

SENATO DELLA REPUBBLICA
XVIII LEGISLATURA

Doc. II
n. 8

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

d'iniziativa del senatore NANNICINI

COMUNICATA ALLA PRESIDENZA L'11 GIUGNO 2021

Modifica degli articoli 140 e 141 e introduzione dell'articolo 140-*bis*
in materia di petizioni

ONOREVOLI SENATORI. – La presente proposta di modificazione del Regolamento trae origine dalla necessità di contrastare il sostanziale carattere di residualità che connota l'istituto della petizione in Italia rispetto ad altri istituti di partecipazione politica, anche al fine di ribadirne la centralità nell'ordinamento democratico. L'istituto della petizione, come noto, è disciplinato in Costituzione, all'articolo 50, nel titolo IV («Rapporti politici») della parte prima, laddove si dispone che «tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità». All'entrata in vigore della Costituzione, i Regolamenti del Senato (1948-1950) e della Camera dei deputati (1949) arricchirono molto l'istituto della petizione, prevedendo, tra le altre cose, che le Commissioni riferissero ogni mese sulle petizioni, nonché la possibilità, per uno o più deputati o senatori, di presentare sulla petizione un ordine del giorno, che sarebbe stato considerato come una mozione e ne avrebbe seguito in tutto la procedura. Questa impostazione è stata abbandonata già con le riforme regolamentari del 1971, che hanno modificato i meccanismi procedurali connessi alla petizione e i corrispondenti articoli dei due Regolamenti, rimasti pressoché immutati dal 1971 fino a oggi.

La presente proposta di modificazione del Regolamento mira, da una parte, a recuperare lo spirito originario della petizione popolare introdotto dai Costituenti e, dall'altra, a rinvigorirlo grazie ai nuovi strumenti di partecipazione digitale. Nel corso delle ultime legislature il numero delle petizioni alle Camere si è attestato intorno a poche centinaia all'anno, mentre in Germania il dato è

di circa quaranta volte superiore. Ciò è principalmente dovuto alla scarsa incisività dello strumento come disciplinato dal Regolamento, soprattutto in ragione dell'assenza di un *iter* procedurale certo per l'esame delle petizioni. Si ritiene, quindi, che una maggiore effettività del diritto di petizione possa contribuire alla riduzione del distacco tra cittadini e istituzioni: pertanto, le presenti modifiche al Regolamento intervengono sulla disciplina dettata in relazione alle modalità di esercizio del diritto di petizione e alla procedura di esame delle petizioni da parte dell'Assemblea.

Il comma 2 dell'articolo 140, novellato dalla presente proposta, prevede l'istituzione e la realizzazione a cura del Senato di una piattaforma *internet* per la presentazione delle petizioni in forma digitale con le modalità previste dalla legislazione vigente, ovvero dal codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82. L'analisi del numero di petizioni presentate al Senato negli ultimi venti anni dimostra che l'avvento degli strumenti informatici – tra i quali, ad esempio, la posta elettronica – ha segnato un incremento nel ricorso a tale istituto; la creazione di una piattaforma dedicata, semplificando ulteriormente la procedura di presentazione, sarebbe in grado di incentivare l'esercizio del diritto, come è avvenuto per l'Unione europea e alcuni Stati europei, che da anni si avvalgono di un apposito portale *internet* per la presentazione e la trattazione delle petizioni. La piattaforma è, altresì, idonea a rendere le petizioni presentate consultabili e disponibili per l'adesione di altri cittadini.

L'articolo 140-*bis* reca disposizioni riguardanti la procedura di pubblicazione delle pe-

tizioni nella piattaforma, nella quale restano accessibili per un periodo di centottanta giorni. La novella regolamentare riguarda anche il riconoscimento espresso dell'esercizio in forma associata del diritto di petizione, già evidentemente ammesso dal disposto dell'articolo 50 della Costituzione. Si è ritenuto, infatti, di consentire a tutti i cittadini l'adesione in forma individuale alle petizioni oggetto di pubblicazione nella piattaforma, con le stesse modalità previste per la presentazione. Peraltro, le firme digitali apposte alle petizioni presentate tramite la piattaforma non sono soggette alla verifica di autenticità del Presidente del Senato prevista dall'articolo 140 per le petizioni pervenute con altri mezzi. Deve segnalarsi che questa soluzione corrisponde pienamente a una prospettiva volta a rimuovere qualsiasi barriera all'esercizio del diritto di petizione.

In materia di esame delle petizioni assumono particolare rilievo le nuove previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 141, che riconnettono specifici effetti procedurali al raggiungimento di due soglie minime nel numero di firmatari della petizione. Tale procedura di esame « rafforzata », già presente negli ordinamenti di alcuni Stati europei (Francia, Portogallo), nel nostro sistema non aveva sin qui trovato una esplicita regolamentazione. Essa consente, per un verso, alle petizioni di giungere, all'esito della procedura d'esame, direttamente all'attenzione dell'Assemblea e, per altro verso, alle Commissioni di esercitare il proprio potere di indirizzo.

