

La partecipazione politica e l'invio di petizioni alle Camere

di Giuseppe Verrigno*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Origine e fini delle petizioni. – 3. Questioni aperte: il diritto di petizione come strumento inattuale. – 4. (*Segue*) l'inefficacia della disciplina attuativa del diritto di petizione. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

L'invio di petizioni alle Camere¹ può essere oggi senz'altro inquadrato all'interno del problema che va sotto il nome di crisi della democrazia.

La scarsa partecipazione alla comunità politica di riferimento sembra

* Dottorando di ricerca in «Ecologia dei sistemi culturali e istituzionali» presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale.

¹ P. VIRGA, *Tutela dei diritti fondamentali e petizioni* collettive, in *Foro padano*, IV/1949; M. G. MANFREDINI, *Il diritto di petizione come istituto di democrazia diretta*, in *Foro padano*, IV/1953; E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I/1957; E. CHELI, *Petizione (diritto di)*, in *Enciclopedia forense*, vol. V, Milano, 1959; G. P. MEUCCI, *Petizione (diritto di)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino, 1966; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, a cura di G. CHIARELLI, vol. II, Milano, 1974; P. GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, Napoli, 1979; Id., *Petizione (diritto di)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXIII, Roma, 1990; P. STANCATI, *Petizione (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, Milano, 1983; P. RIDOLA, *Art. 50*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI, L. PALADIN, Padova, 1990; A. COCCIA, *Art. 50*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BARCA, A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1992; R. ORRÙ, *Art. 50*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. I, Torino, 2006; R. D'ORAZIO, *Petizione (diritto di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, vol. V, Milano, 2006; G. E. VIGEVANI, *Art. 50*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Padova, 2008; D. CODUTI, *Petizione (diritto di)*, in *Diritto costituzionale. Dizionari sistematici*, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, 2008; F. LISENA, *La petizione*, in *Le nuove sfide della democrazia diretta*, a cura di A. CELOTTO, G. PISTORIO, Napoli, 2015; L. TRUCCO, *Articolo 50*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI, vol. I, Bologna, 2020; C. FASONE, *La petizione nel contesto italiano ed europeo: brevi riflessioni su un istituto tradizionalmente negletto*, in *La democrazia diretta in Italia, Polonia e Unione europea. Atti del VII Colloquio italo-polacco sulle trasformazioni istituzionali. Palermo, Palazzo Stari 7-8 giugno 2018*, a cura di G. C. DE MARTIN, A. SZMYT, P. GAMBALE, M. SEROWANIEC, Roma, 2020; A. M. ACIERNO, *Iniziativa*

essere diventata un elemento distintivo delle odierne democrazie costituzionali². In Italia, in particolare, se si tengono in considerazione i dati che riguardano due tra i principali strumenti di partecipazione politica previsti dalla Costituzione, il diritto di voto e il diritto di associazione in partiti politici, si evince come il ritirarsi dei cittadini dalla vita politica assuma caratteri quasi strutturali. Guardando soltanto all'affluenza alle elezioni politiche, confermano tale assunto i dati delle elezioni del 2022, con la percentuale di partecipazione al voto più bassa della storia della Repubblica³. Traiamo la medesima conferma dalle statistiche sulla partecipazione all'interno dei partiti politici, i quali rendono ben evidente la loro attuale crisi: sono soltanto lo 0,6% le persone con più di 14 anni che sul territorio nazionale durante il 2022 hanno svolto attività gratuita per un partito politico, un dato che peggiora ogni anno⁴.

Al contempo, si assiste a sempre più forti spinte verso l'instaurarsi di forme dirette e digitali di partecipazione. L'abbandono della democrazia in senso classico potrebbe assumere le sembianze di una «computercrazia»⁵, una nuova forma di democrazia che presuppone primariamente il rifiuto del principio di rappresentanza. Dall'altro lato l'«apatia politica», e cioè la «situazione in cui gli individui, pur facendo parte di una data collettività [...] di fatto non partecipano»⁶, sembra affermarsi come elemento caratterizzante le democrazie contemporanee. In altre parole, i cittadini vogliono assumere direttamente

legislativa popolare e petizione: quale rendimento?, in *La partecipazione democratica in Italia. Modelli, prassi, prospettive*, a cura di U. RONGA, C. CANTONE, Napoli, 2021; G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, in *I diritti e i doveri costituzionali*, a cura di M. BENVENUTI, R. BIFULCO, vol. III, Torino, 2022; S. BARGIACCHI, *Una lenta apertura. L'evoluzione degli strumenti partecipativi nei Regolamenti delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2024, 133-139.

² S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2018, 6-8.

³ «Soprattutto i partiti, in sostanza, hanno finito per disorientare l'elettorato che potrebbe così aver percepito una sostanziale inutilità del proprio voto. Ciò potrebbe contribuire a spiegare il fatto che la partecipazione al voto si è fermata al 63,9%, il dato più basso dell'intera storia repubblicana per quanto riguarda le elezioni politiche e il calo più forte che si sia mai verificato tra due tornate elettorali successive»; A. POGGI, *L'Italia al voto: dopo una brutta campagna elettorale le incognite sull'orizzonte europeo*, in *www.federalismi.it*, 25/2022, VI-VIII. Si veda più di recente G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, Soveria Mannelli, 2024.

⁴ ISTAT, *Elezioni e attività politica e sociale*, in *Annuario statistico Italiano*, 2023, cap. 11, 467 s., reperibile al seguente *link* <https://www.istat.it/storage/ASI/2023/capitoli/C11.pdf>, (consultato il 18.09.2024).

⁵ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 2014, 13.

⁶ F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2007, 18.

le decisioni politiche o contribuire alla loro elaborazione⁷, tenendosi però lontani dai corpi intermedi e in particolare dai partiti.

