

L'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE) si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità proprie del diritto dell'Unione europea, anche con riferimento sia alla formazione accademica e professionale, sia alla valutazione della ricerca e alla selezione dei docenti e dei ricercatori.

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

QUADERNI AISDUE

ES

I  
2023



---

---

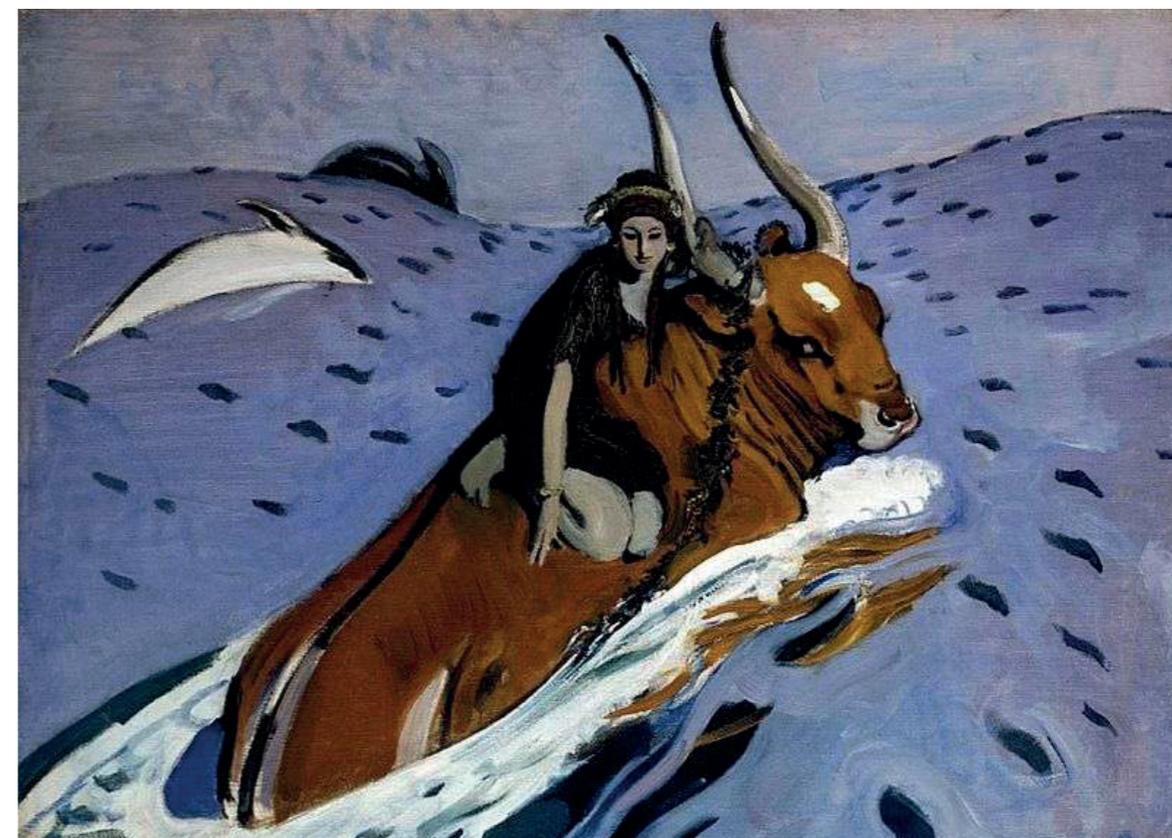
# QUADERNI AISDUE

## I/2023

---

---

Editoriale Scientifica



ISBN 979-12-5976-664-9



9 791259 766649

ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

*Presidente:* Antonio Tizzano

*Segretario generale:* Patrizia De Pasquale

*Consiglio direttivo:*

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),  
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,  
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

*Collegio dei garanti:*

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,  
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

## **Quaderni AISDUE**

### *Comitato scientifico:*

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,  
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,  
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

### *Comitato editoriale Quaderni AISDUE:*

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),  
Andrea Circolo, Angela Correra, Giulia D'Agnone, Benedetta Minucci

### *Comitato editoriale BlogDUE:*

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),  
Mario Barbano, Samuele Barbieri, Nicola Bergamaschi, Federico Ceci,  
Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,  
Giuseppe Emanuele Corsaro, Giulia D'Agnone, Alessandra Favi,  
Federico Ferri, Marco Gerbaudo, Elena Gualco, Anna Kompatscher,  
Miriana Lanotte, Sarah Lattanzi, Irene Marchioro, Claudia Massa,  
Benedetta Minucci, Emmanuel Pagano, Gabriella Perotto,  
Martina Previatello, Alessandro Rosanò, Gabriele Rugani,  
Enrico Tinti, Alessia Voinich

# QUADERNI AISDUE

2023/1

Editoriale Scientifica  
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39  
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-664-9

ISSN 2723-9969

## INDICE

*Presentazione* di Antonio Tizzano 9

### **Articoli**

MANFREDI M., La direttiva sui salari minimi e i limiti delle competenze dell'Unione europea in materia di retribuzioni, 9 maggio 2023 13

MENGOZZI P., L'assistenza finanziaria comunitaria e le diverse accezioni del principio di condizionalità: dal MESF al Recovery Fund-Next GenerationEU, 6 maggio 2023 29

