Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

19 aprile 2016 *

«Diritto istituzionale — Iniziativa dei cittadini europei — Politica sociale — Servizio di interesse economico generale — Articolo 352 TFUE — Diniego di registrazione — Assenza manifesta di competenza della Commissione — Articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 211/2011 — Principio di buona amministrazione — Obbligo di motivazione»

Nella causa T-44/14,

Bruno Costantini, residente in Jesi (Italia), e gli altri ricorrenti i cui nomi figurano in allegato, rappresentati da O. Brouwer, J. Wolfhagen, avvocati, e A. Woods, solicitor,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata da H. Krämer, in qualità di agente,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione C(2013) 7612 final della Commissione, del 5 novembre 2013, recante rigetto della domanda di registrazione della proposta di iniziativa dei cittadini europei intitolata «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!»,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto da H. Kanninen, presidente, I. Pelikánová e E. Buttigieg (relatore), giudici,

cancelliere: L. Grzegorczyk, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 28 ottobre 2015,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'inglese.

Sentenza

Fatti

1 Il sig. Bruno Costantini e gli altri soggetti i cui nomi figurano in allegato, ricorrenti, hanno presentato una proposta di iniziativa dei cittadini europei (in prosieguo: l'«ICE»), intitolata «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!» («Diritto all'assistenza a lungo termine: Condurre una vita degna e indipendente è un diritto fondamentale!»; in prosieguo: la «proposta di ICE controversa»), trasmessa alla Commissione europea il 5 settembre 2013 e il cui oggetto, come descritto nella domanda di registrazione, consiste nell'invitare l'Unione europea a «proporre una normativa che tuteli il diritto fondamentale alla dignità umana, garantendo una tutela sociale adeguata e l'accesso a un'assistenza a lungo termine di qualità, sostenibile, oltre l'assistenza sanitaria».

2 La proposta di ICE controversa fa riferimento agli articoli 14 TFUE, 153 TFUE e 352 TFUE come base giuridica dell'azione proposta.

3 Con decisione del 5 novembre 2013 (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione ha rifiutato la registrazione della proposta di ICE controversa, poiché quest'ultima non rientrava manifestamente nell'ambito della sua competenza di presentare una proposta di adozione di un atto giuridico dell'Unione europea ai fini dell'applicazione dei Trattati.

Procedimento e conclusioni delle parti

4 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 15 gennaio 2014, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.

5 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:

— annullare la decisione impugnata;

— condannare la Commissione alle spese.

6 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare i ricorrenti alle spese.

In diritto

7 A sostegno del loro ricorso, i ricorrenti deducono tre motivi, concernenti, il primo, l'erronea applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del 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), il secondo, la mancata osservanza del principio di buona amministrazione e, il terzo, un difetto di motivazione.

Sul primo motivo, attinente all'erronea applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011

8 A sostegno del primo motivo, comprendente sostanzialmente quattro parti, i ricorrenti fanno valere che la Commissione è incorsa in errori di diritto rifiutando di registrare la proposta di ICE controversa in applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. In proposito, i ricorrenti sostengono, nell'ambito delle prime tre parti, che la Commissione ha violato gli articoli 14 TFUE, 153 TFUE e 352 TFUE, i quali forniscono le basi giuridiche appropriate per la proposta di ICE controversa, e nella quarta parte affermano che essa ha violato l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, interpretando e applicando in modo troppo restrittivo e contrario agli obiettivi del meccanismo dell'ICE la condizione enunciata in tale disposizione.

9 Il Tribunale ritiene opportuno nel caso di specie statuire anzitutto sulla quarta parte del motivo, al fine di stabilire il senso e la portata della condizione di registrazione delle proposte di ICE prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e, successivamente, esaminare le altre tre parti del motivo.

