazione all'ufficio di specifici casi di cattiva amministrazione, e dall'altra – attraverso indagini mirate ed autopromosse – la prefigurazione proattiva, *ex ante*, di proposte strategiche volte a migliorare in termini generali la *performance* amministrativa delle istituzioni comunitarie⁵⁴. I dati della Tav. 1 mostrano l'andamento delle denunce presentate in questi anni, come risultano dall'esame dei Report annuali⁵⁵ del Mediatore⁵⁶.

Si tratta con ogni evidenza di una mole considerevole in termini assoluti, ma è significativo osservare la sproporzione tra il numero di denunce pervenute agli uffici del Mediatore – indice di un percepito disagio – e la quota di quelle effettivamente rientranti nei limiti del suo mandato. Risulta in effetti che mediamente non più di un terzo dei *complainants* indirizzati al Mediatore mostra di aver intercettato l'interlocutore appropriato. È forse possibile ipotizzare da un lato l'esistenza di un ostinato margine di disinformazione da parte degli utenti, non esattamente documentati circa le attribuzioni del Mediatore, e dall'altro l'esistenza comunque di una quota rilevante di disagio amministrativo che non riesce a trovare compensazione e soluzione nonostante gli sforzi apprezzabili del Mediatore. È altresì evidente, peraltro, che precisamente un sistema fondato su risposte-a-denunce possa rivelarsi un elemento di debolezza qualora presso la generalità dei cittadini manchi ancora – come molti segni inducono a credere – un sufficiente livello di informazione e di fiducia circa l'esistenza stessa di un Ombudsman europeo e delle sue possibilità di intervento⁵⁷. E precisamente sull'esigenza di migliorare i livelli presenti di informazione e di fiducia da parte del pubblico si gioca gran parte del futuro ruolo del Mediatore.

È inoltre interessante considerare il fatto che alcune classificazioni riportate nelle relazioni dei primi anni non sono più rilevate nelle edizioni successive. È questo il caso, ad esempio, della quota di denunce giudicate “ricevibili”, cioè quelle che assolvono alla doppia condizione di collocarsi effettivamente entro

⁵⁴ L'attività del Mediatore è stata oggetto, negli anni, di ripetute analisi volte a tracciarne un bilancio. Fra le prime, del 2003, è interessante segnalare W. YENG-SENG, *Premier bilan de l'activité du médiateur européen: d'une politique des petits pas, à une pratique consolidée*. A conclusione dell'indagine l'autrice afferma che, fra gli altri risultati positivi, «il faut également porter au crédit du Médiateur l'usage qu'il a fait de son pouvoir d'auto-saisine qui a en particulier abouti à la mise en œuvre de ce Code européen de bonne conduite administrative empruntant à la fois aux pays dotés de tribunaux administratifs et aux pays de Common Law» (p. 246). Questa sintesi fra valori culturali differenti – continua Yeng-Seng – costituisce un elemento particolarmente interessante, insieme segno e strumento di una nuova identità in movimento. Consultabile al sito <https://hal.univ-reunion.fr/hal-02541631>. Nello stesso anno, una analisi di P. MAGNETTE - *Between Parliamentary Control and the Rule of Law*, in *Journal of European Public Policy*, n. 5, 2003 – concludeva con valutazioni ampiamente positive circa l'incremento di pratiche di buona amministrazione indotte dalla figura del Mediatore.

⁵⁵ Va osservato che manca in realtà nelle relazioni un *format* definito e costante di presentazione delle informazioni, che sono talvolta da ricavare *infra* piuttosto che essere sistematicamente esposte.

⁵⁶ È necessario precisare per quanto riguarda i dati della prima colonna che in qualche occasione si osservano differenze fra i dati presentati annualmente e quelli riportati nelle serie storiche talvolta allegate alla relazione. Si tratta peraltro di fluttuazioni di scarsa entità e nei corrispondenti casi si è preferita l'informazione più recente che è appunto quella delle serie storiche.

