

**Schönberger c. Parlamento Europeo
CGUE (GS), 9 dicembre 2014
Causa C-261/13 P
[ECLI: EU: C: 2014: 2423]**

2014-4.3



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
Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
Tel: 095 230857 - Fax 095 230489

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

9 dicembre 2014 (*)

«Impugnazione – Petizione indirizzata al Parlamento europeo – Decisione di archiviare la petizione – Ricorso di annullamento – Nozione di “atto impugnabile”»

Nella causa C-261/13 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta l’8 maggio 2013,

Peter Schönberger, residente in Lussemburgo (Lussemburgo), rappresentato da O. Mader, Rechtsanwalt,

ricorrente,

procedimento in cui l’altra parte è:

Parlamento europeo, rappresentato da U. Rösslein e E. Waldherr, in qualità di agenti,

convenuto in primo grado

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot (relatore), presidenti di sezione, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Prechal, E. Jarašiūnas C.G. Fernlund e J.L. da Cruz Vilaça, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 luglio 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione, il sig. Schönberger chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea, Schönberger/Parlamento (T-186/11, EU:T:2013:111; in prosieguo: la «sentenza impugnata») con la quale il Tribunale ha respinto, in quanto irricevibile, il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione del 25 gennaio 2011 (in prosieguo: la «decisione controversa»), con cui la commissione per le petizioni del Parlamento europeo (in prosieguo: la «commissione per le petizioni») ha posto fine all'esame della petizione da lui presentata.

Fatti

- 2 Il 2 ottobre 2010, il sig. Schönberger, ex funzionario del Parlamento, ha rivolto a quest'ultimo, sulla base dell'articolo 227 TFUE, una petizione con cui chiedeva l'adozione di misure riguardanti la propria situazione personale in quanto funzionario del Parlamento per dare seguito ad una raccomandazione del Mediatore europeo.

- 3 Con la decisione controversa, la commissione per le petizioni ha informato il ricorrente che la sua petizione era stata dichiarata ricevibile, conformemente al regolamento interno del Parlamento, che sarebbe stata trasmessa al direttore generale responsabile per il personale e che la procedura di petizione era pertanto conclusa.

Ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 4 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 26 marzo 2011, il sig. Schönberger ha chiesto l'annullamento della decisione controversa. A sostegno del ricorso, egli ha fatto valere che il contenuto della sua petizione non era stato esaminato, sebbene la commissione per le petizioni avesse concluso nel senso della sua ricevibilità. Il Parlamento ha sollevato un'eccezione di irricevibilità. In subordine, ha concluso per il rigetto del ricorso in quanto infondato.
- 5 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile poiché la decisione controversa non costituiva un atto che poteva formare oggetto di un ricorso di annullamento.
- 6 Esso ha considerato, ai punti 16 e 19 della sentenza impugnata, che se, da un lato, la decisione di archiviare una petizione in quanto irricevibile incide sul diritto degli interessati di presentare una petizione, lo stesso non si può affermare per la decisione adottata, dopo che una petizione è stata dichiarata ricevibile, in merito al seguito da darvi, la quale rientra in una valutazione di ordine politico sottratta al sindacato del giudice dell'Unione.
- 7 Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 23 della sentenza impugnata, che, nel caso di specie, poiché la petizione era stata dichiarata ricevibile, la decisione controversa non poteva né modificare in misura rilevante la situazione giuridica del ricorrente, né arrecare pregiudizio agli interessi di quest'ultimo. Esso ha quindi dichiarato l'irricevibilità del ricorso, senza pronunciarsi sugli altri motivi, ed ha condannato il ricorrente a sopportare le proprie spese, oltre a quelle sostenute dal Parlamento.

Conclusioni delle parti

- 8 Il sig. Schönberger chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
 - accogliere il suo ricorso proposto in primo grado diretto all'annullamento della decisione controversa, e
 - condannare il Parlamento alle spese.
- 9 Il Parlamento chiede che la Corte voglia:

- respingere l'impugnazione e
- condannare la ricorrente alle spese.

Sull'impugnazione

- 10 A sostegno della sua impugnazione il ricorrente deduce quattro motivi. Il primo attiene ad uno snaturamento dei fatti. Il Tribunale, nella sua sintesi del contenuto della decisione controversa, si sarebbe astenuto dal constatare che il Parlamento non aveva esaminato il contenuto della petizione. Con il suo secondo motivo, il ricorrente sostiene che il Tribunale ha commesso errori di diritto dichiarando che solo il rigetto di una petizione in quanto irricevibile avrebbe potuto limitare il suo diritto di petizione e sarebbe, quindi, stato idoneo ad incidere sulla sua situazione giuridica. Il terzo motivo attiene ad un difetto di motivazione della sentenza impugnata, nella parte in cui il Tribunale avrebbe ommesso di pronunciarsi sul difetto di motivazione della decisione controversa. Infine, con il suo quarto motivo, il ricorrente contesta al Tribunale di non aver risposto al suo motivo attinente all'impossibilità di esporre il proprio caso dinanzi alla commissione per le petizioni.
- 11 Il Parlamento chiede che i motivi del ricorrente siano respinti in quanto irricevibili o manifestamente infondati.
- 12 Con il suo secondo motivo, che va esaminato in primo luogo, il ricorrente sostiene che il Tribunale ha erroneamente respinto in quanto irricevibile il suo ricorso di annullamento. A suo avviso, una decisione con cui la commissione per le petizioni, dopo aver accettato di esaminarla, dà seguito alla petizione, come nel caso di specie, trasmettendola al direttore generale responsabile per il personale del Parlamento, è una decisione che arreca pregiudizio all'interessato e può, pertanto, formare oggetto di un ricorso di annullamento.
- 13 A tal proposito, occorre ricordare che dall'articolo 263, primo comma, TFUE, risulta che la Corte controlla la legittimità degli atti del Parlamento destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Costituiscono atti che possono formare oggetto di un ricorso di annullamento i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in particolare, sentenza IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264).
- 14 Il diritto di petizione è menzionato agli articoli 20, paragrafo 2, lettera d), TFUE, 24, secondo comma, TFUE e 227 TFUE nonché all'articolo 44 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Dall'insieme di tali disposizioni risulta che tale diritto rientra fra i diritti fondamentali e si esercita alle condizioni previste dall'articolo 227 TFUE.
- 15 In forza di quest'ultima disposizione, il diritto di petizione è riconosciuto non solo ai cittadini dell'Unione, bensì, più in generale, a ogni persona fisica o giuridica che

risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro. Esso può essere esercitato individualmente o collettivamente. La petizione deve vertere su un «campo di attività dell'Unione» e concernere «direttamente» il soggetto o i soggetti che la presentano.

- 16 Per quanto riguarda il problema se l'una o l'altra delle decisioni adottate, a seguito di una petizione, dalla commissione per le petizioni o dal Parlamento stesso possa formare oggetto di un ricorso di annullamento, va rilevato, in primo luogo, che nessuna delle disposizioni del Trattato FUE menzionate al punto 14 della presente sentenza prevede, in materia di petizioni, un potere decisionale del Parlamento.
- 17 Il diritto di petizione rappresenta uno strumento di partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione. Si tratta di uno dei canali di dialogo diretto tra i cittadini dell'Unione ed i loro rappresentanti.
- 18 La natura dei rapporti tra il Parlamento e coloro che gli si rivolgono mediante petizioni è confermata dalle regole previste dal Parlamento per l'esame delle petizioni agli articoli da 215 a 217 del regolamento interno del Parlamento, nella sua versione attualmente in vigore (regolamento del Parlamento europeo, ottava legislatura – luglio 2014, non ancora pubblicata nella GU). Malgrado talune precisazioni da esse apportate, esse sono sostanzialmente identiche alle corrispondenti regole vigenti all'epoca dei fatti all'origine della controversia (Regolamento del Parlamento europeo – sedicesima edizione, luglio 2004, GU 2005, L 44, pag. 1).
- 19 Il Parlamento ha così stabilito, all'articolo 215 di tale regolamento, diverse regole supplementari relative ai requisiti formali ed alla lingua di presentazione delle petizioni, nonché all'esigenza di un rappresentante designato dai firmatari della petizione nel caso di una petizione collettiva. Le petizioni che soddisfano i requisiti formali sono iscritte in un «ruolo generale» mentre le altre sono archiviate e il firmatario della petizione viene informato dei motivi di tale archiviazione. Le petizioni iscritte nel ruolo generale sono rinviate dal presidente del Parlamento alla commissione per le petizioni, che ne stabilisce «la ricevibilità o meno in base all'articolo 227 [TFUE]»; tale «ricevibilità» è acquisita se almeno un quarto dei membri della commissione per le petizioni vota in tal senso. Le petizioni considerate non ricevibili formano oggetto di una decisione motivata notificata al firmatario della petizione, al quale possono essere raccomandati «mezzi di ricorso alternativi».
- 20 Infine, deve essere rilevata la possibilità di cui si è dotato il Parlamento al paragrafo 13 del suddetto articolo 215 di prendere visione delle petizioni presentate da soggetti che non sono cittadini dell'Unione o che non vi abbiano la propria residenza o sede sociale, che la commissione per le petizioni «ritiene opportuno trattare».
- 21 L'articolo 216 del regolamento interno del Parlamento, nella sua versione attualmente in vigore, disciplina il seguito da dare alle petizioni esaminate dalla commissione per le petizioni «nel corso della sua normale attività», eventualmente in presenza del firmatario della petizione, al quale il diritto di parola è concesso a discrezione del presidente di tale commissione. La commissione per le petizioni può

decidere di elaborare una relazione di iniziativa o, d'intesa con la conferenza dei presidenti, una breve proposta di risoluzione. In taluni casi, essa è tenuta a collaborare con altre commissioni, può chiedere alla Commissione europea di assisterla e di decidere di organizzare missioni d'informazione nello Stato membro o nella regione cui si riferisce la petizione in questione. Essa può chiedere al presidente del Parlamento di trasmettere il suo parere o la sua raccomandazione alla Commissione, al Consiglio dell'Unione europea o all'autorità dello Stato membro in questione al fine di ottenere un intervento o una risposta. La commissione per le petizioni informa il Parlamento con periodicità semestrale sui risultati delle proprie deliberazioni e, in particolare, sulle misure che il Consiglio o la Commissione hanno adottato in relazione alle petizioni trasmesse loro. I firmatari della petizione sono informati della decisione adottata dalla commissione delle petizioni e dei motivi che la giustificano. Una volta concluso l'esame di una petizione ricevibile, quest'ultima è archiviata e il firmatario ne è informato.