Sulla quarta parte del primo motivo

10 A parere dei ricorrenti, la Commissione ha erroneamente applicato il criterio giuridico enunciato nell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Essi sostengono, in particolare, che la Commissione, quando interpreta e applica detta condizione di registrazione delle proposte di ICE, non può, alla luce degli obiettivi e della ratio del regolamento, esercitare un controllo troppo restrittivo, poiché la valutazione effettuata nella fase della registrazione delle proposte di ICE dovrebbe semplicemente consentirle di verificare se l'iniziativa riguardi sostanzialmente un tema su cui il comitato dei cittadini e le istituzioni possano dialogare. Anzitutto, una valutazione troppo restrittiva di detta condizione sarebbe contraria all'obiettivo del meccanismo dell'ICE, che è quello di aumentare la partecipazione democratica dei cittadini. I ricorrenti fanno valere, poi, che l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 impone alla Commissione di tener conto della qualità delle persone che presentano proposte ICE, il che significa che i membri dei comitati non sono pienamente a conoscenza del funzionamento interno dell'Unione e delle sue peculiarità. Infine, i ricorrenti ritengono che, considerata la presenza dell'avverbio «manifestamente» nell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la registrazione di una proposta di ICE debba essere negata solo qualora essa esuli manifestamente dalla competenza della Commissione e tenendo conto del fatto che la correttezza e l'adeguatezza della scelta della base giuridica è molto spesso oggetto di discussione.

11 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.

12 In primo luogo, la Commissione fa valere che una proposta di ICE esula dalla sua competenza di formulare una proposta di atto se nessuna delle disposizioni dei Trattati che prevedono l'adozione di atti giuridici sul fondamento di una proposta della Commissione può essere utilizzata come base giuridica per un atto concernente l'oggetto della proposta di ICE. Una situazione del genere sarebbe evidente quando tale conclusione non dipende da circostanze di fatto.

13 In secondo luogo, la Commissione sottolinea che la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 deve essere esaminata e soddisfatta fin dalla fase della registrazione. Inoltre, il controllo giuridico effettuato al riguardo non può essere approssimativo, ma, al contrario, deve essere completo per evitare che la procedura prosegua il suo corso quand'anche sia evidente che la Commissione non può proporre l'adozione di un atto per mancanza di competenza dell'Unione.

14 Va rilevato, in proposito, che, in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011, la registrazione di una proposta di ICE da parte della Commissione costituisce il presupposto necessario per la raccolta delle dichiarazioni di sostegno dell'ICE di cui trattasi. A tal fine, gli organizzatori membri del comitato dei cittadini devono fornire alla Commissione le informazioni riguardanti, in particolare, l'oggetto e gli obiettivi della proposta di ICE, affinché essa verifichi se le condizioni di registrazione enunciate all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 sono soddisfatte. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 211/2011, se le condizioni di cui al paragrafo 2 del medesimo articolo non sono soddisfatte, la Commissione rifiuta la registrazione. Tale decisione ha l'effetto di porre fine alla procedura per la proposta di ICE.

15 Tra le condizioni di registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 figura quella secondo cui la Commissione deve procedere alla registrazione se «la proposta d'iniziativa dei cittadini non esula manifestamente dalla sua competenza di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati».

16 Va rammentato che, secondo l'articolo 5 TUE, il principio di attribuzione disciplina la delimitazione delle competenze dell'Unione e che, a norma dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati. In tale contesto, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 prevede la condizione secondo cui la proposta di ICE non deve manifestamente esulare dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati.

17 Dal tenore letterale di detta disposizione risulta che la Commissione deve procedere a un primo esame degli elementi di cui dispone al fine di valutare se la proposta di ICE non rientri manifestamente nell'ambito della sua competenza, con la precisazione che, in caso di registrazione della proposta, è possibile effettuare un esame più completo. Infatti, l'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 prevede che la Commissione, quando riceve l'ICE, esponga in una comunicazione, entro tre mesi, le proprie conclusioni giuridiche e politiche sull'iniziativa dei cittadini, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso.

18 Nel caso di specie, per determinare se la Commissione abbia correttamente applicato la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, si deve esaminare se, tenuto conto della proposta di ICE e nell'ambito di un primo esame degli elementi di cui la Commissione disponeva, quest'ultima non potesse manifestamente proporre l'adozione di un atto dell'Unione basato sugli articoli 14 TFUE, 153 TFUE o 352 TFUE.