Al fine di intendere se questa carente partecipazione rappresenti una trasformazione dei connotati della forma di Stato democratica o, al contrario, la sua involuzione⁸, forse l'emergere di questo nuovo modo di interpretare il proprio ruolo di cittadino diventa oggi l'elemento da analizzare. Poiché appare naturale chiedersi se esistano allo stato attuale dei modi per appagare questa inedita volontà di partecipazione, divengono meritevoli di attenzione tutti gli istituti che prevedono un coinvolgimento o un ruolo diretto dei cittadini. Anche se trattare delle petizioni potrebbe apparire come il tentativo di effettuare una ricognizione storico-giuridica o di «archeologia costituzionale»⁹, le premesse appena svolte connotano di un certo interesse l'istituto, giustificandone pertanto un'analisi sulla sua attuale fisionomia.

2. Origine e fini delle petizioni

L'istituto delle petizioni consente di realizzare due esigenze rilevanti per ogni appartenente a una organizzazione sociale: quella di sollecitare l'attenzione dei governanti su determinate questioni o circostanze; e quella di partecipare alla comunità politica¹⁰. Questi elementi connotano l'istituto per tutta la sua lunga storia fino a oggi, e scaturiscono da quell'innato bisogno umano, comune a ogni individuo, di esprimere richieste¹¹.

Per queste ragioni si potrebbe affermare che le petizioni siano già presenti nelle organizzazioni sociali più antiche come istanza a chi è depositario del potere politico¹². È però solo con la *Magna Charta Libertatum* del 15 giugno

⁷ S. CASSESE, *La democrazia*, cit., 8-11.

⁸ A. RUGGERI, *L'assenteismo elettorale e la forma a-democratica di Stato (nota minima su una spinosa ed irrisolta questione)*, in *www.giurcost.org*, 19 ottobre 2021, II.

⁹ L. CIAURRO, *Petizione collettiva e conflitto di attribuzione*, in *Rassegna parlamentare*, 2/1998, 369.

¹⁰ Su questa doppia funzione della petizione M. RICHARD, *Le Droit de Pétition. Une Institution transposée du milieu national dans le milieu international*, Aix-en-Provence, 1932, 48 s.

¹¹ E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto*, cit., 97.

¹² «Indubbiamente la petizione intesa come richiesta alle autorità sfornita di qualsiasi protezione giuridica si riscontra anche presso gli ordinamenti dei popoli primitivi, dal momento che poggia sull'atto naturale del richiedere»; *ivi*, 97 s. «Uno ius postulandi inteso in termini ampi e generali, ovverosia nel suo fondamentale ed intrinseco carattere di facoltà di richiesta graziosa, di mero suggerimento, si presenta connaturato a presso-

1215, attraverso una interpretazione dal passo «Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus rectum aut iusticiam»¹³, che le petizioni assumono una veste giuridica¹⁴. Indirizzate al sovrano, al «King's Council in Parliament» o al Parlamento, e accompagnate dalla formula ricorrente «for the love of God and in the way of charity», e quindi sotto la forma di “supplica”¹⁵ o di “favore”¹⁶, nell’Inghilterra del XIII secolo le petizioni diventano uno strumento atto principalmente a sollecitare giustizia a causa di un torto subito o un interesse leso, ma anche a chiedere nuove leggi¹⁷. Potevano fare ricorso alle petizioni i singoli o intere comunità, e a partire dal regno di Edoardo II e di Edoardo III anche la Camera dei Lord e la Camera dei Comuni: esse, infatti, non si limitavano a riferire al re le istanze indirizzate loro, ma presentavano esse stesse delle petizioni collettive¹⁸.

L’istituto assume le medesime forme della cura di interessi particolari anche negli ordinamenti giuridici continentali. In Francia, dai tempi più risalenti delle dominazioni barbariche e anche successivamente alla caduta dell’Ancien Régime, erano d’uso prevalentemente le cd. *plainte*, forme di petizioni a carattere personale indirizzate al re da parte di singoli abitanti o di intere comunità. Il sovrano delegava la raccolta dei reclami nelle diverse

ché tutte le forme di organizzazione sociale, semplici o complesse che siano»; R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 101.

¹³ Cfr. M. G. MANFREDINI, *Il diritto di petizione*, cit., 50.

¹⁴ E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto*, cit., 97 s.

¹⁵ «The tone of these petitions is very humble, they ask relief for the love of God and that peerless Princess his Mother, or for His sake who died on the Rood Tree on Good Friday. A common formula is — for the love of God and in the way of charity. Thus the petitioner admits that strictly speaking he is not entitled to what he asks — he asks a boon, a royal favour»; F. W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1919, 222 s.

¹⁶ W. S. HOLDSWORTH, *A History of English Law*, vol. I, Londra, 1922, 355.

¹⁷ Some asked for things which the petitioners could get by an action at law. These were sent to the ordinary courts. Sometimes they asked favours of the king. Sometimes they asked for relief which no known writ could give. Sometimes they asked for new legislation. All these petitions came before the Council who, perhaps, examined the petitioner. It then either endorsed an answer which sent the petition to one of the ordinary courts, or it laid the matter before the king»; *ivi*, 353-355. Si veda anche M. RICHARD, *Le Droit de Pétition*, cit., 52-57.

Su come le diverse forme di petizione hanno influenzato il sistema legislativo e l’organizzazione della giustizia inglese, si vedano: E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto*, cit., 98-191; R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 104-107.

¹⁸ M. RICHARD, *Le Droit de Pétition*, cit., 56 s.

province del regno, dapprima a «due messi», durante la dinastia dei Capetingi, e successivamente, a partire dal XIII secolo, ad alcuni «enquêteurs extraordinaires»¹⁹. Anche qui le petizioni cominciano ad avere contenuti di prospettiva più generale, in particolare attraverso la diffusione dei primi «chaîers de doléance» nel XV secolo, utilizzati dai tre ordini componenti gli Stati Generali per raccogliere le rimozioni della popolazione e presentarle al sovrano²⁰: i quaderni, e quindi le petizioni, con il trascorrere del tempo divennero sempre più uno strumento di partecipazione, avendo a oggetto, accanto alle richieste di natura economica, quelle di natura politica²¹.

