

dossier

XIX Legislatura

22 gennaio 2025

**Riunione interparlamentare sul
tema:**

**“Rafforzare la cooperazione per
una tempestiva e corretta
applicazione del diritto dell’UE a
beneficio dei cittadini
dell’Unione”**

Bruxelles, 28 gennaio 2025



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare sul tema:
“Rafforzare la cooperazione per una tempestiva e
corretta applicazione del diritto dell’UE a
beneficio dei cittadini dell’Unione”

Bruxelles, 28 gennaio 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

UFFICIO RAPPORTI CON L’UNIONE
EUROPEA

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI
UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL’UNIONE EUROPEA

N. 103

N. 56



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 103

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - cdreue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://www.instagram.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 56

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE..... 1

RAFFORZARE LA COOPERAZIONE PER L'APPLICAZIONE DEL DIRITTO UE E BENEFICIO DEI CITTADINI EUROPEI: IL RUOLO DELLE PETIZIONI 3

Il diritto di petizione in prospettiva comparata 3

Il diritto di petizione nell'ordinamento europeo 4

Attività di *enforcement* del diritto EU della Commissione per le petizioni
(PETI)..... 9

Analisi dello studio del 2017 “Monitoring the implementation of EU law:
tools and challenges” in relazione al diritto di petizione 11

Gli altri organi e istituti di partecipazione diretta dei cittadini europei e di
monitoraggio del diritto europeo 12

La disciplina delle petizioni nell'ordinamento italiano..... 17

LE PROCEDURE DI INFRAZIONE E UNA PANORAMICA DEL CONTENZIOSO UE/ITALIA 25

L'articolazione delle procedure di infrazione 25

Le procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia 27

STRENGTHENING COOPERATION FOR A TIMELY AND CORRECT ENFORCEMENT OF EU LAW BENEFITING EU CITIZENS

TUESDAY,
28 JANUARY 2025
15:00 - 18:30

ANTALL 6Q2
EUROPEAN PARLIAMENT
BRUSSELS



PETI ICM

AGENDA

Interparliamentary Committee Meeting

With the participation of the
Committee on Legal affairs
(JURI)

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS

Order of business
Tuesday, 28 January 2025

15.00-15.10 **Introductory words by:**

Bogdan Rzońca, *Chair of the Committee on Petitions, European Parliament*

Ilhan Kyuchyuk, *Chair of the Committee on Legal Affairs, European Parliament*

Session I - ENFORCEMENT OF EU LAW BENEFITTING EU CITIZENS

15.10 - 16.40

***Chaired by Bogdan Rzońca**, Chair of the Committee on Petitions, European Parliament*

15.10-15.25 **Presentation on “The role of petitions in contributing to assess the transposition and application of EU law”**

Dolors Montserrat, *First Vice Chair of the Committee on Petitions, European Parliament*

15.25-15.40 **Presentation by the European Commission on monitoring the application of EU law**

René Slootjes, *Head of Unit for the Implementation and Enforcement of EU law, European Commission*

15.40-15.55 **Presentation by the European Ombudsman on the implementation of EU law by the EU Institutions**

Gundi Gadesmann, *Head of Cabinet in the European Ombudsman’s Office*

15.55-16.30 **Debate with Members of National Parliaments and Members of the European Parliament**

16.30-16.40 **Closing remarks by:**

Fredis Beleris, *Second Vice Chair of the Committee on Petitions, European Parliament*

Theresa Scavenius, *Member of the Danish Folketing*

16.40-17.00 **Coffee Break**

**Session II - HOW TO CONTRIBUTE IN ENSURING A TIMELY AND CORRECT ENFORCEMENT OF EU LAW:
NATIONAL PARLIAMENTS' POINT OF VIEW
CHALLENGES AND BEST PRACTICES**

17.00 - 18.30

Chaired by Bogdan Rzońca, Chair of the Committee on Petitions, European Parliament

17.00-17.15 Presentation of an update of the study commissioned by the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs for the Committee on Petitions on "Monitoring the implementation of EU law: tools and challenges"

Marta Ballesteros, Senior Lawyer and Consultant, Milieu Law and Policy Consulting

17.15-17.55 Presentations by Members of National Parliaments

Demetris Demetriou, Chair of the House Standing Committee on Institutions, Merit and the Commissioner for Administration (Ombudsman), House of Representatives of the Republic of Cyprus

Vincent Blondel, Senator of the Belgian Senate

Alessandro Giglio Vigna, Chair of the EU Policies Committee, Italian Chamber of Deputies

Urszula Augustyn, Vice-Chair of the Committee of Petitions of the Polish Sejm

17.55-18.25 Debate with Members of National Parliaments and Members of the European Parliament

18.25-18.30 Closing remarks by

Bogdan Rzońca, *Chair of the Committee on Petitions, European Parliament*

Ilhan Kyuchyuk, *Chair of the Committee on Legal Affairs, European Parliament*

18.30-19.30 NETWORKING DINNER

Organised with the support of the Directorate for Relations with national Parliaments.

The PETI ICM can be followed online: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live>

INTRODUZIONE

Il 28 gennaio 2025 avrà luogo a Bruxelles una conferenza interparlamentare organizzata dalla Commissione Petizioni (PETI) del Parlamento europeo sul tema *“Rafforzare la cooperazione per una tempestiva e corretta applicazione del diritto dell’UE a beneficio dei cittadini dell’Unione”*.

La conferenza è strutturata in due sessioni: nella prima sessione saranno svolte le relazioni introduttive, alle quali seguirà la discussione con i rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo; la seconda sessione sarà dedicata alla presentazione dello studio aggiornato *“Monitoraggio sull’attuazione del diritto dell’Unione europea: strumenti e sfide”* commissionato dal Dipartimento per i diritti dei cittadini e gli affari costituzionali del Parlamento europeo su richiesta della Commissione PETI, alla quale farà seguito un dibattito fra i partecipanti per lo scambio di punti di vista e buone pratiche.

All’incontro sono invitati a partecipare fino a quattro componenti per ciascun Parlamento, due per ogni Camera nel caso di Parlamenti bicamerali.

Per quanto riguarda la Camera dei deputati, è prevista la partecipazione dell’onorevole Alessandro Giglio Vigna, Presidente della XIV Commissione Politiche dell’Unione europea, e dell’onorevole Giovanni Maiorano, membro della I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni.

Per quanto riguarda il Senato, è prevista la partecipazione del senatore Roberto Cataldi, in rappresentanza della 1^a Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della presidenza del Consiglio e dell’Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione, editoria, digitalizzazione), e del senatore Marco Lombardo, in rappresentanza della 4^a Commissione permanente (Politiche dell’Unione europea).

RAFFORZARE LA COOPERAZIONE PER L'APPLICAZIONE DEL DIRITTO UE E BENEFICIO DEI CITTADINI EUROPEI: IL RUOLO DELLE PETIZIONI

Il diritto di petizione in prospettiva comparata¹

Il **diritto di petizione** esiste in moltissimi ordinamenti e risente di uno sviluppo plurisecolare di istanze originariamente rivolte alla pubblica autorità per ottenere giustizia o particolari provvedimenti.

I fondamenti dell'istituto della petizione sono rinvenibili nell'ordinamento inglese. Nella sua evoluzione, la petizione ha conservato due aspetti che la caratterizzano: essere strumento a disposizione per chiedere un provvedimento amministrativo o giudiziario di favore (carattere particolare, la "*petizione-plainte*"²); essere un mezzo partecipativo nei confronti delle assemblee politico-rappresentative (carattere generale, "*public petition*"³).