### **Note e commenti**

ORLANDI M., In assenza di specifici accordi tra enti di previdenza sociale, i contributi già versati non possono essere trasferiti dall'INPS alla BCE, 2 marzo 2023 47

PALLOTTA O., La Corte di giustizia rinviene una fattispecie che si assumeva perduta: l'abuso di struttura, 26 aprile 2023 61

PARISI N., Come l'Unione potrebbe proteggersi dalle condotte di corruzione. Qualche considerazione a partire dal cosiddetto *Qatargate*, 13 gennaio 2023 75

PREVIATELLO M., L'accesso alle intese informali in materia di riammissione tra vincoli di riservatezza e obblighi di pubblicazione, 30 aprile 2023 93

### **BlogDUE**

TIZZANO A., Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale UE, 11 gennaio 2023 109

BARBIERI S., Tutte le strade portano a Lussemburgo. Il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale alla Cassazione e l'art. 267 TFUE, 21 aprile 2023 115

BELLENGHI G., The ball is in the EU's Court (again): the Opinion of AG Szpunar in <i>Royal Antwerp Football Club</i> , 30 marzo 2023	125
BIANCO A., Cyberattacks: ipotesi di reazioni, 24 febbraio 2023	135
CAGOSSI F., Il Green Deal Industrial Plan: verso l'adozione dell'ennesimo quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato?, 7 marzo 2023	145
CECI F., Dalle dichiarazioni di carattere non finanziario alla rendicontazione societaria di sostenibilità: una prima lettura della direttiva (UE) 2022/2464, 2 marzo 2023	151
COLOMBO E., Il "codice di condotta delle ONG" italiano alla prova del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, 12 febbraio 2023	165
CORSARO G., Energy and environmental State aid: the Court of Justice of the European Union interprets extensively the notion of "incentive effect" in the case <i>Veejaam and Espo</i> , C-470/20, of 15 December 2022, 28 marzo 2023	177
DE FALCO E., La tutela del passeggero per il ritardo del volo in coincidenza: nuovi spunti dalla sentenza <i>Flightright</i> , 12 gennaio 2023	185
DE PASQUALE P., "Francovich ambientale"? Sarà per un'altra volta. Considerazioni a margine della sentenza <i>Ministre de la Transition écologique</i> , 7 novembre 2022	195
DIVERIO D., Nulla di nuovo... sotto il sole? Qualche considerazione a prima lettura sulla sentenza della Corte di giustizia nella causa <i>AGCM c. Comune di Ginosa</i> , 28 aprile 2023	205
FAUDONE J., The Windsor Framework: a step Forward more stable EU-UK relations?, 4 maggio 2023	219
FAVI A., "Autonomia rimediale" degli Stati membri vs. effettività della protezione giurisdizionale: considerazioni a margine della sentenza <i>IG</i> nella causa C-289/21, 3 febbraio 2023	227
FERRI F., Intercettazioni telefoniche autorizzate in assenza di motivazione specifica e tutela dei diritti fondamentali: alcune considerazioni critiche sulla sentenza <i>HYA e al.</i> , 9 maggio 2023	239

INDICE	7
GERBAUDO M., Temporary Protection: Which Future in The EU Migration Policy?, 3 maggio 2023	249
GRECO G., Le conclusioni dell'Avvocato generale Rantos nella delicata questione della Superlega, 13 gennaio 2023	263
KOMPATSCHER A., A right to stay for medical reasons? Case note to case C-69/21 of the CJEU about the limit to returning a seriously ill and irregularly staying third-country national, 2 febbraio 2023	269
LANOTTE M., Il ridimensionamento dell'approccio del legislatore europeo (e nazionale) alla "piena trasparenza": il caso <i>Luxembourg Business Registers</i> , 9 marzo 2023	277
MARCHIORO I., La decisione (UE) 2022/2512 relativa alla non accettazione dei documenti di viaggio della Federazione russa rilasciati in Ucraina e Georgia: una scelta poco attenta alla salvaguardia delle persone?, 6 marzo 2023	287
MARCIA A., The Equality Package: has the Hard Law Momentum arrived for LGBTIQ+ Rights in the EU?, 19 aprile 2023	299
MONTALDO S., Le potenzialità delle petizioni al Parlamento europeo: riflessioni e proposte sul ruolo dell'Università, alla luce di un'iniziativa recentemente avviata presso l'Università di Torino, 31 marzo 2023	309
NENCINI L., Da <i>Lexitor</i> a <i>UniCredit</i> passando per la sent. n. 263/2022: un corto circuito giurisprudenziale?, 19 aprile 2023	321
PEROTTO G., La sentenza della Corte di giustizia nel caso <i>Fiat</i> : il divieto di aiuti di Stato e il limite dell'autonomia fiscale nazionale, 17 gennaio 2023	329
RAMAT M., The Commission Recommendation on procedural rights of persons held in pre-trial detention and on material detention conditions. A true step forward?, 7 febbraio 2023	339
ROSANÒ A., La riforma della legge della Regione Autonoma Valle d'Aosta in materia di attività condotte nell'ambito delle politiche promosse dall'Unione europea, 12 gennaio 2023	351
RUGANI G., Gli ultimi sviluppi della saga sui trasferimenti di dati personali UE-USA: l' <i>Executive Order</i> firmato dal Presidente USA Biden il 7 ottobre	