Con la progressiva affermazione dei regimi liberali l'istituto comincia ad assumere forme diverse da quella della preghiera riverente al sovrano. Non a caso è nella Francia della Rivoluzione che si elabora la distinzione tra petizioni tese a far valere un interesse personale, rappresentate dalla petizioni-*plainte*, e petizioni aventi a oggetto un tema di interesse generale, come la modifica di una legge. A teorizzarla fu nel 1791 l'avvocato Isaac René Guy Le Chapelier, incaricato dal Comitato di Costituzione dell'Assemblea Nazionale della elaborazione di un progetto di legge sulle petizioni: infatti, i tumulti generati da alcune petizioni in quegli anni, dove «petizionarii minaccevoli dettavano imperiosamente delle leggi sulla sbarra di un'assemblea costretta a tacere»²², resero necessaria una razionalizzazione dell'istituto. Proprio per il timore di insurrezioni dovuto alle petizioni collettive a contenuto politico o generale, questa distinzione non fu accolta nelle carte costituzionali del periodo, portando le *plainte* a essere l'unica forma di petizione ammessa²³.

Questa, come istanza indirizzata alle istituzioni politiche, e in particolare al Parlamento, avente a oggetto una lamentela a carattere personale o la denuncia della una violazione di un diritto, rimase l'unica sancita nelle costituzioni tra la fine del XVIII e l'inizio del XIX secolo, e quindi anche nelle

¹⁹ Ivi, 79-84.

²⁰ A. ESMEIN, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, Parigi, 1895, 497 s.

²¹ Degna di nota è la petizione avanzata dal dr. Guillotin, durante il 1788, volta a chiedere l'istituzione del voto *pro capite* negli Stati Generali e l'eguaglianza nel numero dei deputati tra gli ordini: diffusa nella città di Parigi e depositata presso diversi studi di notai, la petizione si distinse per una grande risonanza e le numerose sottoscrizioni; M. RICHARD, *Le Droit de Pétition*, cit., 86-89.

²² B. CONSTANT, *Corso di politica costituzionale* (1843), tr. it., tomo II, Napoli, 1848, 357-359.

²³ A. ESMEIN, *Cours élémentaire*, cit., 540-549; M. RICHARD, *Le Droit de Pétition*, cit., 99-106.

Costituzioni degli stati italiani²⁴ e nello Statuto Albertino, agli articoli 57 e 58²⁵. La fisionomia e il ruolo delle petizioni cambiano con l'acquisizione di centralità negli ordinamenti giuridici occidentali della persona nella sua veste di cittadino, dei suoi diritti, con lo sviluppo dei sistemi parlamentari, con l'affermazione del principio di sovranità popolare. Così, con le costituzioni del secondo dopoguerra, la petizione diventa diritto del cittadino, uno strumento di partecipazione teso a raccomandare alle istituzioni politiche la cura di interessi generali.

Nell'ordinamento giuridico italiano la possibilità di rivolgere petizioni alle Camere del Parlamento è sancita dall'articolo 50 della Costituzione ed è disciplinata nei suoi principali aspetti dai regolamenti parlamentari. Il dibattito in Assemblea Costituente sull'articolo 50 si distingue per una certa brevità, e appare perlopiù incentrato sull'opportunità di orientare l'istituto verso il perseguimento di benefici collettivi più che personali, rifiutando pertanto di riconoscere le petizioni-*plainte*²⁶. Con parole chiare viene evidenziato questo aspetto anche da Meuccio Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, nella relazione al progetto di Costituzione del 6 febbraio 1947: «all'istituto della petizione, che ha scarsa importanza, ma non poteva essere cancellato, si è, invece del carattere più particolaristico di “plainte”, dato il contenuto d'un suggerimento di misure d'interesse generale».

Di questa volontà è chiara espressione la disposizione costituzionale lì dove delimita l'oggetto delle petizioni con le proposizioni «chiedere provvedimenti legislativi» e «esporre comuni necessità»²⁷. Nonostante l'oggetto possa combaciare con aspettative o bisogni personali, le petizioni per essere ammissibili devono portare all'attenzione delle Camere²⁸, unici soggetti a cui possono essere indirizzate, questioni di rilevanza collettiva. L'analisi dell'articolo 50 ha portato a un ampio confronto circa la natura giuridica dell'istituto,

²⁴ A. ACQUARONE, M. D'ADDIO, G. NEGRI, *Le Costituzioni italiane*, Milano, 1958.

²⁵ M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano. Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1887, 454 ss.; F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. 3, Roma, 1909, 131 ss.; V. MICELI, *Principi di diritto parlamentare*, Milano, 1910, 121-127; E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto*, cit., 102-104; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione*, cit., 1697.

²⁶ V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, 1948, 98; A. COCCIA, *Art. 50*, 49 s.

²⁷ P. STANCATI, *Petizione*, cit., 607. Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto*, cit., 121; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione*, cit., 1707; A. COCCIA, *Art. 50*, 56 s.

²⁸ P. VIRGA, *Tutela dei diritti*, cit., 152 s.

che secondo l'opinione maggioritaria è un diritto politico²⁹. Dall'altra parte, mentre la cittadinanza sembra un requisito necessario per valersi dell'istituto, dibattuta appare la sussistenza della maggiore età agli stessi fini³⁰.

Al contrario del periodo statutario le petizioni non hanno goduto di particolare fortuna nella storia repubblicana, portando la gran parte della dottrina a considerarle come un istituto ormai inattuale. Al fondo di queste considerazioni pare si possano isolare due principali motivazioni: la tensione che si instaura tra i principi della forma di stato democratico costituzionale e le caratteristiche dell'istituto; nonché l'inefficacia della disciplina attuativa della disposizione costituzionale di riferimento contenuta all'interno dei regolamenti parlamentari.

3. *Questioni aperte: il diritto di petizione come strumento inattuale*

L'inattualità che si attribuisce al diritto di petizione viene evinta dallo scarso utilizzo che i cittadini ne hanno fatto. Se si considera il periodo 1948-1996, effettivamente le petizioni inviate sono state in media tra le 150 e le 200, con una preferenza per il deposito alla Camera dei deputati³¹. Le analisi della dottrina evidenziano la «scarsissima applicazione» dell'istituto e quindi la mancata attivazione dei procedimenti stabiliti dai regolamenti parlamentari. Ma anche la irrilevanza delle questioni sollevate dai cittadini, ora considerate già note alle Camere, ai partiti o al dibattito pubblico, ora ascrivibili a esercizi di fantasia più che a reali stimoli per il Parlamento³².