Negli ordinamenti contemporanei, è prevalsa la ragion d'essere del diritto di petizione imperniata sull'esigenza di mantenere la relazione tra la comunità e il potere politico, in particolare il Parlamento, attraverso un canale "aperto" e costante di comunicazione. Ciò, al fine di sottoporre al Legislatore istanze e sollecitazioni che potrebbero trovare spazio nell'esercizio delle funzioni proprie delle Assemblee legislative.

Le modalità con cui gli ordinamenti hanno attuato tale diritto sono diverse. In generale, la petizione testimonia una certa "discrasia tra regolazione ed esercizio del diritto", nel senso che a fronte di una regolazione tendenzialmente molto diffusa si riscontra una sorta di trascuratezza nell'esercizio del diritto ad essa connesso⁴. A ciò si aggiunge che non sempre le petizioni hanno come unico destinatario le Assemblee parlamentari, sul modello italiano, ma possono essere rivolte ad altre autorità pur mantenendo

¹ Per una disamina dei caratteri peculiari dell'istituto della petizione in alcuni ordinamenti europei (Italia, Francia, Gran Bretagna, Germania e Spagna) cfr. il dossier del Senato n. 190 "[Il diritto di petizione in prospettiva comparata: istituti e modelli a confronto](#)", dicembre 2019.

² Ci si riferisce alla petizione come lamentela a carattere personale, A. COCCIA, Art. 50, in Commentario della Costituzione, cit., pp. 49-50.

³ P. RIDOLA, Art. 50, in Commentario breve alla Costituzione, a cura di V. CRISAFULLI E L. PALADIN, Cedam, 1990, pp. 338 e ss.

⁴ P. GIOCOLI NACCI, Note di diritto comparato sulla petizione, in Amministrare, n. 3, 1978, p. 321.

una disciplina sostanzialmente identica (si vedano, tra gli altri, i modelli spagnolo e tedesco).

È per questo che in molti ordinamenti emerge la necessità di intervenire nella sua regolazione, per tradurlo non tanto in un diritto politico, di natura individuale, ma piuttosto “legislativo” dei cittadini, funzionale a proporre norme e anche a monitorare e valutare le leggi nella loro applicazione concreta.⁵

Con particolare riguardo alle petizioni rivolte all’organo legislativo, in alcuni casi sono stati creati appositi organi parlamentari chiamati ad esaminare le petizioni (ad es. Regno Unito, Germania, Spagna e il Parlamento europeo), con il risultato di una maggiore vitalità dell’istituto, mentre in altri non vi è un organismo specifico (ad es. Italia, Francia). Inoltre, nel quadro comparato si riscontra una regolazione "forte" dell’istituto in connessione con un certo numero di sottoscrittori, a cui sono collegate determinate conseguenze procedurali in termini di obbligo di esame e di risposta, come riflesso di un "peso politico" maggiore; viceversa, ad una regolazione "debole" non corrisponde necessariamente un *iter* stringente né alcuna garanzia di trattazione.

Non va comunque dimenticato che, in quanto istituto che consente la **partecipazione diretta del cittadino alla vita politica**, esso si affianca ad altri strumenti tra cui l’iniziativa legislativa popolare, non presente in tutti i sistemi giuridici, e il *referendum*.

Il diritto di petizione nell’ordinamento europeo

Ai sensi degli articoli [20](#), [24](#) e [227](#) del **Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE)** e articolo [44](#) della **Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea**, i cittadini dell’Unione hanno il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, di ricorrere al Mediatore europeo, di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell’Unione in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua.

Il diritto di petizione mira a offrire ai cittadini dell’Unione europea e a coloro che vi risiedono un mezzo semplice per rivolgersi alle istituzioni dell’UE, al fine di formulare denunce o richieste di intervento.

⁵ I. ROBERTI, *L’esercizio del diritto di petizione. Spunti di riflessione a partire da alcune recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2024

Il diritto di petizione è connesso allo **status di cittadino** dell'Unione e pertanto è **accessibile** a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, individualmente o in associazione con altri.

Per essere **ricevibili**, le petizioni devono riguardare materie che rientrano nel campo di attività dell'Unione europea e che la concerna direttamente: quest'ultima condizione è applicata in senso molto ampio (articolo [227](#) del TFUE).

In base ai trattati, il **Parlamento europeo** è il destinatario delle petizioni e pertanto ad esso incombe la responsabilità di garantire che le questioni sollevate in tali petizioni siano tenute pienamente in considerazione in seno all'UE. A tale scopo, il PE ha incaricato una commissione apposita, la **Commissione per le petizioni (PETI)**, di gestire le petizioni e coordinare le attività connesse. Come evidenziato nelle sue relazioni annuali sulle deliberazioni della commissione dell'anno precedente⁶, il Parlamento ha sempre considerato le petizioni un elemento fondamentale della democrazia partecipativa. Ha altresì sottolineato la loro importanza nel segnalare casi di recepimento e attuazione non corretti del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. Infatti, diverse petizioni hanno dato luogo ad azioni legislative o politiche, procedure "EU Pilot", pronunce pregiudiziali o procedure di infrazione.

La **Commissione per le petizioni** ricopre dunque un ruolo fondamentale per la gestione dell'istituto in esame. Nello specifico la Commissione PETI è competente per:

1. le petizioni;
2. l'organizzazione di audizioni pubbliche relative alle iniziative dei cittadini ai sensi dell'articolo [222](#) del Regolamento del Parlamento europeo;
3. le relazioni con il Mediatore europeo.

⁶ Le relazioni annuali sulle deliberazioni della Commissione per le petizioni comprendono informazioni sul numero delle petizioni ricevute, sul loro formato, stato, esito, paese, lingua, nazionalità e argomento, sul portale *web*, sulle relazioni con la Commissione, il Consiglio e il Mediatore, sulle missioni di informazione, le audizioni pubbliche, gli studi commissionati e altre questioni fondamentali.

Tale Commissione è attiva nell'ambito dei **diritti fondamentali** (tra cui i diritti dei minori, le discriminazioni, i diritti delle minoranze, la giustizia, la libertà di circolazione, i diritti di voto, la Brexit), nonché **dell'ambiente** e del **benessere degli animali**, del **mercato interno**, dei **diritti sociali**, della **migrazione**, degli **accordi commerciali** e della **salute pubblica**. In particolare, la Commissione svolge un ruolo importante ai fini della tutela dei diritti delle **persone con disabilità** nell'ambito del quadro dell'UE per l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e organizza inoltre un seminario annuale sulle questioni connesse alla disabilità. Durante la legislatura 2019-2024, la Commissione PETI ha gestito 6.991 petizioni relative alle suddette materie.

Per assicurare che le questioni oggetto delle petizioni siano trattate e risolte, è disponibile un'ampia gamma di strumenti: le **missioni di informazione**, le **audizioni pubbliche**, i **seminari**, la **realizzazione di studi**, la creazione nel 2016 di una **rete per le petizioni**, tesa a garantire una maggiore cooperazione con le altre commissioni in relazione alle petizioni, così come la cooperazione e il dialogo con i parlamenti e le autorità nazionali, nonché con le altre istituzioni dell'UE (in particolare la Commissione e il Mediatore europeo).

La Commissione per Petizioni, attraverso le azioni sopra citate, non solo recepisce le segnalazioni dei cittadini europei, ma le trasforma in questioni concrete, che hanno un reale impatto nel funzionamento dell'Unione e nella creazione del diritto.

