



Bruxelles, 19.11.2019
COM(2019) 553 final

NOTE

This language version reflects the corrections done to the original EN version retransmitted under COM(2019) 553 final/3 of 18.11.2019

PARERE DELLA COMMISSIONE

su un progetto di regolamento del Parlamento europeo che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (statuto del mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom

PARERE DELLA COMMISSIONE

su un progetto di regolamento del Parlamento europeo che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (statuto del mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom

Il 25 marzo 2019 e conformemente all'articolo 228, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il Parlamento europeo ha inviato una lettera alla Commissione europea chiedendo il suo parere riguardo un progetto di regolamento del Parlamento europeo, adottato durante la sessione plenaria del 12 febbraio 2019, che fissa lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del mediatore (statuto del mediatore europeo) e che abroga la decisione 94/262/CECA, CE, Euratom.

La Commissione accoglie con favore il progetto di regolamento che rivede lo statuto del mediatore per la prima volta dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona. Molte delle modifiche proposte consolidano la prassi attuale o introducono miglioramenti. Tuttavia, la Commissione non concorda con alcune modifiche e/o desidera presentare osservazioni su taluni aspetti (si veda oltre).

CONSIDERANDO 5 - RACCOMANDAZIONI SULL'APPLICAZIONE DELLE SENTENZE DEL TRIBUNALE

Il considerando 5 del progetto di regolamento stabilisce che "il mediatore ha il diritto di formulare raccomandazioni laddove accerti che un'istituzione, organo o organismo dell'Unione non stia applicando correttamente una sentenza del tribunale".

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

- (1) Nei trattati dell'UE non vi è alcuna base giuridica che prevede che il mediatore possa valutare l'applicazione di una sentenza del tribunale. I trattati prevedono un sistema completo di mezzi di ricorso atti a garantire che le istituzioni applichino adeguatamente le sentenze del tribunale. Più nello specifico, l'articolo 266 TFUE dispone che "l'istituzione, l'organo o l'organismo da cui emana l'atto annullato o la cui astensione sia stata dichiarata contraria ai trattati sono tenuti a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea comporta". Le istituzioni si adoperano per rispettare tale obbligo che rappresenta un pilastro del sistema giudiziario dell'Unione. La Commissione rammenta che, qualora la parte interessata non sia soddisfatta delle misure adottate, può proporre un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE e, qualora l'istituzione si astenga dal pronunciarsi, la parte interessata potrebbe agire, a determinate condizioni, ai sensi dell'articolo 265 TFUE. Inoltre, la parte può presentare ricorso e chiedere un risarcimento dei danni in virtù dell'articolo 340 TFUE. Pertanto, anche se il mediatore può tenere conto di una sentenza della Corte di giustizia durante la valutazione delle attività di un'istituzione nell'ambito di un'indagine, la valutazione dell'applicazione delle sentenze del tribunale in quanto tale esula dal suo mandato.
- (2) Il considerando non è compatibile con l'articolo 228, paragrafo 1, secondo comma, TFUE in virtù del quale il mediatore procede alle indagini "tranne quando i fatti in questione formino o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria". Come dichiarato dal tribunale, con l'istituzione del mediatore il trattato ha offerto ai cittadini un rimedio alternativo al ricorso dinanzi al giudice dell'Unione per la difesa dei propri

interessi ed è chiaro che i due rimedi non possono essere esperiti in parallelo¹. Tale situazione è delineata nell'articolo 1, paragrafo 3, dell'attuale statuto che dispone chiaramente che "il mediatore non può intervenire nei procedimenti avviati dinanzi a un organo giurisdizionale né rimettere in discussione la fondatezza di una decisione giudiziaria di un siffatto organo", ed è ribadita, con una formulazione più accurata, nella proposta di statuto con l'aggiunta che il mediatore non può mettere in discussione la competenza di un organo giurisdizionale di emanare una sentenza. Al fine di formulare raccomandazioni alle istituzioni in merito al seguito di una specifica sentenza, il mediatore dovrebbe interpretare la sentenza. Tuttavia, questa è una competenza del tribunale. In caso di difficoltà sul senso e la portata di una sentenza, spetta alla Corte di giustizia d'interpretarla, a richiesta di una parte o di un'istituzione dell'Unione che dimostri di avere a ciò interesse (articolo 43 del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea).

- (3) Ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 1, TFUE, il mediatore non ha la facoltà di procedere a indagini riguardanti casi di cattiva amministrazione relativi alla Corte di giustizia "nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali". Il considerando proposto eluderebbe, in qualche modo, tale divieto ex post consentendo al mediatore di interpretare sentenze e formulare osservazioni sulla loro attuazione, pur trattandosi di una competenza esclusiva dei tribunali.

ARTICOLO 2, PARAGRAFO 2 - CONFORMITÀ ALLE NORME IN MATERIA DI PROTEZIONE DEI DATI

Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, il mediatore è tenuto a informare le istituzioni, gli organi o gli organismi interessati delle denunce, rispettando le disposizioni dell'UE in materia di protezione dei dati personali.

La Commissione concorda con tale proposta in quanto sottolinea, a giusto titolo, che il mediatore è altresì vincolato dalle norme dell'UE in materia di protezione dei dati.

ARTICOLO 2, PARAGRAFO 4 - PROROGA DEL TERMINE DI PRESENTAZIONE DI UNA DENUNCIA

A norma dell'articolo 2, paragrafo 4, "La denuncia deve essere presentata entro tre anni a decorrere dalla data in cui i fatti che la giustificano sono portati a conoscenza del denunciante. Essa deve essere preceduta dai passi amministrativi appropriati presso le istituzioni, gli organi e gli organismi interessati".

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

L'attuale periodo di due anni non sembra aver sollevato alcun problema e non vi sono motivi concreti per prorogare tale periodo di un ulteriore anno. Inoltre, maggiore è il tempo intercorso, più risulta difficile per l'amministrazione affrontare la questione sollevata. La proposta pertanto non è né nell'interesse delle amministrazioni né in quello dei cittadini.

¹ Causa T-209/00, Frank Lamberts contro mediatore europeo, EU:T:2002:94, punti 65 e 66 come confermato dalla CGUE in appello nella causa C-234/02 P, EU:C:2004:174.

ARTICOLO 3, PARAGRAFO 8 - PROROGA DEL TERMINE PER IL PARERE DELLA COMMISSIONE

L'articolo 3, paragrafo 8 prevede quanto segue: "[q]uando, a seguito di un'inchiesta, sono stati accertati casi di cattiva amministrazione, il mediatore ne informa l'istituzione, l'organo o l'organismo interessato, formulando, se del caso, raccomandazioni. L'istituzione, l'organo o l'organismo debitamente informato trasmette al mediatore, entro tre mesi, un parere circostanziato. Su richiesta motivata dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo interessato, il mediatore può concedere una proroga di tale termine di non oltre due mesi. Qualora l'istituzione, l'organo o l'organismo interessato non trasmettano il parere entro il termine di tre mesi o entro la scadenza prorogata, il mediatore può concludere l'indagine senza un parere".

La Commissione concorda con tale proposta, in quanto rispecchia la prassi esistente:

- la norma attuale prevede che, qualora il mediatore formuli raccomandazioni nel contesto di una decisione in merito a un caso di cattiva amministrazione, la Commissione è tenuta a rispondere entro tre mesi. In teoria non è ammessa alcuna proroga ma, nella pratica, è generalmente possibile ottenere due proroghe da un mese su richiesta della Commissione. Il testo proposto rispecchia tale prassi.
- anche la disposizione per cui una proroga del termine deve essere fondata su una richiesta motivata e, in assenza di parere, il mediatore può concludere l'indagine senza tale parere, riflette la prassi esistente.