2022 e la proposta di decisione di adeguatezza presentata dalla Commissione UE il 13 dicembre 2022, 19 gennaio 2023	365
SCOTT B., Horizon Europe: The Next Multiannual Framework Programme, 6 febbraio 2023	375

LE POTENZIALITÀ DELLE PETIZIONI  
AL PARLAMENTO EUROPEO: RIFLESSIONI E PROPOSTE  
SUL RUOLO DELL'UNIVERSITÀ, ALLA LUCE DI UN'INIZIATIVA  
RECENTEMENTE AVVIATA PRESSO L'UNIVERSITÀ DI TORINO\*

**Stefano Montaldo\*\* e Irene Vercillo\*\*\***

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le petizioni al Parlamento europeo e le loro criticità: profili istituzionali e funzionali. – 3. Proposte per una fruizione effettiva delle opportunità partecipative connesse al diritto di petizione.

1. *Introduzione*

Il diritto di ogni cittadino di partecipare attivamente alla vita democratica dell'Unione e il dovere delle istituzioni europee di mantenere i processi decisionali quanto più possibile aperti e vicini ai cittadini sono elementi fondativi del Trattato di Lisbona (art. 10 TUE). In questo contesto, la Conferenza sul futuro dell'Europa ha rappresentato una tappa importante nel percorso di valorizzazione del contributo della società alla definizione delle linee evolutive del processo di integrazione. Il confronto interistituzionale sulla relazione finale della Conferenza alimenta la consapevolezza di non dover disperdere il patrimonio di attitudine al confronto e alla partecipazione maturato negli anni. Questa considerazione mal cela invero la preoccupazione che, superato l'afflato dell'esperienza *sui generis* appena conclusa, le breccie aperte nella – reale o percepita – lontananza dell'Unione dai suoi cittadini tornino presto a cementarsi.

L'esigenza di guardare oltre la Conferenza e di trarne lezioni per l'avvenire chiama in causa molti aspetti del rapporto tra istituzioni europee e cittadini. Fra questi, merita interrogarsi sullo stato di salute delle oppor-

\* Il post è frutto delle riflessioni congiunte dell'autore e dell'autrice e di una attività di scrittura condotta a quattro mani. Esso ha origine dell'attività di ricerca e terza missione svolta nell'ambito del progetto "Sportello Europa: facilitare la comunicazione con le istituzioni europee per rafforzare la tutela dei diritti", finanziato dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, bando erogazioni ordinarie 2021.

\*\* Professore associato di diritto dell'Unione europea all'Università di Torino.

\*\*\* Studentessa del Corso di Laurea magistrale in Giurisprudenza presso l'Università di Torino – 31 marzo 2023.

tunità di *civic engagement* che hanno tradizionalmente arricchito lo strumentario europeo in materia. La prassi quotidiana di ben noti istituti come le petizioni al Parlamento europeo, l'iniziativa dei cittadini europei o le denunce alla Mediattrice europea evidenzia infatti progressi e criticità che amplificano talune sollecitazioni al cambiamento elaborate anche in seno alla Conferenza (per un'ampia disamina di questi istituti nel prisma del principio democratico v. C. MORINI, *Dialogo e partecipazione nella governance dell'Unione europea*, Bari, 2020, spec. il capitolo 2).

In questo quadro articolato, le brevi riflessioni proposte si concentrano in particolare sulle petizioni al Parlamento europeo, un istituto che figurava già nei Trattati di Roma e che, dunque, con alterne vicende, ha accompagnato il dipanarsi del processo di integrazione dalle sue origini sino al presente (J. MENDES, *Participation and the Role of Law after Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, in *Common Market Law Review*, 2011, pp. 1849–1877).

Come noto, le petizioni godono di un triplice fondamento nel diritto primario dell'UE, in quanto sono disciplinate all'art. 227 TFUE, ma sono altresì richiamate all'art. 24 TFUE e all'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali fra le prerogative dei cittadini europei. Secondo una lettura diffusa, il loro inserimento nella sistematica originaria dei Trattati è dovuto alla volontà di colmare le lacune della democrazia rappresentativa europea (N. VOGIATZIS, *The Past and Future of the Right to Petition the European Parliament*, in *Yearbook of European Law*, 2021, p. 82 ss.). A partire dal 1979, questo strumento è divenuto un complemento all'elezione diretta del Parlamento europeo, in quanto "canale per trasmettere le preoccupazioni e idee [dei cittadini europei] ai rappresentanti eletti" (Linee guida della Commissione per le petizioni, p. 3).

Invero, l'oggetto delle petizioni è nella prassi molto ampio e spazia da doglianze rispetto a casi di cattiva amministrazione o impropria attuazione del diritto UE in sede nazionale a più generali sollecitazioni affinché il Parlamento europeo si faccia promotore di modifiche normative o cambiamenti di rotta politica su determinate questioni di competenza dell'Unione. La messa in opera di questo istituto evidenzia analogia flessibilità anche in relazione ai soggetti legittimati a presentare una petizione. È noto che l'art. 227 TFUE riserva questa possibilità ai cittadini europei, alle persone fisiche che risiedono nell'Unione e alle persone giuridiche che abbiano la loro sede nel territorio di uno degli Stati membri. Inoltre, le petizioni possono costituire un'iniziativa individuale o essere formulate in forma collettiva, così come è possibile supportare *ex post* petizioni già presentate da terzi.