Quanto sottolineato pare sostenuto dalla consapevolezza che questo istituto sia un retaggio statutario, più conferente all'assetto sociale e politico e alle caratteristiche dello Stato liberale che con la democrazia pluralista. Una posizione, questa, invero suffragata da un'analisi diacronica del ruolo delle petizioni.

²⁹ Sulla natura giuridica di diritto politico delle petizioni P. STANCATI, *Petizione*, cit., 599 s.; A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 51 s.

³⁰ Sul confronto circa la sussistenza della cittadinanza e della maggiore età come requisito per presentare una petizione: E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto*, cit., 115; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione*, cit., 1701; A. COCCIA, *Art. 50*, 54 s.; R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 118 s.; G. GRASSO, *I diritti*, cit., 382.

³¹ L. TRUCCO, *Articolo 50*, cit., 322.

³² A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 66-68. Anche R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 101; E. VIGEVANI, *Art. 50*, cit., 516 s.; F. LISENA, *La petizione*, cit., 20.

In un contesto come quello della fine del XVIII e la prima metà del XIX secolo, con la Rivoluzione industriale, l'affermazione di un sistema economico di impronta capitalista e della borghesia come classe egemone, l'affiorare dello Stato monoclasse con la limitazione dei diritti politici porta le petizioni a diventare un canale di «partecipazione politica attenuata». Questo istituto rappresentava per le classi sociali prive dell'elettorato attivo e passivo un mezzo per rivolgere richieste, anche personali, ai rappresentanti in Parlamento, consentendo a un tempo un loro coinvolgimento nello Stato apparato e di attenuare le rivendicazioni volte a ottenere l'estensione di diritti politici³³. La disciplina delle petizioni era contenuta agli articoli 57 e 58 dello Statuto Albertino e nei regolamenti parlamentari³⁴, e l'elevato numero di quelle pervenute alle Camere, in particolare alla Camera dei deputati, dà prova di come l'istituto fosse considerato dai cittadini un utile strumento di partecipazione³⁵.

La posizione e il ruolo delle petizioni nel sistema cambiano con il mutare della forma Stato, formando l'opinione che esse siano un «reliquato storico» più che un mezzo per favorire la partecipazione dei cittadini³⁶. Come visto, questo giudizio sull'istituto sembra emergere già durante il confronto in Assemblea Costituente per la formulazione e l'approvazione dell'articolo 50 della Carta³⁷, e viene espresso con chiarezza dagli studi successivi sul punto.

Con l'allargamento della base sociale, la generale assicurazione dei diritti, sociali e soprattutto politici, con il suffragio universale maschile e femminile e il riconoscimento dei partiti come strumento essenziale di aggregazione e partecipazione democratica, le petizioni perdono quel compito di integrazione politica che svolgevano nel precedente periodo liberale. Nell'assetto delineato dalla Costituzione del 1948 i partiti rappresentano il principale mezzo per realizzare l'ambizione dei cittadini di contribuire all'individuazione dell'indirizzo politico a ogni livello di governo. Si pensi a come la loro capil-

³³ R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., 101 s. Cfr. S. BARGIACCHI, *Una lenta apertura*, cit., 135-137.

³⁴ F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento*, cit., 131-147; V. MICELI, *Principi*, cit., 121-127.

³⁵ «[...] il nostro Statuto non fa a questo riguardo distinzione veruna tra le due Assemblee legislative. Al Senato tuttavia i cittadini ricorrono in misura minore, giacchè [...] intorno a seimila petizioni soltanto furono mandate alla Camera vitalizia nello stesso periodo in cui la elettiva ebbe a riceverne circa ventimila»; M. MANCINI, U. GALEOTI, *Norme ed usi*, cit., 458. Su queste considerazioni e per consultare il numero delle petizioni inviate alle Camere dal 1848 al 1909, si vedano anche F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento*, cit., 146 s.; V. MICELI, *Principi*, cit., 122 s.

³⁶ E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto*, cit., 95; ID., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, 249 s.

³⁷ U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione*, cit., 1698-1701.

lare presenza sul territorio, grazie alle sedi o ai circoli, spesso presenti in ogni quartiere, città o paese, consentisse a ogni iscritto o a chiunque volesse di poter esporre un problema o muovere una critica, presentare una proposta, prospettare idee o organizzare iniziative. Si pensi anche a come la struttura dei partiti consentisse ai militanti di ricoprire incarichi istituzionali o di aspirare a delle candidature³⁸.

In altre parole, la centralità del Parlamento e, in particolare, il principio di rappresentanza si pongono in conflitto con le caratteristiche dell'istituto per come si era affermato nel precedente periodo liberale. La partecipazione politica dei cittadini diviene un punto caratterizzante della forma Stato, e gli strumenti per manifestare bisogni o chiedere interventi legislativi cambiano e divengono più efficaci: il diritto di voto e di eleggibilità, la quotidiana partecipazione nei partiti, ma anche all'interno dei sindacati o nelle associazioni collocano le petizioni su di un piano del tutto subalterno all'interno del sistema³⁹.

Questa ricostruzione è in sintesi ciò che porta a considerare le petizioni come un istituto inattuale. Nonostante la sua validità, questa analisi non consente di trovare le ragioni del significativo incremento del numero di petizioni presentate a cui si assiste a partire dal 1996: da un numero complessivo di 174 alla Camera e 211 al Senato nella XII legislatura, si passa a 1884 alla Camera e 1146 al Senato nella XIII legislatura⁴⁰. Guardando a quel periodo storico, il rinnovato utilizzo delle petizioni da parte dei cittadini si potrebbe considerare come la conseguenza dei cambiamenti intercorsi nel sistema elettorale a seguito dei referendum del 18 e 19 aprile 1993, e delle successive leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277 di impronta maggioritaria⁴¹. Ma questo fenomeno si potrebbe anche spiegare come il progressivo avanzare di un diffuso «malcontento dei cittadini nei confronti delle istituzioni»⁴². O, altrimenti, con l'inizio di quel processo che porterà alla progressiva involuzione dei partiti di massa⁴³ e alla crisi degli strumenti di partecipazione.