NUOVE DISPOSIZIONI SUI CASI DI MOLESTIE (MORALI E SESSUALI)

- L'articolo 14, primo comma, dispone quanto segue: "[i]l mediatore esamina le procedure poste in essere dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione per trattare i casi di molestie di qualsiasi carattere e i meccanismi per punire i responsabili. Il mediatore formula apposite conclusioni in merito alla conformità di tali procedure ai principi di proporzionalità, adeguatezza e azione energetica e alla loro idoneità a fornire alle vittime una protezione e un supporto effettivi";
- l'articolo 14, secondo comma, dispone quanto segue: "[i]l mediatore esamina in maniera tempestiva se le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione trattano adeguatamente i casi di molestie di qualsiasi carattere e natura applicando correttamente le procedure previste in relazione alle denunce in tale ambito. Il mediatore formula apposite conclusioni in merito";
- l'articolo 14, terzo comma, dispone quanto segue: "[i]l mediatore nomina all'interno del proprio segretariato una persona o designa una struttura con esperienza nel settore delle molestie che sia in grado di valutare tempestivamente se i casi di molestie di qualsiasi tipo e natura, incluse le molestie di natura sessuale, siano gestiti adeguatamente all'interno delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione e, se del caso, di fornire consulenza ai funzionari e agli altri agenti di tali istituzioni, organi e organismi".

La Commissione non è d'accordo con queste proposte per i seguenti motivi:

(1) Il mediatore detiene già alcuni dei poteri previsti:

- può già condurre indagini in seguito a denunce oppure di propria iniziativa. Ciò è sufficiente a gestire i casi di cattiva amministrazione in qualsiasi ambito, compresi i casi di molestie. Non è pertanto necessario introdurre disposizioni esplicite in materia di molestie nello statuto del mediatore. Inoltre, non vi è alcuna base giuridica per introdurre

disposizioni specifiche in materia di molestie nello statuto del mediatore poiché né l'articolo 228 TFUE né lo statuto dei funzionari dell'UE (articolo 12 bis) prevedono una competenza specifica per il mediatore a tale riguardo. Se il legislatore avesse avuto l'intenzione di attribuire tali poteri al mediatore li avrebbe inseriti all'interno dello statuto del personale.

(2) Lo statuto dei funzionari contiene già disposizioni riguardanti le molestie e le relative conseguenze e occorre tenere conto sia dello statuto che della giurisprudenza pertinente che definisce il concetto:

- il testo prevede l'esame dei "meccanismi per punire i responsabili" di molestie. Ai sensi dell'articolo 86 dello statuto del personale, tali questioni sono gestite mediante procedure disciplinari condotte conformemente all'allegato IX dello statuto. Poiché le istituzioni devono obbligatoriamente seguire le procedure definite nello statuto del personale, non è chiaro su cosa si incentrerebbe la valutazione del mediatore. Anche se il mediatore concludesse che i meccanismi erano inadeguati, ciò non rappresenterebbe un caso di cattiva amministrazione in quanto le istituzioni starebbero semplicemente rispettando un atto legislativo.
- La proposta non tiene conto delle questioni giuridiche connesse all'articolo 12 dello statuto del personale, in particolare la vasta giurisprudenza esistente sulla definizione di molestie. Gli accertamenti di molestie hanno conseguenze significative per il denunciante e per il presunto molestatore e devono essere incorporati in una decisione soggetta a controllo giurisdizionale; una raccomandazione non può essere soggetta a controllo giurisdizionale e non è giuridicamente applicabile.

(3) Considerando le disposizioni esistenti, sussiste il rischio di duplicazione e di effetti collaterali:

- nella Commissione, purché vi sia un elemento di prova prima facie ("principio di prova"), l'Ufficio di indagine e disciplina della Commissione (IDOC) può avviare un'indagine amministrativa sulle accuse di molestie. Le altre istituzioni dispongono di procedure analoghe. Allo stato attuale la disposizione non esclude una duplicazione del lavoro, soprattutto perché l'articolo 2, paragrafo 8, della proposta non impone la presentazione di una domanda o di un ricorso ai sensi dello statuto dei funzionari. La proposta determinerebbe dunque una duplicazione delle strutture esistenti all'interno delle istituzioni (si veda, in particolare, il manuale delle procedure della Commissione e il ruolo dei "*consulenti soggetti all'obbligo di riservatezza*"). Anche le agenzie esecutive riferiscono, tramite un accordo sul livello dei servizi tra di loro e la direzione generale Risorse umane, qualsiasi caso di molestie all'IDOC.
- Inoltre, la modifica proposta potrebbe avere un effetto collaterale negativo riducendo l'accesso del personale ai mezzi di ricorso ai sensi dello statuto dei funzionari. Se optassero per una denuncia al mediatore non potrebbero adire il tribunale ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 2 dello statuto dei funzionari. Infatti, l'articolo 270 TFUE dispone che la "Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra l'Unione e gli agenti di questa, nei limiti e alle condizioni determinati

dallo statuto dei funzionari dell'Unione e dal regime applicabile agli altri agenti dell'Unione".

(4) Alcune di queste disposizioni non rientrano nella sfera di competenza del mediatore:

- In virtù dell'articolo 228, paragrafo 1, TFUE il mandato del mediatore consiste nell'indagare su eventuali "casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione". Se un'istituzione ha agito (oppure ha ommesso di agire) in violazione delle norme amministrative applicabili, ciò può rappresentare un caso di cattiva amministrazione e rientrare quindi nel mandato del mediatore. Tuttavia, questo riguarda solo casi in cui i presunti denunciati siano imputabili a un'istituzione, che ha agito in modo tale da causare l'insorgere di tali circostanze oppure che ha ommesso di agire al riguardo. Ciò corrisponde all'attuale articolo 2, paragrafo 4, dello statuto del mediatore, il cui testo resta immutato su tale aspetto all'interno della proposta e dispone che, prima di rivolgersi al mediatore, i cittadini devono essersi rivolti alle istituzioni sulla medesima questione e aver ricevuto una risposta con cui non concordano oppure non aver ricevuto risposta alcuna entro un periodo di tempo ragionevole.
- Il mandato del mediatore non prevede una valutazione permanente delle politiche e delle procedure in generale. Il mediatore non è un organo destinato al controllo o alla supervisione permanente di un'attività specifica delle istituzioni. Ove vengano individuati casi di cattiva amministrazione il mediatore dispone di competenze orizzontali in tutti i settori.
- Il mandato e il ruolo del mediatore di cui all'articolo 228, paragrafo 1, TFUE, che è un mandato generale e non specifico per determinati ambiti giuridici come le molestie, consiste nell'indagare sui casi di cattiva amministrazione e provvedere dunque a esaminare denunce e procedere alle indagini, non nel fornire consulenza agli agenti di altre istituzioni. Fornire consulenza su un caso specifico pregiudicherebbe l'imparzialità del mediatore e la sua capacità di mantenere una visione obiettiva della situazione: se il mediatore ha fornito consulenza a un membro del personale in un caso successivamente presentato al mediatore attraverso una denuncia, potrebbe trovarsi in una situazione di conflitto di interessi.
- La proposta susciterebbe aspettative alle quali il mediatore non sarebbe in grado di rispondere, poiché solo le istituzioni possono intraprendere azioni effettive nel quadro delle procedure istituite dallo statuto che stabilisce i diritti e i doveri del personale.

(5) Vi è un problema generale relativamente al metodo e al processo:

- Risulta difficile comprendere in che modo il mediatore potrebbe essere a conoscenza di tutti i casi di molestie se non sono sottoposti alla sua attenzione mediante una denuncia. Allo stato attuale la disposizione sembra implicare che il mediatore dovrebbe riesaminare (eventualmente di sua iniziativa) tutti i casi di molestie (ovvero non solo i casi di molestie sessuali) trattati da qualsiasi istituzione dell'UE, "*in maniera tempestiva*".