- 22 Di conseguenza, 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 indirizzata e, pertanto, dal verificare se essa soddisfi i requisiti stabiliti all'articolo 227 TFUE.
- 23 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.
- 24 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.
- 25 Nel caso di specie, risulta dallo stesso tenore letterale della sentenza impugnata che il Parlamento, lungi dal disconoscere il diritto del ricorrente di indirizzargli una petizione, ha esaminato la petizione ricevuta, si è pronunciato sulla sua ricevibilità

ed ha deciso di trasmetterla per un ulteriore esame al direttore generale responsabile per il personale del Parlamento, dandole così il seguito da esso ritenuto opportuno.

- 26 Alla luce di quanto precede, ed atteso che gli altri motivi sono, di conseguenza, inoperanti, l'impugnazione deve essere respinta.

Sulle spese

- 27 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è infondata la Corte statuisce sulle spese. Conformemente all'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Parlamento ne ha fatto domanda, il ricorrente, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **Il sig. Peter Schönberger è condannato alle spese.**

Firme

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILO JÄÄSKINEN
presentate il 17 luglio 2014 (1)

Causa C-261/13 P

Peter Schönberger
contro
Parlamento europeo

«Impugnazione – Diritto di petizione al Parlamento europeo – Articoli 20 TFUE e 227 TFUE – Articolo 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Incompetenza della commissione per le petizioni a statuire sulle questioni sollevate – Decisione di archiviare la petizione – Ricorso di annullamento – Atto che produce effetti giuridici obbligatori tali da incidere sulla situazione giuridica di un individuo – Articolo 263 TFUE»

I – Introduzione

1. Secondo una relazione della commissione per le petizioni del Parlamento europeo (in prosieguo: la «commissione per le petizioni»), «[l]a petizione costituisce uno strumento importante in quanto consente che i cittadini siano ufficialmente ascoltati e le loro preoccupazioni prese in considerazione in seno alle istituzioni dell'[Unione]. Rappresenta pertanto un legame diretto tra i rappresentanti eletti e coloro di cui cerchiamo di servire gli interessi» (2). Come dimostrano le statistiche della commissione per le petizioni, tale strumento ha conosciuto in effetti un grande successo. Nel 2013, sono state registrate presso detta commissione più di 3 000 petizioni, con un incremento di oltre il 45% rispetto al 2012 e un raddoppio rispetto al 2011 (3).

2. Con la sua impugnazione, il sig. Schönberger (in prosieguo: il «ricorrente») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea Schönberger/Parlamento (T-186/11, EU:T:2013:111; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), che ha respinto in quanto irricevibile la domanda di annullamento della decisione della commissione per le petizioni, del 25 gennaio 2011, con cui è stato

concluso l'esame della petizione presentata dal ricorrente il 2 ottobre 2010 (4) (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

3. La presente causa verte quindi sull'interpretazione della portata del diritto di petizione, ai sensi degli articoli 20 TFUE e 227 TFUE, come confermato dall'articolo 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»). Per la prima volta, la Corte è chiamata a decidere 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.

4. Nelle presenti conclusioni, occorre pertanto analizzare l'esercizio del diritto di petizione alla luce della giurisprudenza elaborata finora dal Tribunale su questo tema, confrontandola con la giurisprudenza della Corte relativa alla nozione di atto impugnabile. Infatti, la sentenza impugnata rappresenta un'applicazione fedele della sentenza *Tegebauer/Parlamento* (5), nella quale il Tribunale ha dato un'interpretazione secondo cui la valutazione della ricevibilità di una petizione deve essere oggetto di sindacato giurisdizionale, in quanto una decisione di irricevibilità o di archiviazione senza seguito di una petizione è tale da incidere sull'essenza del diritto di petizione e costituisce, pertanto, una decisione suscettibile di ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE (6).

5. Innanzitutto, ritengo che, nella sentenza *Tegebauer/Parlamento* (EU:T:2011:466), il Tribunale abbia applicato in modo errato la nozione di atto impugnabile, e credo che tale errore derivi da un'interpretazione estensiva della portata del diritto di petizione. Orbene, a mio avviso, il diritto di petizione costituisce 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.

6. Di conseguenza, nelle presenti conclusioni, intendo suggerire alla Corte di invalidare la giurisprudenza *Tegebauer/Parlamento* (EU:T:2011:466), che costituisce il fondamento della sentenza impugnata. In ogni caso, al fine di garantire la certezza del diritto per gli individui, la Corte dovrebbe, nel quadro della presente impugnazione, adottare una posizione espressa rispetto alla giurisprudenza *Tegebauer/Parlamento* (EU:T:2011:466), invalidandola o confermandola. In quest'ultima ipotesi, il trattamento dell'impugnazione non presenterebbe molte difficoltà.

II – Contesto normativo

7. Il diritto di petizione è riconosciuto dagli articoli 20, lettera d), TFUE e 227 TFUE, in quanto particolare espressione della cittadinanza europea.

8. A termini dell'articolo 44 della Carta:

«Ogni cittadino dell'Unione nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di presentare una petizione al Parlamento europeo» (7).

9. Il trattamento delle petizioni è stato disciplinato dal Titolo VIII del regolamento del Parlamento europeo (in prosieguo: il «regolamento interno»). Le disposizioni applicabili *ratione temporis* nella presente causa sono gli articoli da 191 a 193 del regolamento interno (8). Va notato tuttavia che, a seguito della modifica del regolamento interno intervenuta nel 2011, dette disposizioni sono state modificate e si trovavano ormai negli articoli da 201 a 203 (in prosieguo: il «regolamento interno modificato») (9). Infine, a seguito di una modifica che ha avuto luogo nel luglio del 2014, il diritto di petizione è attualmente disciplinato dagli articoli da 215 a 218 del regolamento interno modificato nel corso dell'8ª legislatura (10). Quest'ultima modifica non ha tuttavia influenzato la formulazione delle disposizioni pertinenti rispetto al regolamento interno modificato.

10. L'articolo 191 del regolamento interno, intitolato «Diritto di petizione», prevede quanto segue:

«1. Qualsiasi cittadino dell'Unione europea, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento su una materia rientrante nel campo di attività dell'Unione europea e che lo (la) concerne direttamente.

(...)

6. Le petizioni dichiarate irricevibili dalla commissione sono archiviate. I firmatari vengono informati in merito alla decisione presa e ai motivi della stessa.

(...)».

11. L'articolo 192 del regolamento interno, intitolato «Esame delle petizioni», così dispone:

«1. Sulle petizioni che essa ha dichiarato ricevibili la commissione competente può decidere di elaborare relazioni o di pronunciarsi in altro modo. La commissione può, in particolare nel caso di petizioni aventi per oggetto una modifica delle disposizioni legislative in vigore, chiedere il parere di un'altra commissione, conformemente all'articolo 46.

(...)

3. Ai fini dell'esame delle petizioni o dell'accertamento dei fatti, la commissione può sentire i firmatari, tenere audizioni generali oppure inviare propri membri in loco.

(...)

7. Il Presidente del Parlamento comunica ai firmatari delle petizioni le decisioni adottate al riguardo e i motivi che le hanno ispirate».

12. Ai sensi dell'articolo 201, paragrafo 7, del regolamento interno modificato, le petizioni iscritte nel ruolo generale sono deferite dal presidente del Parlamento alla commissione competente, che deve stabilirne la ricevibilità o meno in base all'articolo 227 TFUE.

13. L'articolo 201, paragrafo 8, del regolamento interno modificato stabilisce quanto segue:

«Le petizioni dichiarate irricevibili dalla commissione sono archiviate. I firmatari sono informati in merito alla decisione presa e ai motivi della stessa. Ove possibile, possono essere raccomandati mezzi di ricorso alternativi».

14. L'articolo 203 bis del regolamento interno modificato, nella versione risultante dalla decisione del Parlamento europeo del 22 maggio 2012 (11), disciplina inoltre il trattamento dell'iniziativa dei cittadini.

III – Fatti, procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

15. Il ricorrente, ex funzionario del Parlamento europeo, ha contestato i punti di merito che gli sono stati attribuiti nel quadro dell'esercizio di promozione del 2005. A seguito della denuncia presentata il 15 novembre 2008 dal ricorrente, il Mediatore europeo ha constatato, con decisione del 13 luglio 2010, un atto di cattiva amministrazione del Parlamento, in quanto il presidente del Parlamento avrebbe dovuto pronunciarsi sul reclamo del ricorrente.