Nel 2014 il Parlamento ha inoltre lanciato il **portale web per le petizioni**, che ha migliorato il profilo pubblico e la trasparenza nella trattazione delle petizioni.

La **procedura** per il trattamento delle petizioni è stabilita dagli articoli da 226 a 230 e dall'allegato VI (XX) del [regolamento del Parlamento europeo](#).

1. Requisiti formali

Le petizioni devono riportare il nome, la nazionalità e l'indirizzo di ciascun firmatario ed essere redatte in una delle lingue ufficiali dell'UE. Possono essere presentate per via elettronica tramite il portale *web* delle petizioni del Parlamento europeo o per posta in forma scritta.

2. Ricevibilità sostanziale

Le petizioni che soddisfano tali requisiti formali sono deferite alla commissione per le petizioni che decide innanzitutto se sono ricevibili. A tal fine, essa accerta se l'oggetto rientra nel campo di attività dell'UE. In caso contrario, la petizione è dichiarata irricevibile. Il firmatario è informato di tale decisione e dei relativi motivi. I firmatari sono spesso invitati a rivolgersi a un'altra autorità nazionale, dell'UE o internazionale. Il principale motivo per cui le petizioni sono dichiarate irricevibili è che i firmatari confondono le competenze, le responsabilità e le possibilità di azione e di ricorso dell'Unione europea e quelle degli Stati membri e di altri organizzazioni e organi internazionali (quali le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa), anche in relazione all'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. Esame delle petizioni

A seconda delle circostanze, la Commissione per le petizioni può intraprendere una o più delle seguenti azioni:

- ✓ chiedere alla Commissione europea di effettuare un **esame preliminare** della petizione e fornire informazioni sulla sua conformità con la pertinente legislazione dell'UE;
- ✓ **trasmettere la petizione ad altre commissioni del Parlamento** per conoscenza o per ulteriori azioni (una commissione può, ad esempio, fornire un parere alla commissione per le petizioni, discutere o prendere in considerazione una petizione nella sua attività legislativa, politica o di controllo);
- ✓ se la petizione riguarda un caso specifico che esige un esame individuale, la commissione può **mettersi in contatto con le istituzioni o le autorità competenti** o intervenire tramite la rappresentanza permanente dello Stato membro interessato per trovare una soluzione;
- ✓ adottare ogni altra misura ritenuta appropriata per cercare di **risolvere la questione** o fornire una **risposta adeguata** alla petizione.

La Commissione decide altresì se iscrivere le petizioni all'ordine del giorno di una sua **riunione**. In tal caso, sono invitati il firmatario, la Commissione europea e i rappresentanti degli Stati membri. Nel corso

della riunione, i firmatari, se lo desiderano, presentano la loro petizione, la Commissione prende posizione oralmente e illustra la risposta scritta alle questioni sollevate nella petizione e i rappresentanti degli Stati membri interessati possono essere invitati a intervenire. I membri della commissione per le petizioni hanno poi la possibilità di scambiare opinioni sulle questioni sollevate nel corso del dibattito e di proporre ulteriori azioni.

In casi specifici, la Commissione può decidere di organizzare **un'audizione o un seminario**, condurre una **missione di informazione** nel paese o nella regione interessati, approvare una **relazione di missione** che contiene le sue osservazioni e raccomandazioni, oppure preparare e presentare una relazione completa o una breve proposta di risoluzione che sarà votata dal Parlamento in Aula. Può inoltre decidere di rivolgere interrogazioni orali alla Commissione e/o al Consiglio e di procedere a un dibattito in Aula.

Se la petizione riguarda una questione d'interesse generale che rivela il recepimento o l'applicazione non corretti del diritto dell'Unione, la Commissione può prendere provvedimenti nei confronti dello Stato membro in questione, anche attraverso un **procedimento d'infrazione**.

4. Archiviazione

Una petizione può essere archiviata dalla commissione in varie fasi della procedura, ad esempio dopo l'adozione di una decisione in merito alla ricevibilità da parte della commissione, dopo una discussione durante una riunione della commissione, quando non è possibile intraprendere ulteriori azioni in relazione alla petizione, quando una petizione è ritirata dal firmatario o quando il firmatario non risponde entro un determinato termine a una richiesta di ulteriori informazioni.

5. Trasparenza

Le petizioni presentate al Parlamento diventano documenti pubblici. Le sintesi delle petizioni sono pubblicate in tutte le lingue ufficiali dell'UE sul portale web delle petizioni del Parlamento dopo che la commissione per le petizioni ha adottato una decisione sulla ricevibilità, congiuntamente ad altri documenti pertinenti. I firmatari sono informati per iscritto di tutte le decisioni della commissione relative alle loro petizioni e delle motivazioni alla base di tali decisioni; ricevono inoltre

tutte le informazioni e la documentazione pertinenti, ove opportuno, non appena le decisioni diventano disponibili.

Attività di *enforcement* del diritto EU della Commissione per le petizioni (PETI)

Le petizioni rappresentano uno strumento di **democrazia partecipativa** che permette un miglioramento nell'applicazione del diritto europeo e promuove cambiamenti effettivi per i cittadini dell'Unione. Ciò è dimostrato anche dalle attività realizzate dalla Commissione PETI nella legislatura appena conclusa, specialmente in riferimento all'attivazione di procedure *EU Pilots*, al suo ruolo di controllo e stimolo nella formazione del diritto dell'Unione.

La **PETI** svolge un ruolo fondamentale nello stimolo e nel controllo dell'applicazione del diritto dell'UE: nella trattazione delle petizioni ricevute, valuta se esse rientrano nelle competenze legislative europee e se inviare segnalazione alla Commissione europea per ulteriori indagini.

Inoltre, la Commissione PETI può anche **avviare delle procedure di EU Pilots** trasmettendo le questioni denunciate nelle petizioni alla Commissione europea, la quale, eventualmente, attiva il meccanismo pre-contenzioso.

Il ruolo dei cittadini nel processo di monitoraggio e applicazione del diritto UE è infatti ritenuto fondamentale in quanto fonte di informazioni per la Commissione in merito alle violazioni o alla sua non corretta applicazione.

L'attività di controllo e stimolo alla produzione del diritto europeo, così come alla valutazione della sua applicazione, si evince anche dai numerosi **rapporti pubblicati** dalla Commissione PETI relativi alle attività svolte dalla Commissione stessa, dal Mediatore europeo o alle Iniziative dei Cittadini.

1. Il rapporto 2019-2024 sull'attività della Commissione PETI

Durante la 9^a legislatura (dal 2019 al 2024), la Commissione PETI si è occupata complessivamente di 6.991 petizioni. La Commissione ha adottato in totale 19 proposte di risoluzione brevi, 12 relazioni e 20 pareri sui fascicoli di competenza di altre commissioni. Ha riferito annualmente al Parlamento sull'esito delle sue deliberazioni e adottato cinque relazioni sulle attività del

Mediatore europeo. Ha inoltre condotto 11 visite di accertamento dei fatti in sette Stati membri e in un Paese terzo.

Un numero significativo di petizioni esaminate ha stimolato e condotto ad azioni legislative o politiche, procedure *EU pilot* e talvolta anche a procedure di infrazione.

Nell'ottobre del 2023, la Commissione PETI ha rivolto, infatti, un'interrogazione orale alla Commissione europea, chiedendole di illustrare il suo attuale approccio sulla gestione delle presunte violazioni del diritto dell'UE e sulle procedure di infrazione e sottolineando il ruolo molto significativo delle petizioni nell'individuazione e nella segnalazione della corretta applicazione del diritto dell'Unione.