Sulla prima parte del primo motivo

19 I ricorrenti sostengono anzitutto che la Commissione ha erroneamente valutato l'articolo 14 TFUE, poiché, in forza di tale disposizione, particolarmente adeguata al secondo obiettivo della proposta di ICE controversa, essa può presentare una proposta di testo legislativo. A sostegno della suddetta argomentazione, i ricorrenti fanno valere la registrazione da parte della Commissione di una proposta di ICE simile, intitolata «L'acqua e i servizi igienico-sanitari sono un diritto umano», uno dei cui obiettivi è che l'approvvigionamento di acqua e la gestione delle risorse idriche non siano soggetti alle regole del mercato interno e che i servizi idrici siano esclusi da qualsiasi forma di liberalizzazione. Inoltre, i ricorrenti affermano che l'interpretazione, nella decisione impugnata, della portata dell'articolo 14 TFUE è contraria ai principi sottesi al regolamento n. 211/2011, in quanto la Commissione non può rifiutare la registrazione di una proposta di ICE i cui obiettivi possono rientrare nella competenza dell'Unione ed essere oggetto di discussione tra il comitato dei cittadini e le istituzioni. Infine, i ricorrenti sostengono che la proposta di ICE controversa mira in particolare, sul fondamento dell'articolo 14 TFUE, ad escludere dall'ambito di applicazione delle regole del mercato interno l'assistenza a lungo termine e a qualificarla come servizio universale, cosicché la Commissione ha snaturato nella decisione impugnata l'essenza della proposta di ICE controversa.

20 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.

21 Dalla decisione impugnata risulta che la Commissione ha considerato che l'articolo 14 TFUE non costituiva una base giuridica valida per la proposta di ICE, in quanto il legislatore dell'Unione non poteva imporre agli Stati membri la fornitura di un servizio di interesse economico generale (in prosieguo: il «SIEG»), ma era unicamente competente a determinare i principi e le condizioni che gli Stati membri dovevano rispettare qualora decidessero autonomamente di fornire un determinato SIEG.

22 Tenuto conto della domanda di registrazione della proposta di ICE controversa, e in particolare del suo oggetto, dei suoi obiettivi e delle informazioni più dettagliate contenute nella nota esplicativa, occorre determinare se essa esulasse manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto in forza dell'articolo 14 TFUE.

23 In primo luogo, riguardo alla qualifica come SIEG dei servizi di assistenza a lungo termine, va sottolineato che, conformemente all'articolo 14 TFUE, fatti salvi gli articoli 4 TUE, 93 TFUE, 106 TFUE e 107 TFUE, e in considerazione dell'importanza dei SIEG nel quadro dei valori comuni dell'Unione nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale di quest'ultima, l'Unione e gli Stati membri, ciascuno secondo le rispettive competenze e nei limiti dell'ambito di applicazione dei Trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i loro compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei Trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare detti servizi.

24 Infatti, conformemente a una giurisprudenza costante, gli Stati membri possono, nel rispetto del diritto dell'Unione, definire l'ampiezza e l'organizzazione dei loro SIEG (sentenza del 20 aprile 2010, Federutility e a., C-265/08, Racc., EU:C:2010:205, punto 29). Essi hanno un ampio margine di potere discrezionale quanto alla definizione di ciò che considerano SIEG e la definizione di tali servizi da parte dello Stato membro può essere messa in discussione dalla Commissione solo in caso di errore manifesto. Tale prerogativa dello Stato membro concernente la definizione dei SIEG è confermata sia dall'assenza di una competenza specificatamente attribuita all'Unione sia dall'assenza di una definizione precisa e completa della nozione di SIEG nel diritto dell'Unione (sentenze del 12 febbraio 2008, BUPA e a./Commissione, T-289/03, Racc., EU:T:2008:29, punti 166 e 167; del 7 novembre 2012, CBI/Commissione, T-137/10, Racc., EU:T:2012:584, punto 99, e del 16 luglio 2014, Zweckverband Tierkörperbeseitigung/Commissione, T-309/12, EU:T:2014:676, punto 105).

25 Alla luce di tali elementi, la Commissione ha potuto giustamente concludere nella decisione impugnata che essa non poteva manifestamente presentare una proposta di atto basata sull'articolo 14 TFUE e diretta a qualificare come SIEG l'assistenza a lungo termine.