16. Il 2 ottobre 2010, il ricorrente ha rivolto, sulla base dell'articolo 227 TFUE, una petizione al Parlamento, in cui chiedeva a quest'ultimo di adottare misure per rimediare a quanto constatato dal Mediatore.

17. Con la decisione impugnata, il presidente della commissione per le petizioni si è rivolto al ricorrente nei termini seguenti: «[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». Di conseguenza, l'esame della petizione è stato chiuso.

18. Con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 26 marzo 2011, il sig. Schönberger ha chiesto l'annullamento della decisione impugnata in quanto la stessa ha concluso il trattamento della sua petizione senza procedere a un esame nel merito.

19. Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato il ricorso irricevibile. Basandosi sulla sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466), il Tribunale ha statuito che, in quanto la petizione del ricorrente è stata ritenuta ricevibile, la decisione impugnata non produceva effetti giuridici obbligatori tali da incidere sulla situazione giuridica del ricorrente. Per ulteriori dettagli, si rinvia alla sentenza impugnata.

IV – Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

20. Con la sua impugnazione, il sig. Schönberger chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata, di accogliere il ricorso proposto in primo grado, di annullare la decisione impugnata e di condannare il Parlamento europeo alle spese.

21. Nella sua comparsa di risposta, il Parlamento chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare il ricorrente alle spese.

V – Sull'esame dell'impugnazione

22. A sostegno della sua impugnazione, il ricorrente solleva sei censure (12), vertenti in primo luogo sul disconoscimento dei fatti (13), in secondo luogo sul disconoscimento dell'ambito di applicazione del diritto fondamentale di petizione (14), in terzo luogo sul difetto di motivazione e sulla mancanza di logica che vizierebbero la sentenza impugnata (15), in quarto luogo su un errore di valutazione dovuto a un'applicazione errata della sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466)(16), in quinto luogo su un difetto di motivazione relativo al mancato esame dell'assenza di motivazione della decisione impugnata (17), e in sesto luogo sull'incompletezza dell'esame dei fatti (18).

23. A tal riguardo, propongo di raggruppare tali censure in due motivi, in ragione del collegamento che si può ravvisare tra esse. Così, il primo motivo comprenderà le censure relative alla portata del diritto di petizione (riprese dalla seconda, terza e quarta censura dell'impugnazione), mentre il secondo motivo comprenderà le censure di ordine procedurale (riprese dalla prima, quinta e sesta censura dell'impugnazione).

24. Poiché la risposta agli argomenti relativi alla sostanza del diritto di petizione nonché alla portata della sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466) è determinante ai fini dell'esame della presente impugnazione, propongo di cominciare con l'esame di tale motivo.

VI – Sulla portata del diritto di petizione (primo motivo, che ingloba la seconda, la terza e la quarta censura dell'impugnazione)

A – Argomenti delle parti

25. Con le censure raggruppate nel primo motivo, il ricorrente solleva contestazioni sull'ambito di applicazione del diritto di petizione. In primo luogo,

menzionando il punto 18 della sentenza impugnata, il ricorrente contesta al Tribunale di aver statuito che soltanto una decisione che dichiari irricevibile una petizione può limitare l'esercizio del diritto di petizione. In tal modo, l'ambito di applicazione del diritto di petizione sarebbe stato limitato a torto alla questione della ricevibilità delle petizioni. Invece, il Parlamento sarebbe tenuto non soltanto ad esaminare la ricevibilità di una petizione, ma anche ad analizzare il merito delle petizioni considerate ricevibili. Il rifiuto di esaminare una petizione nel merito impedirebbe l'esercizio di tale diritto in quanto il firmatario della petizione si vedrebbe privato della possibilità di contribuire al miglioramento del diritto dell'Unione e di partecipare alla vita democratica dell'Unione ai sensi degli articoli 10, paragrafo 3, TUE e 24, secondo comma, TFUE.

26. In secondo luogo, il ricorrente contesta al Tribunale di aver seguito un ragionamento illogico nell'affermare, da una parte, che, in materia di petizioni, il Parlamento non adotta mai atti vincolanti e, dall'altra, che la decisione con cui una petizione è dichiarata irricevibile o è archiviata senza seguito può essere oggetto di un ricorso di annullamento (19). In terzo luogo, il ricorrente contesta l'applicazione, da parte del Tribunale, della sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466) ai punti 16, 17 e 19 della sentenza impugnata.

27. Dal canto suo, il Parlamento europeo respinge tutte le censure sollevate. In particolare, esso sottolinea che il diritto di petizione, data la sua natura extragiudiziale, garantisce soltanto il diritto di rivolgersi al Parlamento, preservando al contempo la libertà politica di quest'ultimo di dar seguito o meno a una petizione. Il Parlamento sostiene che né il diritto di petizione sancito dal diritto primario, né le disposizioni del regolamento interno consentono di concludere che il firmatario di una petizione dispone di particolari diritti procedurali ai fini dell'esercizio effettivo del diritto di petizione. Peraltro, esso condivide l'analisi derivante dalla sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466).

B – *Sul diritto di petizione nel diritto dell'Unione*

1. Sull'esercizio del diritto di petizione

28. Come ho già rilevato, la facoltà di presentare una petizione costituisce uno strumento di partecipazione diretta alle funzioni politiche esercitate dai rappresentanti dei popoli dell'Unione. Tuttavia, poiché questa è la prima volta che la Corte è invitata ad esaminare il diritto di petizione nella sua interezza, mi sembra utile esporre un'analisi dettagliata di tale strumento.

29. Il diritto di petizione al Parlamento non è stato previsto dai trattati istitutivi (20), ma, in seguito alle prime elezioni a suffragio universale, il Parlamento ha modificato nel 1981 il proprio regolamento di procedura e ha riconosciuto ufficialmente la facoltà di presentare petizioni (21), facoltà che è stata successivamente rafforzata da una dichiarazione interistituzionale nel 1989 (22). È solo con l'entrata in vigore del trattato di Maastricht che il diritto di petizione al

Parlamento è stato riconosciuto nel trattato e ha acquisito finalmente lo status di diritto fondamentale incluso nell'articolo 44 della Carta (23).

30. Il diritto di petizione (24) è stato quindi concepito inizialmente come uno strumento legato alla cittadinanza europea (25). Il diritto di rivolgere una petizione al Parlamento, sancito dagli articoli 20, lettera d), TFUE, 24, paragrafo 2, TFUE e 227 TFUE, e il diritto di presentare una denuncia al Mediatore europeo, conformemente all'articolo 228 TFUE, rappresentano mezzi che consentono ai cittadini europei di esercitare i loro diritti civili democratici diretti. L'iniziativa dei cittadini europei, istituita dal trattato di Lisbona conformemente all'articolo 11, paragrafo 4, TUE (26), costituisce uno strumento analogo.

31. Strumento fondamentale di partecipazione e controllo democratici da parte dei cittadini, il diritto di petizione migliora quindi la capacità di risposta del Parlamento nei confronti dei cittadini e dei residenti dell'Unione, offrendo nel contempo alle persone un meccanismo aperto, democratico e trasparente per ottenere, ove legittimo e giustificato, una soluzione extragiudiziale alle loro denunce (27).

32. È vero che nessun atto ha definito la petizione in quanto tale. Tuttavia, il Parlamento si è impegnato in tal senso, proponendo che quest'ultima comprenda «qualunque reclamo, richiesta di parere o invito ad attivarsi, e reazioni riguardo alle sue risoluzioni o a decisioni prese da altre istituzioni od organi della Comunità che gli vengano trasmesse da persone fisiche o associazioni» (28). Mentre tale definizione non è stata adottata ufficialmente, nelle relazioni della commissione per le petizioni, queste ultime sono definite come «richieste d'intervento o inviti ad attivarsi, a cambiare politica o richieste di parere presentate al Parlamento». Infine, rilevo che, in una relazione del 2001 (29), è stato presentato un progetto di rafforzamento del diritto di petizione contestualmente a una revisione del trattato, che non ha avuto un particolare seguito.

33. A titolo comparativo, secondo le mie informazioni, in diversi Stati membri il diritto di petizione è un diritto costituzionale (Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Romania) o fondamentale (Repubblica Ceca, Germania (30)). Tuttavia, è difficile dare una definizione generale del diritto di petizione. Secondo le tradizioni nazionali, la petizione può includere un suggerimento, un'informazione o un'iniziativa, esprimendo istanze o doglianze (31). Sebbene alcuni Stati membri non conoscano uno strumento che consenta ai loro cittadini di investire il Parlamento di una questione qualsiasi (Repubblica di Finlandia, Regno di Svezia), questi ultimi dispongono di altri mezzi per entrare in contatto con i deputati, come le lettere indirizzate al Parlamento (32).

34. Nel diritto dell'Unione, l'esercizio del diritto di petizione è stato esteso a ogni persona fisica che risieda nell'Unione e a ogni persona giuridica che abbia la sede sociale in uno Stato membro. Tuttavia, a seguito di una modifica al regolamento interno intervenuta nel 2011, il ricorso alle petizioni è stato concesso anche alle persone fisiche o giuridiche che non siano cittadini dell'Unione e che non risiedano

o non abbiano la sede sociale in uno Stato membro (33). Di conseguenza, la petizione non è più strettamente legata alla cittadinanza dell'Unione (34). Inoltre, le petizioni possono essere firmate da milioni di persone, che devono essere rappresentate da uno dei firmatari (35).

35. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 227 TFUE, la possibilità di presentare una petizione è limitata alle materie che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Pertanto, il diritto di petizione gioca un ruolo nel quadro della concezione e del rispetto del diritto dell'Unione.

36. Da una parte, le petizioni ispirano il lavoro di altre commissioni del Parlamento, competenti nel merito per la redazione di atti legislativi in determinati campi. Il Parlamento può anche adottare successivamente risoluzioni in ambiti vari e politicamente sensibili (36).

37. D'altra parte, la petizione costituisce una forma di controllo a posteriori dell'applicazione del diritto dell'Unione da parte dei cittadini di quest'ultima. Infatti, le petizioni sono una fonte di informazioni preziosa per individuare le violazioni del diritto dell'Unione (37), soprattutto nei settori dell'ambiente, del mercato interno, negli ambiti connessi al riconoscimento delle qualifiche professionali, nel settore dei servizi finanziari (38) e soprattutto in materia di violazione dei diritti fondamentali (39). In molti casi, il deposito di una petizione che coincide con la presentazione simultanea di una denuncia alla Commissione europea può portare all'avvio di un procedimento per inadempimento o di un ricorso per carenza (40). Le statistiche dimostrano che tra un quarto e un terzo delle petizioni è collegato a procedimenti di infrazione o ne è alla base (41). Tuttavia, la questione del seguito da dare alle denunce e alle petizioni non rientra nell'oggetto della presente causa (42).

2. Sulla procedura di esame delle petizioni

38. Le modalità di esercizio del diritto di petizione sono disciplinate dagli articoli da 201 a 203 del regolamento interno modificato (43) (nella sua ultima versione) (44). Alla luce di tali disposizioni, mi sembra incontestabile che il Parlamento si sforzi di instaurare una procedura trasparente ed equa che consenta agli aventi diritto di esercitare il proprio diritto di petizione (45).

39. Conformemente alle disposizioni vigenti, le petizioni che soddisfano le condizioni di ricevibilità formale (46) sono iscritte nel ruolo generale nell'ordine in cui sono pervenute. Le petizioni che non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 201, paragrafo 2, del regolamento interno modificato sono archiviate e il motivo dell'archiviazione è comunicato ai firmatari. Pur ammettendo che le petizioni non registrate e quelle irricevibili appartengono a due categorie distinte (47), la differenza tra di esse non è facile da determinare alla luce delle relazioni della commissione per le petizioni (48).

40. Le domande iscritte sono trasmesse alla commissione per le petizioni che ne verifica la ricevibilità sostanziale alla luce dell'articolo 227 TFUE, a norma del quale

ogni persona ha il diritto di presentare una petizione su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che la concerne direttamente.

41. Le petizioni dichiarate irricevibili in tale fase sono archiviate. Il regolamento interno modificato prevede inoltre una votazione nel caso in cui i membri della commissione per le petizioni non raggiungano un consenso unanime sulla ricevibilità della petizione. In ogni caso, al firmatario è notificata una decisione di irricevibilità motivata, spesso accompagnata dal suggerimento di rivolgersi all'organo nazionale o internazionale competente (49). A tal riguardo, l'articolo 201, paragrafo 8, di detto regolamento prevede la possibilità di raccomandare mezzi di ricorso alternativi.

42. Tra le richieste ricevibili, figurano quelle chiuse con risposta immediata o quelle inviate per analisi ad altre istituzioni od organi, per parere o per informazione. La commissione per le petizioni chiede quindi generalmente alla Commissione di fornirle tutte le informazioni pertinenti o il suo parere sulle questioni sollevate dal firmatario.

43. Dalla lettura delle disposizioni che disciplinano l'esame delle petizioni, risulta chiaro che le competenze della commissione per le petizioni sono in realtà piuttosto limitate. Infatti, tale commissione «non è un organismo giudiziario che può decidere nel merito di un caso o alla correttezza di una decisione politica adottata dall'autorità di uno Stato membro. La commissione non ha nemmeno poteri esecutivi» (50).

44. Al contrario, è chiaro che la commissione per le petizioni gode di una certa libertà di valutazione in ordine al seguito da dare a una petizione. Peraltro, la decisione sulla ricevibilità di una petizione può anche avere un carattere discrezionale, nonostante il legame instaurato con l'articolo 227 TFUE. È certamente vero che quest'ultima disposizione esige che, affinché una petizione sia ricevibile, essa verta su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e riguardi direttamente il firmatario. Tuttavia, al di là di tali esigenze formali, dall'articolo 201, paragrafo 7, del regolamento interno modificato emerge che, qualora la commissione per le petizioni non raggiunga un consenso unanime sulla ricevibilità della petizione, quest'ultima è dichiarata ricevibile su richiesta di almeno un quarto dei membri della commissione.

45. Infine, ricordo che la commissione per le petizioni considera che «il processo delle petizioni può e deve continuare a integrare altri meccanismi di ricorso disponibili per i cittadini, come la presentazione di denunce presso la Commissione o il Mediatore europeo» (51). La commissione per le petizioni, così come altri organi, istituzioni e strumenti quali le commissioni d'inchiesta, l'iniziativa dei cittadini europei e il Mediatore europeo, svolge un ruolo autonomo e ben definito come punto di contatto per ciascun cittadino (52).

46. Ciò mi porta ad esaminare la problematica della nozione di atto impugnabile, come è stata interpretata dal Tribunale nella sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466) e che lo ha condotto, nella sentenza impugnata, a dichiarare

irricevibile il ricorso in quanto, con la decisione impugnata, la petizione era stata giudicata ricevibile.

C – *Sugli effetti giuridici dell'esercizio del diritto di petizione alla luce dell'articolo 263 TFUE*

1. Sulla nozione di atto che produce effetti giuridici

47. Secondo giurisprudenza costante, il ricorso di annullamento è ammesso nei confronti di tutti i provvedimenti delle istituzioni intesi alla produzione di effetti giuridici, a prescindere dalla loro natura giuridica o dalla loro forma. In particolare, sono considerati impugnabili, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, tutti i provvedimenti che producono effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in maniera rilevante la sua situazione giuridica (53). Al contrario, sono irricevibili i ricorsi diretti contro atti che costituiscono soltanto misure d'ordine interno all'amministrazione e che non creano di conseguenza effetti all'esterno di quest'ultima (54).

48. Poiché nel caso di specie si tratta di un atto adottato dal Parlamento, va ricordato che, nella sentenza *Les Verts/Parlamento*, la Corte ha confermato che il ricorso di annullamento può essere diretto contro gli atti del Parlamento destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi (55). Secondo giurisprudenza costante, gli atti che riguardano soltanto l'organizzazione interna dei lavori del Parlamento non possono tuttavia costituire oggetto di un ricorso di annullamento (56).

49. Così, la Corte ha statuito che la constatazione del presidente del Parlamento, secondo cui la procedura di bilancio è stata conclusa, rientra tra gli atti idonei a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi (57). La Corte ha inoltre dichiarato ricevibile un ricorso contro la regolamentazione relativa all'indennità transitoria di fine mandato per i deputati del Parlamento (58). La via del controllo giudiziario è stata aperta anche nel caso di una risoluzione del Parlamento che designava il personale incaricato di determinate attività (59).

50. Per contro, la Corte ha statuito che gli atti relativi alla costituzione delle commissioni d'inchiesta del Parlamento riguardano soltanto l'organizzazione interna dei lavori del Parlamento (60). Analogamente, la Corte ha dichiarato che le delegazioni interparlamentari hanno solo competenza d'informazione e di contatto e che gli atti relativi alla designazione dei loro membri e all'elezione del loro presidente non sono atti impugnabili (61). Ancora, la Corte ha statuito che una lettera di un'istituzione inviata in risposta a una domanda formulata dal suo destinatario non costituisce un atto suscettibile di ricorso di annullamento (62). La Corte ha inoltre rinviato al merito l'esame della ricevibilità del ricorso contro gli atti del Parlamento (63).

51. Per quanto riguarda il caso di specie, in considerazione delle caratteristiche del diritto di petizione quale strumento di dialogo politico rientrante nella responsabilità del Parlamento, si potrebbe ammettere che le decisioni adottate dalla

commissione per le petizioni siano, a prima vista, assimilabili agli atti di organizzazione interna del Parlamento, adottati nel quadro dei suoi lavori politici. A seguito di tale constatazione, occorre tuttavia esaminare gli effetti delle decisioni della commissione per le petizioni nei confronti dei terzi, come risultano dalla sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466).

2. Sugli effetti delle decisioni della commissione per le petizioni

a) Sulla sentenza Tegebauer/Parlamento

52. Innanzitutto, contrariamente a quanto afferma il ricorrente, è pacifico che la sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466) non conferisce a tutte le decisioni della commissione per le petizioni la qualità di decisioni impugnabili, il che renderebbe possibile il controllo da parte del giudice dell'Unione.