In particolare, il comma 2 introduce, per qualsiasi petizione, in qualsivoglia forma pervenuta, che abbia ricevuto l'adesione di almeno ventimila cittadini, una fase istruttoria a carico della Commissione competente, che deve a tal fine assegnare la stessa a un relatore. Al termine della procedura di esame, la Commissione ha la facoltà di indirizzare all'Assemblea una relazione ovvero

di adottare una risoluzione ai sensi dell'articolo 50 del Regolamento. Qualora la petizione ottenga l'adesione di quarantamila cittadini, la relazione presentata o la risoluzione adottata dalla Commissione deve essere iscritta d'ufficio all'ordine del giorno dell'Assemblea; una disposizione particolarmente incisiva volta a dare la massima visibilità alla discussione parlamentare legata a petizioni che hanno ottenuto il sostegno di un così largo numero di cittadine e cittadini.

L'apposizione di termini – novanta e centoventi giorni – alla procedura di esame e trattazione delle petizioni che abbiano ricevuto, rispettivamente, l'adesione di ventimila e quarantamila cittadini risponde a ragioni di effettività. A fronte della prassi parlamentare dalla quale si evince che l'esame in Commissione sortisce raramente conseguenze sul piano pratico, la previsione di termini per la conclusione della procedura di esame ha la finalità di ribadire l'obbligo, già sancito dall'articolo 141 nella sua precedente formulazione, di prendere in considerazione le petizioni e adottare tutte le misure ritenute opportune. A tal proposito, risulta necessario sottolineare che oggetto dell'obbligo è la presa in esame delle petizioni e non certo l'assunzione di decisioni in relazione al contenuto delle stesse.

Al contrario, la previsione di soglie di rilevanza per la nuova procedura di esame e trattazione delle petizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 141 risponde alla necessità di evitare che le stesse divengano uno strumento a disposizione di pochi cittadini per perseguire interessi personalistici e, allo stesso tempo, fungere da filtro per il maggior numero di petizioni che l'introduzione della piattaforma intende procurare.

Rimane ferma, inoltre, la previsione secondo la quale il Senato deve in ogni caso comunicare al proponente o ai proponenti le decisioni adottate in relazione alla petizione presentata.

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE DEL REGOLAMENTO

Art. 1.

1. L'articolo 140 è sostituito dal seguente:

« Art. 140. – (*Petizioni*) – 1. Pervenuta al Senato una petizione che richieda provvedimenti legislativi o esponga comuni necessità, il Presidente ha facoltà di disporre che venga accertata la sua autenticità e la qualità di cittadino del proponente, salvo che la petizione sia stata presentata di persona da un Senatore ovvero tramite la piattaforma di cui al comma 2.

2. Il Senato mette a disposizione dei cittadini una piattaforma in un sito *internet* pubblico che consenta la presentazione delle petizioni, nonché la pubblicazione delle stesse e la raccolta di eventuali dichiarazioni di adesione da parte di altri cittadini ai sensi dell'articolo 140-*bis*. Le firme e i dati necessari alla presentazione delle petizioni e alle dichiarazioni di adesione raccolti tramite la suddetta piattaforma soddisfano i requisiti previsti dalla legislazione vigente in materia di firma elettronica.

3. Le petizioni sono quindi comunicate in sunto all'Assemblea ».

2. Dopo l'articolo 140 è inserito il seguente:

« Art. 140-*bis*. – (*Procedura di pubblicazione e adesione*) – 1. Pervenuta al Senato una petizione tramite la procedura di cui all'articolo 140, comma 1, ovvero la piattaforma di cui all'articolo 140, comma 2, il Senato pubblica tempestivamente nella piattaforma stessa il testo della petizione e lo rende consultabile per un periodo di centot-

tanta giorni. Entro detto termine, è consentita a tutti i cittadini l'adesione in forma individuale alla petizione tramite la suddetta piattaforma.

2. Decorso il termine di cui al comma 1, la petizione è trasmessa alla Commissione competente per materia ».

3. L'articolo 141 è sostituito dal seguente:

« Art. 141. - (*Esame delle petizioni*) -
1. Fatti salvi i casi di cui ai commi 2 e 3, le petizioni trasmesse alle Commissioni che hanno attinenza a disegni di legge già assegnati alle Commissioni stesse sono discusse congiuntamente ai disegni di legge. Delle altre petizioni le Commissioni competenti possono deliberare, previa nomina di un relatore, la presa in considerazione o l'archiviazione.

2. Le petizioni che hanno ricevuto l'adesione di almeno ventimila cittadini ai sensi dell'articolo 140-*bis* sono prese in considerazione dalle Commissioni competenti, previa nomina di un relatore. La Commissione, entro il termine di novanta giorni dalla data di trasmissione della petizione, presenta una relazione all'Assemblea oppure adotta una risoluzione ai sensi dell'articolo 50.

3. Per le petizioni che hanno ricevuto l'adesione di almeno quarantamila cittadini ai sensi dell'articolo 140-*bis*, la relazione presentata o la risoluzione adottata dalla Commissione ai sensi del comma 2 del presente articolo è iscritta d'ufficio all'ordine del giorno dell'Assemblea entro il termine di centoventi giorni dalla data di trasmissione della petizione.

4. Al presentatore della petizione viene in ogni caso data comunicazione della decisione adottata dal Senato ».

€ 1,00