⁵⁷ H.C.H. HOFMANN, *The developing role of the European Ombudsman*, in H.C.H. HOFMANN, J. ZILLER (eds.), *Accountability in the EU. The role of the European Ombudsman*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.

i limiti del mandato del Mediatore e di essere state presentate nei tempi e nelle forme prescritte dagli artt. 2.2. e 2.3 del Regolamento, in particolare con il termine dei due anni dalla data in cui il denunciante è venuto a conoscenza dei fatti lamentati⁵⁸. Fino a quando il dato relativo al numero delle denunce “ricevibili” è stato riportato (nella relazione del 2011) la quota di denunce effettivamente prese in carico ha oscillato intorno al 60% del totale di quelle rientranti nel mandato istituzionale del Mediatore, solo in un caso superando il 70% e mostrando quindi – sul piano strettamente numerico – una sensibile contrazione del carico di lavoro quale appare dalla semplice considerazione delle denunce presentate.

La Tav. 2 mostra una serie di informazioni interessanti relativamente all’attività svolta dal Mediatore, e che in qualche misura ne costituiscono un indicatore di efficacia. Risulta con chiarezza che l’attività del Mediatore si è prevalentemente esplicata, in questi anni, nella presa in carico di *complaints* presentati da cittadini o da persone giuridiche⁵⁹ assai più che non attraverso la promozione in autonomia di indagini conoscitive e propositive, per quanto in alcuni casi si sia trattato di iniziative strategiche di grande rilievo⁶⁰. È certamente difficile ricavare da questi risultati una valutazione circostanziata di quanto il Mediatore si sia effettivamente avvalso del margine di flessibilità che la norma gli attribuisce, e di quale sia quindi l’effettivo rapporto tra la funzione compositiva rispetto alle denunce (rientranti nel mandato e ricevibili) rispetto alla funzione attivamente propositiva che potrebbe costituire, in prospettiva, il punto di maggiore incisività. Peraltro, la presenza evidente di anni di particolare attivismo accanto ad altri di apparente rallentamento lascia supporre che uno sforzo più intenso sarebbe stato possibile. Così, ad esempio, se il periodo 2014-2017 risulta particolarmente intenso⁶¹, gli ultimi anni sembrano tornati a un ritmo più

⁵⁸ Sul punto è utile il rinvio alla documentata analisi di A. TSADIRAS, *Navigating through the Clashing Rocks: the Admissibility Conditions and the Grounds for Inquiry into Complaints by the European Ombudsman*, in *Yearbook of European Law*, n.1, 2007.

⁵⁹ È questa, evidentemente, una categoria assai ampia, che ricomprende, come mostra anche una rapida analisi delle denunce pervenute al Mediatore, società commerciali come enti benefici, sindacati di categoria, fondazioni ed enti culturali purché aventi sede legale in uno degli stati dell’Unione. Fra i ricorrenti compaiono anche *ombudsmen* degli stati membri, posto che fra la Rete europea dei difensori civici ed il Mediatore esiste *naturaliter* una relazione sistematica e che la denuncia a quest’ultimo può essere presentata anche per il tramite di un difensore civico nazionale o regionale.

⁶⁰ Cfr. ad esempio la «Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2014/MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)». Consultabile al sito www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59740. Parimenti da segnalare per il suo valore esemplificativo è la Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/7/2014/NF concerning the composition of Civil Dialogue Groups brought together by the European Commission's DG Agriculture, che investe il campo dei possibili condizionamenti sull’amministrazione da parte di interessi lobbistici o di settore. Il testo è consultabile al sito www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/60873.

⁶¹ Non è un caso che precisamente al 2017 si riferisca il documento *Own-Initiative Inquiries*, promosso dalla Mediattrice Emily O’Reilly allo scopo di chiarire la propria strategia. «‘Strategic inquiries’ – spiega il documento – are generally conducted into issues of significant public interest, where the EO has a unique contribution to make and where we are likely to bring about change. They enable the EO to investigate what appear to be systemic problems in the EU institutions and promote positive developments in key areas, such as EU governance, empowerment of citizens and fundamental rights. To complement strategic inquiries, the EO may also launch ‘strategic initiatives’ [1], whereby she pursues important topics without launching an inquiry. The aim is to encourage the EU administration to be as open, accountable, ethical and responsive to citizens as possible. Strategic initiatives normally take the form of a letter to the