Tuttavia, questi elementi sono da considerare le cause di un ben più

³⁸ E. VIGEVANI, *Art. 50*, cit., 513. Sui partiti politici, più in generale, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, 1982, 66 ss.

³⁹ E. CHELLI, *Petizione*, cit., 642.

⁴⁰ E. VIGEVANI, *Art. 50*, cit., 517; L. TRUCCO, *Articolo 50*, cit., 322; G. GRASSO, *I diritti*, cit., 381.

⁴¹ L. TRUCCO, *Articolo 50*, cit., 321.

⁴² A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 68.

⁴³ E. VIGEVANI, *Art. 50*, cit., 517.

profondo mutamento, che non guarda all'istituto ma al sistema. La crisi degli strumenti di partecipazione politica risulta ormai caratteristica distintiva dei sistemi democratici contemporanei, e da circa trent'anni assume dei tratti più marcati e specifici nell'ordinamento italiano. I partiti, luoghi in cui tutti i cittadini potevano dare un contributo diretto alle decisioni politiche, sono oggi considerati non più funzionali alla partecipazione istituzionale: secondo una recente ricerca il 56% dei cittadini italiani ritiene che la democrazia possa funzionare anche senza i partiti politici⁴⁴. La scarsa fiducia nella classe dirigente politica, poi, induce i cittadini alla ricerca di forme di partecipazione ai processi decisionali pubblici che non prevedano mediazioni di sorta. Questo crescente protagonismo all'interno del corpo sociale porta le petizioni a emergere dal cono d'ombra in cui erano state relegate dall'affermazione dei caratteri dello Stato di democrazia pluralista.

Esse non rappresentano più il mezzo per coinvolgere le classi sociali prive di diritti politici all'interno del circuito politico-istituzionale, come nello Stato liberale. Assumono oggi primariamente il ruolo di «forma qualificata di comunicazione con le Camere»⁴⁵. Una forma di comunicazione aperta a cui i cittadini possono fare ricorso con la consapevolezza che a recepire le loro istanze vi siano direttamente le Camere del Parlamento.

Ma esse si affermano soprattutto come strumento di partecipazione politica di chiusura del sistema. Al suo mutare con l'affermarsi della crisi dei canali di partecipazione democratica, le petizioni, prestandosi facilmente a questo nuovo modo di interessarsi alla comunità da parte dei cittadini, riassumono centralità come domanda qualificata da interessi reali e generali. In altre parole esse riemergono come conseguenza alla crisi della partecipazione politica classica, quindi come atto individuale o collettivo caratterizzato da una richiesta di attenzione verso il Parlamento e, come tali, divengono funzionali all'obiettivo ricercato da molti cittadini di contribuire direttamente alle decisioni politiche.

⁴⁴ I dati qui riportati sono frutto di una rilevazione condotta tra il 27 giugno e il 1° luglio 2024 da LaPolis-Università di Urbino, consultabile in forma integrale al seguente *link* <https://www.sondaggipoliticoelettorali.it/GestioneSondaggio.aspx> (consultato il 18.09.2024). Per un commento sui dati citati si veda anche I. DIAMANTI, *Il paradosso degli elettori: democrazia senza partiti*, in *la Repubblica*, 27 agosto 2024.

⁴⁵ «[...] la petizione tende a costituire una forma qualificata di comunicazione con le Camere [...] soprattutto per coloro che non hanno a disposizione altri strumenti di pressione»; E. VIGEVANI, *Art. 50*, cit., 517; D. CODUTI, *Petizione*, cit., 647.

4. *(Segue) l'inefficacia della disciplina attuativa del diritto di petizione*

Alle considerazioni che propendono per l'inattualità del diritto di petizione, si collegano quelle sulla scarsa efficacia della disciplina attuativa dell'articolo 50 della Costituzione.

Quest'ultima è contenuta in due disposizioni del regolamento della Camera e due disposizioni del regolamento del Senato⁴⁶. Per entrambe le Camere la disciplina, al netto di alcune differenze, sul piano procedurale è riassumibile in quattro principali punti.

I regolamenti delle Camere assegnano la competenza sulle petizioni alle commissioni permanenti⁴⁷. Questo elemento si pone in controtendenza rispetto al passato, quando era previsto, nei regolamenti della Camera fino al 1930, un organo appositamente predisposto al fine di occuparsi delle petizioni: la «Commissione» o «Giunta» per le petizioni. L'istituzione di un organismo competente a vagliare le petizioni rappresenta anche oggi, peraltro, una scelta operata da altri ordinamenti, come quello inglese, spagnolo o tedesco⁴⁸, ma anche dal Parlamento europeo⁴⁹.

Le commissioni permanenti sono dunque gli organi chiamati a esaminare le petizioni e ad assumere o meno su di esse delle decisioni. Infatti, quello delle scelte che le commissioni possono adottare è il secondo elemento d'interesse all'interno della disciplina: possono distinguersi «decisioni procedurali» e «decisioni di merito»⁵⁰, le quali possono interessare l'attività parlamentare o influenzare il rapporto maggioranza-opposizione e la funzione di controllo

⁴⁶ Articolo 33, comma 2 reg. Camera e articolo 140, comma 2 reg. Senato. D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in www.osservatorioaic.it, 0/2013, 8; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, 255 ss.; G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, 2023, 520 s.

⁴⁷

⁴⁸ R. DI CESARE, M. MERCURI, *Il diritto di petizione in prospettiva comparata: istituti e modelli a confronto*, in *Dossier Servizio studi del Senato*, 190/leg. XVIII, 2019.