53. Invece, la Corte ha dichiarato in tale sentenza che «sebbene il seguito dato dal Parlamento a una petizione dichiarata ricevibile non sia suscettibile di controllo da parte del giudice dell'Unione, in quanto il Parlamento gode a tal riguardo di un'assoluta libertà di valutazione di natura politica, la valutazione della ricevibilità di una petizione può tuttavia essere oggetto di un controllo giurisdizionale, poiché quest'ultimo costituisce l'unica garanzia dell'effettività del diritto a presentare una petizione riconosciuto dall'articolo 194 CE. Infatti, una decisione di irricevibilità e di archiviazione senza seguito di una petizione da parte della commissione per le petizioni è idonea ad incidere sull'essenza stessa del diritto dei cittadini a presentare una petizione quale sancito dal trattato e costituisce pertanto una decisione che può essere oggetto di un ricorso di annullamento».

54. Nel caso di specie, dalla sentenza impugnata risulta che il Tribunale ha applicato il principio secondo cui possono essere oggetto di un ricorso di annullamento soltanto le decisioni della commissione per le petizioni che dichiarano irricevibili le domande.

55. Orbene, secondo il ricorrente, tale conclusione sarebbe viziata da un errore di logica in quanto, da una parte, la giurisprudenza del Tribunale lascia un ampio margine di discrezionalità riguardo alla fondatezza delle petizioni e al seguito che occorre dar loro e, dall'altra, conferisce ad alcune di tali decisioni la natura di atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

56. In effetti, sia per i motivi già esposti e relativi alle caratteristiche dello strumento della petizione nel diritto dell'Unione, sia per i motivi che seguono, ritengo che la sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466) sia viziata da una contraddizione. Infatti, a mio avviso, nessun tipo di decisione della commissione per le petizioni è idoneo a modificare in maniera rilevante la situazione giuridica del firmatario.

b) Sui profili della nozione del «diritto» di petizione

57. In primo luogo, va ricordato che, al fine di analizzare gli effetti giuridici di un qualsiasi atto del diritto dell'Unione, occorre considerare innanzitutto la sua sostanza e la sua natura, piuttosto che la sua denominazione o la sua forma. Lo stesso deve valere per il diritto di petizione. Pertanto, è errato partire dal principio che l'uso del termine «diritto» comporti automaticamente l'esistenza di un diritto soggettivo.

58. A tal proposito, per quanto riguarda il fatto che il diritto di petizione sia enunciato nella Carta e costituisca un diritto fondamentale, è sufficiente rinviare all'articolo 52 della Carta, che prevede, al paragrafo 5, una distinzione tra diritti e principi (64). Tuttavia, nonostante la loro denominazione nella Carta, alcuni «diritti» enunciati in essa non sono considerati diritti individuali. Come dimostra la sentenza *Association de médiation sociale* (65), «il diritto all'informazione e alla consultazione», di cui all'articolo 27 della Carta, è stato elevato a «principio», ai sensi della Carta. Infatti, tale disposizione non definisce una situazione giuridica soggettiva, ma impone ai poteri pubblici di definire un contenuto oggettivo (l'informazione e la consultazione dei lavoratori) e taluni obiettivi (l'effettività dell'informazione, la rappresentatività in funzione dei livelli, e ciò in tempo utile) (66).

59. Inoltre, il diritto dell'Unione conosce diversi strumenti extragiudiziali che sono denominati «diritti» senza che diano luogo a un controllo giurisdizionale.

60. Ad esempio, i cittadini hanno il diritto di presentare un reclamo se ritengono che la Commissione europea non rispetti il codice di buona condotta amministrativa (67). L'unico mezzo di ricorso previsto consiste nella facoltà, per l'autore del reclamo, di chiedere al segretario generale della Commissione un riesame del proprio reclamo. Tale codice prevede anche la possibilità di rivolgersi al Mediatore europeo. Peraltro, la Commissione ha anche stabilito i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione del pubblico (68), senza tuttavia accompagnarli, a favore degli individui, con il diritto di contestare in sede giudiziaria le decisioni adottate in violazione di tali principi e norme.

61. Inoltre, benché tale diritto non sia disciplinato da uno specifico atto giuridico, i cittadini hanno il diritto di denunciare alla Commissione una violazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro. È pacifico, tuttavia, che gli individui non sono legittimati ad impugnare il rifiuto della Commissione di avviare un procedimento per inadempimento contro uno Stato membro (69). Se un denunciante ritiene che, in occasione del trattamento della sua denuncia, vi sia stata cattiva amministrazione da parte della Commissione, può presentare un ricorso al Mediatore (70).

62. A tal riguardo, nell'impugnazione attualmente in esame, il ricorrente evoca il rischio di una violazione di un diritto fondamentale o, in ogni caso, dell'esercizio di tale diritto sotto il profilo delle garanzie procedurali di cui sarebbe stato munito. Una siffatta violazione potrebbe portare a incidere in maniera rilevante sulla situazione giuridica del firmatario.

63. È pacifico, infatti, che il principio di una tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950(71), e ribadito dall'articolo 47 della Carta.

64. Rilevo tuttavia che tale principio rinviene la sua origine nella constatazione secondo cui «l'esistenza di un rimedio di natura giurisdizionale contro qualsiasi decisione di un'autorità nazionale con cui viene rifiutato il beneficio di [un] diritto è essenziale per assicurare al singolo la tutela effettiva del suo diritto» (72). L'assenza di una tutela giuridica efficace equivale quindi alla violazione di un diritto garantito.

65. Ora, non è così per il diritto di petizione. Infatti, nel caso in cui una petizione sia oggetto di una decisione di irricevibilità, di archiviazione, di trasmissione a un'altra istituzione o di chiusura della procedura con risposta, non vi è dubbio che non si verifichi alcuna limitazione o rifiuto di concedere un diritto riconosciuto, che comporti la necessità di una tutela giurisdizionale. Al contrario, in tale ipotesi, il diritto di esercitare il diritto di petizione è pienamente rispettato, poiché il ricorrente ha potuto presentare la propria domanda, è stato informato sulle fasi procedurali interne al Parlamento e ha ricevuto una risposta alla propria domanda.

66. Nello stesso ordine di idee, rilevo che, se la domanda del firmatario non viene accolta, egli può ripresentare una petizione al Parlamento, il quale – a seguito di una valutazione politica eventualmente diversa – può liberamente adottare una decisione opposta su tale petizione. In tale contesto, è importante ricordare che il Parlamento ha ampliato l'ambito delle petizioni ricevibili ai sensi del trattato. Inoltre, esso può prendere in generale una posizione politica su materie che non rientrano nella competenza dell'Unione. Ora, le prese di posizione della commissione per le petizioni non hanno alcuna autorità negativa o positiva di cosa giudicata. Inoltre, il firmatario ha facoltà di rivolgersi successivamente al Mediatore e alla Commissione.

c) Sulla giurisprudenza relativa alle denunce

67. In secondo luogo, al fine di individuare le origini dell'errore da cui mi sembra viziata la distinzione posta dal Tribunale nella sentenza *Tegebauer/Parlamento* (EU:T:2011:466) e che è stata applicata nella sentenza attualmente impugnata, occorre far riferimento alle norme relative ai poteri delle autorità investite di domande informali o di denunce nel diritto dell'Unione.

68. Così, da una parte, l'esempio più classico si può rinvenire nella giurisprudenza relativa alle competenze della Commissione, che è dotata di poteri vincolanti in materia di denunce nel diritto della concorrenza. Infatti, la Corte ha già dichiarato che, sebbene la Commissione non sia tenuta ad adottare una decisione che accerti un'infrazione alle regole di concorrenza né a istruire una denuncia ricevuta a norma del regolamento [n. 17 – divenuto 1/2003 (73)], essa è tuttavia tenuta a esaminare con attenzione i motivi di fatto e di diritto sollevati dal denunciante per verificare la

sussistenza di un comportamento anticoncorrenziale. Inoltre, in caso di archiviazione della pratica, la Commissione è tenuta a motivare la propria decisione per consentire al Tribunale di verificare se essa abbia commesso errori di fatto o di diritto o un eventuale sviamento di potere (74).

69. In tali circostanze, la Corte ha statuito che *un'istituzione dotata del potere di constatare una violazione e di punirla e che può essere adita da privati con denuncia*, come è il caso della Commissione in materia di diritto della concorrenza, adotta necessariamente un atto che produce effetti giuridici allorché essa pone fine all'indagine avviata in seguito a questa denuncia (75) (il corsivo è mio).

70. Orbene, è evidente che, data la finalità ben distinta della regolamentazione economica in questione nonché il ruolo svolto dalla Commissione in tale contesto, la giurisprudenza in materia di concorrenza non può costituire affatto un punto di riferimento in materia di diritto di petizione. La distinzione posta dalla sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466) sembra tuttavia seguire tale logica. Peraltro, il riferimento fatto dal ricorrente alla sentenza Rendo e a./Commissione (76) in materia di concorrenza è non soltanto inapplicabile in materia di petizioni, ma anche errato, poiché la sentenza Rendo non ha confermato che ogni limitazione di un diritto produce necessariamente effetti giuridici (77).

71. D'altra parte, l'esempio esattamente opposto è quello delle competenze del Mediatore, che non ha il potere di adottare misure vincolanti (78). Pur ammettendo che tale giurisprudenza non risponde pienamente alle questioni sollevate nel caso di specie, sarebbe utile stabilire un parallelo tra la valutazione delle decisioni adottate dalla commissione per le petizioni e gli atti adottati dal Mediatore nel quadro dell'esame delle denunce che gli vengono presentate ai sensi dell'articolo 228 TFUE.

