

PARLAMENTO EUROPEO

1999



2004

Documento di seduta

FINALE
A5-0088/2001

19 marzo 2001

RELAZIONE

sull'istituto della petizione agli albori del XXI secolo
(2000/2026(INI))

Commissione per le petizioni

Relatori: Roy James Perry e Margot Keßler

INDICE

Pagina

PAGINA REGOLAMENTARE	4
PROPOSTA DI RISOLUZIONE	5
MOTIVAZIONE	8

PAGINA REGOLAMENTARE

Nella seduta del 17 marzo 2000 la Presidente del Parlamento ha comunicato che la commissione per le petizioni era stata autorizzata a elaborare una relazione d'iniziativa, a norma dell'articolo 163 del regolamento, sull'istituto della petizione agli albori del XXI secolo.

Nella riunione del 24 gennaio 2000 la commissione per le petizioni aveva nominato relatori Roy James Perry e Margot Keßler.

Nelle riunioni del 29-30 gennaio e 5-6 marzo 2001 ha esaminato il progetto di relazione.

Nell'ultima riunione indicata ha approvato il proposta di risoluzione all'unanimità.

Erano presenti al momento della votazione gli onn. Vitaliano Gemelli (presidente), Roy Perry (vicepresidente e relatore), Margot Keßler (relatrice), Mary Elizabeth Banotti (in sostituzione di Hans-Peter Mayer), Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu e Eurig Wyn.

La relazione è stata depositata il 19 marzo 2001.

Il termine per la presentazione di emendamenti sarà indicato nel progetto di ordine del giorno della tornata nel corso della quale la relazione sarà esaminata.

PROPOSTA DI RISOLUZIONE

Risoluzione del Parlamento europeo sull'istituto della petizione agli albori del XXI secolo (2000/2026(INI))

Il Parlamento europeo,

- visti gli articoli 21 e 194 del trattato CE, che statuiscono il diritto di petizione,
 - vista la sua decisione del 9 marzo 1994 sullo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni del Mediatore,¹
 - visto l'Accordo interistituzionale del 1989 sul diritto di petizione,²
 - visto l'articolo 10 del trattato CE, relativo alla cooperazione tra le istituzioni della Comunità e gli Stati membri,
 - vista la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 30 marzo 1995 sulla cooperazione interistituzionale tra il Consiglio e il Parlamento europeo (causa C-65/93),³
 - visto il parere del servizio giuridico del Parlamento del 23 novembre 2000, concernente le proposte della commissione per le petizioni volte a migliorare i suoi metodi di lavoro,⁴
 - visto l'allegato VI al regolamento del Parlamento europeo, che stabilisce le attribuzioni delle commissioni parlamentari permanenti,
 - vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,⁵
 - visto l'articolo 163 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per le petizioni (A5-0088/2001),
- A. considerando che il trattato sull'Unione conferisce a ciascun cittadino europeo, nonché a ciascuna persona fisica o giuridica residente o avente la propria sede legale in uno Stato membro, tanto individualmente quanto collettivamente, il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo d'attività dell'Unione europea e che lo riguarda direttamente,
- B. considerando che ciascun cittadino europeo ha al contempo il diritto di presentare un ricorso al Mediatore europeo per denunciare qualunque caso di cattiva amministrazione,
- C. considerando che tale diritto deve essere reso più agevole e rapido nell'esercizio e più

¹ GU L 113 del 4.5.1994, pag. 15.

² GU C 120 del 16.5.1989.

³ Racc. 1995, pag. I-643.

⁴ SJ-197/2000 del 23.11.2000.

⁵ 7.12.2000.

efficace e diretto nelle questioni trattate, in conformità dei valori di una democrazia pluralista, partecipativa e a misura di cittadino che devono ispirarne l'azione e quella degli Stati membri e delle altre istituzioni e organi dell'Unione,