⁴⁹ La «Commissione per le petizioni del Parlamento europeo» o «PETI» è istituita e disciplinata dagli articoli 226, 230 e dall'allegato XX del Regolamento del Parlamento europeo, in attuazione dell'articolo 20, 24 e 227 del TFUE e dell'articolo 44 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. C. FASONE, *La petizione*, cit., 384-389; M. MEZZANOTTE, *Il diritto di petizione nell'unione europea: uno strumento davvero mineur?*, in www.federalismi.it, 21/2012;

⁵⁰ A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 61-66.

del Parlamento⁵¹. Quando le petizioni non vengono archiviate, la scelta della commissione può ricadere sulla discussione a seguito dell'abbinamento a un progetto di legge già calendarizzato, al fine di tenere conto delle istanze pervenute dai cittadini nel confronto politico all'interno dei lavori⁵².

Le decisioni delle commissioni, poi, possono interessare il Governo. Successivamente alla trasmissione della petizione da parte della presidenza dell'Assemblea alla commissione competente per materia, quando non si procede alla sua discussione insieme a un progetto di legge, allora la commissione può votare una risoluzione «diretta ad interessare il Governo alle necessità esposte nella petizione»⁵³ o, secondo la disciplina del Senato, la petizione viene trasmessa direttamente dal Presidente dell'Assemblea al Governo «con l'invito a provvedere»⁵⁴.

Infine, passando quindi al quarto e ultimo elemento, le modalità di invio delle petizioni non sono contenute nei regolamenti parlamentari, ma all'interno di una sezione del sito ufficiale della Camera⁵⁵ e del sito ufficiale del Senato⁵⁶. Accanto alle modalità di invio per posta ordinaria o al deposito di

⁵¹ R. D'ORAZIO, *Petizione*, cit., 4285 s.

⁵² Articolo 109, comma 2 reg. Camera e articolo 140, comma 1 e 2 reg. Senato.

⁵³ Articolo 109, comma 2 reg. Camera.

⁵⁴ Articolo 141, comma 2 reg. Senato.

⁵⁵ «Ai sensi dell'articolo 50 della Costituzione, tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. Le petizioni possono essere presentate alla Camera dei deputati per posta ordinaria, per fax (al numero 0667609874) o per posta elettronica (all'indirizzo tn_assegnazioni@camera.it), oppure consegnandole a mano presso gli uffici competenti. In tutti i casi, occorre che la petizione sia personalmente sottoscritta dal presentatore (o dai presentatori). In caso di invio tramite posta elettronica è quindi necessario allegare il file scannerizzato della petizione con la firma del presentatore. Al fine di accertare il possesso del requisito della cittadinanza italiana, inoltre, è necessario allegare copia di un documento di identità valido (solo del primo firmatario, in caso di più presentatori)»; la sezione «Petizioni del sito della Camera dei deputati è consultabile al seguente *link* <https://www.camera.it/leg19/468?idLegislatura=19>.

⁵⁶ «Le petizioni sono previste dall'articolo 50 della Costituzione, dove si legge: "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità". Si tratta quindi di istanze che rappresentano comuni necessità e mai casi personali. Le petizioni devono essere indirizzate al Presidente del Senato. Il Servizio dell'Assemblea ne cura l'annuncio sul resoconto dei lavori dell'Aula e il deferimento alle Commissioni competenti. La presentazione può avvenire per posta ordinaria, oppure per fax, al numero 06-67063823. La petizione deve essere personalmente sottoscritta dal presentatore (o dai presentatori), che indicherà anche un recapito

persona presso gli uffici delle Camere, negli anni si sono affiancate forme diverse, frutto del progresso tecnologico: l'invio delle petizioni via fax e a mezzo posta elettronica.

Si potrebbe sostenere che le petizioni alle Camere siano «uno strumento ormai derelitto»⁵⁷ anche a causa della disciplina appena tratteggiata. La procedura parlamentare che prende avvio successivamente alla ricezione delle petizioni produce in capo alle Camere il solo obbligo di assegnazione alle commissioni⁵⁸. Un ulteriore obbligo sembra scorgersi soltanto nel regolamento del Senato, dov'è previsto che «al presentatore della petizione viene in ogni caso data comunicazione della decisione adottata»⁵⁹. L'assenza di previsioni all'interno dei regolamenti parlamentari, volte a rendere vincolante un riscontro della commissione sulle petizioni a loro assegnate, diventa così il principale motivo che impedisce all'istituto di instaurare quel collegamento diretto tra esigenze e richieste dei cittadini e Camere del Parlamento⁶⁰. Nonostante si proceda all'assegnazione, le petizioni spesso non trovano spazio all'interno dei lavori delle commissioni⁶¹, il che porta inevitabilmente a vanificare l'interesse e lo spirito aggregativo e partecipativo mostrato dai cittadini.

per la successiva corrispondenza. Al fine di accertare il possesso del requisito della cittadinanza italiana, inoltre, è necessario allegare copia di un documento di identità valido (solo del primo firmatario, in caso di più presentatori). Le petizioni possono essere altresì inviate per posta elettronica al seguente indirizzo: petizioni@senato.it. In caso di invio tramite posta elettronica verranno accettati sia messaggi contenenti documenti informatici sottoscritti dal presentatore con firma digitale valida ai sensi della vigente normativa, sia messaggi contenenti scansioni della versione cartacea della petizione recante la firma autografa del presentatore e la copia di un documento di identità valido»; la sezione «Presentare una petizione» del sito del Senato è consultabile al seguente *link* <https://www.senato.it/relazioni-con-i-cittadini/presentare-una-petizione/presentare-una-petizione>.

⁵⁷ J. FERRACUTI, *Gli istituti di democrazia diretta a 75 anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Bilancio provvisorio e prospettive di riforma*, in www.giurcost.org, 1/2023, 302 s.

⁵⁸ U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione*, cit., 1720-1723.

⁵⁹ Articolo 141, comma 3 reg. Senato.