72. In particolare, si è statuito che la relazione del Mediatore che constati un caso di cattiva amministrazione non produce, per definizione, alcun effetto giuridico nei confronti dei terzi ai sensi dell'articolo 230 CE e non impegna neanche il Parlamento, il quale è libero di decidere, nell'ambito dell'esercizio dei poteri conferitigli dal trattato, sul seguito da darvi. Lo stesso vale, a maggior ragione, per la relazione annuale che il Mediatore deve inoltre presentare al Parlamento alla fine di ogni sessione annuale e che verte sui risultati complessivi delle sue indagini (79). Così, la decisione motivata del Mediatore, che conclude l'esame nel merito di una denuncia con l'archiviazione della stessa, non costituisce un atto impugnabile mediante il ricorso di annullamento, poiché tale decisione non produce effetti giuridici nei confronti di terzi (80).

73. Date le competenze della commissione per le petizioni, è quindi giustificato ritenere che non le incomba alcun obbligo di risultato, al pari del Mediatore (81). Inoltre, in considerazione delle caratteristiche del diritto di petizione sopra descritte, tale principio dovrebbe applicarsi alle decisioni di irricevibilità o di archiviazione senza esame della petizione.

d) Sulla sostanza del diritto di petizione

74. In terzo luogo, non ritengo che il diritto di petizione nel diritto dell'Unione possa riflettere o debba ispirarsi al modello delle petizioni vigente in diversi Stati membri. In base alle informazioni di cui dispongo, solo la Repubblica federale di Germania (82), il Regno di Spagna (83) e le collettività territoriali d'oltremare francesi (84) hanno previsto un controllo giurisdizionale delle decisioni adottate a seguito di una petizione. Tuttavia, secondo le mie fonti, anche nel diritto tedesco le decisioni adottate in risposta a una petizione non sono considerate come «atti amministrativi», poiché non producono effetti giuridici nei confronti del firmatario (85).

75. Orbene, il diritto di petizione nel diritto dell'Unione deve essere considerato come un concetto autonomo e, al fine di rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 263 TFUE, deve soddisfare i criteri stabiliti dalla giurisprudenza relativa alla nozione di atto idoneo a modificare in maniera rilevante la situazione giuridica del firmatario. Inoltre, ricordo che, nel quadro del controllo di legittimità fondato sugli articoli 263 TFUE e 265 TFUE, il giudice dell'Unione non è competente a emettere ingiunzioni nei confronti delle istituzioni e degli organi dell'Unione (86).

76. Infatti, l'istituzione del diritto di petizione rientra in linea di principio nella responsabilità esclusiva del Parlamento, in qualità di garante degli interessi dei suoi elettori. Mi preme sottolineare che l'esercizio del diritto di petizione al Parlamento non si iscrive nel quadro delle attività di un organo amministrativo, ma rientra tra le attività di un organo politico. Ciò implica che i cittadini possano controllare e sanzionare le decisioni adottate dal Parlamento in occasione delle elezioni europee.

77. I diversi tipi di risposte che la commissione per le petizioni può adottare rispetto a una petizione, compresa la trasmissione a un altro organo dati i limiti del suo mandato, non possono quindi essere assimilati a un rifiuto da parte di un organo amministrativo, poiché la commissione per le petizioni è un'articolazione di un organo rappresentativo di natura politica.

78. Pertanto, propongo di considerare che la sostanza del diritto di petizione consiste nella possibilità di portare ufficialmente a conoscenza del Parlamento alcune questioni, senza che al richiedente sia conferito il diritto di rivendicare direttamente una protezione giuridica. Non si tratta di un diritto individuale destinato a produrre effetti giuridici sulla situazione di un firmatario, ma di uno strumento politico di partecipazione alla vita democratica.

79. Infatti, la possibilità per i cittadini di inviare lettere o altri scritti al Parlamento e ai deputati non dipende affatto da un diritto formale di petizione. Per tale ragione, ritengo che, dal punto di vista costituzionale, la funzione di detto strumento equivalga a un'autorizzazione del Parlamento ad essere investito formalmente di iniziative che non provengano né dalla Commissione, né dai suoi deputati, gruppi o commissioni (87).

80. Il corollario del diritto di petizione corrisponde quindi all'obbligo per il Parlamento di istituire meccanismi tali da consentire ai richiedenti di accedere al

Parlamento secondo procedure efficaci e trasparenti. Soltanto l'istituzione di tali meccanismi può dunque essere soggetta al controllo del giudice dell'Unione mediante un ricorso per carenza ai sensi dell'articolo 265 TFUE.

81. A tal riguardo, sono propenso a ritenere che il controllo del giudice dell'Unione sia necessario solo nel caso in cui il Parlamento adotti un atteggiamento che rifletta una violazione grave e persistente del diritto di petizione, mettendo in discussione l'applicazione dello strumento delle petizioni in quanto tale, specialmente in caso di rifiuto di ricevere petizioni o in caso di mancata risposta alle petizioni. Infatti, un tale atteggiamento costituirebbe una violazione dell'obbligo che incombe al Parlamento ai sensi degli articoli 20 TFUE, 227 TFUE e 44 della Carta. In tale ipotesi, a seguito di una denuncia di un privato, la Commissione, in quanto custode dei trattati, dovrebbe intervenire ai sensi dell'articolo 265 TFUE.

82. In ogni caso, non è esclusa l'applicazione per analogia della soluzione che la Corte ha elaborato nell'ambito della giurisprudenza relativa alle decisioni del Mediatore, nonostante l'approccio secondo cui il diritto di petizione non costituisce un diritto soggettivo. Secondo tale giurisprudenza, in circostanze del tutto eccezionali, un cittadino potrebbe dimostrare che la commissione per le petizioni ha commesso, nell'esercizio delle sue funzioni, una violazione sufficientemente rilevante del diritto dell'Unione, tale da causare un danno al cittadino interessato (88).

83. In considerazione di tutto quanto precede, ritengo che la sentenza Tegebauer/Parlamento (EU:T:2011:466) sia basata su un'errata interpretazione della portata del diritto di petizione ai sensi degli articoli 20 TFUE e 227 TFUE, in quanto attribuisce alle decisioni di irricevibilità e di archiviazione di una petizione il carattere di decisioni impugnabili.

84. Pertanto, applicando detta giurisprudenza, il Tribunale ha commesso un errore di diritto nella sentenza impugnata.

85. Tuttavia, tale errore non ha alcuna conseguenza sul dispositivo della sentenza impugnata. Infatti, l'errore di diritto commesso dal Tribunale non comporta l'annullamento della sentenza impugnata qualora il dispositivo della stessa appaia fondato per altri motivi di diritto (89). Propongo pertanto alla Corte di procedere a una sostituzione dei motivi, nel senso che il controllo giurisdizionale deve essere escluso rispetto a tutte le decisioni della commissione per le petizioni del Parlamento, in quanto tali decisioni non costituiscono atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

VII – Sul secondo motivo (la prima, la quinta e la sesta censura dell'impugnazione)

86. In considerazione di quanto precede, non è necessario esaminare le restanti censure dell'impugnazione, che sono peraltro considerate manifestamente

irricevibili nelle osservazioni del Parlamento. La seguente analisi è quindi esposta in via subordinata.

87. Con la sua prima censura, il ricorrente contesta al Tribunale di aver ignorato il fatto che la petizione del ricorrente non sia stata esaminata nel merito dalla commissione per le petizioni. Tale snaturamento dei fatti avrebbe portato il Tribunale a concludere erroneamente che il diritto di petizione non è stato violato nel caso di specie.

88. A tal riguardo, va ricordato che, anche se la Corte, nel contesto dell'impugnazione, non è competente ad accertare i fatti né, in linea di principio, ad esaminare le prove sulle quali il Tribunale ha basato il proprio accertamento di questi ultimi, il potere di controllo della Corte sugli accertamenti di fatto compiuti dal Tribunale si estende, in particolare, all'inesattezza materiale di tali accertamenti risultante dai documenti del fascicolo, allo snaturamento degli elementi di prova, alla qualificazione giuridica di questi ultimi e alla questione se siano state rispettate le disposizioni in materia di onere e di produzione della prova (90).

89. Orbene, il confronto tra il punto 3 della sentenza impugnata e la risposta contenuta nella decisione impugnata non consente di constatare alcuno snaturamento né alcuna inesattezza materiale. Pur ammettendo che il Tribunale non abbia riprodotto testualmente la lettera del presidente della commissione per le petizioni, dalla sentenza impugnata si può dedurre chiaramente che la commissione non ha esaminato la domanda del ricorrente. In ogni caso, dall'intera sentenza impugnata risulta che il Tribunale ha correttamente identificato la petizione in questione come ricevibile, il che lo ha portato a sottolineare giustamente che il seguito da dare a una petizione rientra esclusivamente nella valutazione del Parlamento, il quale non è tenuto ad adottare un atto specifico nei confronti del firmatario. Di conseguenza, questo argomento è manifestamente infondato.

90. Con la quinta censura dell'impugnazione, il ricorrente contesta al Tribunale un difetto di motivazione. Secondo il ricorrente, nella sentenza impugnata il Tribunale si sarebbe astenuto a torto dall'esaminare se, nell'adottare la decisione impugnata, il Parlamento avesse violato l'obbligo di motivazione nonostante la censura sollevata in primo grado dal ricorrente. Ora, poiché propongo di considerare che la decisione impugnata non costituisca un atto impugnabile, ogni analisi a tal riguardo sarebbe superflua e tale censura dovrebbe essere respinta in quanto manifestamente irricevibile.