contenuto. Le relazioni stesse costituiscono d'altra parte una fonte di informazione meno ricca di quanto sarebbe opportuno, facendosi sempre più stringate negli anni (dalle 327 pagine del 1997 alle 49 del 2022) ed assumendo in qualche misura un tono progressivamente autocelebrativo piuttosto che documentale. Caratteristica, quest'ultima, chiaramente osservabile anche nella presentazione dei dati: così ad esempio le classi alle quali sono riportati i diversi tipi di cattiva amministrazione lamentati nelle denunce prese in carico sono state più volte ridefinite negli anni. Ciò rende di precaria attendibilità ogni analisi diacronica, salvo la possibilità di definire alcune informazioni di larga massima: così risulta ad esempio che i *complainants* che riguardano la trasparenza delle decisioni amministrative e le difficoltà a entrare in possesso delle informazioni necessarie costituiscano quasi sempre la voce più ricorrente. Non stupisce in effetti una delle primissime indagini condotte per iniziativa del Mediatore, nel 1996, ha riguardato precisamente il problema dell'accesso ai documenti da parte degli utenti. Non vi è dubbio, comunque, che negli anni il Mediatore abbia sviluppato una concezione progressivamente più aperta e flessibile della nozione di cattiva amministrazione e in conseguenza della portata possibile degli interventi *motu proprio*, con un crescente considerazione per le implicazioni a carico dei diritti umani⁶².

Come è caratteristica della maggioranza degli Ombudsman – posto che questa figura è generalmente interpretata in termini alternativi rispetto alla funzione coercitiva dei tribunali – nello svolgimento del suo mandato il Mediatore europeo può avvalersi unicamente di *soft powers*, propri – come si è già osservato – di una «magistratura di persuasione». Quella che è stata denominata *Ombudsprudence*⁶³ è dunque integralmente costituita da *soft laws*, il cui obiettivo, come si è visto, è quello di garantire agli atti amministrativi dell'Unione non solo il livello basico della conformità formale alle disposizioni di legge, ma anche quelli più sfuggenti dell'equità, del rispetto e dell'appropriatezza sostanziale.

head of the institution in question. They enable the EO to raise important issues without having to open a formal inquiry and/or alleging maladministration. The EO may also note, when launching a strategic initiative, that she may consider opening an OII into the issue at a later stage if the institution's reply to her suggestions is not satisfactory». Il testo è consultabile al sito www.ombudsman.europa.eu/it/thematic-paper/en/844478.

⁶² In una conferenza sui diritti umani tenutasi nel 2016 a Belfast nell'ambito del 21st Century Approach to the work of ombudsman, Emily O'Reilly ha spiritosamente spiegato come questo impegno per i diritti umani incontri ostacoli da aggirare con disinvoltura. «My time as a political journalist and commentator – ha dichiarato la Mediatrice – had made me very aware that Governments and their administrations are frequently hostile to overtly human rights agendas and can react viscerally even to the sound of those two words. We all well aware that the issue of human rights forms a major part of the Brexit debate for example. So I told this distinguished audience of international Ombudsmen that doing human rights as an Ombudsman was rather like feeding vegetables to children. You cut them into funny shapes, I said, you cover them in ketchup or sweet chilli sauce, above all you never ever let the children know that they are in fact eating vegetables. And so it is, in my approach to my work as an Ombudsman, that I do human rights by stealth». Cfr. www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/67707. Nel suo intervento in occasione del ventennale dell'istituzione del Mediatore Europeo (tenutosi a Bruxelles nel giugno 2015), la stessa O'Reilly aveva del resto tenuto a caratterizzare la propria interpretazione come intesa in termini più “politici” di quanto non avessero fatto i suoi predecessori Söderman e Diamandouros.

⁶³ M. LANGBROEK, P. RIJPKEMA, *Demands of proper administrative conduct. A Research Project into the Ombudsprudence of the Dutch National Ombudsman*, in *Utrecht Law Review*, n. 2, 2006.

