

**Rosario Sapienza**

**Sulla natura del diritto  
di petizione al Parlamento Europeo.  
Note a margine del Caso Schönberger**

**2014-4.2**

**Fogli di lavoro**  
per il Diritto Internazionale



Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*  
Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*  
Redazione: *Adriana Di Stefano, Federica Antonietta Gentile, Giuseppe Matarazzo,  
Maria Manuela Pappalardo, Giuliana Quattrocchi*

Volume chiuso nel mese di marzo 2015

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*  
<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

ISSN 1973-3585  
**Cattedra di Diritto Internazionale**  
Via Gallo, 24 - 95124 Catania  
E-mail: [risorseinternazionali@lex.unict.it](mailto:risorseinternazionali@lex.unict.it)  
Redazione: [foglidilavoro@lex.unict.it](mailto:foglidilavoro@lex.unict.it)  
Tel: 095 230857 - Fax 095 230489

## 1. I fatti di causa

Il signor Schönberger, funzionario del Parlamento europeo, contestava i punti attribuitigli in occasione di una valutazione a fini di promozione, senza ottenere soddisfazione. Si rivolgeva allora il 15 novembre 2008 al Mediatore europeo che il 13 luglio 2010, constatava che il presidente del Parlamento avrebbe dovuto pronunciarsi sul reclamo del ricorrente. A questo punto, Schönberger presentava, il 2 ottobre 2010, una petizione al Parlamento ex articolo 227 TFUE in cui chiedeva al Parlamento stesso di adottare le misure idonee a rimediare alla cattiva amministrazione come constatata dal Mediatore. In risposta alla petizione, il presidente della commissione per le petizioni precisava:

«[C]on la presente, La informo che la commissione ha esaminato la Sua petizione e l'ha dichiarata ricevibile conformemente al regolamento del Parlamento europeo, in quanto essa rientra nel campo di attività dell'Unione europea. Tuttavia, la commissione per le petizioni non è in grado di trattare la Sua petizione nel merito e ha quindi preso nota delle Sue osservazioni. La Sua petizione sarà trasmessa al direttore generale del personale affinché questi adotti le misure appropriate. La prego inoltre di tener presente che l'esame della Sua petizione è così concluso»<sup>1</sup>.

Ricorreva allora Schönberger al Tribunale il 26 marzo 2011 impugnando la decisione e chiedendone l'annullamento perché adottata senza procedere ad alcun esame nel merito. Ma il Tribunale dichiarava il ricorso irricevibile, ritenendo che la decisione impugnata non producesse effetti giuridici obbligatori tali da incidere sulla situazione giuridica del ricorrente<sup>2</sup>.

Il tenace Schönberger impugnava allora l'8 maggio 2013 anche la decisione del Tribunale. Il 17 luglio 2014 l'Avvocato Generale, Niilo Jääskinen,

---

<sup>1</sup> Citazione tratta dalle Conclusioni dell'Avvocato Generale Niilo Jääskinen [ECLI:EU:C:2014:2107], para.17

<sup>2</sup> T-186/11, EU: T:2013:111

presentava le sue conclusioni generali e il 9 dicembre dello stesso anno la Corte rendeva la sentenza in esame.

## 2. La sentenza della Corte

La Corte ha respinto l'impugnativa del ricorrente, non perché abbia ritenuto la decisione del Parlamento sulla petizione inidonea a produrre effetti giuridici significativi sulla posizione del ricorrente, ma perché, secondo il suo punto di vista, il Parlamento europeo gode, nell'esame delle petizioni, di un potere ampiamente discrezionale di valutazione politica, come tale sottratto al sindacato giurisdizionale della Corte.

Secondo la Corte, infatti, “una decisione con la quale il Parlamento, investito di una petizione, considera che quest'ultima non soddisfi i requisiti previsti dall'articolo 227 TFUE deve poter formare oggetto di un sindacato giurisdizionale, atteso che essa è idonea ad incidere sul diritto di petizione dell'interessato. Lo stesso vale per la decisione con la quale il Parlamento, disconoscendo la sostanza stessa del diritto di petizione, rifiutasse o si astenesse dal prendere visione di una petizione indirizzatagli e, pertanto, dal verificare se essa soddisfi i requisiti stabiliti all'articolo 227 TFUE”.

E ancora essa nota:

“Una decisione negativa del Parlamento per quanto riguarda il problema se siano soddisfatti i requisiti previsti all'articolo 227 TFUE deve essere motivata in modo da consentire al firmatario della petizione di sapere quale dei suddetti requisiti non sia soddisfatto nel suo caso. A tal proposito, contrariamente alla valutazione operata dal Tribunale al punto 28 della sua sentenza Tegebauer/Parlamento (T-308/07, EU: T:2011:466), è conforme a tale esigenza una motivazione sommaria come quella riportata nella decisione del Parlamento in questione nella causa che ha condotto a tale sentenza”.