Per quanto riguarda l'attività con più rilevanti conseguenze, nel 2019 la Commissione ha contribuito a garantire che i diritti della cittadinanza rimanessero una delle priorità nei negoziati sulla Brexit; durante la pandemia COVID-19, ha discusso e sottolineato l'impatto delle misure di emergenza nazionali sui diritti e le libertà fondamentali dei cittadini.

In materia di **tutela ambientale**, la Commissione ha organizzato una visita d'inchiesta nel maggio 2023 per verificare l'applicazione della Risoluzione 2523/2022/PE sul disboscamento illegale in Romania, a seguito della quale la Commissione Europea ha avviato una **procedura di infrazione**. Inoltre, ha svolto un'audizione insieme alla Commissione giuridica (JURI), nel marzo 2022, per verificare **l'applicazione del diritto penale ambientale dell'UE** ed esaminare l'adozione di nuovi strumenti per combattere i reati ambientali.

In materia di **tutela dei diritti fondamentali e di difesa della democrazia**, sono varie le iniziative della Commissione. Nell'ottobre 2023 la Presidente della Commissione ha svolto una visita ufficiale a Cipro, nella città occupata di Famagosta. Tale visita ha dato seguito alla condanna da parte della Presidente del Parlamento UE delle crescenti violazioni dello *status quo* e all'invito alla restituzione dell'area ai suoi cittadini sotto l'amministrazione delle Nazioni Unite (come previsto dalle Risoluzioni UE e ONU).

In materia di **lotta contro le discriminazioni**, la Commissione ha condotto un'audizione pubblica a proposito della preservazione delle differenze culturali e linguistiche, promuovendo la Risoluzione del

Parlamento UE sui diritti LGBTI+ adottata nel settembre 2021. Parimenti è stata organizzata un'audizione pubblica in materia di riconoscimento della genitorialità e matrimonio nelle “famiglie arcobaleno” e promossa una risoluzione del Parlamento europeo al riguardo. La Commissione ha avuto un ruolo fondamentale nel sollecitare l'istituzione di una Carta europea della disabilità.

Nell'occuparsi delle petizioni concernenti i **diritti del lavoro**, la Commissione PETI ha sollecitato l'apertura da parte della Commissione europea della procedura di infrazione rivolta all'Italia, con specifico riguardo alle condizioni di lavoro dei magistrati onorari.

In materia di piccole e medie imprese, la proposta della Commissione PETI è stata poi decisiva per l'adozione della Risoluzione del Parlamento europeo sull'istituzione di una Capitale europea del commercio locale (ECSR) adottata nel gennaio 2023. L'iniziativa è stata presentata ufficialmente dalla Commissione Europea a Barcellona nel dicembre 2023.

Inoltre, nella legislatura di riferimento sono state intraprese diverse azioni nell'ambito della libertà di movimento, che hanno riguardato la protezione dei diritti dei passeggeri aerei per il rimborso dei viaggi cancellati durante la pandemia COVID-19 e il monitoraggio per il rispetto dei principi Schengen e l'abolizione dei controlli “temporanei” alle frontiere.

È da sottolineare che nel 2023 è stata lanciata una nuova versione del portale *web*, per rendere più semplice e veloce l'esercizio del diritto fondamentale di petizione.

Analisi dello studio del 2017 “Monitoring the implementation of EU law: tools and challenges” in relazione al diritto di petizione

Nel 2017 la Commissione per le Petizioni (PETI) ha richiesto al Dipartimento per i diritti dei cittadini e gli affari costituzionali del Parlamento europeo [uno studio sul monitoraggio dell'implementazione del diritto dell'Unione Europea](#).

Lo studio delinea la politica di attuazione del diritto dell'UE come parte dello Stato di diritto, identificando i principali attori coinvolti, le tendenze relative al recepimento e applicazione degli atti legislativi europei e, infine,

gli strumenti atti a favorire la conformità del diritto UE con quello degli stati membri (ad esempio come l'*EU Pilot*).

Lo studio in esame sottolinea come la **Commissione Europea** detenga quasi il completo monopolio sulla denuncia e azioni prese in casi di infrazione del diritto UE; malgrado ciò negli anni si sono verificati dei casi in cui le petizioni hanno portato la Commissione ad agire in merito a casi di problematiche legate all'attuazione delle leggi UE (tendenzialmente si è trattato di casi ambientali). Ad esempio, la Commissione europea nel 2012 ha avviato 22 indagini e 2 procedure di infrazione nel campo della politica ambientale sulla base delle petizioni e delle interrogazioni del Parlamento europeo.

Tuttavia i casi di infrazione derivanti da petizioni sono assai minori rispetto al totale complessivo. Lo studio, esaminando le **ragioni della scarsità di petizioni iniziate dai cittadini** dell'Unione, segnala, in particolare, come le lunghe tempistiche possano fungere da scoraggiamento per i cittadini stessi. A ciò si aggiunge un'ulteriore problematica relativa alla scarsa trasparenza nella gestione delle procedure di infrazione.

Infine, viene sottolineato come il **Parlamento Europeo** si occupi di tali procedure solo qualora esse siano iniziate da una petizione (essendo, per l'appunto, il destinatario della stessa). Dunque, l'esiguo numero di petizioni, le problematiche sulla gestione delle stesse, e le questioni di legittimità e trasparenza segnalano la necessità di un possibile maggiore coinvolgimento del Parlamento Europeo nell'ambito dell'intero procedimento di infrazione e, in particolare, nelle procedure di *EU Pilot* correlate alle petizioni.

Gli altri organi e istituti di partecipazione diretta dei cittadini europei e di monitoraggio del diritto europeo

1. Il Mediatore Europeo

Fra i diritti dei cittadini dell'Unione europea, vi è quello di rivolgersi al Mediatore europeo (*european ombudsman*) per trasmettere denunce relative a casi di cattiva amministrazione delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione europea. L'organo è disciplinato dal **Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea** (TFUE) [all'art. 228](#) e dal [Regolamento \(UE, Euratom\) 2021/1163](#) del Parlamento europeo che fissa lo

statuto del Mediatore codificando molte sue prassi, fra cui il potere di avviare indagini di propria iniziativa.

L'introduzione del Mediatore europeo nell'ordinamento comunitario risale, tuttavia, al 1992, con il Trattato di Maastricht, al fine di **migliorare la protezione di qualsiasi persona fisica o giuridica** che risieda in uno Stato membro in relazione a casi di cattiva amministrazione nell'azione degli organismi dell'UE, nonché di **potenziare la trasparenza e la responsabilità democratica** del processo decisionale e dell'amministrazione delle istituzioni.

Il Mediatore europeo è **eletto dal Parlamento europeo**, per tutta la durata della legislatura, con la possibilità di rinnovo del mandato. Anche la Commissione PETI svolge un ruolo importante nella sua elezione, essendo la responsabile per l'audizione dei candidati. Nello svolgere le sue funzioni, il Mediatore deve essere indipendente e rimanere assolutamente imparziale; inoltre, ha l'obbligo di astenersi da atti incompatibili con il suo mandato e non può esercitare qualsiasi altra funzione politica o amministrativa, o qualsiasi altra attività professionale.

Il Mediatore europeo può essere dichiarato **dimissionario** dalla CGUE, su richiesta del Parlamento europeo, qualora non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o abbia commesso una colpa grave.