- Il mediatore dovrebbe sempre formulare raccomandazioni sulla base di indagini dopo aver dato alle istituzioni l'opportunità di presentare osservazioni. Raccomandazioni o conclusioni al di fuori di tali procedure negherebbero il diritto dell'istituzione di esprimere il suo parere e sarebbero fondate su informazioni incomplete.
- (6) Alcune altre disposizioni non sono chiare:
- Ad esempio, non è chiaro se l'articolo 14, secondo comma, faccia riferimento a tutti i casi oppure solo a quelli gestiti dalle istituzioni.
 - Non è chiaro cosa si intenda per "*conclusioni*" (articolo 14, primo comma).
 - o per principi di "*adeguatezza*" e soprattutto "*azione energetica*" (articolo 14, primo comma).

NUOVE DISPOSIZIONI SUI CASI DI MOLESTIE SESSUALI

- L'articolo 2, paragrafo 8, dispone che: "[a]l'eccezione delle denunce riguardanti casi di molestie sessuali, al mediatore non può essere presentata una denuncia inerente ai rapporti di lavoro tra istituzioni, organi e organismi dell'Unione e i loro funzionari o altri agenti se non qualora l'interessato abbia esaurito le possibilità interne di domanda o ricorso amministrativo, in particolare quelle di cui all'articolo 90 dello statuto dei funzionari dell'Unione europea e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, stabilito dal regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio² ("statuto del personale"), e solo dopo che sono scaduti i termini fissati per la risposta da parte dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo interessato".
- Come indicato in precedenza, a norma dell'articolo 14, terzo comma, "[i]l mediatore nomina all'interno del proprio segretariato una persona o designa una struttura con esperienza nel settore delle molestie che sia in grado di valutare tempestivamente se i casi di molestie di qualsiasi tipo e natura, incluse le molestie di natura sessuale, siano gestiti adeguatamente all'interno delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione e, se del caso, di fornire consulenza ai funzionari e agli altri agenti di tali istituzioni, organi e organismi".

La Commissione non è d'accordo con queste proposte e raccomanda di eliminare l'espressione "ad eccezione delle denunce riguardanti casi di molestie sessuali" di cui all'articolo 2, paragrafo 8, per le seguenti ragioni:

anche se le summenzionate osservazioni relative ai casi di molestie si applicano anche alle molestie sessuali, la Commissione nutre preoccupazioni specifiche circa la distinzione di tale forma di molestie come proposto nel progetto di regolamento:

- (1) La proposta di regolamento (in particolare l'articolo 2, paragrafo 8) mira a estendere il mandato del mediatore oltre le competenze definite nei trattati. Nei casi di molestie sessuali, qualora fossero adottate tali nuove disposizioni, il personale non avrebbe più bisogno di presentare una domanda ai sensi dell'articolo 24 o dell'articolo 90, paragrafo 1, dello statuto del personale, o presentare un reclamo ai sensi dell'articolo 90, paragrafo 2, prima di rivolgersi al mediatore, come avviene attualmente. È ovvio tuttavia che, qualora il denunciante non dovesse prima esaurire le procedure interne, l'istituzione competente non potrebbe essere ritenuta responsabile della mancata adozione di

² GU L 56 del 4.3.1968, pag. 1.

misure appropriate, in quanto non avrebbe avuto la possibilità di affrontare il problema. Fino a quando l'istituzione non è stata messa al corrente della situazione e non ha potuto porvi rimedio, le molestie sessuali sono unicamente imputabili al membro del personale in questione. L'istituzione non può essere responsabile dell'omesso intervento se non è stata informata della situazione e non ha avuto l'opportunità di affrontarla.

- (2) Nel contesto di una denuncia relativa a molestie sessuali, come anche in tutti gli altri casi di cui all'articolo 2, paragrafo 8, della proposta, l'istituzione dovrebbe avere l'opportunità di esaminare il caso prima di un eventuale rinvio al mediatore. Come esposto al considerando 2 e all'articolo 2, paragrafo 1, della proposta, il ruolo del mediatore è di contribuire a individuare i casi di cattiva amministrazione nell'operato delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. Di conseguenza, le istituzioni dovrebbero poter esaminare e gestire il caso, compreso un caso di molestie sessuali, prima che il mediatore valuti se è stato gestito adeguatamente e se sussiste un caso di cattiva amministrazione.
- (3) La proposta non tiene conto dell'esistenza di una vasta gamma di strumenti all'interno dello statuto e di altre misure adottate dalle istituzioni in tale contesto, ad esempio misure adottate dalla direzione generale Risorse umane della Commissione volte a combattere le molestie sessuali (come la decisione C(2006)1624/3 della Commissione, del 26 aprile 2006).
- (4) Sebbene le differenze tra le molestie morali e sessuali siano evidenti, una distinzione tra di esse risulta inappropriata in questo contesto. L'articolo 12 dello statuto dei funzionari non prevede una simile distinzione per quanto concerne i diritti e gli obblighi del personale in quanto entrambe le forme di molestie possono essere estremamente dannose.
- (5) I punti sui casi di molestie (sezione precedente) si applicano anche ai casi di molestie sessuali, in particolare per quanto riguarda:
 - (1) la necessità di riflettere la vasta giurisprudenza esistente sulla definizione di molestie (punto 2);
 - (2) la duplicazione delle strutture esistenti (punto 3);
 - (3) la consulenza al personale (punto 4, terzo trattino);
 - (4) la creazione di aspettative (punto 4, quarto trattino).

- L'articolo 17 stabilisce quanto segue: "il mediatore adotta le disposizioni di esecuzione del presente regolamento. Tali disposizioni sono conformi al presente regolamento e contengono quantomeno prescrizioni riguardanti: a) i diritti procedurali del denunciante e dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo interessato; b) la garanzia della protezione di funzionari e altri agenti che denunciano casi di molestie sessuali e di violazione del diritto dell'Unione all'interno delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, in conformità dell'articolo 22 bis dello statuto del personale ("segnalazioni di illeciti"); [...]".

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

- (1) La lettera b) dovrebbe essere soppressa in quanto il mediatore non dispone di competenze specifiche in materia di molestie sessuali e le procedure amministrative dovrebbero essere state previamente esperite.

- (2) Per quanto riguarda le garanzie procedurali nel contesto delle denunce di molestie sessuali, lo statuto non opera una distinzione tra i diversi tipi di molestie. Dovrebbero essere pertanto accordate le medesime garanzie ai membri del personale che formulano accuse relative a qualsiasi tipo di molestia, non solo di natura sessuale.

NUOVE DISPOSIZIONI SULLE SEGNALAZIONI DI ILLECITI

- L'articolo 5, primo comma, prima frase, dispone quanto segue: "[i]l mediatore conduce valutazioni periodiche delle politiche e procedure in vigore nelle istituzioni, negli organi e negli organismi dell'Unione pertinenti in conformità dell'articolo 22 bis dello statuto del personale ("segnalazioni di illeciti") e formula se del caso raccomandazioni concrete per apportare miglioramenti volti ad assicurare piena protezione ai funzionari e agli altri agenti che riportino fatti in conformità dell'articolo 22 bis dello statuto del personale".

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

Il mediatore non è un organo destinato al controllo o alla supervisione permanente e regolare di attività specifiche delle altre istituzioni. Il mediatore può gestire tali questioni sulla base di denunce o in virtù delle sue facoltà di avviare indagini di propria iniziativa, ma solo nel contesto di eventuali casi di cattiva amministrazione. Il mandato del mediatore non prevede la valutazione delle politiche e delle procedure in generale.

