

Il rapporto tra il Mediatore europeo e la società civile

Autore: Sgueo Gianluca

In: Diritto civile e commerciale

1. Considerazioni generali. Il rapporto tra il Mediatore e le organizzazioni rappresentative della società civile - 2.1 Il rapporto con le organizzazioni rappresentative della società civile. Il caso dei finanziamenti esteri della European Bank of the investments - 2.2 L'accesso alle informazioni scientifiche della Commissione europea sugli organismi geneticamente modificati - 3.1 Il rapporto tra il Mediatore e gli altri enti rappresentativi della società civile. Il caso degli enti senza scopo di lucro - 3.2 Le altre organizzazioni rappresentanti di interessi settoriali della società civile. Il reclamo della Verein Deutsche Sprache e la tutela del patrimonio culturale tedesco - 4. Il "dialogo consultivo" tra il Mediatore e la società civile

1. Considerazioni generali. Il rapporto tra il Mediatore e le organizzazioni rappresentative della società civile

A differenza di quanto accade nel caso della giurisprudenza comunitaria, ove i riferimenti alla società civile sono praticamente inesistenti, nell'attività del Mediatore europeo sono frequenti i rimandi a questo concetto.

La normativa di riferimento, in effetti, non contiene richiami impliciti alla nozione di società civile. Lo Statuto istitutivo[1] si limita, all'articolo secondo, numero due, a legittimare attivamente "Qualsiasi cittadino dell'Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro dell'Unione". La formula, che riprende quella contenuta nell'articolo centonovantacinque, numero uno, del Trattato che istituisce la Comunità europea, consente pertanto la più ampia accessibilità all'istituzione, tanto per i privati che per le associazioni rappresentative della società civile[2].

È possibile però ricostruire la trama dei rapporti tra Mediatore e società civile scorrendo le Relazioni presentate a scadenza annuale al Parlamento e i singoli complaints - e le relative decisioni - degli ultimi anni. L'analisi rivela un panorama di rapporti estremamente articolato. A monte, sussiste una differenza fondamentale: la società civile accede alla tutela del Mediatore sia per il tramite di organizzazioni che ne rappresentano gli interessi sia per il tramite di singoli individui o imprese.

Tra le associazioni rappresentative, poi, occorre operare un'ulteriore duplice distinzione. Vi sono, anzitutto, quelle che rappresentano interessi diffusi, ascrivibili all'intera società civile: è, ad esempio, il

caso delle organizzazioni non governative a tutela dell'ambiente. Ma vi sono anche numerose associazioni che non rappresentano l'intera società civile, ma solo alcune aree di interesse. Tra questi, ad esempio, gli enti a scopo di lucro.

Inoltre, l'ipotesi del reclamo non è l'unica in cui il Mediatore entra in contatto con le associazioni rappresentative della società civile. Vi sono casi in cui il Mediatore organizza (oppure viene invitato a partecipare a) forum consultivi in cui acquisisce le valutazioni delle parti interessate sulla gestione amministrativa delle funzioni comunitarie. Le differenze tra la prima e la seconda forma di consultazione sono notevoli. Tuttavia, entrambe accrescono e migliorano i rapporti tra la Comunità e la società civile.

Quest'ultima accede alle procedure di competenza del Mediatore anche per il tramite di singoli individui. La differenza principale rispetto all'ipotesi precedente è che qui il denunciante rappresenta solamente il proprio interesse, non quello di altri individui. La circostanza per cui la decisione del Mediatore possa giovare anche ad altri cittadini (cosa che, peraltro, generalmente si verifica) non è di suo interesse. Invece, la connotazione che unisce le due ipotesi risiede negli effetti delle decisioni del Mediatore. Quando vengono accolte le doglianze della società civile - seppure in presenza di tutti i limiti che l'assenza di meccanismi coercitivi comporta - la mediazione contribuisce a rimuovere gli ostacoli burocratici che si frappongono al rapporto tra cittadini ed amministrazioni. Ne deriva un sistema più trasparente ed accessibile, o, in generale, più democratico.

2.1 Il rapporto con le organizzazioni rappresentative della società civile. Il caso dei finanziamenti esteri della European Bank of the investments

Il rapporto che si instaura tra il Mediatore europeo e la società civile si presenta in due forme differenti. Una prima ipotesi si verifica quando il Mediatore accoglie un reclamo presentato da una organizzazione rappresentativa della società civile, relativamente alla presunta sussistenza di un'ipotesi di cattiva amministrazione comunitaria.