Nel 2025 avrà luogo il passaggio di carica dalla mediatrice uscente, Emily O'Reilly, eletta nel 2013, alla mediatrice eletta, Teresa Anjinho, nominata per il quadriennio 2025-2029, la quale presterà giuramento presso la Corte di giustizia dell'Unione europea il 27 febbraio 2025.

Conformemente alle sue funzioni, il mediatore conduce le indagini che ritiene giustificate, di propria iniziativa o a seguito di una **denuncia per casi di cattiva amministrazione delle istituzioni dell'Unione**. L'unica eccezione per cui il mediatore non può recepire una denuncia, si verifica nei casi in cui essa sia rivolta contro la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Inoltre, non gli è possibile mettere in discussione la fondatezza delle decisioni di un organo giurisdizionale o la sua competenza a emettere una decisione.

Le denunce al Mediatore possono essere **esposte direttamente** - quindi da qualsiasi cittadino dell'UE o da qualsiasi persona, fisica o giuridica, che risieda o abbia sede sociale in uno Stato membro - **o tramite un membro del Parlamento europeo**. I denunciatori hanno la facoltà di rivolgersi al

Mediatore solo dopo aver contattato l'ente di riferimento per la risoluzione del caso. I denunciati, entro due anni dalla presa conoscenza dei fatti, possono rivolgersi al mediatore tramite posta o attraverso un sistema *online* raggiungibile tramite una [pagina web](#) dedicata.

La denuncia, ai sensi dell'art. 2.2 dello Statuto del Mediatore, fa chiaro **riferimento al proprio oggetto e all'identità del denunciante**. Tuttavia, quest'ultimo può chiedere che la denuncia rimanga in tutto o in parte riservata.

Le indagini del Mediatore europeo riguardano principalmente:

- la trasparenza nel processo decisionale e la responsabilità nelle attività di lobbying;
- l'accesso agli atti;
- la cultura del servizio;
- il rispetto dei diritti procedurali;
- l'adeguato ricorso alla discrezionalità;
- il rispetto dei diritti fondamentali;
- l'assunzione del personale;
- la buona gestione delle questioni inerenti al personale dell'UE e delle relative nomine;
- la sana gestione finanziaria;
- le norme etiche;
- la partecipazione del pubblico al processo decisionale dell'UE,
- la mancanza o il rifiuto di fornire informazioni.

La prima fase delle indagini sul caso proposto è relativa alla verifica di validità della denuncia presentata. Se il mediatore ritiene quindi che il problema rientri nelle sue competenze, apre l'indagine.

Nel corso delle indagini il mediatore ha la facoltà di **chiedere informazioni** alle istituzioni europee, nonché alle autorità degli Stati membri. Se l'assistenza richiesta non viene fornita, il mediatore informa il Parlamento europeo, che prenderà le opportune iniziative sul caso. Il Mediatore ha anche la possibilità di cooperare con le autorità corrispondenti degli Stati membri. Se l'oggetto della cooperazione, a parere del mediatore, ha rilievo penale, dovrà essere comunicato immediatamente alle autorità nazionali competenti e all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Se il Mediatore consta un effettivo caso di cattiva amministrazione da parte di un organismo europeo, sarà suo compito **contattare l'ente interessato** e con esso cercare una soluzione atta a risolvere la questione. L'organo interessato entro tre mesi dovrà fornire una **risposta ufficiale** in cui giustifichi o spieghi le proprie azioni.

Qualora l'organo interessato non accetti le raccomandazioni proposte, il Mediatore europeo redige una relazione speciale da presentare al Parlamento europeo e informa il denunciante sull'esito delle indagini e sulle eventuali raccomandazioni proposte per sanare la situazione denunciata.

I cittadini hanno il diritto di **accedere ai documenti**, ad eccezione di quelli ottenuti nel corso di un'indagine e conservati dal Mediatore durante o dopo la conclusione della stessa.

Il Mediatore presenta **ogni anno** al Parlamento europeo una **relazione** sulle indagini condotte e sui relativi risultati.

L'ultima relazione del Mediatore è relativa al 2023 ed è stata pubblicata il 17 gennaio 2024. Risulta che nel 2023 il Mediatore ha aperto 393 inchieste, di cui 5 di propria iniziativa. La durata media di tali indagini è stata inferiore ai sei mesi, con il 54% delle stesse chiuse entro i tre mesi.

In tale relazione, sono analizzate **le principali questioni** indagate, quali: il ruolo giocato dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) nelle operazioni di ricerca e soccorso (operazioni SAR); l'evoluzione dei principi etici del Parlamento europeo derivanti dall'accusa di interferenze provenienti da Paesi terzi all'Unione europea. Si dà altresì conto dell'inchiesta del Mediatore europeo legata all'interazione fra la Commissione europea e i gruppi di pressione del tabacco.

La Commissione PETI ha manifestato in diverse occasioni pieno sostegno all'operato del Mediatore, sottolineando la necessità che le istituzioni UE cooperino con esso, al fine di aumentare la trasparenza e la responsabilità dell'Unione.

2. Iniziativa dei cittadini (ICE)

Un altro importante strumento di democrazia partecipativa nell'UE è rappresentato dall'istituto dell'**Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE)**, grazie al quale è possibile per i cittadini europei presentare alla Commissione europea una proposta di atto giuridico.

La base giuridica di riferimento per tale strumento è individuata in:

- [l'art.11, par. 4](#) del Trattato sull'Unione Europea (TUE);
- [l'art. 24, par.1](#) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);
- i regolamenti (UE) [n. 211/2011](#) e (UE) [n.2019/788](#),
- [artt. 222](#) e [230](#) del regolamento del Parlamento europeo.

È opportuno distinguere le ICE dalle petizioni: quest'ultime sono istanze individuali di natura propositiva rivolte al Parlamento europeo, che possono avere un carattere pubblico o comunque essere relative ad una pluralità di oggetti, ma sono svincolate dal procedimento legislativo. Al contrario, le ICE sono richieste dirette, indirizzate alla Commissione Europea - che detiene nell'ordinamento europeo il potere di iniziativa legislativa - e finalizzate alla produzione di un atto giuridico europeo. L'iniziativa popolare è pertanto espressione di più diretta partecipazione dei cittadini europei alle dinamiche legislative dell'UE

Per poter avviare una procedura ICE deve esserci un comitato organizzativo, denominato “**comitato dei cittadini**”, composto da almeno sette cittadini residenti in almeno sette Stati membri diversi, con diritto di voto per le elezioni europee. Tale comitato, prima di poter raccogliere le dichiarazioni di sostegno dei cittadini, deve registrare l'iniziativa presso la Commissione europea sottoforma di documento indicante il titolo, l'oggetto e la descrizione dell'iniziativa stessa, nonché la sua base giuridica. La Commissione ha due mesi per decidere in merito alla registrazione della proposta. In particolare, la proposta non sarà recepita qualora manchino dei requisiti procedurali, esuli dai poteri della Commissione in materia di iniziativa legislativa o, infine, sia manifestamente irrilevante, ingiuriosa, vessatoria o contraria ai valori dell'Unione. Si segnala, inoltre, che la Commissione può registrare parzialmente le iniziative. Le iniziative registrate sono pubblicate sul portale *web* della Commissione.

Dopo la registrazione, entro 12 mesi, è possibile per gli organizzatori raccogliere delle **dichiarazioni di sostegno**. Concluso tale passaggio, gli organizzatori devono presentare le dichiarazioni alle [autorità nazionali competenti](#) per la loro certificazione.