Per poi concludere che:

“Al contrario, risulta dalle disposizioni del Trattato FUE, come dalle norme adottate dal Parlamento per l'organizzazione del diritto di petizione, che, nel caso di una petizione che esso ha ritenuto, come nella fattispecie, conforme ai requisiti previsti all'articolo 227 TFUE, il Parlamento dispone di un ampio

potere discrezionale, di natura politica, quanto al seguito da dare a tale petizione. Ne consegue che una decisione adottata a tal riguardo esula dal sindacato giurisdizionale, indipendentemente dal fatto che, con una decisione siffatta, il Parlamento adotti esso stesso i provvedimenti indicati o che ritenga di non essere in grado di farlo e trasmetta la petizione all'istituzione o al servizio competente affinché questi adottino tali provvedimenti"<sup>3</sup>.

3. Sulla natura del diritto di petizione al Parlamento Europeo come ricostruita dalla Corte

La sentenza ha rappresentato un'ottima occasione perché la Corte si pronunziasse estesamente per la prima volta sulla natura giuridica del diritto di petizione al Parlamento Europeo, un elemento importante nella ricostruzione della complessa posizione che chiamiamo cittadinanza europea.

La Corte chiamata a stabilire se le decisioni adottate dalla commissione per le petizioni siano suscettibili di un controllo da parte del giudice dell'Unione ai sensi dell'articolo 263 TFUE, non ha ritenuto, per usare le parole dell'avvocato generale (la cui posizione la Corte ha poi seguito solo in parte) che il diritto di petizione costituisca uno "strumento di dialogo politico diretto, l'espressione di un'interazione democratica tra un cittadino e gli eletti che dovrebbe, salvo casi eccezionali, essere sottratta all'intervento del giudice dell'Unione", ma invece che, pur potendo la decisione incidere sulla situazione giuridica del richiedente, il potere del Parlamento europeo nella trattazione della stessa è molto ampio e dunque sottratto al sindacato giurisdizionale.

Secondo la Corte, insomma, sembrerebbe che il Parlamento Europeo goda di una ampia discrezionalità nella trattazione delle questioni dedotte nelle petizioni e che per questa ragione il suo sindacato debba arrestarsi davanti a queste decisioni.

---

<sup>3</sup> CGUE (GS), Schönberger c. Parlamento europeo, ECLI:EU:C:2014:2423, para. 22-26

#### 4. Considerazioni sulla ricostruzione operata dalla Corte

Questa ricostruzione sembra però poco chiara quanto ad alcuni profili che attengono al suo fondamento e ad alcune sue implicazioni.

Secondo l'Avvocato Generale, ci troveremmo davanti a una sorta di prerogativa del Parlamento, tale che le petizioni rappresenterebbero degli *interna corporis* inidonei a produrre effetti giuridici apprezzabili nell'ordinamento dell'Unione. Secondo la Corte, invece, se rettamente intendiamo il suo pensiero, la decisione del Parlamento sulla petizione potrebbe sì produrre effetti giuridici apprezzabili sotto il profilo dell'articolo 263 TFUE, ma queste decisioni possono assumere contenuti discrezionalmente individuabili dal Parlamento e tali dunque da non poter essere sindacabili dalla Corte.

La verità, ci sembra di poter dire, sta invece altrove. La Corte, nonostante le sue reiterate affermazioni in altra direzione<sup>4</sup>, sembra trovarsi a disagio tutte le volte in cui deve dare adeguata ricostruzione giuridica alle posizioni che scaturiscono dalla cittadinanza europea.

Col risultato che, a volte, come in questo caso, si finisce non solo per vanificare quel particolare diritto all'accesso rappresentato dal diritto di petizione, ma anche per frammentare una strategia di tutela dei diritti del cittadino europeo che invece si avvantaggerebbe, e molto, di una ricostruzione unitaria delle tutele.

---

<sup>4</sup> L'espressione «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri» è un *dictum* spesso riproposto dalla Corte di Giustizia quando parla di cittadinanza. Si possono vedere, tra le tante decisioni, CGUE, Grzelczyk, C-184/99, sentenza del 20 settembre 2001, para. 31; Baumbast, C-413/99, sentenza del 17 settembre 2002, para. 82; Rottmann, C-135/08, sentenza del 2 marzo 2010, para. 43, ma la Corte fatica non poco a trarne adeguate conseguenze.