Un terreno dunque particolarmente precario, posto che alla problematica definibilità di tali criteri si somma la variabilità dell'autorevolezza⁶⁴ e della credibilità associate ad una fonte per definizione priva di strumenti coercitivi. In relazione alla considerazione dei *complaints* ricevuti e delle eventuali indagini, il Mediatore potrà proporre, in funzione di quanto riscontrato, soluzioni amichevoli in caso si diano ancora margini di mediazione, oppure – qualora il fatto lamentato sia ormai irreversibile – avanzare osservazioni critiche, il cui ambito peraltro può talvolta – e in realtà secondo modalità non pienamente definite – superare i limiti della specifica questione rivendicata⁶⁵. Nel caso accertato di cattiva amministrazione il Mediatore informa senza indebito ritardo l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato delle conclusioni dell'indagine e, se del caso, formula raccomandazioni (art. 4.1). L'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato trasmette al Mediatore, entro tre mesi (ed una eventuale proroga di altri due mesi accordata dal Mediatore su richiesta motivata) un parere circostanziato. Qualora l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione interessato non trasmetta il parere il Mediatore ha comunque facoltà di concludere l'indagine (art. 4.2). Alla chiusura di un'indagine il Mediatore trasmette una relazione all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione coinvolto e, «se la natura o l'entità del caso di cattiva amministrazione individuato lo richiede, al Parlamento europeo» (art. 4.3)⁶⁶. Tali relazioni speciali costituiscono lo strumento di maggior impatto fra quelli a disposizione del Mediatore. Pur essendo anch'esse prive di efficacia coercitiva diretta, gli *Special Report* sono considerate nella prassi parlamentare una misura straordinaria, alla quale il Mediatore ha fatto in effetti ricorso molto raramente, solo in sei casi a seguito di una indagine promossa *motu proprio* ma sempre in riferimento a questioni di particolare rilievo politico. Va peraltro considerato anche l'andamento piuttosto irregolare che questo strumento fa registrare negli anni, con una rarefazione sensibile che si colloca precisamente nel periodo in cui la tav. 2 mostra la maggior frequenza di indagini autopromosse⁶⁷.

⁶⁴ Sul punto, cfr. – *ex multis* – F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, op. cit., p. 41 e ss.

⁶⁵ È questo un tema che ha attirato molto presto l'attenzione degli studiosi. Cfr. S. CADEDU, *The Proceedings of the European Ombudsman*, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, n. 1; una analisi relative alla “terza decade” del Mediatore europeo è quella di N. VOGIATZIS, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2018.

⁶⁶ Per una analisi del processo decisionale del Mediatore in riferimento a concreti casi di denuncia cfr. A. ANSELMO, *Il ruolo dell'ombudsman nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2011.

⁶⁷ Va notato peraltro che la presentazione semplicemente diacronica di questi dati (tavv. 4.2, 4.3, e la successiva tav. 4.4) suggerisce una ingiustificata impressione di continuità e induce a sottovalutare l'importanza delle specificità (talvolta rilevanti) con le quali le tre personalità che si sono succedute nell'incarico di Mediatore europeo dall'istituzione ad oggi – Jacob Söderman, Nikiforos Diamandouros e Emily O'Neill – hanno interpretato il proprio ruolo e conseguentemente orientato l'azione dell'istituto. Per quanto, infatti, avessero tutti alle spalle una specifica esperienza di Ombudsman nazionale (rispettivamente in Finlandia, Grecia e in Irlanda), ciascuno a teso a sottolineare aspetti diversi dell'istituto, tanto nei rapporti con il Parlamento Europeo che dal punto di vista del funzionamento interno. Sul tema cfr. H.C.H HOFMANN, *The developing role of the European Ombudsman*, cit. Anche le differenze di cui si è detto circa i contenuti e le forme della relazione annuale vanno probabilmente ascritti a tali specificità di orientamento.

Curiosamente infine – a testimonianza di un problema di ostinata rilevanza ed evidentemente non ancora risolto – tanto il primo *Special Report* del 1996 quanto l'ultimo – presentato dalla Mediatrice O'Reilly, che non a caso ha in più occasioni ribadito l'impegno alla trasparenza⁶⁸ – hanno come oggetto la *vexata quaestio* dell'accesso ai documenti.