Tuttavia, il tema della legittimazione attiva evidenzia una non secondaria differenza tra il testo del TFUE e il disposto della Carta. Se infatti l'art. 227 TFUE prevede che l'oggetto della petizione debba riguardare direttamente colui che attiva questo strumento, l'art. 44 della Carta dei diritti fondamentali non reitera tale requisito. Nella prassi, ciò ha portato la Commissione competente del Parlamento europeo a minimizzare l'importanza del criterio in esame, sancendo l'ammissibilità di petizioni che rispondevano a un interesse generale, anche in assenza di un apparente collegamento con il proponente (C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, Torino, 2017). In senso ulteriormente estensivo, merita ricordare che la legittimazione attiva di cittadini di Stato terzo non residenti nell'Unione o di persone giuridiche prive di sede europea non è esclusa in assoluto. L'art. 226, comma 15, del regolamento interno del Parlamento europeo, infatti, dispone che le petizioni presentate da questi soggetti siano raccolte in un registro apposito e sottoposte mensilmente dalla Presidente del Parlamento europeo alla Commissione competente. Quest'ultima può decidere in via discrezionale se approfondire l'analisi di tali petizioni.

Nel complesso, dunque, l'ampiezza del campo di applicazione oggettivo e soggettivo dell'istituto pare precludere a un suo significativo utilizzo, oltre che ad ampi margini di incidenza qualitativa sulla definizione delle politiche europee e sulla soluzione di criticità legate all'attuazione del diritto UE a livello nazionale. Nondimeno, le statistiche annualmente elaborate dalla Commissione petizioni indicano un uso circoscritto dello strumento in esame, soprattutto in proporzione al novero complessivo di potenziali proponenti ed alla possibilità di accedervi compilando un lineare formulario *online*, privo di complesse formalità:

Stato delle petizioni					
Anno	Numero di petizioni	Petizioni aperte		Petizioni chiuse	
2021	1 392	433	31,1 %	959	68,9 %
2020	1 573	493	31,3 %	1 080	68,7 %
2019	1 357	322	23,7 %	1 035	76,3 %
2018	1 220	290	23,8 %	930	76,2 %
2017	1 271	243	19,1 %	1 028	80,9 %
2016	1 569	462	29,4 %	1 107	70,6 %
2015	1 431	186	13,0 %	1 245	87,0 %
2014	2 715	223	8,2 %	2 492	91,8 %
2013	2 891	285	9,9 %	2 606	90,1 %
2012	1 986	126	6,3 %	1 860	93,7 %
2011	1 414	68	4,8 %	1 346	95,2 %
2010	1 656	34	2,1 %	1 622	97,9 %
2009	1 924	14	0,7 %	1 910	99,3 %
2008	1 886	18	1,0 %	1 868	99,0 %
2007	1 506	22	1,5 %	1 484	98,5 %
2006	1 021	4	0,4 %	1 017	99,6 %
2005	1 016	3	0,3 %	1 013	99,7 %
2004	1 002	2	0,2 %	1 000	99,8 %
2003	1 315	0	0 %	1 315	100,0 %

A ciò si aggiunga che, sotto il profilo qualitativo, sia le relazioni periodiche della Commissione competente del Parlamento europeo sia le unanimi reazioni della dottrina convergono nel segnalare il limitato impatto pratico dell'istituto (N. VOGIATZIS, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, London, 2018).

Questa circostanza è amplificata dal fatto che, ogni anno, pur con una certa variabilità, circa il 25% delle petizioni è dichiarato irricevibile, in molti casi per carenza di dimostrato legame con gli ambiti di intervento dell'Unione. Inoltre, una percentuale stabilmente superiore al 30% delle interlocuzioni avviate è considerata ricevibile ma immediatamente archiviata, poiché soddisfatta attraverso una semplice trasmissione di informazioni al firmatario. Nel 2021 – ultimo anno di rilevazione disponibile – questo dato ha superato il 41%, per un totale di 573 archiviazioni rapide su 1392 petizioni formulate.

Ciononostante, quasi paradossalmente, negli anni il tempo medio di trattazione dei casi è aumentato in maniera sostanzialmente costante e, di conseguenza, è cresciuta la mole di lavoro arretrato, come dimostra il rapporto tra l'incremento di petizioni aperte e la diminuzione delle trattazioni concluse al momento della rilevazione dei dati annuali.

In definitiva, per quanto necessariamente sintetico, il quadro evidenzia

che il potenziale dell'istituto in esame è lontano da una valorizzazione ottimale. Occorre dunque chiedersi quali siano le ragioni dell'insoddisfacente stato dell'arte e se vi siano possibili rimedi all'orizzonte. A questi interrogativi sono dedicati, rispettivamente, i due paragrafi che seguono.