91. Con la sesta censura dell'impugnazione, il ricorrente contesta al Tribunale un esame incompleto dei fatti in quanto esso non avrebbe verificato se il ricorrente abbia avuto la possibilità di esporre le proprie ragioni dinanzi alla commissione per le petizioni. Alla luce della giurisprudenza richiamata al paragrafo 88 delle presenti conclusioni, tale censura deve essere respinta in quanto manifestamente irricevibile. In ogni caso, poiché propongo di dichiarare irricevibile il ricorso contro la decisione impugnata, dato che anche il Tribunale ha fondato correttamente la sentenza

impugnata sull'irricevibilità della domanda del ricorrente, esso non era tenuto ad esaminare lo svolgimento della procedura dinanzi alla commissione per le petizioni.

VIII – Conclusione

92. Propongo alla Corte di:

- respingere l'impugnazione, procedendo a una sostituzione della motivazione della sentenza impugnata;
- condannare il ricorrente alle spese e far sostenere al Parlamento europeo le proprie spese.

1 – Lingua originale: il francese.

2 – Relazione sulle deliberazioni della commissione per le petizioni nell'anno parlamentare 1999/2000, A5-0162/2000,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REP+ORT+A5-2000-0162+0+DOC+PDF+V0//IT>

3 – Relazione sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2013 [2014/2008(INI), pag. 17].

4 – Petizione n. 1188/2010.

5 – T-308/07, EU:T:2011:466.

6 – Sentenza Tegebauer/Parlamento, EU:T:2011:466, punto 21.

7 – Secondo le spiegazioni della Carta, il diritto riconosciuto da tale articolo è quello sancito dagli articoli 20 TFUE e 227 TFUE. Ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 2, della Carta, esso si esercita alle condizioni previste in tali due articoli.

8 – Versione del luglio 2004 (GU 2005, L 44, pag. 1).

9 – Modifica delle disposizioni del regolamento che disciplinano il diritto di petizione operata nella versione della 7^a legislatura del marzo 2011 (GU 2011, L 116). Tale modifica riprende sostanzialmente la revisione, solo provvisoria, del regolamento interno adottata in forza della decisione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 (2006/2209(REG) (GU 2010, C 212 E, pag. 140).

10 – <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+TOC+DOC+XML+V0//IT>

11 – Proposta di modifica del regolamento del Parlamento europeo (B7-0732/2011) nonché decisione del Parlamento europeo del 22 maggio 2012 che modifica il regolamento del Parlamento europeo relativamente all'attuazione dell'iniziativa dei cittadini [2011/2302(REG), GU 2013, C 264, pag. 98].

12 – Poiché si tratta di argomenti non autonomi e non autosufficienti, propongo di non utilizzare il termine «motivo» per designare ciascuno di essi.

13 – Secondo il ricorrente, il Tribunale ha ignorato, nella sua rappresentazione dei fatti, che il presidente della commissione per le petizioni avrebbe comunicato al ricorrente, senza alcuna motivazione, che, nonostante la ricevibilità della petizione, quest'ultima non poteva essere esaminata nel merito. Successivamente, il Tribunale avrebbe travisato i fatti considerando che la petizione era stata esaminata.

14 – Secondo il ricorrente, il Tribunale ha disconosciuto l'ambito di applicazione del diritto fondamentale di petizione, ritenendo a torto che esso si limiti all'esame della ricevibilità della petizione. L'ambito di applicazione del diritto di petizione includerebbe tuttavia anche l'esame del contenuto delle petizioni dichiarate ricevibili nonché la decisione adottata nel merito (diritto al trattamento della petizione).

15 – Secondo il ricorrente, il Tribunale è incorso in una contraddizione logica affermando che il mancato esame di una petizione ricevibile non produrrebbe, a differenza del mancato esame di una petizione irricevibile, alcun effetto giuridico.

16– Secondo il ricorrente, il Tribunale contraddice la sentenza Tegebauer/Parlamento, nella quale esso avrebbe dichiarato che il mancato esame del contenuto di una petizione può pregiudicare l'efficacia del diritto di petizione.

17– Secondo il ricorrente, il Tribunale non ha considerato che il Parlamento ha commesso un errore di diritto astenendosi dal motivare la propria decisione. Il Tribunale vi avrebbe sostituito la propria motivazione al fine di giustificare il mancato trattamento della petizione.

18– Secondo il ricorrente, il Tribunale ha ignorato il fatto che il ricorrente non avrebbe avuto la possibilità di esporre le proprie ragioni in modo obiettivo dinanzi alla commissione per le petizioni.

19 – Benché il ricorrente menzioni il punto 17 della sentenza impugnata, si tratta del punto 16 di tale sentenza.

20 – Rilevo che il deposito e l'esame di petizioni all'Assemblea erano già previsti nel regolamento dell'Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Al vertice di Parigi del 1977, il Parlamento ha adottato una risoluzione sull'attribuzione di diritti speciali ai cittadini della Comunità europea, invitando la Commissione delle Comunità europee a considerare l'attribuzione, con priorità ai cittadini, del diritto di petizione.

21 – Il riconoscimento del diritto di petizione ai cittadini europei è stato confermato per la prima volta durante il Consiglio europeo nel 1984 mediante l'adozione delle proposte del Comitato «Europa dei cittadini».

22 – Accordo firmato il 12 aprile 1989 (GU C 120, pag. 90).

23 – Occorre rilevare che, conformemente al suo articolo 52, paragrafo 2, la Carta garantisce il diritto di petizione nei limiti stabiliti dagli articoli 20 TFUE e 227 TFUE. Il diritto di petizione è previsto anche dall'articolo 24 TFUE.

24 – Etimologicamente, «petizione» significa richiesta (dal latino petere – chiedere). Per un’analisi, si veda Surrel, H., «Le “droit de pétition” au Parlement européen», RMC, n. 335, marzo 1990.

25 – Risoluzione del Parlamento europeo sulle deliberazioni della commissione per le petizioni nell’anno parlamentare 2003-2004 [2004/2090(INI), GU C 320 E, pag. 161].

26 – Le condizioni del suo esercizio sono contenute nel regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l’iniziativa dei cittadini (GU L 65, pag. 1).

27 – Relazione sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2013; [2014/2008(INI), A7-0131/2014].

28 – Relazione sulle attività della commissione per le petizioni nell’anno parlamentare 1993-1994 (A3-0158/94).

29 – Relazione del 27 novembre 2001 sul rafforzamento del diritto di petizione del cittadino europeo contestualmente a una revisione del trattato CE, [2001/2137(INI), A5-0429/2001].

30 – Il diritto di petizione è sancito dall’articolo 17 della legge fondamentale, sotto la rubrica «diritti fondamentali» (http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_01/245122). In attuazione dell’articolo 45c della legge fondamentale, è stata creata una commissione per le petizioni (http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_03/245126). Le funzioni e i poteri di tale Commissione sono stabiliti in modo più dettagliato dalla legge sulle competenze della Commissione per le petizioni (http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a02/grundsuetze/petitionsausschuss_befugnisse/260546), e dal regolamento interno del Bundestag, paragrafi 108 e seguenti (http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go09/245168).

31 – Per un'analisi più approfondita, si veda la relazione del Parlamento «Le droit de pétition dans les pays de l'Union» redatta nel 2001:
http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/dg4/POLI119_FR.pdf.

32 – V. la relazione del Parlamento europeo «Le droit de pétition dans les pays de l'Union», pagg. 140 e 141.

33 – La commissione per le petizioni non è tuttavia tenuta ad esaminarle; v. articolo 201, paragrafo 13, del regolamento interno come modificato.

34 – Occorre sottolineare, tuttavia, che gli articoli 20, lettera d), TFUE, 24, secondo comma, TFUE, e 227 TFUE riguardano espressamente il diritto dei cittadini dell'Unione.

35 – V. petizione n. 1038/96 contro gli esperimenti sugli animali nel settore dei prodotti cosmetici, firmata da 4 milioni di persone.

36 – V., ad esempio, Impatto ambientale del gasdotto progettato nel Mar Baltico P6_TA(2008)0336, risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2008 sull'impatto ambientale del gasdotto di cui è prevista la realizzazione nel Mar Baltico per collegare Russia e Germania (petizioni n. 0614/2007 e n. 0952/2007) [2007/2118(INI),. GU 2008 CE 294/3].

37 – V. la risoluzione 2003-2004 [2004/2090(INI)]: «considerando che il Parlamento europeo, in quanto organo direttamente eletto dai cittadini europei per rappresentarli a livello europeo, ha il dovere specifico e il privilegio di difendere i diritti dei cittadini; considerando tuttavia che questo Parlamento necessita dell'aiuto e della cooperazione leale in particolare della Commissione, in quanto guardiana dei trattati, se deve essere in grado di porre rimedio ai problemi che hanno indotto i cittadini a cercare il suo aiuto».

38 – 23^a relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0416:FIN:IT:PDF>, pag. 4.

39 – Progetto di relazione sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2012 [2013/2013(INI)]
(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.200+03+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>).

40 – Risoluzione del Parlamento europeo: Petition right at the dawn of the 21st century, A5-0088/2001, pag. 10.

41 – V. la 23^a relazione annuale della Commissione, cit. supra.

42 – V. la richiesta della commissione per le petizioni alla Commissione di tenere ugualmente conto delle petizioni e delle denunce riguardanti il funzionamento delle procedure di infrazione; punto 17 del Progetto di relazione sulle attività della commissione per le petizioni, cit, [2013/2013(INI)],
(<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.200+03+DOC+PDF+V0//IT&language=IT>).