- L'articolo 5, primo comma, seconda frase, del progetto di regolamento recita: "[s]u richiesta, il mediatore può fornire, in via confidenziale, consulenze di esperti e consigli imparziali ai funzionari e agli altri agenti sulla condotta appropriata da tenere in presenza dei fatti di cui all'articolo 22 bis dello statuto del personale, ivi incluso in merito all'ambito di applicazione delle pertinenti disposizioni del diritto dell'Unione";

L'articolo 5, secondo comma, dispone che "[i]l mediatore è autorizzato altresì ad avviare **indagini** sulla base delle informazioni fornite da funzionari o altri agenti riportanti fatti in conformità dell'articolo 22 bis dello statuto del personale, che possono effettuare segnalazioni riservate e anonime, qualora i fatti descritti possano costituire un caso di cattiva amministrazione da parte di una istituzione, organo o organismo dell'Unione. Al fine di consentire quanto precede, è ammessa la deroga alle disposizioni in materia di risorse umane concernenti gli obblighi di segretezza".

La Commissione non è d'accordo con queste proposte per i seguenti motivi:

- (1) Il mandato del mediatore consiste nell'indagare sui casi di cattiva amministrazione, non nel fornire consulenza al personale delle istituzioni, tanto meno in via confidenziale. Fornire consulenza su un caso specifico pregiudicherà l'imparzialità del mediatore e la sua capacità di mantenere una visione obiettiva della situazione: se il mediatore ha fornito consulenza a un membro del personale in merito a una questione che diventa successivamente oggetto di indagine da parte del mediatore, potrebbe trovarsi in una situazione di conflitto di interessi.
- (2) Il riferimento all'articolo 22 bis dello statuto non è in linea con i trattati. Lo statuto dei funzionari istituisce un sistema completo per la segnalazione di illeciti e l'obbligo dei funzionari di informare la propria istituzione oppure l'OLAF. Lo statuto del mediatore si basa sull'articolo 228 TFUE e non può modificare i diritti e i doveri del personale, che sono istituiti tramite una

procedura legislativa diversa sulla base dell'articolo 336 TFUE. L'articolo 22 ter dello statuto del personale dispone che un membro del personale può informare il mediatore solo dopo aver informato una delle persone oppure degli organi di cui all'articolo 22 bis. Pertanto, al fine di mantenere la coerenza e la certezza del diritto, occorre fare riferimento unicamente all'articolo 22 ter, in modo che il personale non abbia alcun dubbio circa la procedura da seguire.

- (3) Il riferimento alla rinuncia al segreto professionale dovrebbe essere soppresso. Se un membro del personale si rivolge al mediatore ai sensi dell'articolo 22 ter dello statuto del personale, non è necessario richiedere la rinuncia all'obbligo del segreto professionale. Per quanto riguarda altri membri del personale, un'indagine avviata sulla base di una denuncia da parte di un membro del personale ai sensi dell'articolo 22 ter dello statuto del personale dovrebbe seguire le medesime norme e procedure di qualsiasi altra indagine del mediatore. Non è necessaria una disposizione specifica.

Come già osservato, la Commissione non è d'accordo con l'articolo 17, lettere a) e b), del progetto di regolamento nella misura in cui comprende la segnalazione di illeciti (si vedano le motivazioni esposte sopra).

RIFERIMENTO ESPlicito ALLE INCHIESTE STRATEGICHE

L'articolo 3, paragrafo 2, dispone che "[f]atto salvo il suo dovere primario, che è quello di trattare i reclami, il mediatore può condurre inchieste di propria iniziativa, di natura più strategica, al fine di individuare casi ripetuti o particolarmente gravi di cattiva amministrazione, di promuovere le migliori prassi amministrative all'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e di affrontare proattivamente questioni strutturali di interesse pubblico che rientrano nel mandato del mediatore" (cfr. anche il considerando 7).

La Commissione concorda con tali proposte purché il mediatore agisca entro i limiti del suo mandato, ovvero i casi di cattiva amministrazione.

DIALOGO STRUTTURATO E CONSULTAZIONI PUBBLICHE

L'articolo 3, paragrafo 3, dispone che "[i]l mediatore può partecipare a un dialogo strutturato e periodico con le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione e organizzare consultazioni pubbliche prima di fornire raccomandazioni, o in qualsiasi successivo momento. Il mediatore può inoltre analizzare e valutare sistematicamente i progressi compiuti dall'istituzione, organo o organismo interessato ed emettere ulteriori raccomandazioni".

La Commissione concorda in parte con tale proposta:

- (1) La Commissione concorda con il principio di "dialogo strutturato e periodico", tenendo presente che un simile dialogo è già in atto. Nella relazione annuale 2018 il mediatore ha sottolineato di essere "grata alle istituzioni, agli organismi e agli organi dell'UE per la loro collaborazione nello svolgimento di questo lavoro"³ e ha accolto regolarmente le risposte della Commissione. Nel 2017 la Commissione ha rispettato il 76 % delle proposte di soluzioni, raccomandazioni e suggerimenti del mediatore. Ciò premesso, il dialogo dovrebbe svolgersi nell'ambito di un quadro praticabile e concordato di comune accordo.

³ <https://www.ombudsman.europa.eu/it/annual/it/113728>

- (2) Sulla questione del mediatore che organizza consultazioni pubbliche "prima di fornire raccomandazioni, o in qualsiasi successivo momento" la Commissione concorda in parte. Non ha obiezioni in merito al principio. Il mediatore può organizzare consultazioni pubbliche e dispone della flessibilità per farlo ove pertinente, come già avviene. Ciò premesso, il mediatore non è un responsabile decisionale, pertanto la funzione di tali consultazioni "prima di fornire raccomandazioni" e addirittura "in qualsiasi successivo momento" non è chiara e potrebbe suscitare aspettative pubbliche in merito alla capacità del mediatore di avviare nuove politiche o modificare quelle esistenti. Nell'elaborare le raccomandazioni il mediatore dispone di piena autonomia per valutare se le istituzioni e gli organi dell'UE agiscono conformemente ai principi di buona amministrazione. Potrebbe risultare utile definire criteri specifici per i casi in cui sono previste consultazioni pubbliche e con quale finalità. Deve essere altresì chiaro che le consultazioni pubbliche dovrebbero essere rigorosamente escluse nel contesto di casi individuali, in particolare per motivi di protezione dei dati.
- (3) La Commissione suggerisce di eliminare il termine "sistematicamente". Il termine "può" fornisce già al mediatore la flessibilità necessaria per valutare i progressi laddove desidera.

NUOVE DISPOSIZIONI SULL'ACCESSO AI DOCUMENTI

- L'articolo 3, paragrafo 4 dispone che "[l]e istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione forniscono al mediatore le informazioni che questi richiede loro e gli permettono di consultare i loro fascicoli. L'accesso a informazioni o documenti secretati è soggetto all'osservanza delle norme di trattamento delle informazioni riservate dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione interessato.

Le istituzioni, gli organi o gli organismi che trasmettono le informazioni o i documenti secretati di cui al primo comma informano preventivamente il mediatore di tale carattere di segretezza.

Ai fini dell'attuazione delle norme di cui al primo comma, il mediatore concorda preventivamente con l'istituzione, l'organo o l'organismo interessato le condizioni per il trattamento delle informazioni o dei documenti secretati.

Le istituzioni, gli organi o gli organismi interessati consentono l'accesso a documenti provenienti da uno Stato membro e classificati segreti in virtù di una disposizione legislativa, soltanto dopo che adeguate misure e tutele ai fini del trattamento di tali documenti siano state istituite dai servizi del mediatore affinché sia garantito un livello equivalente di riservatezza, in linea con l'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1049/2001 e in conformità con le norme in materia di sicurezza dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione interessato". Cfr. anche il considerando 9.