Teniamo però sin d'ora a sottolineare come la *pars construens* delle argomentazioni proposte poggi su un presupposto chiave: così come nel contesto della Conferenza sul futuro dell'Europa, in forme diverse, molte università, reti di docenti e gruppi di studenti e studentesse hanno contribuito attivamente alla formulazione di proposte, siamo convinti che la comunità accademica – ampiamente intesa – debba continuare a fornire il proprio qualificato sostegno agli strumenti di *civic engagement* europeo.

In quest'ottica vanno dunque lette le riflessioni che seguono, nonché, a monte, la scelta di elaborarle in forma scritta a quattro mani, attraverso un proficuo dialogo tra un docente e una studentessa. L'incontro fra diverse sensibilità ha generato proposte che speriamo siano accolte con benevolenza dal lettore e diano avvio a un confronto più ampio sul ruolo che l'accademia può – e a nostro avviso deve – esercitare a servizio della collettività e del processo di integrazione. D'altra parte, la cd. 'terza missione' richiede all'università di sperimentare modalità sempre più efficaci per promuovere e diffondere la conoscenza e alimentare la consapevolezza civile, quali fattori di progresso della società (I. SUSA, *La terza missione dell'Università*, in *Scienza e Società - Scienza e Democrazia*, 2015, p. 61 ss.). Auspichiamo dunque che queste brevi considerazioni possano aiutare la comunità di studiosi e studiose del diritto dell'Unione europea a condividere argomenti, buone prassi ed esperienze positive in campo didattico e di terza missione. A questo proposito, muoviamo il primo passo cogliendo l'occasione per presentare, nelle riflessioni che concludono il post, una iniziativa recentemente avviata presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

## 2. *Le petizioni al Parlamento europeo e le loro criticità: profili istituzionali e funzionali*

Nonostante la formulazione di petizioni al Parlamento europeo sia, per natura e obiettivi di tutela, uno strumento promettente per la salvaguardia delle garanzie partecipative di coloro che vi sono legittimati, essa non è finora riuscita ad affermarsi come espressione elettiva di democrazia diretta nel contesto europeo (H. DE WAELE, *Union citizens and the European Par-*

*liament: Perception, accessibility, visibility and appreciation*, in P. MINDE-RHOUD, S. MANTU, K. ZWAAN (eds.), *Caught in between Borders: Citizens, Migrants and Humans. Liber Amicorum in Honour of Prof. Dr. Elspeth Guild*, Nijmegen, 2019, pp. 175-182).

Le cause delle criticità sottese a questo istituto possono essere distinte in due principali categorie: ragioni legate al contesto istituzionale di riferimento e altre derivanti dalla configurazione dello strumento in esame.

Dal primo punto di vista, le periodiche relazioni della Commissione petizioni del Parlamento europeo evidenziano sistematicamente la carenza delle risorse umane in dotazione alla rispettiva struttura amministrativa, a sua volta sintomo di disponibilità finanziarie limitate. Sul punto, peraltro, le numerose doglianze formulate nel corso degli anni si sono dimostrate sinora del tutto infruttuose (N. VOGIATZIS, *The European Ombudsman and Good Administration in the European Union*, cit., p. 255). Questa circostanza ha generato ricadute negative di breve e lungo periodo.

Quanto alle prime, le lacune di organico e di budget incidono sui tempi di trattazione dei casi, sin dalla fase preliminare del vaglio di ammissibilità, e sulla gestione della natura multilingue del lavoro della Commissione. Come noto, infatti, le petizioni possono essere formulate in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione. Lo stesso vale per la documentazione allegata a corredo della petizione e per la conduzione della eventuale audizione pubblica del firmatario, con relativa esigenza di interpretazione simultanea.

Le ricadute di lungo periodo riguardano anzitutto la programmazione dei modelli di gestione dei casi: nella relazione sull'attività svolta nel 2021, invero, la Commissione petizioni stessa ha evidenziato l'esigenza di modificare il proprio "approccio strategico" alla pianificazione del lavoro e alla trattazione dei casi, poiché il *modus operandi* attuale ha determinato la mancata trattazione "di questioni relative a gravi violazioni del diritto dell'UE che pregiudicano la tutela dei diritti dei cittadini".

Più in generale, inoltre, la penuria di risorse frustra lo sforzo informativo e di sensibilizzazione richiesto non solo per promuovere l'istituto, ma anche per orientare al meglio i potenziali proponenti, allo scopo di assicurare che le petizioni formulate integrino i requisiti di ricevibilità e siano efficacemente redatte, con conseguente beneficio per la gestione del carico di lavoro della Commissione parlamentare. La sensibilizzazione circa l'istituto in esame appare peraltro strategica, in quanto si riscontra negli anni una considerevole disparità geografica nell'origine delle interlocuzioni avviate. Una percentuale largamente preponderante di petizioni, infatti, proviene

da Spagna, Italia, Germania e Polonia o, comunque, da firmatari di queste nazionalità, mentre in numerosi Stati membri la prassi è pressoché assente o del tutto marginale.