L'ultima fase dell'ICE è relativa alla presentazione e all'esame. Dopo aver ricevuto l'iniziativa, la Commissione la pubblica in un registro e incontra i presentatori. È altresì possibile che il Parlamento europeo organizzi

un'audizione pubblica. Entro sei mesi, la Commissione deve rispondere ad un'iniziativa legittimamente presentata, fornendo un elenco concreto delle azioni che intende intraprendere.

Le seguenti **dieci iniziative** hanno raggiunto il numero richiesto di firme e hanno ricevuto risposta dalla Commissione: *Right2Water* (Diritto all'acqua), *One of Us* (Uno di noi), *Stop Vivisection* (Basta con la vivisezione), *Ban Glyphosate* (Vietare il glifosato), *Minority SafePack* - Un milione di firme per la diversità in Europa, *End the Cage Age* (Basta animali in gabbia), *Save bees and farmers* (Salviamo api e agricoltori), *Stop finning – stop the trade* (Stop all'asportazione e al commercio delle pinne di squalo), *Save cruelty-free cosmetics* (Salvare i cosmetici cruelty-free), nonché *Fur Free Europe* (Basta pellicce in Europa). Il Parlamento ha organizzato audizioni con i rappresentanti di tali iniziative. Inoltre per due iniziative (*Stop extremist* e *Citizens' Initiative for nationals regions* - Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali) è attualmente in corso la verifica da parte degli Stati membri, o si attende per la fase successiva.

Si segnala, infine, che la Commissione per le Petizioni ha organizzato delle audizioni pubbliche su varie iniziative dei cittadini, quali: *Minority SafePack* - Un milione di firme per la diversità in Europa; *End the Cage Age*; *Save Bees and Farmers*; *Stop Finning*; *Save cruelty-free cosmetics*; e, infine, *Fur-Free Europe*.

La disciplina delle petizioni nell'ordinamento italiano⁷

In Italia, il diritto di petizione aveva ricevuto piena costituzionalizzazione nello Statuto albertino del 1848, secondo cui "ognuno" che fosse maggiore d'età aveva il diritto di mandare petizioni alle Camere, le quali le avrebbero fatte esaminare "da una Giunta". Già in epoca statutaria l'istituto della petizione iniziò ad assumere una connotazione più generale, perdendo a poco a poco l'originario significato particolarista quale presupposto per richiedere provvedimenti particolari, sovente di natura giurisdizionale. Ad esso tuttavia non poteva attribuirsi la natura di diritto politico, nel senso poi affermatosi nel regime repubblicano, nonostante si fosse registrata una progressiva "politicizzazione" dell'uso della petizione⁸.

⁷ Per la disciplina delle petizioni nell'ordinamento italiano, cfr il *dossier* del Senato n. 190, "[Il diritto di petizione in prospettiva comparata: istituti e modelli a confronto](#)", dicembre 2019.

⁸ F. COSSIGA, *Diritto di petizione e diritti di libertà*, in *Foro Padano*, vol.VI, 1951, p. 294.

Attualmente, il diritto di petizione è disciplinato in **Costituzione**, all'[art. 50](#), il quale recita: "*Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità*". Si tratta pertanto di un "*diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione, dedicata ai diritti e doveri, nel Titolo IV, relativo ai rapporti politici*".⁹

La petizione, quale atto di impulso nei confronti delle Assemblee legislative, si differenzia dall'iniziativa legislativa popolare per quanto concerne: la titolarità (spetta a tutti i cittadini singolarmente senza alcun requisito particolare), la forma (non deve essere redatta secondo modalità tipizzate), l'oggetto (può non investire un atto legislativo) e le modalità di esercizio (non sono previste soglie numeriche). L'ambito materiale della petizione non è quindi individuato in maniera precisa, è sufficiente solo che miri ad interessi obiettivi e generali escludendo interessi personali, per la tutela dei quali nell'ordinamento sono previsti altri strumenti di tipo giurisdizionale.

Sul piano del **diritto parlamentare**, i regolamenti della Camera e del Senato definiscono la petizione come istanza che tutti i cittadini possono rivolgere alle Camere per **chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità**.

Le petizioni pervenute sono preliminarmente sottoposte ad un **sindacato di ammissibilità** che ne accerta, sotto diversi profili, i requisiti formali e sostanziali necessari ai fini dell'attivazione dell'articolo 50 della Costituzione. Anzitutto, l'istanza deve recare la firma autografa del proponente; in secondo luogo, viene richiesto l'invio del documento di identità. Nel solo Regolamento del Senato si precisa che il Presidente del Senato ha facoltà di disporre che sia accertata l'autenticità della petizione e la qualità di cittadino del proponente.

Sono quindi considerate irricevibili le petizioni per le quali non sia possibile verificare l'autenticità della firma del sottoscrittore o, nel caso di petizioni collettive, di almeno uno dei sottoscrittori, quelle ritenute incomprensibili o aventi contenuto ingiurioso nonché quelle che concernono fatti meramente personali. Viene quindi accertato che la richiesta sia tesa a

⁹ Cfr ordinanza della Corte costituzionale n. 254 del 2021, nella quale la Corte insiste sulla natura meramente propositiva della petizione, affermando che «la presentazione di una petizione, a differenza di quanto preteso dal ricorrente, non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle commissioni competenti»

richiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità come prescritto dalla predetta norma costituzionale.

Non esiste un organismo deputato esclusivamente all'esame delle petizioni, le quali sono indirizzate ai Presidenti delle Camere e vengono trasmesse, dopo il vaglio di ammissibilità, alle **Commissioni permanenti per materia**.

Non è disciplinato in maniera differenziata l'istituto della **petizione collettiva**¹⁰, intesa come convergenza su un unico testo delle adesioni di più sottoscrittori, né sono associate determinate conseguenze procedurali in caso di una certa consistenza di sottoscrittori.

L'istituto delle petizioni disciplinato nei regolamenti parlamentari della Camera e del Senato è stato introdotto con le riforme regolamentari del 1971, che hanno modificato i meccanismi procedurali connessi alla petizione vigenti fino ad allora.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, i **Regolamenti del Senato (1948-1950) e della Camera dei deputati (1949)** arricchirono molto l'istituto della petizione, prevedendo:

- l'accertamento dell'autenticità delle petizioni ad opera delle Commissioni permanenti,
- al Senato, tale accertamento non era ulteriormente specificato, e non era disposto se la petizione era "presentata al Segretario generale da un senatore";
- alla Camera, si accertava la sussistenza di almeno una delle seguenti condizioni: che la petizione fosse accompagnata dalla fede di nascita del postulante e dal certificato di cittadinanza, che fosse legalizzata dal sindaco del comune dove il postulante dimorava; che fosse presentata alla Segreteria della Camera da un deputato;

¹⁰ Il fatto che in Assemblea costituente, in sede di coordinamento, fu scelta l'espressione "tutti i cittadini" in luogo di "ogni cittadino" sembra privilegiare la dimensione collettiva dell'esercizio del diritto di petizione, L. CIAURRO, *Petizione collettiva e conflitti di attribuzione*, in *Rassegna parlamentare*, 1/1998, p. 370; secondo altri invece il valore della petizione sta proprio nella sua riferibilità al singolo, P. GIOCOLI NACCI, *La petizione alla Camere come momento rilevante di partecipazione individuale alla cosa pubblica*, cit., p. 253. La petizione collettiva è riconosciuta nella misura in cui la Carta costituzionale "non esclude che più individui possano presentare richiesta di provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità", S. CARBONARO, *I rapporti civili e i rapporti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di P. CALAMANDREI e A. LEVI, Vol. I, 1950, p. 163.