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

In primo luogo, l'ultimo (nuovo) comma di tale disposizione non è chiaro e fa riferimento solo ad alcune parti dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1049/2001. Infatti, sebbene questo nuovo comma si riferisca all'"accesso a documenti provenienti da uno Stato membro e classificati segreti", sembra omettere diverse parti dell'articolo 9 che dispone quanto segue: "[p]er documenti sensibili si intendono quei documenti provenienti dalle istituzioni o dalle agenzie da loro istituite, da Stati membri, paesi terzi o organismi internazionali, classificati come "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" o "CONFIDENTIEL" in virtù delle disposizioni dell'istituzione interessata che proteggono interessi essenziali dell'Unione

europea o di uno o più Stati membri nei settori di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), e in particolare, negli ambiti della sicurezza pubblica, della difesa e delle questioni militari".

In secondo luogo, tali misure dovrebbero applicarsi al trattamento di tutti i documenti classificati. Non è pertanto chiaro il motivo per cui tale disposizione faccia riferimento alle disposizioni da adottare unicamente per i documenti segreti. L'articolo 9, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1049/2001 dispone che "[i] documenti sensibili sono iscritti nel registro o divulgati solo con il consenso dell'originatore". Non è chiaro il motivo per cui sono citati solo gli Stati membri mentre altri originatori, ad esempio paesi terzi e organizzazioni internazionali, sono esclusi.

Infine, non è chiaro se la disposizione faccia riferimento all'accesso pubblico a tali documenti oppure alla relativa trasmissione al mediatore.

La Commissione propone il seguente testo alternativo per l'articolo 3, paragrafo 4, primo comma:

"Le istituzioni, gli organi o gli organismi interessati trasmettono al mediatore documenti classificati da loro originati oppure provenienti da Stati membri, paesi terzi o organizzazioni internazionali soltanto dopo che adeguate misure e tutele ai fini del trattamento di documenti classificati siano state istituite dai servizi del mediatore, in linea con l'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1049/2001 e in conformità con le norme in materia di sicurezza dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo dell'Unione interessato".

- Inoltre, la Commissione suggerisce di integrare l'attuale articolo 4, paragrafo 8, delle disposizioni di esecuzione del mediatore direttamente all'interno del testo dello statuto alla fine dell'articolo 3, paragrafo 4, secondo comma, al fine di garantire l'identificazione e il trattamento adeguati delle informazioni riservate.

La Commissione propone il seguente testo:

"Un'istituzione o uno Stato membro che fornisce informazioni o documenti al mediatore deve chiaramente indicare le informazioni che ritiene riservate. Il mediatore non divulgherà tali informazioni riservate, né al denunciante né al pubblico, senza il previo consenso dell'istituzione o dello Stato membro interessato".

- L'articolo 4 dispone che "[i]l mediatore e il suo personale trattano le richieste di accesso pubblico diverse da quelle di cui all'articolo 6, paragrafo 1, conformemente alle condizioni e ai limiti stabiliti dal regolamento (CE) n. 1049/2001.

Per quanto riguarda le denunce concernenti il diritto di accesso pubblico ai documenti redatti o ricevuti da una istituzione, organo o organismo dell'Unione, il mediatore, effettuate le debite analisi e tutte le necessarie considerazioni, emette una raccomandazione in merito all'accesso o meno a tali documenti. L'istituzione, l'organo o l'organismo interessato deve rispondere entro i tempi previsti dal regolamento (CE) n. 1049/2001. Ove l'istituzione, l'organo o l'organismo interessato rifiuti di seguire la raccomandazione del mediatore di consentire l'accesso a detti documenti deve motivare debitamente le ragioni del rifiuto. In tal caso, il mediatore informa il denunciante dei mezzi di ricorso disponibili, comprese le procedure disponibili per deferire la causa alla Corte di giustizia dell'Unione europea".

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

(1) per quanto riguarda la procedura:

- L'istituzione interessata dovrebbe rispondere alla raccomandazione del mediatore. Tuttavia, la raccomandazione del mediatore non è e non può essere equivalente, o considerata tale, a una nuova richiesta di accesso;
- Inoltre, se l'istituzione rifiuta di seguire la raccomandazione, essa risulterebbe obbligata ad adottare una decisione, che potrebbe fornire al richiedente una nuova opportunità di adire i tribunali dell'UE. Ciò non è compatibile con l'articolo 228, paragrafo 1, secondo comma, TFUE ("Qualora il mediatore constati un caso di cattiva amministrazione, egli ne investe l'istituzione interessata, che dispone di tre mesi per comunicargli il suo parere. Il mediatore trasmette poi una relazione al Parlamento europeo e all'istituzione, all'organo o all'organismo interessati. La persona che ha sporto denuncia viene informata del risultato dell'indagine"). Non è altresì in linea con l'articolo 2, paragrafo 6, dello statuto del mediatore, in virtù del quale una denuncia presentata al mediatore non interrompe i termini per i ricorsi nei procedimenti giurisdizionali.

(2) Per quanto riguarda la sostanza:

- La proposta stabilisce che "per quanto riguarda le denunce concernenti il diritto di accesso pubblico ai documenti redatti o ricevuti da una istituzione, [...] il mediatore, effettuate le debite analisi e tutte le necessarie considerazioni, emette una raccomandazione in merito all'accesso o meno a tali documenti". Non è chiaro se ciò significa che:
- laddove la Commissione non sia in grado di elaborare una domanda entro i termini giuridici, il mediatore può emettere una raccomandazione esclusivamente su tale irregolarità procedurale; oppure
- al mediatore sarà consentito formulare la propria valutazione sul merito della richiesta di accesso mentre la Commissione sta ancora valutando la domanda di conferma.

La seconda interpretazione non sarebbe accettabile, in quanto fino all'adozione di una decisione di conferma non può sussistere alcun caso di cattiva amministrazione nel merito;

- la proposta prevede che il mediatore informi il denunciante dei "mezzi di ricorso disponibili, comprese le procedure" giudiziarie laddove l'istituzione "rifiuti di seguire la raccomandazione". Le raccomandazioni diventerebbero in tal modo obbligatorie e farebbe scattare nuovi termini per l'avvio di azioni giudiziarie, il che non è possibile poiché, come indicato in precedenza, il mediatore offre al cittadino un rimedio alternativo al ricorso dinanzi al giudice dell'Unione e i due rimedi non possono essere esperiti in parallelo.

La Commissione propone il seguente testo alternativo per l'articolo 4:

"Il mediatore e il suo personale trattano le richieste di accesso pubblico diverse da quelle di cui all'articolo 6, paragrafo 1, conformemente alle condizioni e ai limiti

stabiliti dal regolamento (CE) n. 1049/2001, integrato dal regolamento (CE) n. 1367/2006 per quanto riguarda l'accesso a informazioni ambientali⁴.

Per quanto riguarda le denunce concernenti il diritto di accesso pubblico ai documenti redatti o ricevuti da una istituzione, organo o organismo dell'Unione, il mediatore, effettuate le debite analisi e tutte le necessarie considerazioni, stabilisce se sussistono motivi per presumere la presenza o meno di un caso di cattiva amministrazione. In assenza di tali motivi archivia il fascicolo e ne informa l'istituzione, l'organo o organismo di conseguenza. Ove vi sia motivo di presumere un caso di cattiva amministrazione, informa l'istituzione, l'organo o organismo interessato circa le risultanze a sostegno del sospetto di cattiva amministrazione, dando all'istituzione la possibilità di presentare osservazioni in merito. Se, dopo avere preso in considerazione le eventuali osservazioni dell'istituzione, organo o organismo interessato, il mediatore riscontra che si è verificato un caso di cattiva amministrazione, ne informa l'istituzione, l'organo o l'organismo interessato e, se del caso, formula una raccomandazione. L'istituzione, l'organo o l'organismo debitamente informato trasmette al mediatore, entro tre mesi, un parere circostanziato".

La logica alla base di tale proposta alternativa è che il mediatore non dovrebbe decidere circa l'esistenza di un caso di cattiva amministrazione senza aver dato all'istituzione l'opportunità di presentare osservazioni in merito alle risultanze.