- D. considerando che le petizioni al Parlamento e i ricorsi alla Commissione e al Mediatore contribuiscono in modo significativo al controllo dell'applicazione del diritto comunitario ogniquale volta esse denunciino in particolare infrazioni o mancanze nei confronti del diritto comunitario ovvero disfunzioni e lentezze amministrative a livello comunitario così come a livello nazionale,
- E. prendendo atto del fatto che la sua commissione per le petizioni, consapevole delle responsabilità che le incombono, intende abbreviare, d'intesa e in sinergia con le istanze interessate, i tempi e i termini previsti per l'esame delle petizioni rendendo la procedura e lo svolgimento più rapidi, trasparenti e partecipativi,
- F. auspicando un pieno utilizzo delle possibilità e opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione nell'interesse primario del firmatario nonché di tutte le altre istanze e persone interessate,
- G. considerando che, nel corso dell'ultimo decennio, la pratica della cooperazione interistituzionale si è rafforzata in modo significativo anche per quanto concerne l'esame di petizioni, reclami e denunce sottoposti al Parlamento, alla Commissione e al Mediatore,
 - 1. ricorda la particolare importanza che annette all'istituto della petizione e al ruolo del Mediatore europeo che gli consentono di rimanere attentamente in ascolto dell'opinione pubblica europea e delle sue aspettative e di approfondire il proprio controllo parlamentare dinanzi alle carenze e insufficienze delle regolamentazioni e delle misure discrezionali adottate senza preoccuparsi minimamente del cittadino;
 - 2. ritiene che l'esercizio del diritto accordato al cittadino europeo di rivolgersi al Parlamento e al Mediatore costituisca un ulteriore strumento in vista di un ottimale controllo dell'applicazione del diritto comunitario ai casi concreti che consentano di denunciare i casi di violazioni del diritto comunitario, in particolare del principio di non discriminazione;
 - 3. ritiene opportuno che l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali venga preso in considerazione nel determinare i casi in cui sussiste una violazione del principio di non discriminazione;
 - 4. ritiene che il dovere del Parlamento europeo di dare seguito alle petizioni ricevute, correlato al diritto del cittadino europeo, potrà essere esercitato tanto più efficacemente se è accompagnato e corredato da norme giuridiche e amministrative chiare, precise e trasparenti che definiscano fra l'altro la cooperazione che il Parlamento ha il diritto di chiedere al Consiglio e alla Commissione e, per loro tramite, agli Stati membri e alle amministrazioni nazionali;
 - 5. invita pertanto il Consiglio e la Commissione europea a rivedere l'Accordo interistituzionale del 1989 che li associa al Parlamento europeo onde abbreviare i termini per l'esame delle petizioni e definire un contesto vincolante, chiaro e coerente per

l'indispensabile cooperazione in materia con il Parlamento;

6. sottolinea la necessità che a medio termine l'istituto della petizione e del ricorso al Mediatore europeo possano basarsi su un insieme codificato di norme amministrative e procedurali applicabili all'interno dell'Unione, affinché le procedure siano rese più spedite e trasparenti e sia più efficace la conclusione della petizione nel rispetto del diritto e del principio della certezza del diritto; non esclude la necessità di ricorrere in futuro a strumenti giuridici nuovi ancorati ai principi generali applicabili negli Stati membri;
7. sottolinea che la petizione, in quanto diritto del cittadino europeo, sancito dai trattati, di cui il Parlamento deve assicurare il pieno svolgimento, concerne a diversi livelli numerosi organi e servizi interni dell'Unione; ribadisce che tutti devono concorrere, nel rispetto delle loro competenze, a rispondere ai reclami indirizzati dai firmatari al Parlamento europeo;
8. sottolinea la necessità di modificare le attribuzioni della commissione per le petizioni, quali definite dall'allegato VI al regolamento del Parlamento, alla luce dell'Accordo interistituzionale riveduto concernente il diritto di petizione; invita il proprio Segretario generale a presentare proposte che consentano un'ottimale sinergia fra i servizi interessati, per assicurare la massima efficacia al diritto di petizione;
9. manifesta un parere favorevole affinché, nel rispetto delle procedure in vigore, possano essere creati: a) una rete europea che associ la sua commissione per le petizioni e le commissioni omologhe a livello nazionale, il Mediatore europeo e i Mediatori nazionali e locali, b) un incontro di tali organi che avvenga una volta per legislatura, c) un seminario annuale di valutazione della cooperazione fra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla base del nuovo accordo interistituzionale;
10. ritiene inaccettabili gli eventuali ritardi o gli ostacoli frapposti dalle varie autorità nel mettere a disposizione informazioni e spiegazioni sul contenuto delle petizioni trasmesse dai cittadini alla commissione per le petizioni o al Mediatore; a seguito di ciò, in caso d'urgenza e dopo aver accordato un termine sufficiente alle autorità denunciate, la commissione per le petizioni può rendere pubblico tale comportamento negativo, prima che venga avviata la procedura di deferimento alla Corte di giustizia europea;
11. ritiene necessario assicurare l'immediato utilizzo ottimale delle nuove tecnologie dell'informazione nell'interesse stesso dei firmatari e di tutti gli utenti a vario titolo di questo indispensabile strumento informatico, in particolare, mediante un accesso e seguito migliori delle petizioni tramite basi di dati, nel pieno rispetto della tutela della privacy e delle informazioni riservate;
12. sottolinea l'esigenza di una valutazione rigorosa delle risorse umane necessarie al fine di assicurare un esame efficace delle petizioni presentate al Parlamento;
13. reputa inoltre opportuno accelerare l'esame delle petizioni in seno ai diversi servizi, il che, unito a misure adottate in precedenza, dovrebbe permettere alla commissione di concentrarsi sui suoi lavori;
14. evidenzia l'importanza di proseguire nell'esame del regime linguistico in seno alla

commissione per le petizioni in vista dell'ampliamento dell'UE;

15. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione alla Commissione e al Consiglio.