La circostanza che il Mediatore non disponga di strumenti coercitivi, conformemente del resto ad un tratto caratteristico che in ottica comparata ha poche eccezioni fra gli Ombudsmen globali, ma solo di *soft law* – nozione decisamente più prossima ai sistemi di *common law*, piuttosto che a quelli di *civil law* derivati dal diritto romano – è stata comunque oggetto di dibattito nel tempo. Non sono mancate infatti valutazioni di segno contrario ed anche proposte di revisione. L'opinione prevalente in dottrina attribuisce peraltro proprio a tale caratteristica, che esalta la flessibilità della sua azione mantenendola sul piano dei principi generali piuttosto che su quello del contenzioso giudiziale, la possibilità di intervenire proattivamente in maniera efficace.

L'assenza di obbligatorietà degli atti emessi dal Mediatore non elimina evidentemente il problema della relativa efficacia di essi. È da considerare anzi il fatto che tale efficacia vada re-interpretata più ampiamente in termini di *influenza*, la quale può – ed anzi in realtà dovrebbe – riverberarsi anche sugli atti futuri e non necessariamente vertenti sulla medesima materia, concretizzandosi piuttosto in quella forma di sensibilità o di attenzione relazionale che costituisce uno dei significati strategici associati al concetto allargato di buona amministrazione.

Si tratta pertanto di una dimensione sfuggente – o piuttosto *diffusa* – assai difficile da cogliere nella sua interezza. Un indicatore necessariamente parziale può essere tuttavia considerato attraverso un *acceptance rate*, cioè un tasso relativo alla misura in cui *specifiche* indicazioni del Mediatore hanno avuto come esito l'accoglimento in altrettanto specifiche vertenze, in modo da registrare almeno questo aspetto di prima approssimazione nel processo di *feedback* tra il Mediatore e le strutture comunitarie. Se dunque si considerano i dati di *follow-up*, relativi cioè alla misura in cui le proposte formulate dal Mediatore nella forma di soluzioni amichevoli, progetti di raccomandazione, ulteriori osservazioni, osservazioni, critiche e suggerimenti hanno trovato positivo riscontro presso determinati atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione di volta in volta destinatari, il bilancio appare ampiamente positivo⁶⁹. Ciò peraltro non vale in linea di principio, come si accennava, ad assicurare che tale positivo riscontro assuma

⁶⁸ Cfr. H. MICHEL, *Le Médiateur européen hérald de la transparence* Redéfinition d'une institution et investissements politiques d'une norme de «bon» gouvernement. In *Politique européenne*, vol.61, 2018. Il testo pone al centro dell'attenzione il problema politico del difficile rapporto che, almeno agli inizi, si stabilisce fra il Mediatore e i rappresentanti eletti del Parlamento Europeo dal punto di vista della titolarità rappresentanza e della tutela dei cittadini dell'Unione. Su questo tema cfr. anche Friedery, *Into a Special Relation: the European Parliament and the European Ombudsman*, cit.

⁶⁹ Con una forbice tra il 2008 e il 2021 compresa tra il 77% ed il 90%. L'informazione non è riportata nelle relazioni precedenti al 2008; il dato relativo al 2022 non è ancora disponibile.

necessariamente caratteri di stabilità e della generalità nell'operato futuro dell'amministrazione comunitaria. Si pone dunque, come è stato notato⁷⁰, un problema di cristallizzazione delle *soft laws* in norme *hard* di costante e certa applicazione: problema peraltro difficile e non privo di rischi, in particolare di perdita di quella flessibilità e capacità di evoluzione e di adattamento che delle *soft law* è caratteristica decisiva.