La frase "[l]istituzione, l'organo o l'organismo interessato deve rispondere entro i tempi previsti dal regolamento (CE) n. 1049/2001" dovrebbe essere soppressa. Tali tempistiche si applicano unicamente in relazione alle risposte al richiedente. Non vi è alcuna base giuridica per estenderle alla risposta dell'istituzione al mediatore. Inoltre risultano inoltre sproporzionate e squilibrate. Prima di rispondere al mediatore, l'istituzione deve analizzare la raccomandazione di quest'ultimo. Viceversa, il mediatore non è tenuto a rispettare alcuna tempistica e formula una raccomandazione solo dopo "le debite analisi e tutte le necessarie considerazioni".

È importante aggiungere le richieste di accesso a informazioni ambientali contemplate nel primo pilastro della convenzione di Aarhus e introdotte nell'ordinamento giuridico dell'UE dal regolamento (CE) n. 1367/2006. La nozione di informazione ambientale è definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera d). Sebbene l'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1367/2006 stabilisca che il regolamento (CE) n. 1049/2001 si applica a tutte le richieste di informazioni ambientali, le regole non sono completamente identiche a causa, tra l'altro, dell'articolo 6. È pertanto necessario aggiungerlo al riferimento del regolamento (CE) n. 1049/2001.

- Infine, la Commissione suggerisce di integrare l'attuale articolo 9, paragrafo 4, delle disposizioni di esecuzione del mediatore direttamente all'interno del testo dello statuto alla fine dell'articolo 3, paragrafo 4, quarto comma, per specificare la procedura legata alla conservazione delle informazioni da parte del mediatore.

La Commissione propone il seguente testo:

"Il mediatore rimane in possesso dei documenti ottenuti da un'istituzione, organo o organismo o da uno Stato membro nel corso di un'indagine e dichiarati riservati da

⁴ Regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 settembre 2006, sull'applicazione alle istituzioni e agli organi comunitari delle disposizioni della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 264 del 25.9.2006, pag. 13).

tale istituzione o dallo Stato membro, solo per il periodo di tempo in cui è in corso l'indagine. Il mediatore può, dopo avere informato un'istituzione, organo o organismo o uno Stato membro che non conserva più tali documenti, chiedere a tale istituzione, organo o organismo o Stato membro di conservare tali documenti per un periodo di almeno cinque anni".

ESTENSIONE DELL'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLE TESTIMONIANZE DEI FUNZIONARI E DEGLI ALTRI AGENTI DELL'UE

L'articolo 3, paragrafo 4, ultimo comma, prevede che "[s]u richiesta del mediatore, i funzionari e gli altri agenti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione rendono testimonianza di fatti relativi a un'indagine in corso del mediatore. I funzionari o gli agenti in questione depongono a nome della loro istituzione, del loro organo o del loro organismo. Essi restano soggetti agli obblighi derivanti dai loro rispettivi statuti. Se vincolati dall'obbligo del segreto professionale, questo non deve essere interpretato come contemplante le informazioni pertinenti per le denunce o le indagini relative a casi di molestie o cattiva amministrazione".

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

- (1) il quadro giuridico per la divulgazione di informazioni da parte dei membri del personale al mediatore deve essere chiarito:

La proposta di disposizione fa riferimento alla "testimonianza" resa da membri del personale delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione al mediatore. A tal proposito, è importante rammentare che l'articolo 19 dello statuto del personale, che dispone che i membri del personale possono testimoniare previa autorizzazione dell'autorità che ha il potere di nomina, riguarda solo la divulgazione di informazioni nel corso di procedure giudiziarie. Dato che un'indagine del mediatore non rappresenta un procedimento giudiziario, l'articolo 19 non si applica a testimonianze rese al mediatore.

Di conseguenza, la "testimonianza" cui fa riferimento la disposizione proposta dovrebbe essere piuttosto definita come "divulgazione di informazioni" che rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 17, paragrafo 1, dello statuto del personale. Ai sensi di detto articolo, "[i]l funzionario si astiene da ogni divulgazione non autorizzata di informazioni di cui sia venuto a conoscenza nel contesto delle sue funzioni, a meno che tali informazioni non siano già state rese pubbliche o accessibili al pubblico". Pertanto, prima di divulgare informazioni, comprese testimonianze al mediatore, i membri del personale devono ottenere il consenso dei propri superiori gerarchici.

- (2) Il fatto che i membri del personale non possano essere chiamati a testimoniare a titolo personale necessita di chiarimenti:

Facendo riferimento all'obbligo per i membri del personale di rendere "testimonianza di fatti relativi a un'indagine in corso", la formulazione attuale della disposizione proposta sembra suggerire che i membri del personale possono essere obbligati a testimoniare dinanzi al mediatore a titolo personale, fornendo la propria versione dei fatti. Tuttavia, la richiesta di testimonianze individuali esula dal mandato del mediatore. In realtà il mediatore si occupa di casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni e non può svolgere accertamenti in proprio, specialmente in caso di molestie. Solo l'istituzione responsabile e, se del caso, la Corte di giustizia sono incaricati di ascoltare i testimoni e accertare i fatti.

La seconda frase della disposizione proposta già afferma che i membri del personale "depongono a nome della loro istituzione, del loro organo o del loro organismo". Per evitare ambiguità, qualsiasi riferimento alla "testimonianza di fatti" dovrebbe essere eliminato.

- (3) L'obbligo del segreto professionale dovrebbe essere sempre applicabile:

L'ultima frase della disposizione proposta suggerisce che l'obbligo del segreto professionale sancito dall'articolo 17, paragrafo 1, dello statuto non si applica ai casi in cui il mediatore ascolta i membri del personale nel contesto di un'indagine. Tale frase dovrebbe essere soppressa, poiché l'articolo 17, paragrafo 1, dello statuto si applica a tutte le circostanze, anche quando i membri del personale divulgano informazioni nel corso di un'indagine del mediatore. In effetti, le uniche eccezioni stabilite nello statuto riguardano casi in cui i membri del personale divulgano informazioni nel corso di procedimenti giudiziari (articolo 19) oppure per segnalare illeciti (articoli 22 bis e 22 ter).

NUOVE DISPOSIZIONI SUI CONFLITTI DI INTERESSI

L'articolo 3, paragrafo 5, dispone che "[i]l mediatore esamina periodicamente le procedure correlate all'azione amministrativa di istituzioni, organi, organismi e agenzie dell'Unione e verifica se esse siano in grado efficacemente di prevenire casi di conflitti di interesse, garantire l'imparzialità e assicurare il pieno rispetto del diritto alla buona amministrazione. Il mediatore può identificare e valutare possibili casi di conflitti di interesse a tutti i livelli che potrebbero costituire una fonte di cattiva amministrazione, nel qual caso il mediatore trae specifiche conclusioni e ne informa in merito il Parlamento".

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

- (1) Il mediatore non è un organo destinato al controllo o alla supervisione permanente di attività o ambiti di attività specifici di altre istituzioni. Il mediatore può gestire tali questioni in virtù delle sue facoltà di esaminare denunce e di avviare indagini di propria iniziativa, ma solo nel contesto di eventuali casi di cattiva amministrazione. Il mandato del mediatore non prevede la valutazione di politiche e procedure in generale.
- (2) La Commissione ritiene che la parola "*conclusioni*" non sia chiara. Sembra conferire al mediatore la facoltà di trarre conclusioni al di fuori del contesto di un'indagine, nel senso che ad esempio l'istituzione non può esporre il proprio parere. Ciò non è compatibile con l'articolo 228, paragrafo 1, secondo comma, TFUE.

RELAZIONI SPECIALI DESTINATE AL PARLAMENTO EUROPEO

L'articolo 3, paragrafo 9, dispone che "[i]l mediatore trasmette quindi una relazione all'istituzione, all'organo o all'organismo interessato e, se la natura o l'entità del caso di cattiva amministrazione individuato lo richiede, al Parlamento europeo. Il mediatore può corredarla di raccomandazioni. Il mediatore informa il denunciante del risultato delle indagini, del parere formulato dall'istituzione, dall'organo o dall'organismo interessato nonché delle eventuali raccomandazioni che il mediatore stesso ha formulato nella sua relazione".