MOTIVAZIONE

I. Considerazioni preliminari

A. Scopo e limiti della presente relazione

Lo scopo della presente relazione è quello di fare il punto su un insieme di misure suscettibili di rendere più rapido, efficace, trasparente e partecipativo l'attuale esame delle petizioni inviate al Parlamento europeo. Volendo essere pragmatica, essa si concentrerà sulla rielaborazione delle procedure in vigore ovvero sull'introduzione di nuove. Ne potrebbe seguire la necessità di un'ulteriore modifica delle disposizioni regolamentari. La presente relazione farà una sola "puntata verso il futuro", proponendo l'adozione di un codice di diritto amministrativo valido ovunque in seno all'Unione o almeno di principi generali di diritto amministrativo.

B. La petizione: uno strumento in fase evolutiva

1. L'istituto della petizione è relativamente recente, mentre la sua pratica, più antica, in seno al Parlamento è stata in effetti sancita dal trattato di Maastricht nel 1992 e ripresa in quello di Amsterdam nel 1997. Esso è forse destinato a conoscere una considerevole evoluzione nei suoi contenuti per tenere il passo con le rapide trasformazioni delle nostre società, tanto sul piano sociale, economico e giuridico, quanto su quello culturale, in un'Unione ampliata. La nostra società è in effetti percorsa da nuove tensioni, nuove linee di forza e di frattura che l'avanzata trionfante delle tecnologie dell'informazione globale svela o lascia almeno in parte presagire.
2. La petizione è un potente indicatore dell'emergere di questa categoria socio-politica nuova che è la *cittadinanza europea* o piuttosto il *cittadino europeo*, che si concepisce in quanto tale in un'Europa in rapida integrazione. La globalizzazione, "corrodendo" i poteri e il dogma stesso dello Stato nazione, "libera" uno spazio "cittadino" dell'azione politica nel quale l'individuo acquisisce dignità di soggetto e si afferma come cittadino portatore di diritti, interessi e aspettative di cui l'Unione deve farsi carico.
3. La gestione di tali diritti, la loro tutela, spesso nei confronti di un potere pubblico statale o delle amministrazioni pubbliche territoriali è percepita da tale "cittadino nuovo" come essenziale e primaria: *i suoi* diritti lo seguono ovunque egli si insedi in seno all'Unione. Diritti spesso di tipo nuovo e consacrati in questa *costituzione* invisibile, ma palpabile, dell'Europa che ogni giorno, in base agli avvenimenti – riunioni del Consiglio europeo, sessioni del Parlamento – si afferma e si tesse agli occhi dei nostri mezzi di comunicazione.
4. Si tratta di diritti fondamentali rivendicati per la prima volta e di libertà nuove, ovvero di un nuovo modo di vivere le loro acquisizioni, di cui l'Unione deve assicurare l'esercizio al *cittadino-elettore*, al *cittadino-consumatore*, al *cittadino-risparmiatore*, al *cittadino-lavoratore*, al *cittadino-soggetto di diritto*, a questo cittadino dunque che rivendica un "diritto di osservazione" su ciò che avviene negli altri paesi in nome del principio di non discriminazione.

5. Non si tratta tanto di esaminare un istituto antico in cui il soggetto supplice si rimette alla "giustizia del principe" quanto un nuovo modo di concepire la democrazia e il ruolo dei suoi protagonisti. La petizione si trova a essere l'interfaccia fra l'elettore e l'eletto, il governante e il governato, l'amministratore e l'amministrato.

C. La petizione: un diritto del cittadino europeo iscritto nei trattati

La petizione al Parlamento è anzitutto ed essenzialmente un diritto – nei confronti del Parlamento europeo – che il trattato riconosce a qualunque persona fisica o morale che risieda nell'Unione: *diritto iscritto nei trattati*, costitutivo e al tempo stesso derivante dalla cittadinanza europea in quanto spazio di democrazia e libertà fondato sul diritto, di cui il Parlamento deve assicurare il pieno utilizzo al fine di rispondere alle rimostranze inviategli dal firmatario della petizione. Essa consente al ricorrente di intervenire sull'applicazione e sulle ripercussioni del diritto comunitario, di denunciare le carenze e le violazioni di tale diritto, contribuendo in tal modo a quell'approfondimento dell'Unione europea che occorre realizzare in sintonia con il cittadino stesso.

D. Uno strumento di controllo parlamentare

Voluta dal Parlamento, che dapprima l'ha introdotta con uno strumento regolamentare, la petizione è, insieme al Mediatore europeo, un potente strumento di controllo parlamentare sull'azione quotidiana dell'UE, nonché sulle amministrazioni nazionali. Ne consegue l'importanza della commissione per le petizioni, il cui mandato è quello di esaminare tali petizioni. Se quest'ultima non ha quale missione quella di sviluppare grandi orientamenti politici, essa vigila sulla trasparenza e sul controllo *a posteriori* dell'applicazione del diritto comunitario in casi particolari. Essa può altresì sollecitare le altre commissioni specializzate a fornirle elementi di valutazione e offrire loro "di ritorno" una visione più globale e pertinente dell'applicazione "sul campo" delle norme in vigore e dei problemi incontrati dai singoli cittadini. La commissione per le petizioni è infatti in grado di farsi un'idea precisa e di offrire al Parlamento un'intera panoramica delle carenze delle amministrazioni europee e nazionali, delle misure adottate da queste ultime senza preoccuparsi troppo del cittadino, degli ostacoli burocratici esistenti, delle misure discrezionali inadeguate e obsolete, infine delle infrazioni al diritto comunitario o la constatazione di mancanze nei confronti di questo stesso diritto. Mettendo in rilievo le insufficienze e le carenze delle regolamentazioni in vigore, la petizione consente al cittadino di partecipare allo sviluppo e all'approfondimento dell'Unione in modo da stimolare la ricerca di soluzioni nuove, a volte ardite, a problemi nuovi.