- la previsione che le Commissioni riferissero ogni mese sulle petizioni (alla Camera le relazioni sulle petizioni erano messe all'ordine del giorno del successivo lunedì, ed in quel giorno avrebbero avuto la precedenza su ogni altra materia in luogo delle interrogazioni);
- la decisione, su proposta della Commissione o di un deputato/senatore circa la "presa in considerazione" o il passaggio all'ordine del giorno puro e semplice (equivalente all'archiviazione);
- la possibilità, per uno o più deputati/senatori di presentare sulla petizione un ordine del giorno, che sarebbe stato considerato come una mozione e ne avrebbe seguito in tutto la procedura.

I regolamenti del 1971 hanno modificato l'istituto, intervenendo soprattutto sulle previsioni relative all'esame. La procedura attuale è contenuta negli articoli [140](#) e [141](#) del **Regolamento del Senato** e [33](#) e [109](#) del **Regolamento della Camera**.

In entrambi i Regolamenti, la petizione viene comunicata in sunto alle Assemblee e trasmessa alla Commissione permanente per materia. Non è previsto un obbligo di esame da parte delle Commissioni né una periodicità fissa per riferire alle Assemblee.

Per quanto riguarda **le modalità di presentazione**, esse sono descritte in una pagina dedicata dei siti *web* della [Camera](#) e del [Senato](#).

Entrambe le Camere prevedono che le petizioni possano essere presentate alla per posta ordinaria, per fax o per posta elettronica, oppure consegnandole a mano presso gli uffici competenti.

Il Senato con la riforma regolamentare del luglio 2022, attraverso una modifica dell'articolo 140, ha regolato la possibilità di presentare petizioni in formato elettronico, possibilità prevista fino ad allora in via di prassi. È stato altresì previsto che il Consiglio di Presidenza del Senato stabilisca con una disciplina successiva, adattabile al mutare delle esigenze e del contesto tecnologico, le modalità concrete per l'esercizio del diritto di presentare petizioni in forma elettronica.

La posta elettronica risulta essere il mezzo principale di comunicazione con il petente, sia per quanto concerne la trasmissione dell'istanza, sia per ciò che attiene alle comunicazioni ad esso inviate dall'Ufficio preposto¹¹.

In tutti i casi, occorre che la petizione sia personalmente sottoscritta dal presentatore (o dai presentatori). In caso di invio tramite posta elettronica è quindi necessario allegare il file scannerizzato della petizione con la firma del presentatore. Nel sito *web* del Senato è altresì specificato che, in caso di invio tramite posta elettronica, verranno accettati anche i messaggi contenenti documenti informatici sottoscritti dal presentatore con firma digitale valida ai sensi della vigente normativa. Per quanto riguarda la Camera, il comma 1 dell'art.109 del regolamento, modificato il 16 ottobre 2024, prevede che la Giunta per il Regolamento stabilisce le modalità di ricezione delle petizioni inoltrate in formato elettronico. Al fine di accertare il possesso del requisito della cittadinanza italiana, inoltre, è necessario allegare copia di un documento di identità valido (solo del primo firmatario, in caso di più presentatori).

Nelle citate pagine *web* è consultabile l'elenco completo delle petizioni presentate alla Camera e al Senato nella legislatura corrente, nel sunto di cui è data lettura in Assemblea, con indicazione del presentatore e della Commissione cui ciascuna di esse è assegnata.

Qualora una petizione venga esaminata, si prospettano i seguenti scenari:

➤ in base al Regolamento del Senato,

- se ha attinenza ai disegni di legge, viene discussa congiuntamente ad essi;

- se non ha attinenza ai disegni di legge, le Commissioni possono deliberare la presa in considerazione o l'archiviazione. Nell'ipotesi di presa in considerazione, se non viene adottata una iniziativa legislativa, la petizione viene trasmessa al Governo dal Presidente del Senato con l'invito a provvedere. Il presentatore viene informato della decisione adottata dal Senato;

➤ in base al Regolamento della Camera,

¹¹ Al Senato, nella XVIII Legislatura su un totale di 1150 istanze annunciate, le petizioni presentate con mezzo diverso dalla posta elettronica sono state meno del 2%; di queste, alcune avevano migliaia di sottoscrittori; in tali casi si è organizzato un incontro *ad hoc* con il primo firmatario o il Comitato promotore.

- la Commissione può votare una risoluzione diretta ad interessare il Governo alle necessità esposte;
- la Commissione può decidere di abbinarla ad un eventuale disegno di legge all'ordine del giorno;
- è possibile presentare una mozione su una o più petizioni.

1. Proposte di riforma regolamentare dell'istituto

Nel corso delle XVIII legislatura al Senato e alla Camera sono state presentate alcune proposte di riforma dell'istituto delle petizioni.

Una delle proposte di riforma presentate al Senato (XVIII, [Doc. II, n. 4](#)), concernente la previsione di presentare le petizioni in formato elettronico, è sostanzialmente confluita nella riforma complessiva del regolamento approvata alla fine della XVIII legislatura.

L'altra proposta presentata al Senato nel corso della XVIII legislatura ([Doc II, n. 8](#)) e la proposta presentata alla Camera ([Doc II, n. 25](#), di contenuto analogo, prevedevano un'ampia riforma della disciplina, volta a rinvigorire l'istituto - anche attraverso i nuovi strumenti di comunicazione digitale - e a esaltarne la natura partecipativa.

Si introduceva l'istituzione di una **piattaforma internet** per la presentazione e la sottoscrizione delle petizioni in formato digitale e si interveniva sulla procedura di esame delle petizioni, con la previsione di un iter procedurale certo per l'esame delle stesse.

Sia la proposta presentata al Senato, sia la proposta presentata alla Camera prevedevano una **procedura rafforzata** per quelle petizioni che abbiano superato una soglia definita di firme (ventimila o quarantamila), volta a dare la massima visibilità alla discussione parlamentare legata a petizioni che abbiano ottenuto il sostegno di un così largo numero di cittadine e cittadini. Al tempo stesso, l'introduzione di soglie così alte di sottoscrizioni aveva lo scopo di evitare che le stesse possano diventare uno strumento a disposizione di pochi cittadini per perseguire interessi meramente personalistici.

L'ipotesi di adottare una piattaforma per la presentazione, la pubblicazione e la sottoscrizione on line delle petizioni era stata discussa in seno alla Giunta per il Regolamento della Camera già nella scorsa legislatura.

In particolare, nella riunione del 10 marzo 2021 il Presidente della Camera aveva sottoposto alla Giunta per il Regolamento un'ipotesi di disciplina per la regolazione del

passaggio alla nuova modalità di presentazione delle petizioni su una apposita piattaforma informatica.

Ciò anche al fine di dare seguito ad un ordine del giorno (Liuzzi n. 30), approvato nella seduta dell'Assemblea del 1° agosto 2019 nell'ambito della discussione del bilancio interno della Camera, con il quale si invitava l'Ufficio di Presidenza a «valutare di avviare un'istruttoria [...] finalizzata all'adozione di una piattaforma che consenta la presentazione, la pubblicazione e la sottoscrizione on line delle petizioni».

La relativa istruttoria era completata, accertando sul piano tecnologico la possibilità di realizzare una apposita piattaforma informatica accessibile dal sito *internet* della Camera.

La Giunta per il Regolamento della Camera non ha tuttavia proceduto all'adozione della nuova procedura, anche per effetto dell'assenza di un accordo su un più ampio pacchetto di modifiche regolamentari.