La Commissione concorda con tale proposta per i motivi che seguono:

Il mediatore ha sempre avuto la facoltà di presentare "relazioni speciali" al Parlamento europeo, oltre alle relazioni annuali sulle proprie attività. Il mediatore pubblica relazioni speciali solo in casi estremamente eccezionali e sensibili, quando ritiene che le proporzioni del caso di cattiva amministrazione siano particolarmente gravi. In media il mediatore ha presentato una relazione speciale all'anno. L'ultima relazione riguardante la Commissione risale al 2012 e riguardava l'ampliamento dell'aeroporto di Vienna. La formulazione proposta è migliore rispetto al testo attuale, in particolare perché fornisce esempi in cui è necessario trasmettere relazioni speciali, aumentando le probabilità che tale disposizione venga rispettata.

ESTENSIONE DELLE POSSIBILITÀ DI COMPARIRE DINANZI AL PARLAMENTO EUROPEO

In virtù dell'articolo 3, paragrafo 10, "[i]l mediatore può, se del caso, comparire dinanzi al Parlamento europeo, al livello più opportuno, in relazione a un'indagine sull'azione di un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione, di sua iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo stesso".

La Commissione non ha obiezioni in merito a tale proposta, e sottolinea che spetta al Parlamento europeo decidere come e quando il mediatore può comparir dinanzi al Parlamento europeo.

NUOVA PROCEDURA PER PROPORRE SOLUZIONI

L'articolo 3, paragrafo 11, stabilisce che "[i]l mediatore ricerca, per quanto possibile, assieme all'istituzione, all'organo o all'organismo interessato una soluzione atta a eliminare i casi di cattiva amministrazione e a soddisfare la denuncia presentata. Il mediatore informa il denunciante della soluzione proposta, unitamente alle eventuali osservazioni dell'istituzione, dell'organo o dell'organismo interessato. Se lo desidera, il denunciante ha il diritto di trasmettere in qualsiasi momento osservazioni al mediatore o informazioni supplementari che non erano note all'epoca della presentazione della denuncia".

La Commissione concorda con tale proposta per i motivi che seguono:

è già possibile proporre soluzioni per affrontare casi di cattiva amministrazione, anziché adottare decisioni formali, in particolare in seguito all'entrata in vigore delle nuove disposizioni di esecuzione dello statuto del mediatore nel 2016. Questo è nell'interesse di tutte le parti interessate.

CONTENUTO DELLA RELAZIONE ANNUALE DEL MEDIATORE

Conformemente all'articolo 3, paragrafo 12, "[a]l termine di ogni sessione annuale il mediatore presenta al Parlamento europeo una relazione sui risultati delle indagini che ha svolto. La relazione comprende una valutazione della conformità alle raccomandazioni del mediatore e una valutazione dell'adeguatezza delle risorse disponibili per l'esercizio delle sue funzioni. Tali valutazioni possono altresì costituire l'oggetto di relazioni distinte" (cfr. anche il considerando 6).

La Commissione non ha obiezioni in merito a tale proposta, e sottolinea che si tratta di una competenza del Parlamento europeo.

La relazione annuale del mediatore al Parlamento europeo tratta già i tassi di conformità e le risorse disponibili. Ogni anno il mediatore pubblica una seconda relazione con cifre aggiornate ("Putting it Right").

RINVIO ALL'UFFICIO EUROPEO PER LA LOTTA ANTIFRODE E ALLA PROCURA EUROPEA

L'articolo 6, paragrafo 2, primo comma, dispone quanto segue: "[q]ualora, nell'ambito di un'indagine, il mediatore ritenga che i fatti possano avere un'incidenza penale, li comunica alle autorità nazionali competenti e, se il caso è di loro competenza, all'Ufficio europeo per la lotta antifrode e alla Procura europea. Se del caso, il mediatore informa anche l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione da cui dipende il funzionario o l'agente interessato, che possono applicare l'articolo 17, secondo comma, del protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea" (cfr. anche i considerando 10 e 11).

La Commissione concorda in parte con tale proposta, in quanto ritiene che, qualora i fatti appresi nell'ambito di un'indagine possano avere un'incidenza penale, possa risultare utile per il mediatore comunicarli alle autorità nazionali competenti, all'Ufficio europeo per la lotta antifrode e alla Procura europea.

Tuttavia, la Commissione ritiene anche che il testo dovrebbe essere modificato per includere un insieme più ampio di azioni (si veda oltre).

- (1) La summenzionata formulazione non è corretta, in quanto le istituzioni revocano l'immunità dietro richiesta delle autorità di contrasto o in collaborazione con le stesse, ma non di propria iniziativa.
- (2) La formulazione attuale della prima parte della prima frase ("*Qualora, nell'ambito di un'indagine, il mediatore ritenga che i fatti possano avere un'incidenza penale...*") lascia un certo margine di discrezionalità al mediatore sul riferire o meno tali fatti, e quando. Sia l'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013 che l'articolo 24, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2017/1939 non lasciano alcun margine a istituzioni, organi, uffici e agenzie, bensì definiscono un obbligo di segnalazione all'OLAF oppure alla Procura europea, senza alcuna condizione e "*senza indebito ritardo*".
- (3) La formulazione attuale dell'ultima frase potrebbe consentire al mediatore, dopo aver comunicato all'OLAF o alla Procura europea i fatti rientranti nelle rispettive competenze, di informare l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione da cui dipende il funzionario o l'agente interessato, mentre l'OLAF e la Procura europea potrebbero invece voler rinviare la comunicazione di tali informazioni.

L'articolo 4, paragrafo 8, del regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013 concede all'OLAF un certo margine di manovra, in quanto dispone che "*[q]ualora l'Ufficio gestisca, prima che sia adottata una decisione sull'eventuale avvio di un'indagine interna, informazioni che inducono a sospettare l'esistenza di frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, esso può informarne le istituzioni, gli organi o gli organismi interessati*". (Grassetto aggiunto).

Inoltre, se a seguito delle informazioni ricevute dal mediatore, l'OLAF avvia un'indagine interna riguardante un funzionario, un altro agente, un membro di un'istituzione o organo, un dirigente di un organismo, o un membro del personale, l'OLAF è tenuto a informare l'istituzione, l'organo o l'organismo al quale tale persona appartiene (articolo 4, paragrafo 6, primo comma, del regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013). Tuttavia, l'OLAF può anche decidere di deferire la comunicazione di tali informazioni (articolo 4, paragrafo 6, ultimo comma, del regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013). Pertanto, la comunicazione delle informazioni da parte del mediatore all'istituzione, all'organo o all'organismo da cui dipende il funzionario o l'agente

interessato senza previa consultazione dell'OLAF potrebbe avere l'effetto collaterale di pregiudicare le decisioni dell'OLAF circa il seguito da dare alle informazioni ricevute (ad esempio avviare o meno un'indagine e quando informare l'istituzione, l'organo o l'organismo interessato dell'avvio di un'indagine interna).

Le medesime considerazioni (necessità di tutelare la riservatezza delle indagini future) si applicano per quanto riguarda la Procura europea.

La Commissione propone il seguente testo:

"Qualora, nell'ambito di un'indagine del mediatore, i fatti possono costituire o riguardare un reato penale, il mediatore ne informa le autorità nazionali competenti e, nella misura in cui il caso rientra nelle loro rispettive competenze, l'Ufficio europeo per la lotta antifrode e la Procura europea, in conformità all'articolo 24 del regolamento (UE) 2017/1939. Ciò non pregiudica l'obbligo generale di tutte le istituzioni, gli organi e gli organismi di fornire informazioni all'Ufficio europeo per la lotta antifrode, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (UE/Euratom) n. 883/2013. Se del caso, e previa consultazione dell'OLAF o della Procura europea, il mediatore informa anche l'istituzione, l'organo o l'organismo dell'Unione da cui dipende il funzionario o l'agente interessato, che possono avviare le opportune procedure".