E. Il controllo a posteriori del diritto comunitario: la petizione e il ricorso per carenza alla Corte di giustizia

L'esame delle petizioni mette spesso in luce gravi carenze da parte degli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario: si va da un ritardo nella trasposizione delle direttive comunitarie nel diritto nazionale alla violazione della lettera o dello spirito della norma comunitaria. La commissione per le petizioni esercita pressioni sulla Commissione europea

affinché acquisisca tutte le informazioni necessarie e, ove opportuno, avvii la procedura per carenza presso la Corte di giustizia delle Comunità europee. **Il fatto che il trattato di Nizza conferisca al Parlamento europeo lo stesso diritto di ricorrere alla Corte di giustizia apre nuove prospettive quanto al ruolo più rilevante e diretto della commissione per le petizioni nell'avvio della procedura.** E' dunque tanto più importante che la Commissione europea informi il Parlamento europeo in merito alle petizioni connesse direttamente o indirettamente alla procedura d'infrazione, in particolare nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario. Nel corso dei due ultimi anni, per esempio, il numero delle petizioni connesse direttamente o indirettamente a questa procedura ammonta a circa 500. Tale dato mostra che le petizioni svolgono un ruolo essenziale nell'aggiornamento e nell'esame delle violazioni del trattato. Questa funzione di strumento di controllo e di motore per il ricorso giurisdizionale ci rafforza nella nostra convinzione secondo cui la petizione costituisce un nesso essenziale fra il cittadino dell'Unione e la condotta amministrativa europea.

F. La petizione, il principio di non discriminazione e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

In un numero assai considerevole di petizioni il cittadino europeo espone un caso di discriminazione, spesso basato sulla nazionalità, di cui sarebbe stato vittima. Negli ultimi tempi si manifesta sempre più la tendenza a porre l'accento sulla discriminazione basata sul sesso, la razza, la lingua, l'orientamento sessuale, ecc. La tematica dei diritti fondamentali, "sancita" proprio ultimamente grazie alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e largamente diffusa dai mezzi di comunicazione, non è estranea a tale tendenza. Oltre alla difficoltà di verificare se nei casi concreti tale discriminazione sia effettivamente avvenuta, resta inalterata quella di sapere quale sia il valore giuridico di tale carta e in quale misura il cittadino possa farvi riferimento nella sua petizione. Questo tema merita di essere precisato e lo sarà forse - questo è l'auspicio dei relatori - nell'ulteriore attività di redazione di una *Costituzione dell'Unione*, di cui dovrà occuparsi la futura Conferenza intergovernativa.

Dal canto suo, la commissione per le petizioni ritiene fin d'ora opportuno che l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali venga preso in considerazione nel determinare i casi in cui sussiste una violazione del principio di non discriminazione.

II. Modifiche da introdurre per un trattamento delle petizioni a misura di cittadino

1. Nonostante l'importanza del diritto di petizione per il cittadino dell'Unione in termini di accesso e di partecipazione alla costruzione dell'Europa, come mostra il numero crescente di petizioni inviate al Parlamento europeo (nel corso della legislatura 1984-1989 ne sono state inviate al Parlamento europeo 1.792; il loro numero è passato a 4.236 nel corso della legislatura 1989-1994 e a circa 6.500 nel corso della legislatura 1994-1999), notevoli ritardi si sono purtroppo accumulati nell'esame delle petizioni e fra la registrazione di una petizione e il primo esame soddisfacente di quest'ultimo può passare oggi fino ad un anno.

2. Se il Parlamento intende dunque rendere più rapido, flessibile e trasparente l'esame delle petizioni da parte della sua commissione parlamentare, deve introdurre degli adeguamenti o

delle modifiche alle procedure in vigore, come ad esempio la possibilità di presentare la petizione sotto forma elettronica. La commissione per le petizioni si è già pronunciata favorevolmente riguardo a tale presentazione, su cui concorda anche la commissione per gli affari costituzionali: talune modifiche nella procedura possono essere realizzate mediante una migliore organizzazione interna dei lavori, altre richiedono il concorso di altre istituzioni, organi e servizi, in stretta sinergia.

o O o

Tali problemi saranno affrontati successivamente in un ordine che corrisponde *grosso modo* a quello cronologico dell'esame delle petizioni.

A. Calendario annuale della commissione per le petizioni

Il modo di lavorare dei membri in commissione è anzitutto tributario dell'ordine del giorno delle riunioni della commissione per le petizioni: inizieremo dunque da questo punto.