⁶⁰ P. STANCATI, *Petizione*, cit., 607 s.; T. MARTINES, in A.A. V.V., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, 538; P. RIDOLA, *Art. 50*, cit., 339; A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 66-68; J. FERRACUTI, *Gli istituti*, cit., 304 s.; D. BRUNO, *La rappresentanza degli interessi tra modello, prassi, disciplina. contributo per il dibattito parlamentare della XIX legislatura*, in www.nomos-le-attualita-nel-diritto.it, 1/2024, 6 s.

⁶¹ E. CHELLI, *Petizione*, cit., 642. È stato rilevato come «ad alimentare l'inerzia degli organi parlamentari concorra una sorta di consuetudine parlamentare (*contra constitutionem*) che consente alle commissioni competenti di ignorare ed evadere ogni obbligo d'esame delle petizioni pervenute»; A.M. ACIERNO, *Iniziativa legislativa*, cit., 184.

Circostanza che appare tanto più problematica soprattutto nel caso in cui la petizione presentata è sostenuta da un consistente numero di sottoscrizioni⁶², scenario che anche di recente tende a verificarsi.

Tutto ciò avrebbe però dovuto portare quantomeno a un ridimensionamento nell'utilizzo delle petizioni, se non persino a un loro abbandono. Non ricevendo riscontro dalle Camere sulle petizioni inviate, i cittadini avrebbero dovuto riconoscerne l'inefficacia e ricorrere ad altri strumenti. In realtà la disciplina attuativa dell'articolo 50 della Costituzione si pone in linea con le funzioni dell'istituto. Esso, oggi come allora, funge da esortazione ai decisori politici volta a porre sotto la loro attenzione una determinata questione. D'altra parte, soffermandosi sul testo della disposizione costituzionale di riferimento, appare evidente come i verbi «chiedere» ed «esporre», abbinati rispettivamente alle locuzioni «provvedimenti legislativi» e «comuni necessità», non pare presuppongano particolari forme di obblighi in capo alle Camere o un riscontro da parte dei soggetti a cui esse sono rivolte.

5. Conclusioni

L'invio delle petizioni alle Camere fin dalla formulazione dell'articolo 50 è largamente considerato come un «omaggio a una gloriosa tradizione»⁶³, come un articolo che ha introdotto nell'ordinamento giuridico un istituto già superato. Una posizione che si è andata rafforzando grazie al ruolo forte dei partiti di massa all'interno della società.

Il frequente invio di petizioni alle Camere, in particolare dalla XIII legislatura fino a oggi, consente però di mettere in dubbio questo assunto. L'odierna crisi dei corpi intermedi e degli stessi gruppi politici porta le petizioni ad assumere all'interno del sistema la misura di istituto di partecipazione politica di chiusura, a cui fanno ricorso i cittadini allorché diminuisce la forza attrattiva degli istituti tradizionali di partecipazione politica.

I cittadini, infatti, continuano a fare ricorso a questo istituto, ritenendolo un canale preferenziale di stimolo verso i decisori politici. Si pensi a come sia stato adoperato al fine di portare all'attenzione del Parlamento alcune posizioni critiche rispetto alla cd. certificazione verde, introdotta per far fron-

⁶² L. CIAURRO, *Petizione collettiva e conflitto di attribuzione*, in *Rassegna parlamentare*, 2/1998; G. LASORELLA, *Il Parlamento*, cit., 521.

⁶³ A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 49 s.

te alla recente pandemia⁶⁴. È certamente vero che nella pratica le petizioni indirizzate alla Camera o al Senato sottolineano argomenti o problemi già noti ai parlamentari o all'opinione pubblica, o nei casi peggiori sono prive di qualsiasi valore politico. Tuttavia in molti altri casi hanno il pregio di riportare l'attenzione su temi che passano in secondo piano nel dibattito politico-istituzionale o su questioni poco note, ad esempio perché interessano piccole comunità o non sono intercettate direttamente da rappresentanti e partiti politici.

In linea con la disposizione costituzionale, ciò che cercano i cittadini con le petizioni è, a un tempo, manifestare una loro posizione o chiedere un intervento politico su una determinata questione e un riscontro da parte delle Camere. Quando le petizioni rispettano i requisiti formali, questo riscontro avviene proprio con la loro assegnazione alle commissioni competenti. Le disposizioni di riferimento, poi, siano esse di rango costituzionale o parlamentare, rimettono ai cittadini qualsiasi valutazione rispetto al reale impegno che le Camere pongono in essere, a fronte – si capisce – di una richiesta precisa, circostanziata e argomentata da parte di singoli o di gruppi di cittadini.

Queste considerazioni, dunque, portano le petizioni fatalmente al centro di ogni riflessione sulle odierne forme di coinvolgimento dei privati nei procedimenti decisionali. E in questo senso, ponendosi alla ricerca di nuove forme per valorizzare e innovare le petizioni, diverse sono le proposte avanzate dalla dottrina.

Si è sostenuta l'opportunità di una revisione della disciplina attraverso un intervento di rango legislativo⁶⁵ o una riforma dei regolamenti parlamentari. In particolare, una delle opzioni prospettate tende verso l'individuazione di nuovi obblighi procedurali a cui vincolare le Camere all'atto della ricezione delle petizioni. Se l'ancoraggio a un numero preciso di sottoscrizioni per l'esercizio del diritto di petizione è stato escluso, potendo queste ultime secondo l'articolo 50 della Costituzione essere inviate anche da una sola persona, come peraltro avviene di frequente nella prassi⁶⁶, è stato proposto di collegare le petizioni presentate da più cittadini a un differente *iter* procedurale⁶⁷

⁶⁴ I. ROBERTI, *L'esercizio del diritto di petizione. Spunti di riflessione a partire da alcune recenti decisioni della Corte costituzionale*, in www.osservatorioaic.it, 3/2024; P. ADDIS, *Il diritto di petizione in tempi di pandemia: alcune osservazioni a partire dall'ord. n. 32 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2022.

⁶⁵ L. TRUCCO, *Articolo 50*, cit., 323.

⁶⁶ G. GRASSO, *I diritti*, cit., 382 s.