4. Alcune provvisorie conclusioni

Si è già fatto cenno, nelle pagine precedenti, al fatto che una analisi accurata dell'esperienza ormai più che trentennale del Mediatore europeo dovrebbe prendere in carico, fra le altre variabili, anche le differenze relative ai diversi stili e contenuti della *leadership*. Dall'istituzione ad oggi, infatti, sono solo tre le personalità che si sono succedute al vertice, ciascuna per un periodo piuttosto lungo, e ciascuna, naturalmente con propri obiettivi ed intenzioni programmatiche. Così, ad esempio, la Mediatrice in carica ha più volte affermato di voler interpretare il ruolo del mediatore sempre meno nei termini del *problem solving* e sempre più in quelli complessi del *driver of change* in campo politico. Seppure una simile analisi non possa trovar posto fra gli obiettivi di queste pagine, è comunque interessante considerare almeno uno – particolarmente significativo – dei problemi implicati da queste diverse interpretazioni. C'è da chiedersi⁷¹, in particolare, se l'assunzione di un ruolo più accentuatamente politico non possa in prospettiva collidere con l'impegno fondamentale a condurre indagini assolutamente imparziali, che a sua volta è garanzia della completa indipendenza del Mediatore nell'esercizio delle sue funzioni. Ciò peraltro si iscrive nel perimetro di un altro importante problema, quello cioè del rapporto fra Mediatore e istituzioni dell'Unione, segnatamente con il Parlamento Europeo. Una ricerca interessante – anche se ormai piuttosto datata riferendosi al periodo 2004-2015 – considera tre diverse configurazioni che la nozione di indipendenza del Mediatore avrebbe assunto in quegli anni, per concludere che «the EO acts as an 'independent' actor. From this perspective, the cases where transparency represents a core issue are the most significant, as they tend to concern the EP as an institution at the heart of the 'democratic life of the EU' and as such clearly touch on its political responsibility»⁷².

⁷⁰A. ANSELMO, *Il ruolo dell'ombudsman nell'ordinamento comunitario*, cit. p.125. Sul tema esiste peraltro una letteratura assai ricca, in relazione ad un problema tempestivamente avvertito dagli studiosi. Cfr. L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004; E. O'HAGAN, *Too Soft to Handle? A reflection on Soft Law in Europe and accession states*, in *Journal of European integration*, n.4 2004; D. M. TRUBECK, M. PATRICK COTTREL, M. NANCE, 'Soft Law,' 'Hard Law,' and European Integration: Toward a Theory of Hybridity, University of Wisconsin Legal Studies Research Paper n. 1002, 2005. Fra i contributi più recenti cfr. invece O.A. STEFAN, M. AVBELJ, M. ELIANTONIO, M. HARTLAPP, E. KORKEA-AHO, N. RUBIO, *EU Soft Law in the EU Legal Order: A Literature Review*, consultabile al sito https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3346629.

⁷¹ H.C.H HOFMANN, *The developing role of the European Ombudsman*, cit.

⁷² C. NEUHOLD, A. NĂSTASE, *Transparency Watchdog: Guarding the Law and Independent from Politics? The Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament*, in *Politics and Governance*, n.3, 2017. Le autrici ritengono di poter

Con analoghe assicurazioni si chiudono peraltro altre indagini su questo tema⁷³, ma è ovviamente inevitabile, in conclusione, porsi la questione capitale e chiedersi se, ed in qual misura, il Mediatore abbia avuto effettivamente successo nell'assicurare un significativo *improvement* della buona amministrazione, intesa (e riconosciuta) – quest'ultima – come diritto fondamentale dei cittadini dell'Unione Europea. Proprio la stretta collaborazione con il Parlamento costituisce secondo altri osservatori, una delle condizioni che hanno reso possibile, nel tempo il consolidamento dell'impegno contro la cattiva amministrazione, tanto che «the ombusman should be read and evaluated as one of the many arrangements and instrument that contribute to liberal pluralist democracy in the EU»⁷⁴. Più articolata è la valutazione conclusiva di Francesco Battaglia, secondo il quale «è emerso come il mediatore si sia imposto non solo come mezzo alternativo di soluzione delle controversie, ma anche come promotore della buona *governance* europea, stimolando le istituzioni europee a rispettare standard sempre più elevati di trasparenza e di apertura verso i cittadini.[...] Attraverso la sua attività, quindi, ha contribuito non solo a rafforzare il dialogo fra le istituzioni e i cittadini europei [...] ma anche a colmare almeno in parte quel *deficit* democratico di cui si discute dall'origine stessa dell'allora Comunità europea»⁷⁵