Dal secondo punto di vista, non mancano considerazioni critiche in merito alla conformazione funzionale delle petizioni. In via preliminare, in dottrina è stato evidenziato come l'impatto delle petizioni sia strutturalmente limitato dal fatto che esse sono in via elettiva utilizzate come strumento di dialogo diretto e individuale con le istituzioni, mentre la propugnanza di più ambiziosi e sistemici obiettivi di *civic mobilisation* è a oggi secondaria o viene devoluta ad altri istituti (S. ROSENBERGER ET AL., *What Are Petitions Good for? Institutional Design and Democratic Functions*, in *Parliamentary Affairs*, 2022, pp. 217-237 e R. HOUGH, *Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship Between Parliament and Citizen?*, in *Journal of Legislative Studies*, 2012, pp. 479-495). Sotto il profilo operativo, le petizioni al Parlamento europeo paiono soffrire di una crisi di identità, dovuta sia al loro ampio campo di applicazione, sia alla parziale sovrapposizione con altri istituti e strumenti di coinvolgimento diretto – individuale o collettivo – dei cittadini (N. VOGIATZIS, *The Past and Future*, cit., p. 92). Questioni di interesse collettivo o criticità in tema di tutela dei diritti umani possono invero intraprendere strade diverse, quali l'iniziativa dei cittadini europei o le denunce alla Mediatrice europea, in special modo nel contesto delle indagini avviate in modo autonomo o delle indagini di natura strategica (F. MARTINES, *The European Union External Action, Administrative Function and Human Rights Protection under the Lens of the EU Ombudsman and a Recent Strategic Initiative*, in *Freedom, Security and Justice*, 2022, pp. 39-66). Lo stesso si dica per ulteriori approdi istituzionali in sede nazionale come, a titolo meramente esemplificativo, difensori civici o garanti. Peraltro, è storicamente dimostrato che la Commissione petizioni del Parlamento europeo abbia per lungo tempo avvertito la creazione dell'ufficio del Mediatore europeo, proprio in ragione del rischio di perdita di centralità nel baricentro dei rimedi non giurisdizionali europei (J.-P. JARRY, *The European Parliament and the Establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974–1995*, in *Historical Archives Unit*, PE 538.885, 2015, capitolo II).

Il tema della possibile sovrapposizione con altri rimedi si registra anche per le doglianze che abbiano a oggetto casi di impropria attuazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Premessa la disponibilità di rimedi domestici, ivi compresa l'interlocuzione con le istituzioni locali, regionali o nazionali coinvolte, la Commissione parlamentare stessa ha talora

evidenziato la concorrenza con l'operato della Commissione europea, la quale, nella veste di guardiana dei Trattati, riceve regolarmente segnalazioni individuali. In questa prospettiva, è stato rilevato come le richieste di tutela presentate per mezzo di petizioni e aventi a oggetto possibili violazioni del diritto UE siano talora "treated as an inconvenient intrusion into a privileged relationship between the Commission and national governments" (I. HARDEN, *What future for the centralized enforcement of Community law?*, in *Current Legal Problems*, 2002, pp. 495-516).

Talune criticità riguardano altresì la fase successiva alla formulazione di una petizione. In primo luogo, la Corte di giustizia ha chiarito che né l'inazione, né le iniziative intraprese dalla Commissione parlamentare in reazione a una petizione sono suscettibili di scrutinio giurisdizionale, in ragione della natura politica dello strumento e della conseguente ampia discrezionalità accordata all'organo in questione (sentenza del Tribunale, del 7 marzo 2013, causa T-186/11, *Schönberger c. Parlamento europeo*).

In secondo luogo, in ogni caso, lo strumentario a disposizione della Commissione petizioni è complessivamente limitato. In molti casi, la petizione viene trasmessa alla ulteriore commissione parlamentare competente per materia, in vista della eventuale adozione di una risoluzione o di ulteriori interlocuzioni con la Commissione europea o, più raramente, con il governo dello Stato membro interessato. Ulteriori opzioni, quali le visite *in loco* o le relazioni finali, sono relegate a casi eccezionali. A ciò si aggiunga che, per quanto il progresso dell'*iter* di trattazione di una petizione sia consultabile online, le relative informazioni non chiariscono quali esiti una o più petizioni sulla medesima questione abbiano eventualmente determinato. Sul punto, in effetti, nella relazione sull'attività del 2021 la Commissione parlamentare competente ha evidenziato la mancanza di un "registro pubblico che colleghi le petizioni a tutte le azioni di follow-up adottate al riguardo".

### 3. *Proposte per una fruizione effettiva delle opportunità partecipative connesse al diritto di petizione*

Il Parlamento europeo ha recentemente sostenuto che "la Commissione per le petizioni è l'organo più indicato per mostrare ai cittadini che cosa l'Unione europea fa per loro e quali soluzioni è in grado di offrire a livello europeo, nazionale o locale" (risoluzione del Parlamento europeo, del 15 dicembre 2022, sui risultati delle deliberazioni della commissione per le petizioni nel corso del 2021 (2022/2024(INI)).

Al netto delle rime obbligate di una comprensibile narrativa istituzionale, si è già avuto modo di evidenziare l'inequivocabile scarto tra questa affermazione e la realtà. Una frattura che ha cause profonde e multiformi, a cominciare dalla conformazione dell'istituto e del complesso dei rimedi disponibili nell'ordinamento dell'Unione, ma che in senso più generale attinge all'ampio spettro di motivazioni alla base della crisi della partecipazione diretta dei cittadini alla vita democratica, non solo a livello europeo (G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa dell'Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, pp. 37-60).