Trattandosi di una commissione neutra, conviene assicurarsi che i deputati europei, malgrado la loro appartenenza ad altre commissioni, possano partecipare attivamente ai lavori della commissione per le petizioni: è quindi opportuno far sì, al momento della preparazione annuale del calendario delle riunioni di tutte le commissioni parlamentari, che si evitino riunioni simultanee con quelle di altre commissioni che operano in settori connessi (commissione per l'ambiente, per gli affari sociali, per la gioventù, per gli affari interni e giuridica).

I vostri relatori suggeriscono: la programmazione annuale delle date di riunione per tutte le commissioni parlamentari deve pertanto evitare sovrapposizioni fra le riunioni della commissione per le petizioni e quelle di commissioni che trattano materie connesse. Inoltre, si potrebbe prevedere di far ricorso a un sistema di "blocco" all'inizio di ogni periodo legislativo per consentire ai membri di scegliere di aderire a questa o quella commissione.

B. La registrazione della petizione e la sua ricevibilità

Attualmente è compito del servizio *Divisione delle attività dei deputati* procedere alla registrazione della petizione, vale a dire alla sua iscrizione nel registro del Parlamento con l'attribuzione di un numero d'identificazione, previo controllo delle condizioni formali previste dall'articolo 174 del regolamento (in particolare: cognome e nome, qualifica, cittadinanza del firmatario, firma, accordo affinché sia esaminata pubblicamente, ecc.). La qualità di petizione della richiesta del cittadino non dipende solamente dal riferimento alle disposizioni regolamentari o dall'utilizzo della parola *petizione*, ma altresì dal contenuto. In effetti, la "petizione" può essere una semplice richiesta di documentazione o d'informazione, o ancora una presa di posizione personale analoga alle "Lettere alla redazione" che leggiamo quotidianamente nei nostri giornali (e che evidentemente rientrerebbe nella competenza del *Corriere dei cittadini* in seno alla DG III).

I vostri relatori suggeriscono che **entro un termine massimo di 3 mesi**, le petizioni ricevute

dal Parlamento siano registrate dalla DG I, analizzate quanto al loro contenuto e alla loro ricevibilità e contrassegnate con un numero di registrazione non solo dalla "Divisione per le relazioni con i cittadini" (DG III), ma anche dalla commissione per le petizioni (DG II); occorre prevedere un tempo di esame iniziale di circa 3 mesi a tal fine; in tale contesto è auspicabile uno studio approfondito dei metodi di lavoro dei servizi del Parlamento europeo responsabili per le petizioni, nonché un raggruppamento delle risorse umane che consenta un esame più efficace delle petizioni.

Per quanto riguarda la **ricevibilità delle petizioni**, ovvero il riconoscimento del fatto che si tratta di "una materia rientrante nel campo di attività dell'Unione europea" (articolo 174, paragrafo 1 del regolamento) non vi è alcun dubbio che qualunque decisione in materia ha ripercussioni dirette sull'essenza stessa del diritto di petizione poiché essa "filtra" le petizioni che possono essere esaminate e quelle che non possono esserlo in termini di merito, facendo in modo che queste ultime siano dunque semplicemente "archivate". La decisione in merito alla ricevibilità presenta aspetti di natura politica, in una visione evolutiva delle competenze comunitarie, ma anche, talvolta, di natura esclusivamente giuridica. In taluni casi, e su richiesta della commissione per le petizioni, il parere del servizio giuridico può rivelarsi indispensabile.

Nel conformarsi peraltro al parere di questo servizio, la commissione per le petizioni ha stabilito quale norma generale quella di sospendere l'esame di una petizione, qualora l'oggetto della stessa sia *sub judice* presso un tribunale nazionale o comunitario.

C. I relatori generali

E' del massimo interesse che l'esame dettagliato delle petizioni impegni la riflessione, l'intelligenza, i suggerimenti del numero più elevato possibile di membri della commissione appartenenti alle famiglie politiche ivi rappresentate. La nomina di relatori generali risponde a tale obiettivo, ma anche e allo stesso tempo a quello di ridurre gli eccessivi tempi di esame attraverso decisioni rapide e ben ponderate in qualunque fase importante della procedura. Le informazioni orali fornite dalla Commissione europea, a integrazione di quelle scritte, possono essere così abbreviate per concentrarsi maggiormente sulle domande poste oralmente dai membri. I relatori generali, designati sulla base dei criteri di applicazione dalle commissioni parlamentari saranno responsabili delle petizioni che riguardano i grandi settori d'attività (per esempio la protezione dell'ambiente e del consumatore; la libera circolazione delle persone, le questioni sociali, il riconoscimento dei diplomi; ecc.). Essi esporranno verbalmente ai colleghi le posizioni tematiche in **una fascia oraria predisposta nell'arco di ciascuna riunione della commissione.**

Essi potrebbero autorizzare preventivamente la presenza del firmatario in occasione della discussione in commissione qualora in particolare tale presenza sia richiesta da un membro, dal firmatario stesso, dall'ufficio di presidenza o dai coordinatori della commissione. In effetti, i firmatari delle petizioni auspicano sempre più un potenziamento della possibilità di seguire le procedure avviate per l'esame della loro petizione, comprese le procedure d'infrazione, e di essere ascoltati in tale contesto facendo ricorso, ove ciò sia giustificato, a un aiuto che consenta loro di difendere personalmente la loro causa.