Si tratta di una valutazione che può essere costruita su diversi criteri, di natura formale quanto di contenuto, in conformità a quella nozione aperta e flessibile che costituiva la nozione di partenza. La risposta forse più attendibile, seppure in certa misura deludente, consiste tuttavia nel ritenere che la questione sostanziale sia in realtà ancora aperta e che il bilancio sia ancora *in fieri*. Si tratta infatti di un processo che strada facendo si è arricchito di nuove variabili – come, fra le altre, la stessa mutata fisionomia politica dell'Unione – nuove nozioni e nuove esigenze in mobile e reciproca interazione, così da configurare una situazione complessiva caratterizzata da un mutamento non solo (e forse non tanto) particolarmente accelerato, quanto piuttosto ricco di implicazioni e possibilità imprevedute. Per suggerirne il senso si può forse ricorrere a quanto ebbe a dire il Presidente americano Clinton, constatando che quando aveva assunto la carica, nel 1993, erano 50 i siti del World Wide Web, mentre otto anni più tardi, alla conclusione del suo mandato, avevano superato i 350 milioni ed erano in crescita esponenziale⁷⁶. Fuor di metafora, resta che il diritto ad una buona amministrazione va oggi commisurato in rapporto a nuove aspettative e nuovi diritti, che al momento dell'istituzione dell'Ombudsman europeo non erano

operativizzare la nozione di indipendenza attraverso tre modelli possibili, «*arbitrator, transparency watchdog, vessel for civil society concerns*», p. 48.

⁷³ Ad esempio FRIEDERY, *Insight into a Special Relation: the European Parliament and the European Ombudsman*, cit.

⁷⁴ K.C. DOGAN, Ö. UGUR, *The effectiveness of Ombudsman in Improving Good Administration in the European Union (EU)*, in M. RUSEV, E. STRAUSS, C. AVCIKURT, A. SOYKAN, B. PARLAK (eds.), *Social Sciences Research in the Globalizing World*, ST. Kliment Ohridski University Press, Sofia, 2018.

⁷⁵ Cfr. F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, cit.

⁷⁶ Cfr. l'intervento di Clinton alla *World Without Walls*, BBC, The Dimpleby Lecture 2001. Consultabile al sito <https://www.printfriendly.com/p/g/T89Sdv>



ancora così presenti ed urgenti nell'agenda civile. Non è dunque da escludersi che, in futuro, l'istituto in analisi si muova, da un modello "classico" di Ombudsman, verso una configurazione più ibrida e ampia, sul modello del *Defensor del Pueblo* spagnolo o del *Défenseur des droits* francese (che proprio in ragione dell'evoluzione delle proprie competenze, nel 2008, ha sostituito il *Médiateur de la République*⁷⁷).

A questo proposito, come è noto, l'ordinamento italiano ha conosciuto sul tema dell'Ombudsman un andamento fin qui "a singhiozzo", senza riuscire nella codifica di un istituto nazionale in base agli stilemi contemporanei (siano essi basati sui modelli classici di *maladministration* o ibridi di protezione dei diritti umani). In questo quadro, l'esperienza del Mediatore europeo potrebbe funzionare da nuovo parametro comparatistico per il nostro ordinamento e, più in generale, offrire un modello utile per il riavvicinare i cittadini alle istituzioni, soprattutto alla luce delle difficili sfide globali attuali.

Le grandi questioni della mondializzazione delle interrelazioni politiche e sociali, delle sperequazioni e delle migrazioni, della parità di genere, dei diritti delle future generazioni e della tutela dell'ambiente sono alcuni dei tavoli su cui ancora si gioca la partita. Inoltre, e molto da presso, i problemi posti dagli usi tuttora imprevedibili, ed in certa misura preoccupanti, dell'Intelligenza artificiale che pongono sfide impressionanti alla buona amministrazione ed alla tutela piena dei diritti dei cittadini europei.

⁷⁷ È interessante osservare che da denominazione inizialmente prevista era quella di *Défenseur des droits des citoyens*: la specificazione "*des citoyens*" è stata abbandonata nel corso della discussione parlamentare, per evitare il rischio di una interpretazione che subordinasse la difesa dei diritti a una condizione di nazionalità o di cittadinanza. Si veda a questo proposito l'analisi di O. RENAUDIE, *La Genèse complexe du Défenseur des droits*, in *Revue française d'administration publique*, n.3, 2011.