Bisogna, però, distinguere. Il rapporto tra il Mediatore e le organizzazioni della società civile non è sempre uguale. Esistono due diverse possibilità, distinte in ragione della funzione esercitata dal Mediatore e dalla tipologia di rapporto che viene ad instaurarsi.

L'ipotesi più frequente si articola sulla base di due presupposti: il rispetto della funzione di mediazione propria dell'Ombudsman; e l'esistenza di un rapporto diretto. Ciò significa che, con riferimento al primo presupposto, l'Ombudsman accoglie il reclamo e provvede a presentare la questione all'amministrazione comunitaria coinvolta, secondo le procedure e nel rispetto dei tempi che ne regolano l'attività. Quanto, invece, al rapporto, esso è diretto. In altri termini, l'organizzazione che rappresenta gli interessi della società civile si rivolge direttamente al Mediatore, cui presenta le proprie doglianze.

Quanto detto appare chiaro nell'esame di alcune delle denunce inoltrate al Mediatore. Nel 2004, ad esempio, la CEE Bankwatch Network e Friends of the Earth, due associazioni non governative rappresentative degli interessi della società civile, sporgono reclamo al Mediatore, lamentando la scarsa trasparenza nella concessione di prestiti al di fuori della Comunità europea da parte della European Bank for the Investments - Bei[3].

Il caso nasce l'anno precedente, a seguito della richiesta da parte dei denunciati presso la Bei, volta ad ottenere maggiori informazioni relative ad un finanziamento da questa predisposto nei confronti della Repubblica Ceca. La richiesta viene respinta. La Bei motiva il diniego sulla base dell'esigenza di rispettare i vincoli di riservatezza imposti dal governo ceco, in attesa che il Parlamento nazionale si pronunciasse sull'approvazione del progetto.

Le organizzazioni non governative, sporto reclamo al Mediatore, lamentano la violazione dei principi posti dalla normativa europea in materia di accesso ai documenti ed, inoltre, alle policies sulla trasparenza pubblicate e diffuse dalla Bei. Il Mediatore non riscontra gli estremi di un'infrazione da parte della Bei sulle norme relative all'accesso ed alla trasparenza dei documenti. Invita comunque l'amministrazione a fornire, in futuro, spiegazioni più esaurienti alle parti interessate.

2.2 L'accesso alle informazioni scientifiche della Commissione europea sugli organismi geneticamente modificati

Un altro caso esemplare, tra i tanti che possono essere citati, risale al 2005. L'associazione non governativa Friends of the Earth presenta un reclamo ufficiale al Mediatore nei confronti del diniego ricevuto dalla Commissione europea all'accesso alla second submission nel Wto Panel case, numero DS291-3. Più precisamente, la submission della Commissione titolava "The defence strategy and the arguments of the Commission's position on this particularly sensitive issue" e si inseriva nelle procedure di conciliazione seguite all'emissione di un reclamo da parte degli Stati Uniti sulle politiche comunitarie in tema di commercializzazione delle biotecnologie.

Le ragioni che motivano il rifiuto opposto dalla Commissione sono due: inizialmente, essa richiama la prassi consolidata per cui simili informazioni vengono divulgato solamente a seguito del secondo hearing stage presso il Panel. Successivamente, a seguito di ulteriori richieste da parte di Friends of the Earth, la Commissione oppone le ragioni di riservatezza contenute nel Regolamento n. 1049 del 2001, nella parte in cui legittima il divieto ad accedere ai documenti che interessino procedure giurisdizionali o la consulenza legale.

Il Mediatore ritiene le osservazioni svolte dal denunciante meritevoli di parziale accoglimento. Specifica, in sostanza, che non è possibile obbligare la Commissione a diffondere sempre il contenuto delle informazioni che la riguardano, soprattutto se subentra la necessità di rispettare gli interessi contrastanti

garantiti dal regolamento n. 1049 del 2001. Tuttavia, la Commissione non è legittimata ad interpretare in modo estensivo queste previsioni. Ad esempio, nel caso di specie non è ammissibile la sussunzione delle procedure consultive instaurate dalla Wto nel quando delle procedure giurisdizionali.

Simili casi, peraltro, sono interessanti perché aprono nuovi scenari alle ipotesi di partecipazione delle organizzazioni rappresentative della società civile presso gli organismi globali. Si tratta di una partecipazione indiretta, perché non viene svolta direttamente presso l'istituzione globale (in questo caso la Wto). Tuttavia, l'influenza sul modus agendi dell'istituzione comunitaria all'interno delle procedure consultive globali garantisce all'organizzazione rappresentativa coinvolta uno strumento ulteriore di controllo.