D. Cooperazione con le commissioni parlamentari "specializzate". Relazioni tematiche annuali

Le commissioni parlamentari "specializzate" rappresentano, per la commissione per le petizioni, importanti fonti di informazioni e di pareri competenti, che si aggiungono alla Commissione europea. E' quindi indispensabile che tali commissioni, su richiesta della commissione per le petizioni, esaminino attentamente e senza indugio le petizioni loro trasmesse e consentano di adottare le misure necessarie: tale cooperazione, avviata sulla base di "guidelines" adottate alla fine della precedente legislatura, merita di essere meglio precisata e sviluppata alla luce dell'esperienza, ai fini di una maggiore efficacia e senza eccessivi formalismi.

Le commissioni competenti per il merito possono anch'esse arricchirsi della presa d'atto dei problemi sollevati dalle petizioni nella materia di loro competenza. I pareri delle commissioni facilitano fra l'altro l'esame delle petizioni comparabili, così come i pareri loro trasmessi dalla commissione per le petizioni nelle materie di loro competenza possono rivelarsi assai preziosi.

E. La revisione dell'accordo interistituzionale del 1989

E' evidente che la commissione per le petizioni non dispone degli strumenti per istruire ciascuna petizione: ciò può essere fatto assai meglio dalla Commissione europea, con l'ausilio dei suoi vari servizi. E' per tale ragione che questa istituzione si è impegnata a fornire, su richiesta della commissione per le petizioni del Parlamento, informazioni scritte e orali sulle petizioni. L'accordo di cooperazione, che lega le tre istituzioni, Parlamento-Consiglio-Commissione, è stato oggetto di uno scambio di lettere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (cfr. GU C 120 del 1990). Esso funziona perfettamente fra il Parlamento e la Commissione europea, mentre presenta deplorabili lacune per quanto attiene al Consiglio, malgrado le esortazioni e le richieste reiterate trasmesse a tale istituzione in numerose risoluzioni adottate dal Parlamento europeo.

Si tratta ora di rivedere tale accordo, di approfondirlo e di renderne più vincolanti le prescrizioni onde ottenere una riduzione dei tempi di esame delle petizioni e definire un contesto chiaro, coerente e vincolante per il seguito dato alle stesse, nel quadro di un'indispensabile cooperazione con il Parlamento.

Per quanto concerne la Commissione, tale accordo, così come da noi previsto, fisserebbe **un termine massimo di tre mesi** per fornire le informazioni richieste.

Quando la Commissione europea chiede a sua volta a un'autorità o a un'amministrazione nazionale di fornire le informazioni indispensabili per l'esame di una determinata petizione, tale termine di tre mesi potrebbe essere prolungato, a condizione tuttavia che ciò non arrechi danno al diritto del firmatario.

Si pone qui il problema – al quale allo stadio attuale non siamo ancora in grado di fornire una risposta – di definire le conseguenze giuridiche derivanti dal silenzio dell'Amministrazione riguardo ad una precisa contestazione (per esempio violazione di una direttiva comunitaria).

Tale silenzio può essere considerato come riconoscimento della veridicità dei fatti? E, in via subordinata, quali conseguenze di fatto e di diritto deriverebbero dalla pronuncia politica della commissione per le petizioni che constati la violazioni del diritto soggettivo del firmatario o il mancato rispetto di una direttiva comunitaria?

Per quanto concerne il Consiglio, ci sembra indispensabile ottenerne l'impegno ad assicurare la presenza di funzionari alle riunioni, almeno quando siano esaminate petizioni concernenti gravi violazioni del diritto comunitario. Si ha il diritto di chiedergli anche un *feed-back* alle richieste presentate al Consiglio attraverso la Rappresentanza permanente dello Stato che assicura la Presidenza, su importanti questioni sollevate dalla commissione per le petizioni.

o O o

È incoraggiante che il Presidente Prodi, in risposta a una domanda della Presidente del Parlamento, abbia già manifestato per iscritto **la piena disponibilità della Commissione europea a rivedere l'Accordo interistituzionale**, mentre si attende ancora un impegno in tal senso da parte del Consiglio.

Il nuovo Accordo interistituzionale potrebbe essere oggetto di una valutazione annuale nel quadro del *Seminario di valutazione* della cooperazione fra il Parlamento e le altre istituzioni, di cui parleremo in seguito.