Questa situazione, peraltro, rischia di determinare conseguenze di più ampio spettro. È stato infatti evidenziato come ogni esperienza di partecipazione diretta che frustra le aspettative dei suoi promotori sia capace di generare un effetto moltiplicatore negativo (A. ALEMANNI, *Towards a permanent citizens' participatory mechanism in the EU*. Study requested by the AFCO Committee of the European Parliament, 2022). È dunque opportuno guardare al futuro del diritto di petizione con approccio realistico, ma al tempo stesso costruttivo, promuovendo possibili soluzioni all'odierno e insoddisfacente stato dell'arte.

Al riguardo, riteniamo poco credibile che misure 'centralizzate' sortiscano effetti significativi. L'incremento del budget e della dotazione di personale della Commissione petizioni è una *vexata quaestio* che non può da sola risolvere in via strutturale ogni criticità. Anzi, come già evidenziato, le reiterate istanze formulate in proposito nel corso degli anni sono cadute nel vuoto, circostanza che sollecita un opportuno realismo. D'altra parte, la variabilità nel tempo del numero di petizioni e l'imprevedibilità del lavoro che la loro trattazione richiede rischiano di rendere il solo rafforzamento della capacità operativa della Commissione competente una opzione poco efficace in termini di rapporto tra costi e benefici.

Analoghe considerazioni si estendono all'idea – più volte espressa dal Parlamento europeo – di dover potenziare le campagne di sensibilizzazione sul tema in esame. Anche in questo caso, infatti, un'impostazione centralizzata fronteggia il rischio tangibile di disperdere lo sforzo comunicativo e di non incidere sulla qualità del lavoro della Commissione petizioni.

Appare invece più promettente la pianificazione di nuove modalità di gestione del lavoro, che muova dall'analisi dei flussi e delle tipologie di istanze, per delineare misure organizzative *ad hoc*, sia in ordine alla promozione dell'istituto in esame, sia rispetto alla trattazione delle petizioni formulate. Oltre alla ridefinizione dei modelli di lavoro interni, a cominciare

dal *triage* sulla priorità da accordare ai casi, questo approccio potrebbe sostanziarsi in forme di collaborazione operativa tra la Commissione petizioni e ulteriori soggetti.

Da questo punto di vista, già oggi la Commissione per le petizioni non opera in un *vacuum*. Essa infatti partecipa alla rete europea dei mediatori, un *network* informale costituito nel 1966 che vede il coinvolgimento dell'ufficio del Mediatore europeo (responsabile per il suo coordinamento) e dei difensori civici nazionali e regionali degli Stati membri, dei Paesi candidati e di altri Stati dello spazio economico europeo. La rete si pone l'obiettivo di promuovere lo scambio di informazioni e la condivisione di buone prassi tra gli organi che la compongono, in vista del rafforzamento dei diritti dei cittadini. Sebbene a oggi essa abbia un mandato operativo limitato, ci si chiede se proprio la rete europea dei mediatori non possa costituire, in ottica futura, un'affidabile sede di condivisione o ripartizione del carico di lavoro, ad esempio nell'ipotesi non infrequente di petizioni aventi oggetto simile e uguale origine geografica. Lo stesso dicasi per la promozione dell'istituto e, soprattutto, per una efficace divulgazione dei principali esiti maturati in seguito alla presentazione di una petizione.

D'altro canto, la collaborazione *in continuum* nella rete europea dei mediatori rischia di fronteggiare, ai diversi livelli della sua capillare ramificazione, problematiche decisive, a cominciare, a titolo esemplificativo, da comuni problemi di carenza di risorse, sino a giungere a diverse priorità istituzionali e operative degli organi coinvolti.

La nostra proposta principale, dunque, chiama in causa altri soggetti qualificati: le università. Riteniamo infatti che il patrimonio di competenze e conoscenze dell'accademia, sublimato in chiari obiettivi di didattica esperienziale e di terza missione, possa tradursi in una preziosa risorsa per le istituzioni UE e per la cittadinanza, in rapporto agli strumenti di *civic engagement*. Questa convinzione si traduce in sollecitazioni che seguono due linee direttrici principali: una prospettiva ascendente e una discendente.

Il primo approccio – che possiamo definire anche *bottom-up* – può essere utilmente esemplificato attraverso una iniziativa da poco avviata dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e dall'ufficio Europe Direct della Città Metropolitana di Torino, sulla base di una convenzione siglata da Ateneo e Città Metropolitana stessa. Si tratta dello sportello EDO – Europa, Diritti e Opportunità, un servizio gratuito di informazione, orientamento e supporto in favore dei cittadini che vogliono o abbiano necessità di comunicare con le istituzioni e gli organi dell'Unione o che, più semplicemente, cerchino informazioni qualificate e affidabili

sull'azione dell'Unione. Il mandato dello sportello spazia dunque dal supporto informativo immediato all'assistenza nella redazione di petizioni al Parlamento europeo o in relazione a ulteriori forme di interazione con le istituzioni e gli organi dell'UE.