3.1 Il rapporto tra il Mediatore e gli altri enti rappresentativi della società civile. Il caso degli enti senza scopo di lucro

I rapporti tra il Mediatore e gli enti che rappresentano la società civile non si esaurisce alle organizzazioni non governative. È possibile, infatti, che il Mediatore intrattenga rapporti anche con gruppi di interessi più ristretti.

Ci sono due casi che possono essere citati a titolo di esempio. Il primo è quello conclusosi con la decisione n. 2673/2004/PB[4]. Il ricorso, presentato da un cittadino tedesco nel settembre del 2004, fa riferimento alla comunicazione della Commissione titolante "Call for Proposals - Enlargement 2004, aimed at civil society and public SECTOR bodies in the European Union", numero APESC 2004/EU. In sostanza, il reclamante lamenta il diniego della Commissione europea alla richiesta di presentare un proposals da parte dell'ente a scopo di lucro, composto da scrittori, giornalisti e produttori, di cui è membro.

Le motivazioni addotte dalla Commissione sono tre. Anzitutto, la Commissione dichiara di non voler favorire la realizzazione di un utile per i beneficiari del programma; inoltre, ritiene che la possibilità di realizzare un profitto sia maggiore per un ente privato rispetto ad un ente pubblico; infine, la Commissione ritiene che i cittadini europei considerino maggiormente credibili le informazioni divulgate

da attori della società civile che lavorano nell'interesse pubblico, anziché in quello privato.

La decisione del Mediatore accoglie le motivazioni della Commissione. Essa, tuttavia, offre due importanti chiarimenti. Anzitutto, spiega che gli enti a scopo di lucro possono e debbono essere considerati a tutti gli effetti degli enti rappresentativi della società civile. Secondo il Mediatore non è da considerarsi illegittima in sé la scelta della Commissione di escludere alcune categorie rispetto ad altre. Ma, in primo luogo, è necessario fornire ai destinatari delle comunicazioni tutti i dettagli, per evitare che nascano interpretazioni non corrette, come in questo caso. Ad ogni modo, aggiunge la decisione, è dubbia la giustificabilità della presunzione per cui gli enti a scopo di lucro offrirebbero minori garanzie di rappresentatività della società civile rispetto agli altri enti pubblici.

Il secondo chiarimento riguarda l'ascrivibilità di soggetti di diritto pubblico alla nozione di società civile. Secondo il Mediatore le motivazioni offerte dalla Commissione possono essere condivisibili. Ad ogni modo, quello che qui preme sottolineare è il riconoscimento, seppure implicito, di soggetti pubblici all'interno della definizione di società civile.

3.2 Le altre organizzazioni rappresentanti di interessi settoriali della società civile. Il reclamo della Verein Deutsche Sprache e la tutela del patrimonio culturale tedesco

Nel complaint 1487/2005/GG[5], un'associazione per la difesa della lingua tedesca, a lamentare la mancata presenza del tedesco tra le lingue in cui è presentato il sito della Presidenza del Consiglio europeo. è la Verein Deutsche Sprache e.V

Il reclamo, che riguarda la necessità di offrire al più ampio numero possibile di individui l'accesso alle informazioni, si segnala per il fatto di presentare, nella posizione di denunciante, un'altra organizzazione rappresentativa degli interessi della società civile, diversa dalle organizzazioni non governative. Ed è, anzi, particolarmente interessante il fatto che un'associazione di dimensioni estremamente ridotte, che rappresenta un numero di interessi limitato, riesca ad interessare, per il tramite dello special report redatto dal Mediatore, il Parlamento europeo[6].

4. Il "dialogo consultivo" tra il Mediatore e la società civile

La seconda forma di rapporto che può instaurarsi tra Ombudam comunitario ed organizzazioni rappresentative della società civile esula dall'attività di mediazione vera e propria e rientra, piuttosto, nell'attività di promozione che il Mediatore attua, al fine di accrescere la conoscenza nei cittadini del proprio ruolo e delle proprie funzioni[7].

A differenza dei casi analizzati finora, dunque, il rapporto è indiretto ed esula dall'applicazione delle procedure di mediazione di competenza del Mediatore.

Si tratta comunque di un aspetto interessante. Il Mediatore, in sostanza, svolge attività di consultazione presso le organizzazioni rappresentanti della società civile, finalizzate a due obiettivi. Anzitutto, raccogliere le osservazioni di queste organizzazioni per "testare" il grado di soddisfazione dei cittadini circa la gestione delle funzioni proprie delle amministrazioni comunitarie. Inoltre, per contribuire alla creazione di un network tra la società civile, i mediatori a livello nazionale ed il proprio ruolo, che accrescano in modo ulteriore l'efficienza delle pubbliche amministrazioni.