NOTIFICA DA PARTE DEL MEDIATORE ALLA PERSONA INTERESSATA E AL DENUNCIANTE DELLA TRASMISSIONE DI INFORMAZIONI ALLA PROCURA EUROPEA

Il considerando 11 dispone quanto segue: "[è] opportuno tenere in considerazione i recenti cambiamenti riguardanti la protezione degli interessi finanziari dell'Unione dai reati, in particolare l'istituzione della Procura europea in virtù del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, così da consentire al mediatore di trasmettere a tale organismo eventuali informazioni di competenza di quest'ultimo. Analogamente, affinché siano rispettati pienamente la presunzione di innocenza e i diritti della difesa sanciti all'articolo 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, è auspicabile che il mediatore, qualora trasmetta alla Procura europea informazioni di competenza di quest'ultima, le notifichi alla persona interessata e al denunciante".

La Commissione concorda in parte con tale proposta, poiché l'obbligo di informare la Procura europea è sancito nel regolamento (UE) 2017/1939.

Tuttavia, la Commissione ritiene che l'ultima frase debba essere soppressa. Se il mediatore trasmette alla Procura europea informazioni di competenza di quest'ultima, ma anche alla persona interessata e al denunciante, ciò potrebbe interferire con un'eventuale o futura attività di indagine da parte della Procura europea. Inoltre, in sede di trasmissione delle informazioni alla Procura europea, non è ancora in corso alcuna indagine penale e non sono state formulate accuse nei confronti di alcuna persona interessata. Pertanto, il rispetto dell'articolo 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea non è ancora attivato. In tale fase occorre garantire la riservatezza di qualsiasi futura indagine penale. La Procura europea è tenuta a rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e i diritti procedurali (cfr. articoli 5 e 41 del regolamento 2017/1939 del Consiglio) durante le indagini.

COOPERAZIONE CON L'AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

L'articolo 7, paragrafo 2 prevede quanto segue: "[n]ell'ambito delle proprie funzioni, il mediatore coopera con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e con altre

istituzioni e organi, evitando ogni duplicazione delle loro attività" (cfr. anche il considerando 12).

La Commissione concorda con il principio che il mediatore dovrebbe cooperare con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali nell'ambito delle proprie funzioni. Tuttavia, ritiene che il testo debba essere chiarito per i seguenti motivi:

Il mediatore non ha competenze generali nel settore dei diritti umani in quanto tali e può solo gestire i casi di cattiva amministrazione e cooperare con l'Agenzia per i diritti fondamentali in tale ambito. Una più ampia cooperazione con "altre istituzioni e organi" non è opportuna a meno che la proposta non chiarisca di quali altre istituzioni e organi si tratta (specificando l'ambito di competenza e se si tratta di istituzioni/organi dell'UE oppure di organi degli Stati membri).

La Commissione propone la seguente formulazione:

"Nell'ambito delle proprie funzioni, di cui all'articolo 228 TFUE, il mediatore coopera con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, evitando ogni duplicazione delle sue attività, nonché con istituzioni e organi degli Stati membri competenti per la promozione e tutela dei diritti fondamentali".

RESTRIZIONI SUI POSSIBILI CANDIDATI AL RUOLO DI MEDIATORE

L'articolo 8, paragrafo 2, dispone che "[i]l mediatore è scelto tra personalità che siano cittadini dell'Unione europea in pieno possesso dei diritti civili e politici, che offrano piena garanzia di indipendenza, che non abbiano rivestito cariche politiche all'interno dei governi nazionali o presso le istituzioni dell'Unione negli ultimi tre anni e soddisfino le condizioni di imparzialità equivalenti a quelle richieste nel loro Stato per l'esercizio di funzioni giurisdizionali e siano in possesso di esperienza e competenza notorie per l'assolvimento delle funzioni di mediatore".

La Commissione non è d'accordo con questa proposta per i seguenti motivi:

- (1) L'obbligo per il mediatore di essere indipendente e di non sollecitare o accettare istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo non giustifica l'esclusione di soggetti che hanno rivestito cariche politiche negli ultimi tre anni in un governo nazionale o presso un'istituzione dell'UE. Un divieto analogo non si applica per i giudici e gli avvocati generali della Corte di giustizia (cfr. articolo 253 TFUE).
- (2) La Commissione contesta la proporzionalità dell'esclusione di tutti i titolari di cariche pubbliche, compresi gli ex giudici della Corte di giustizia, i membri della Corte dei conti europea e i membri del Parlamento europeo, a prescindere dai meriti personali e nonostante le analogie con altre categorie di soggetti che non sarebbero esclusi. Se la finalità è quella di evitare conflitti di interessi, esistono metodi più proporzionati per conseguire tale obiettivo.
- (3) L'attuale statuto prevede che "(...) soddisfino le condizioni richieste nel 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". Non vi sono spiegazioni per questo cambiamento e trasformazione del primo requisito alternativo. La conseguenza diretta del cambiamento proposto sarà quella di favorire candidati che hanno rivestito la carica di mediatore rispetto a coloro che hanno esercitato funzioni giurisdizionali a livello nazionale.

DISPOSIZIONI DI ESECUZIONE

- L'articolo 17 introduce il contenuto minimo (sei elementi) che le prescrizioni devono contenere e la necessità di un'adozione "conform[e] al presente regolamento". La Commissione suggerisce di consultare le istituzioni pertinenti, quali il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione durante l'adozione di tali disposizioni di esecuzione, in quanto è prassi comune per altre istituzioni.

MODIFICHE VARIE

- L'articolo 9, paragrafo 3, prevede che "[i]n caso di cessazione anticipata delle funzioni, il nuovo mediatore è nominato entro un termine di tre mesi a decorrere dall'inizio della vacanza del posto, per il periodo ancora da coprire sino al termine della legislatura del Parlamento europeo. Sino all'elezione del nuovo mediatore, spetta al principale responsabile di cui all'articolo 13, paragrafo 2, occuparsi delle questioni urgenti di competenza del mediatore".

La Commissione concorda con tale proposta, in quanto chiarisce che il "responsabile principale" (la segreteria del mediatore di cui all'articolo 13) è responsabile di garantire la continuità operativa in caso di cessazione prematura delle funzioni.

- A norma dell'articolo 10, "[q]ualora il Parlamento europeo intenda chiedere le dimissioni del mediatore in conformità dell'articolo 228, paragrafo 2, TFUE, ascolta il mediatore prima di avanzare tale richiesta".

La Commissione concorda con tale proposta, in quanto è giusto che il Parlamento europeo ascolti il mediatore quando intende chiederne le dimissioni.

- L'articolo 13, paragrafo 1, stabilisce che "[i]l mediatore riceve un bilancio adeguato, sufficiente a garantire la sua indipendenza e a provvedere all'adempimento dei suoi doveri, di cui ai trattati e nel presente regolamento".

La Commissione concorda con tale proposta, in quanto specifica chiaramente la necessità evidente che il mediatore sia dotato di risorse finanziarie adeguate all'adempimento dei suoi doveri.

- In virtù dell'articolo 13, paragrafo 3, "[i]l mediatore dovrebbe mirare a conseguire la parità di genere nella composizione del proprio segretariato".

La Commissione concorda con tale proposta, essendo intesa a garantire la parità di genere all'interno del segretariato del mediatore. *Tuttavia, la Commissione propone la seguente aggiunta*: "(...) in linea con l'articolo 1 quinquies, paragrafo 2, dello statuto del personale".