⁶⁷ F. LISENA, *La petizione*, cit., 22.

o a degli obblighi di riscontro da parte delle Camere⁶⁸. Su questo versante sarebbe però necessario soffermarsi sul ruolo da assegnare alle commissioni e sull'entità degli obblighi a cui vincolarle: se impegnarle a una semplice comunicazione diretta al gruppo di petenti sulla scelta adottata o a procedere a una discussione sull'oggetto della petizione.

Nel primo caso, le modifiche ipotizzate si porrebbero in linea con l'attuale natura dell'istituto e si avvicinerebbero a quanto già previsto dal regolamento del Senato, il quale, come visto, prevede già una comunicazione obbligatoria ai presentatori della petizione. Si tratterebbe, dunque, di introdurre la medesima disposizione all'interno del regolamento della Camera. Nel secondo caso, vincolare le commissioni alla trattazione della petizione potrebbe creare delle criticità rispetto all'organizzazione dei loro lavori. Inoltre si potrebbero configurare, nel caso di inadempimento delle Camere, dei ricorsi per conflitto tra poteri dello Stato innanzi la Corte costituzionale⁶⁹, da questa al momento esclusi in risposta ai tentativi di assimilare il gruppo di cittadini sottoscrittori di una petizione al Comitato promotore del referendum⁷⁰, evidenziando come in quest'ultimo caso il Comitato promotore assuma un particolare ruolo in virtù del «quorum di elettori predefiniti dalla stessa Costituzione»⁷¹. Proposte di modifiche, queste ultime, che in ogni caso porterebbero a delineare una nuova fisionomia dell'istituto, allontanandolo dalla sua essenza e dalle sue plurisecolari caratteristiche.

Inserire la riflessione sulle petizioni nel più largo campo dell'utilizzo delle tecnologie digitali all'interno delle assemblee parlamentari, forse con-

⁶⁸ C. FASONE, *La petizione*, cit., 390 s.; J. FERRACUTI, *Gli istituti*, cit., 304 s.; I. ROBERTI, *L'esercizio del diritto*, cit., 70. Si veda anche L. CIAURRO, *Petizione collettiva*, cit., 386 s. Sulle petizioni collettive P. VIRGA, *Tutela dei diritti*, cit., 153-158.

⁶⁹ L. CIAURRO, *Petizione collettiva*, cit., 377-385.

⁷⁰ Si vedano le ordinanze della Corte costituzionale 8 febbraio 2022, n. 32, 23 dicembre 2021, n. 254 e 20 marzo 2009, n. 85. Sul tema I. ROBERTI, *L'esercizio del diritto*, cit., 57; P. ADDIS, *Il diritto di petizione*, cit., 389-394.

⁷¹ La Corte ha sottolineato come il referendum e l'iniziativa legislativa popolare «sono espressione della volontà popolare, esercitata da quorum di elettori predefiniti dalla stessa Costituzione, mentre la petizione, proprio perché mero diritto individuale, può essere presentata da qualsiasi cittadino e la sua natura non cambia, come accennato, ove sottoscritta da più cittadini; [...] pertanto, non ci si trova innanzi a una funzione attribuita dalla Costituzione a un determinato numero di cittadini o elettori, ma, appunto, a un diritto del singolo, che mai potrebbe trovare tutela, quand'anche impedito, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato»; Corte costituzionale, ord. 23 dicembre 2021, n. 254.

sentirebbe di dare un tono diverso all'istituto sulla scia di questo nuovo ruolo che esso spontaneamente ha assunto nel sistema. Istituire un'apposita piattaforma attraverso la quale i cittadini possano inviare le petizioni, magari fornendo loro un percorso guidato per migliorare qualitativamente i testi delle istanze, o consentire la sottoscrizione delle petizioni pubblicate sulla piattaforma, dimodoché divengano patrimonio comune e oggetto di confronto nell'opinione pubblica, sono solo alcuni degli interventi che possono contribuire a rinnovare il diritto di petizione in linea con le caratteristiche sue proprie.

Tutti questi sono mezzi volti a coinvolgere sempre più i cittadini nella vita politica della comunità e appagare il loro desiderio di partecipazione diretta. Accanto a tutto questo non può però mancare la volontà politica di porre maggiore attenzione alle richieste dei petenti davanti alla serietà e della specificità delle istanze rivolte alle Camere, in linea con la predisposizione e la disponibilità all'ascolto che è caratteristica necessaria dell'attività politica. Un aspetto, questo, determinante per rendere compatibile l'attività del Parlamento con la funzione di stimolo politico che ha il diritto di petizione. Dunque, valorizzare la funzione di "ascolto" del Parlamento quale sede della rappresentanza della nazione⁷², funzione un tempo svolta efficacemente dai partiti, oggi in ogni caso decisiva per intercettare i bisogni e le richieste di una società sempre più frammentata e spesso divisa, e assumere decisioni avendo maggiore contezza degli interessi in gioco.

⁷² A. BARBERA, *I parlamenti*, Roma-Bari, 2006, 43-45.

Abstract

L'invio delle petizioni alle Camere è spesso considerato un retaggio storico e un istituto inefficace. Oggi si assiste al diffuso rifiuto dei canali tradizionali di partecipazione politica e l'emersione di un nuovo protagonismo da parte dei cittadini, i quali vogliono contribuire direttamente alle decisioni politiche. Al contempo, dopo anni di scarso utilizzo, a partire dalla XIII legislatura si assiste a un significativo incremento del numero di petizioni inviate alla Camera e al Senato. Questi elementi rendono d'interesse un'analisi di questo istituto al fine di tracciarne l'attuale fisionomia e la sua posizione nel sistema.

Political participation and sending petitions to the Chambers

Sending petitions to the Chambers is often considered a historical heritage and an ineffective institute. Today, we are witnessing the extensive rejection of traditional channels of political participation and the emerging of a new protagonism on the part of citizens, who want to contribute directly to political decisions. At the same time, after years of limited use, since the 13th legislature, there has been a significant increase in the number of petitions sent to the two Chambers. All those elements make relevant an analysis of this institute, in order to map out its current physiognomy and position in the system.