La commissione per le petizioni ritiene inaccettabili gli eventuali ritardi o gli ostacoli frapposti dalle varie autorità nel mettere a disposizione informazioni e spiegazioni sul contenuto delle petizioni trasmesse dai cittadini alla commissione per le petizioni o al Mediatore; a seguito di ciò, in caso d'urgenza e dopo aver accordato un termine sufficiente alle autorità denunciate, la commissione per le petizioni **può rendere pubblico tale comportamento negativo**, prima che venga avviata la procedura di deferimento alla Corte di giustizia europea.

F. Adeguamento delle attribuzioni della commissione per le petizioni e modifica del regolamento del Parlamento

Entro un termine ravvicinato e traendo profitto dalle esperienze maturate e dai cambiamenti avvenuti nell'esame delle petizioni, appare auspicabile una modifica delle attribuzioni della commissione per le petizioni definite nell'allegato VI al regolamento del Parlamento, al fine di adeguarle fra l'altro all'Accordo interistituzionale rivisto sul rafforzamento del diritto di petizione. Si tratta di un compito che incombe alla commissione per gli affari costituzionali nella sua qualità di commissione responsabile del regolamento e al quale la commissione per le petizioni vorrebbe fornire un contributo diretto. Tale modifica deve mirare altresì a un rafforzamento e a un approfondimento della cooperazione fra la commissione per le petizioni e le altre commissioni parlamentari.

III. Per una politica d'informazione del cittadino europeo. Stanziamenti di bilancio adeguati

Il cittadino europeo non è affatto, o è male informato, sul diritto di petizione al Parlamento, le condizioni di esercizio di tale diritto, le procedure, le scadenze, i risultati, ecc. Rimediare a tale carenza di informazioni è un compito di notevoli dimensioni che garantirà meglio il funzionamento normale dell'istituto della petizione e il suo accesso al maggior numero di cittadini.

I vostri relatori propongono una campagna informativa che utilizzi tutti gli strumenti disponibili:

- a) **informazione del "grande pubblico"** attraverso i mezzi di comunicazione (televisione, giornali, Internet);
- b) **pubblicazione di opuscoli** in tutte le lingue;
- c) massima informazione dei **gruppi di visitatori del Parlamento** e partecipazione alle riunioni della commissione per le petizioni;
- d) istituzione di **"punti di assistenza telefonica"** presso le rappresentanze del Parlamento europeo e della Commissione (onde consentire ai cittadini di ricevere consigli sulla ricevibilità di una petizione).

I vostri relatori esortano la Commissione europea a realizzare, in stretta collaborazione con la commissione per le petizioni, una vera politica di informazione del cittadino europeo concernente il suo diritto di petizione al Parlamento e di ricorso al Mediatore europeo: risorse finanziarie adeguate devono essere utilizzate a tal fine nel corso dei prossimi esercizi di bilancio. In tale contesto occorrerebbe vigilare fra l'altro sul fatto che l'opinione pubblica sia informata dei casi concreti sottoposti al Parlamento che hanno permesso ai firmatari di vincere il loro ricorso e di far valere i loro diritti. I servizi d'informazione centrali e periferici della Commissione e del Parlamento europeo dovrebbero essere utilizzati a tal fine, così come i servizi degli *Studi* parlamentari.

A. La commissione per le petizioni del Parlamento e gli organi omologhi: creazione di una rete. Un incontro nel corso della legislatura

Una migliore conoscenza reciproca degli strumenti messi a disposizione del cittadino europeo nonché dell'attività condotta dagli organi preposti, a livello tanto comunitario quanto nazionale o locale, passa attraverso la creazione di una rete d'informazione fra la commissione per le petizioni del Parlamento europeo, le omologhe commissioni dei parlamenti nazionali, il Mediatore europeo e i Mediatori nazionali e locali. Riteniamo che questa informazione reciproca sia in grado di contribuire e di facilitare l'esame delle petizioni a livello europeo. Nel corso di ciascuna legislatura dovrà essere organizzato almeno un incontro fra gli organi succitati, con la partecipazione della Commissione europea.

B. Seminario annuale di valutazione della cooperazione fra il Parlamento, la Commissione europea e il Mediatore

In occasione dell'esame della relazione annuale dell'attività della Commissione, si dovrebbe

organizzare un seminario che consenta di valutare la cooperazione fra il Parlamento e le altre istituzioni (in particolare quella con la Commissione europea, sulla base del nuovo accordo interistituzionale).

IV. Utilizzo delle nuove tecnologie: disponibilità di documenti su Intranet e Internet

Chiunque sia interessato da una petizione dovrà essere messo in grado di ricorrere maggiormente, e in modo più conviviale, alle nuove tecnologie dell'informazione. La disponibilità di informazioni esaurienti su Intranet o Internet – a seconda del caso e delle circostanze – dovrà consentire ai membri, ai loro collaboratori e assistenti, ai gruppi politici, e naturalmente ai firmatari, nonché ai ricercatori e al grande pubblico di conoscere qualunque dato relativo a una determinata petizione, e in particolare la sua ricevibilità, lo stato della procedura, la decisione finale. La menzione dei requisiti formali che accompagnano e scandiscono le fasi della procedura vi devono figurare (per esempio lettere, ricevute di ritorno, notifiche di documenti, richieste di informazioni, ricorsi alla Corte di giustizia, ecc.). Ciò consentirebbe anche di elaborare statistiche chiare sulle origini, l'esame, la procedura delle petizioni, consentendo inoltre la sottoscrizione per adesione di ciascun cittadino a una petizione generale già esistente, grazie anche alle opportunità offerte dall'apertura di un sito su Internet per le petizioni al Parlamento.