Nel senso di un rafforzamento dell'istituto delle petizioni, va anche la proposta di modifica del Regolamento del Senato presentata nel corso della XIX legislatura (Senato, XIX, [Doc II, n. 5](#)).

La proposta istituisce il Comitato per l'esame delle petizioni, un organismo consultivo, con composizione paritaria tra forze di maggioranza e forze di opposizione che ha il compito di esaminare le petizioni.

In particolare, il Comitato esprime pareri sulle petizioni che hanno attinenza a disegni di legge già assegnati e li trasmette alle Commissioni competenti; sulle altre petizioni può deliberare la presa in considerazione o l'archiviazione. È poi prevista una procedura rafforzata per le petizioni che raggiungono alti *quorum* di sottoscrizioni, volta a far esaminare l'atto all'Assemblea entro un determinato termine.

LE PROCEDURE DI INFRAZIONE E UNA PANORAMICA DEL CONTENZIOSO UE/ITALIA

L'articolazione delle procedure di infrazione

La procedura di infrazione si articola in **diverse fasi**, ciascuna delle quali si conclude con una decisione formale. In via generale, si distingue tra una **fase precontenziosa**, di natura amministrativa (art. 258 TFUE), e una **fase contenziosa** dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE (art. 260 TFUE).

Fase precontenziosa (art. 258 TFUE)

Qualora la Commissione reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi derivanti dai trattati (e quindi anche dal diritto derivato dell'UE), essa anzitutto deve porre lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Ciò avviene con l'invio della cd. "**lettera di messa in mora**" a cui lo Stato membro interessato deve rispondere entro un termine fissato dalla stessa Commissione, in genere due mesi.

Il diritto di avviare la procedura spetta esclusivamente alla Commissione europea che può decidere di agire se uno Stato membro: i) non recepisce integralmente una direttiva nel diritto nazionale entro il termine stabilito; ii) non ha applicato correttamente il diritto dell'UE. **La Commissione può agire o di propria iniziativa o sulla base di una denuncia.**

Se lo Stato membro non risponde alla lettera di messa in mora nel termine indicato o fornisce risposte non soddisfacenti, la Commissione emette un "**parere motivato**" in cui ingiunge allo Stato di conformarsi al diritto dell'UE e lo sollecita a comunicare i provvedimenti disposti a tal fine entro un dato termine, in genere due mesi.

Se lo Stato membro non provvede a conformarsi a tale parere nel termine fissato, la Commissione può decidere di adire la Corte di giustizia dell'UE ("**ricorso per inadempimento**"), affinché questa constati, con procedimento contenzioso e in via giurisdizionale, l'infrazione oggetto del parere motivato.

Fase contenziosa (art. 260 TFUE)

Qualora la Corte di giustizia dell'UE, adita dalla Commissione, riconosca fondato il ricorso, accerta l'inadempimento con sentenza e lo Stato membro interessato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta.

Se la Commissione ritiene che lo Stato membro non si sia conformato alla sentenza, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, tramite l'invio di una "lettera di messa in mora", può adire nuovamente la Corte (senza dover emettere preliminarmente un parere motivato). In sostanza, è avviata una **seconda procedura** basata non più sulla violazione della norma oggetto della prima procedura, ma sulla **infrazione costituita dal mancato rispetto della sentenza della Corte**. In tal caso, la Commissione precisa l'importo della sanzione pecuniaria, che consideri adeguata alle circostanze e che dovrà essere versata dallo Stato membro.

La Corte, nel caso in cui riconosca che lo Stato membro non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminare il pagamento di una sanzione (anche modificando l'importo richiesto dalla Commissione).

Oltre alla situazione sopra richiamata, la Corte può irrogare sanzioni pecuniarie quando la Commissione, nel proporre il primo ricorso per inadempimento, giudica lo Stato membro inadempiente rispetto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa (ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE).

Le **sanzioni** applicabili possono essere costituite dal pagamento di una somma forfettaria, mirante a sanzionare il proseguimento della violazione, nonché di una penalità giornaliera, per spingere lo Stato membro interessato a far cessare l'infrazione al più presto dopo la pronuncia della sentenza.

Procedura d'infrazione avviata da uno Stato membro contro un altro Stato membro (art. 259 TFUE)

Ai sensi dell'art. 259 TFUE, ciascuno degli Stati membri, qualora reputi che un altro Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, può adire la Corte di giustizia. Prima di proporre ricorso deve tuttavia rivolgersi alla Commissione, la quale emette un parere motivato dopo che gli Stati interessati siano posti in condizione di presentare in contraddittorio le loro osservazioni scritte e orali. Qualora la Commissione non abbia formulato il parere entro tre mesi dalla domanda, lo Stato può presentare il ricorso alla Corte.

Al riguardo, si ricorda che il 14 febbraio 2024 l'Italia ha presentato alla Commissione europea una richiesta per aprire la procedura ai sensi dell'art. 259 nei confronti dell'Austria in relazione ai divieti di circolazione al Brennero imposti dal Land del Tirolo. La Commissione, il 14 maggio 2024, ha emesso il parere motivato previsto da tale disposizione, affermando che l'Austria ha violato gli obblighi derivanti dagli articoli 34 e 35 del TFUE in materia di divieti delle restrizioni

quantitative alle importazioni tra gli Stati membri. Il 26 luglio 2024, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, ha approvato la proposizione del ricorso nei confronti della Repubblica federale d’Austria, dinanzi alla Corte di giustizia.

Le procedure di infrazione aperte nei confronti dell’Italia

Al **20 gennaio 2025** risultano **aperte**, nei confronti dell’**Italia**, **64 procedure di infrazione**, di cui 47 per violazione del diritto dell’Unione e 17 per mancato recepimento di direttive entro i termini previsti.

Suddivisione per stadio della procedura

La tabella seguente mostra la **suddivisione** delle procedure di infrazione aperte nei confronti dell’Italia per **stadio della procedura**.

Messa in mora Art. 258 TFUE	30
Messa in mora complementare Art. 258 TFUE	2
Parere motivato Art. 258 TFUE	13
Parere motivato complementare Art. 258 TFUE	1
Decisione ricorso Art. 258 TFUE	2
Ricorso Art. 258 TFUE	3
Sentenza Art. 258 TFUE	4
Messa in mora Art. 260 TFUE	4
Decisione ricorso Art. 260 TFUE	1
Sentenza Art. 260 TFUE	4
Totale	64

Suddivisione per materia

La tabella seguente mostra la **suddivisione** delle procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia per **materia**.

Ambiente	23
Affari economici e finanziari	6
Trasporti	5
Lavoro e politiche sociali	5
Energia	5
Libera prestazione dei servizi e stabilimento	4
Giustizia	3
Concorrenza e aiuti di Stato	2
Agricoltura	2
Salute	2
Affari interni	2
Libera circolazione delle merci	1
Affari esteri	1
Appalti	1
Fiscalità e dogane	1

Tutela dei consumatori	1
TOTALE	64

L'evoluzione del numero di procedure di infrazione aperte

Il **grafico seguente** mostra l'**evoluzione** del numero di **procedure di infrazione** aperte nei confronti dell'Italia **dal 31 dicembre 2012 al 10 gennaio 2025** (l'arco temporale tiene conto che la legge n. 234 del 2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE, entrata in vigore 19 gennaio 2013, ha ridefinito gli strumenti per l'attuazione nell'ordinamento italiano degli obblighi discendenti dall'ordinamento dell'UE).