L'attività, che viene proposta sia in presenza, sia nella veste di sportello online ([www.edo.unito.it](http://www.edo.unito.it)), si segnala per due principali aspetti. Da un lato, essa è in grado di assicurare una funzione di filtro rispetto – ad esempio – alle molte istanze che la Commissione petizioni stessa dichiara inammissibili o archivia rapidamente a seguito di semplici trasmissioni di informazioni. Il potenziale sgravio del carico di lavoro della Commissione petizioni è ulteriormente arricchito dalla immediata accessibilità dello sportello, dalla rapidità della risposta e dalla possibilità di un più approfondito dialogo con il cittadino coinvolto. L'assistenza mira inoltre ad assicurare maggiore qualità, precisione e completezza delle richieste formulate dai cittadini, oltre alla possibilità di predisporre documenti in più lingue ufficiali UE, con beneficio indiretto per la gestione del lavoro in seno al Parlamento europeo. Parimenti, lo sportello amplifica l'opera di diffusione delle politiche europee propria dei centri Europe Direct, così contribuendo in maniera mirata ed efficace alla sensibilizzazione della cittadinanza sui diritti loro riconosciuti e sui rimedi per tutelarli.

Dall'altro lato, lo sportello EDO attiva un circolo formativo virtuoso. L'attività è infatti condotta da ricercatori e professori di diritto dell'Unione e dai loro studenti, i quali collaborano a vario titolo – da attività di *learning by doing* complementari ai corsi di diritto UE di base a progetti strutturati rivolti agli studenti più esperti – a ogni aspetto dell'iniziativa: redazione di materiale informativo, co-gestione dei casi, promozione e disseminazione, attivazione di collaborazioni con soggetti del territorio, formazione di altri studenti o di cittadini in forma individuale o collettiva. La terza missione diviene così occasione di didattica esperienziale, di acquisizione di cd. competenze morbide e di promozione del valore sociale delle conoscenze giuridiche.

Allo stesso tempo, il beneficio per l'efficace trattazione delle petizioni derivante da iniziative come quella appena richiamata è soltanto indiretto e difficilmente misurabile, anche perché il legame con le istituzioni interessate è meramente eventuale e, se del caso, episodico. Ci chiediamo dunque se non siano maturi i tempi per immaginare soluzioni più promettenti e strutturate di valorizzazione dell'opera di terza missione dell'università, in prospettiva discendente o *top-down*. Ci riferiamo, in particolare, alla possibilità che le università siano formalmente valorizzate nel modello di gestione di

alcune delle interlocuzioni avviate dai cittadini. A titolo esemplificativo (ma trattandosi, per quanto ci consta, di un campo sostanzialmente inesplorato, le opzioni sono molteplici, per forma e livello nazionale o europeo al quale si possono attestare), gli atenei, in forma individuale o nel contesto di reti, potrebbero essere invitati a partecipare a un bando competitivo per l'erogazione di un servizio o la conduzione di un progetto nel quadro di una cooperazione operativa pluriennale simile a quella già attiva, ad esempio, nel contesto dei finanziamenti del programma Giustizia dell'UE. Per altra via, le università potrebbero essere coinvolte in forza di convenzioni o protocolli d'intesa con le rappresentanze dell'Unione negli Stati membri o con altre 'antenne' territoriali dell'Unione quali, a titolo esemplificativo, i centri di documentazione europea. In questo contesto, la Commissione petizioni potrebbe ad esempio investire tali centri territoriali, sotto la sua diretta supervisione, di aspetti quali l'analisi preliminare delle petizioni provenienti da un certo Stato membro o il lavoro di preparazione delle risposte per le petizioni suscettibili di archiviazione rapida, con possibilità di un celere controllo *ex post* prima della formalizzazione della risposta al firmatario. Questi hub universitari nazionali, inoltre, potrebbero assicurare assistenza e un contatto diretto con i firmatari anche in una fase successiva alla presentazione di una istanza, così da risolvere le criticità segnalate a questo riguardo nelle relazioni periodiche dell'organo parlamentare competente. Basti pensare a una più esaustiva spiegazione delle ragioni per le quali una petizione è stata dichiarata inammissibile, del seguito dato a una petizione o dei rimedi alternativi che il cittadino potrebbe (o avrebbe dovuto sin dal principio) esperire. Da ultimo, essi potrebbero costituire ramificazioni territoriali per la disseminazione di campagne di sensibilizzazione o promuovere essi stessi iniziative efficacemente mirate all'uditorio nazionale.

Per quanto questa possibile evoluzione in senso discendente del ruolo delle università necessiti senz'altro più approfondita riflessione, auspichiamo – come segnalato nell'introduzione – che queste brevi riflessioni possano almeno sollecitare l'avvio di un dialogo sulle esperienze positive di terza missione nel campo del diritto dell'Unione europea e sulle iniziative di virtuosa fusione tra terza missione e didattica universitaria esperienziale. Un confronto sui progressi raggiunti, sulle iniziative meritevoli di essere replicate o sulle criticità affrontate è infatti l'essenziale punto di partenza per la piena valorizzazione del ruolo della comunità di studiosi di diritto dell'Unione nell'ambito delle attività di terza missione e, dunque, nella società.