Questa "pubblicazione" elettronica dei dati concernenti una petizione deve essere resa compatibile con le capacità tecnologiche e **rispettare la tutela della privacy e delle informazioni riservate**.

V. Rafforzamento delle risorse umane e sinergia ottimale dei servizi. Il regime linguistico

L'esame di ricorsi indirizzati al Mediatore europeo, nonché l'esame delle petizioni trasmesse al Parlamento europeo costituisce un'attività delicata che richiede conoscenze giuridiche approfondite, particolari capacità di porsi all'ascolto dei cittadini, ecc. Si tratta di attività tanto più delicate in quanto possono avere un'incidenza sul diritto di petizione del cittadino europeo e sulla stessa immagine del Parlamento europeo e delle altre istituzioni, esposte alla possibilità di aspre critiche. Per condurre al meglio tali attività e per ridurre i termini e i tempi, occorre che tali organi possano contare su un'amministrazione competente, preparata, agile, aperta e poliglotta. Il crescente numero di ricorsi e petizioni, l'evoluzione di tali istituti anche nella prospettiva dell'ampliamento della Comunità e i problemi linguistici che tutto ciò comporta, fanno sì che appaia necessario nonché, a breve termine, indispensabile un rafforzamento qualitativo e quantitativo delle risorse umane disponibili e un loro sfruttamento ottimale. Da parte sua, il Mediatore europeo ha già sottolineato la necessità di un aumento del personale per lo svolgimento delle sue funzioni: i vostri relatori sono dello stesso avviso per il Parlamento europeo secondo il motto "charité bien ordonnée commence par soi même". Occorre tendere a **una sinergia ottimale fra i vari servizi interessati dalle petizioni** non solo per garantire la massima efficacia del diritto di petizione, ma altresì per meglio precisare l'attività della commissione per le petizioni, che da parte sua ha già indicato in quale direzione occorre muovere per realizzarla. **Essa chiede al Segretario generale del Parlamento europeo di adottare, ove opportuno, le misure necessarie a breve termine e di valutare e proporre altre misure a più lungo termine.** Non insisteremo mai abbastanza sull'importanza

del sostegno logistico i cui compiti si accrescono e approfondiscono incessantemente.

In tale contesto, l'attuale presenza di un'"antenna" a Bruxelles dovrebbe essere assicurata in permanenza nonché rafforzata per mantenere il contatto con i membri, i servizi della Commissione, nonché per dei compiti specifici (per esempio, la preparazione delle riunioni dei coordinatori dei gruppi politici). Sarebbe tuttavia auspicabile che tutti i membri del segretariato siano riuniti a Bruxelles nel corso della prossima legislatura. Le petizioni provenienti dagli attuali 15 Stati membri comportano l'utilizzo di tutte e 11 le lingue ufficiali, e di questo occorre tener conto non solo per i termini di esame, ma anche per la composizione del personale del segretariato della commissione per le petizioni. Ne deriva l'importanza per quest'ultima di **proseguire al proprio interno l'esame del regime linguistico, soprattutto nella prospettiva dell'ampliamento.**

VI. Verso un codice europeo di diritto amministrativo. Un codice di buona condotta amministrativa

La commissione per le petizioni ha già affrontato in altri documenti il problema di garantire la certezza del diritto in seno all'Unione in quanto complesso fondato sul diritto, da cui deriva la necessità, nell'interesse del cittadino europeo, che l'attività delle istituzioni e degli organi comunitari, nonché degli Stati membri sia "inquadrata" da un insieme di norme sostanziali e di procedure chiare e precise che siano di equivalente applicazione in tutti gli Stati membri.

Forse in futuro sarà altresì opportuno ricercare strumenti giuridici nuovi e più adeguati possibili per assicurare che, alla fine della procedura, venga riconosciuto al firmatario che abbia subito un danno il diritto a essere indennizzato. Il valore giuridico di una simile decisione della commissione per le petizioni all'interno dell'Unione meriterebbe di essere approfondito in tale contesto.

In attesa di un futuro codice di diritto amministrativo europeo, si potrebbero individuare i principi generali di diritto amministrativo di applicazione generale in seno all'Unione. L'elaborazione di un *codice di buona condotta amministrativa*, valido per tutti gli organi e le istituzioni comunitari, costituisce forse un primo contributo in tale direzione, non fosse che per le ripercussioni positive per il cittadino europeo nelle sue relazioni con l'amministrazione europea. La commissione per le petizioni ritornerà, del resto dettagliatamente, su tale materia quando presenterà al Parlamento una relazione sulla relazione speciale del Mediatore europeo su un'inchiesta di iniziativa propria.