43 – Contrariamente all’iniziativa dei cittadini, disciplinata dal citato regolamento n. 211/2011.

44 – Benché non siano applicabili ai fatti di causa, le sue disposizioni rimangono sostanzialmente le medesime. Per le modifiche consecutive, si veda il quadro normativo.

45 – Il Parlamento si è anche interrogato sulla necessità di rivedere l’intera procedura di petizione: Relazione sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2013 [2014/2008(INI), pag. 18].

46 – Le petizioni devono menzionare il nome, la cittadinanza e il domicilio di ciascuno dei firmatari, e devono essere redatte in una delle lingue ufficiali dell’Unione europea. Tuttavia, ai sensi dell’articolo 201, paragrafo 5, le petizioni redatte in un’altra lingua possono essere esaminate se i firmatari hanno allegato una traduzione.

47 – V. la relazione sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2012, [2013/2013(INI)] – Allegato contenente le statistiche comprendenti le categorie delle richieste.

48 – Rilevo che dalle precedenti relazioni della commissione per le petizioni risulta che le richieste non conformi all'articolo 227 TFUE *non erano registrate* come petizioni. Dalla relazione della commissione per le petizioni per il 2013 risulta che «[d]al 2009 ad oggi, la commissione ha ricevuto circa 10 000 petizioni che sono state registrate, di cui circa il 60% per cento sono state dichiarate ricevibili, in quanto rientrano in un settore di attività dell'Unione europea». La distinzione tra *le richieste non registrate e quelle irricevibili si presta a generare confusione*. Secondo la relazione, «nel 2013, la commissione per le petizioni ha ricevuto complessivamente 2 885 petizioni. La commissione PETI ha proceduto all'esame di circa 989 petizioni, di cui 654 sono state considerate ricevibili, 335 irricevibili e 538 archiviate dopo conclusione dell'esame. 199 sono state riconosciute ricevibili, esaminate e archiviate». Non è chiaro se tali decisioni siano state notificate e motivate. Non sembra essere stato così per le richieste non registrate.

49 – Secondo l'analisi del Parlamento, la maggior parte delle petizioni dichiarate irricevibili lo sono a causa di una confusione persistente tra le competenze europee e nazionali nonché tra le istituzioni europee e il Consiglio d'Europa o la Corte europea dei diritti dell'uomo; v. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_2.1.4.pdf.

50 – Relazione sulle deliberazioni della commissione per le petizioni nell'anno parlamentare 1999/2000 (A5-0162/2000).

51 – Progetto di relazione sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2012, [2013/2013(INI), punto J].

52 – Ibidem.

53 – Sentenze IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9; Athinaiki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 29, nonché Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 51.

54 – Ordinanza Planet/Commissione, T-320/09, EU:T:2011:172, punti da 37 a 39.

55 – Sentenza Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, codificata dall'articolo G punto 53 del Trattato di Maastricht che modifica l'articolo 173 del trattato CE.

56 – Sentenza Weber/Parlamento, C-314/91, EU:C:1993:109, punti 9 e 10.

57 – Sentenza Consiglio/Parlamento, 34/86, EU:C:1986:291. Successivamente, la Corte ha precisato che l'atto fondato sull'articolo 314, paragrafo 9, TFUE costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE in quanto conferisce forza obbligatoria al bilancio dell'Unione; v. sentenza Consiglio/Parlamento, C-77/11, EU:C:2013:559, punti 50, da 54 a 56, 60, 63.

58 – Sentenza Weber/Parlamento, EU:C:1993:109, punti 9 e 10.

59 – Sentenza Lussemburgo/Parlamento, C-213/88 e C-39/89, EU:C:1991:449.

60 – Ordinanza Gruppo delle destre europee/Parlamento, 78/85, EU:C:1986:227, punto 11.

61 – Ordinanza Blot e Front national/Parlamento, C-68/90, EU:C:1990:222, punto 12.

62 – V. ordinanza Miethke/Parlamento, C-25/92, EU:C:1993:32, relativa a una domanda, rivolta al Parlamento, di dichiarare che i mandati dei deputati tedeschi avevano perduto la loro validità a causa della riunificazione della Germania.

63 – In una recente causa, vertente su una domanda di annullamento delle deliberazioni del Parlamento europeo relative al calendario delle sessioni, sentenza Francia/Parlamento, C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796.

64 – Come risulta dalle spiegazioni della Carta, i diritti soggettivi sono rispettati, mentre i principi sono osservati. Inoltre, vi si precisa che, in alcuni casi, è possibile che un articolo della Carta contenga elementi sia di un diritto sia di un principio.

65 – C-176/12, EU:C:2014:2.

66 – V. conclusioni nella causa Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2013:491, paragrafo 54.

67 – Codice di buona condotta della Commissione adottato nel 2000, http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_it.pdf.

68 – Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione [COM(2002) 704 def.].

69 – V., ex multis, ordinanze Grúas Abril Asistencia/Commissione, C-521/10 P, EU:C:2011:418, punto 29, e Altner/Commissione, C-411/11 P, EU:C:2011:852, punto 8.

70 – http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_fr.htm#6recours

71 – Sentenze Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, punti 18 e 19; Heylens e a., 222/86, EU:C:1987:442, punto 14; Commissione/Austria, C-424/99, EU:C:2001:642, punto 45; Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punto 39, e Eribrand, C-467/01, EU:C:2003:364, punto 61.

72 – Sentenza Heylens e a., EU:C:1987:442, punto 14.

73 – Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (GU L 1, pag. 1).

74 – Sentenza Rendo e a./Commissione, C-19/93 P, EU:C:1995:339, punto 27.

75 – Sentenza SFEI e a./Commissione, C-39/93 P, EU:C:1994:253, punto 27 e giurisprudenza citata.

76 – Sentenza Rendo e a./Commissione, T-16/91, EU:T:1996:189, punti da 54 a 56.

77 – Tale sentenza è stata peraltro annullata dalla Corte con la sentenza Rendo e a./Commissione, EU:C:1995:339, conducendo alla sentenza Rendo e a./Commissione (T-16/91, EU:T:1996:189).

78 – V. sentenza Komninou e a./Commissione, C-167/06 P, EU:C:2007:633, punto 44.

79 – Ordinanza Associazione delle Cantine Sociali Venete/Mediatore e Parlamento, T-103/99, EU:T:2000:135, punto 50.

80 – V. ordinanza Srinivasan/Mediatore, T-196/08, EU:T:2008:470.

81 – V., per analogia, sentenza Mediatore/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2004:174, punti da 48 a 52 e giurisprudenza citata.

82 – In linea di principio, tali atti non sono considerati «atti amministrativi», poiché non producono effetti giuridici nei confronti del firmatario. Ma esiste l'«azione di ingiunzione», che consente al firmatario di sottoporre una decisione non produttiva di effetti giuridici al controllo giurisdizionale di un tribunale amministrativo. È anche previsto un ricorso costituzionale, dopo l'esaurimento di tutti gli altri ricorsi giudiziari. Sulla pratica, v. ad esempio

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20121121_2bvr172012.html, in cui la Corte costituzionale ha dichiarato irricevibile un ricorso costituzionale contro una decisione dell'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg del 20 giugno 2012, alla cui origine vi era una decisione con cui la commissione per le petizioni del Bundestag aveva rifiutato di esaminare una petizione poiché erano già in corso di esame due petizioni simili da parte dei ministri federali competenti.

83 – Nel diritto spagnolo, per quanto riguarda le petizioni alle camere legislative, qualora un atto del parlamento violi un diritto fondamentale è prevista la possibilità di proporre un ricorso alla Corte costituzionale. In tal caso, è escluso un ricorso ai giudici amministrativi, poiché l'attività del parlamento è di natura costituzionale.

84 – Per quanto concerne il diritto francese, soltanto le collettività d'oltremare beneficiano di un ricorso al tribunale amministrativo, ma unicamente per alcune decisioni.

85 – Per essere più precisi, il controllo previsto dal diritto tedesco è di natura formale e non sostanziale. Così, un cittadino può adire un tribunale amministrativo per il fatto che il Bundestag non abbia trattato la sua petizione o non abbia seguito la procedura corretta. Il giudice amministrativo non può invece statuire nel merito.

86 – V. ordinanza Pevasa e Inpesca/Commissione, C-199/94 P e C-200/94 P, EU:C:1995:360, punto 24; sentenza Assurances du crédit/Consiglio e Commissione, C-63/89, EU:C:1991:152, punto 30, ordinanza Victoria Sánchez/Parlamento e Commissione, EU:C:2011:693 punto 38, e ordinanza Mugraby/Consiglio e Commissione, C-581/11 P, EU:C:2012:466, punto 75.

87 – Ricordo la presa di posizione della commissione per le petizioni citata al paragrafo 1 delle presenti conclusioni, secondo cui una petizione consente che i cittadini siano *ufficialmente* ascoltati (il corsivo è mio).

88 – V., per analogia, sentenza Mediatore/Lamberts, EU:C:2004:174, punto 52.

89 – Sentenza ThyssenKrupp Nirosta/Commissione, C-352/09 P, EU:C:2011:191, punto 136.

90 – Sentenza Siemens e a./Commissione, C-239/11 P, C-489/11 P e C-498/11 P, EU:C:2013:866, punti 38 e 39 e giurisprudenza citata.