Gli incontri di questo tipo sono numerosi. Ad esempio, nell'aprile del 2006, il Mediatore ha incontrato alcuni esponenti di Greenpeace, Friends of the Earth Europe e Corporate Observatory Europe, in rappresentanza di Alter-EU, una rete che riunisce oltre centoventi organizzazioni della società civile (tra cui sindacati, esponenti accademici e società pubbliche) e che opera attivamente a favore dello sviluppo di un più elevato standard di trasparenza nelle attività delle istituzioni e degli organi dell'Unione europea.

In altre occasioni il Mediatore partecipa ad eventi che sono organizzati da soggetti terzi, pubblici e privati, cui prende parte in qualità di istituzione comunitaria interessata. Soltanto nel 2006 vi sono stati quattro incontri ascrivibili a questa categoria[8].

5. Conclusioni. Il rapporto tra i singoli ed il Mediatore

La breve analisi intrapresa nelle pagine precedenti dimostra come la seconda forma di rapporto tra Mediatore e società civile sia di gran lunga prevalente rispetto alla prima.

In questo caso, infatti, il Mediatore intrattiene un rapporto diretto non con una organizzazione rappresentativa della società civile, ma con un membro della stessa, ed in particolare con un singolo cittadino.

Ciò spiega, peraltro, la ragione per cui il Mediatore, allorchè richiama l'espressione "società civile", fa sempre riferimento all'esistenza di organizzazioni rappresentative della stessa e mai ai singoli individui. Si tratta evidentemente di una scelta lessicale. Essa è necessaria per distinguere le due ipotesi: quelle in cui presentano un reclamo i singoli cittadini, ovvero quelle in cui sono i gruppi rappresentativi di interessi a rivolgersi al Mediatore.

Gianluca Sgueo

[1] Contenuto nella decisione del Parlamento europeo approvata il 9 marzo 1994, pubblicata in GUCE L113 del quattro maggio 1994, e successivamente modificata dalla decisione del Parlamento europeo del quattordici marzo 2002, pubblicata in GUCE L92 del nove aprile 2002.

[2] Cfr. P. Bonnor, When EU civil society complains: civil society organisations and ombudsmanship at the European level, in **S. Smismans (edited by), Civil Society and Legitimate European Governance**, Cheltenham, UK; Northampton, MA : Edward Elgar, 2006, pag. 143: "In the context of civil society, it is important to emphasise that the right to complain is not limited by any conditions of individuals or specific interest in the matter complained about".

[3] Il sunto del ricorso e della decisione assunta dal Mediatore sono consultabili al seguente indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/043501.htm>

[4] Maggiori informazioni sono reperibili al seguente indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/043622.htm>

[5] Maggiori informazioni sono reperibili al seguente indirizzo: <http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/051487.htm>

[6] Nonostante ciò, la dottrina che si è interessata di questo tema continua a rilevare la presenza di una serie di ostacoli all'accesso delle organizzazioni rappresentative di dimensioni più ridotte alla tutela del Mediatore. Si veda, ad esempio, P. Bonnor, op. cit., pag. 161, il quale individua tre cause: l'ignoranza delle procedure di competenza del Mediatore da parte di un numero ancora molto elevato di soggetti; il fatto che molte associazioni preferiscano conservare buoni rapporti con i funzionari comunitari, risolvendo le eventuali controversie privatamente; infine, la durata dei procedimenti di competenza del Mediatore, che frequentemente scoraggia le parti interessate a proporre un reclamo.

[7] Cfr. G. Sgueo, La relazione annuale per il 2006 del Mediatore europeo, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, VI, pagg. 781-788, laddove spiega che: “La relazione per il 2006 lo dimostra: il difensore del diritto ad una buona amministrazione comunitaria svolge, oggi, un ruolo fondamentale. Presiede, anzitutto, alla legalità dell’azione amministrativa. Ma anche alla proporzionalità, all’imparzialità, all’indipendenza ed alla trasparenza di questa. Inoltre, favorisce il dialogo tra le istituzioni ed i cittadini, e tra le istituzioni tra loro. Infine, e soprattutto, contribuisce con la sua presenza ed il suo operato, ad orientare l’attività decisionale a favore delle piccole e grandi esigenze ed aspettative di ogni individuo”.

[8] Così anche nel 2004 e nel 2001. Invece, nel 2005 e nel 1999 il Mediatore a partecipato ad un solo evento di questo tipo. Infine, a due nel 1997 e nel 2002.

<https://www.diritto.it/il-rapporto-tra-il-mediatore-europeo-e-la-societa-civile/>