26 In secondo luogo, va rilevato, al pari della Commissione, che nessuna disposizione dei Trattati autorizza tale istituzione a proporre l'adozione di un atto dell'Unione che escluda un servizio dall'applicazione delle regole del mercato interno. Infatti, dall'articolo 14 TFUE risulta che le norme specifiche da esso previste sono applicabili ai SIEG, fatto salvo l'articolo 106 TFUE. Orbene, secondo il paragrafo 2 di quest'ultima disposizione, anche le imprese incaricate della gestione di siffatti servizi sono soggette alle norme dei Trattati, in particolare alle norme relative al mercato interno e alla concorrenza, e si può derogare a tale principio solo nel rispetto di condizioni rigorose, la cui esistenza dipende da circostanze di fatto e di diritto esistenti in ciascuno Stato membro e deve essere dimostrata in ogni caso concreto dallo Stato membro o dall'impresa che le fa valere (v., in tal senso, sentenze del 23 ottobre 1997, Commissione/Francia, C-159/94, Racc., EU:C:1997:501, punto 94, e del 17 maggio 2001, TNT Traco, C-340/99, Racc., EU:C:2001:281, punto 59). Ne consegue che la Commissione non può proporre in generale di escludere dall'applicazione delle regole del mercato interno servizi la cui qualificazione come SIEG dipenda dalla politica nazionale perseguita da ciascuno Stato membro.

27 Di conseguenza, la Commissione ha potuto giustamente concludere nella decisione impugnata che essa non poteva manifestamente presentare una proposta di atto basata sull'articolo 14 TFUE e diretta ad escludere l'assistenza a lungo termine dall'applicazione delle regole del mercato interno.

28 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dagli altri argomenti dei ricorrenti.

29 Anzitutto, i ricorrenti fanno valere che l'articolo 14 TFUE costituisce una base giuridica appropriata al fine di determinare i principi che disciplinano la fornitura di un SIEG e hanno affermato, al riguardo, che tale disposizione costituiva una base giuridica della direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (GU L 52, pag. 3).

30 In proposito va rilevato che, sebbene l'articolo 16 CE, divenuto sostanzialmente l'articolo 14 TFUE, sia richiamato al considerando 3 della direttiva 2008/6, nella parte in cui mette in rilievo l'importanza dei SIEG nell'ambito dei valori comuni dell'Unione nonché il loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale e afferma che occorre provvedere affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti, detta direttiva fa specifico riferimento, come base giuridica, agli articoli 47, paragrafo 2, CE, 55 CE e 95 CE. Tale argomento dev'essere quindi respinto in quanto infondato.

31 Inoltre, l'argomento dei ricorrenti in base al quale la Commissione ha interpretato l'articolo 14 TFUE in senso contrario ai principi sottesi al regolamento n. 211/2011 deve essere respinto, posto che l'oggetto o l'obiettivo del meccanismo dell'ICE, contrariamente a quanto affermano i ricorrenti, non consiste nell'iniziare un semplice dialogo tra i cittadini e le istituzioni, bensì nell'invitare la Commissione, nell'ambito della sua competenza, a presentare una proposta di atto.

32 I ricorrenti, poi, ritengono che la valutazione della Commissione relativa all'articolo 14 TFUE snaturi l'essenza della proposta di ICE controversa, la quale, conformemente al secondo obiettivo, mira ad escludere dall'ambito di applicazione di alcune regole del mercato interno i servizi di assistenza a lungo termine e a qualificarli come servizio universale. Pertanto, l'essenza della proposta di ICE controversa sarebbe quella di garantire il mantenimento dei servizi di assistenza a lungo termine esistenti attraverso un'azione del legislatore dell'Unione.

33 In proposito, occorre rilevare che né l'oggetto né gli obiettivi della proposta di ICE controversa fanno riferimento alla nozione di servizio universale e che è vero che la nota esplicativa menziona il servizio universale, ma solo nell'ambito del richiamo all'articolo 14 TFUE, in forza del quale l'assistenza a lungo termine potrebbe essere qualificata come SIEG. Pertanto, la Commissione, sottolineando, nella decisione impugnata, che l'articolo 14 TFUE non costituiva una base giuridica idonea ad imporre agli Stati membri di qualificare un servizio come SIEG e dichiarando che essa non poteva formulare alcuna proposta di atto diretta ad escludere un servizio dall'applicazione delle regole del mercato interno, non ha snaturato la proposta di ICE controversa. Ne consegue che la tesi dei ricorrenti dev'essere respinta.

34 Infine, non può essere accolto l'argomento dei ricorrenti basato sulla registrazione della proposta di ICE intitolata «L'acqua e i servizi igienico-sanitari sono un diritto umano». Infatti, nei limiti in cui la registrazione di tale proposta di ICE, che indica come base giuridica l'articolo 14 TFUE, sia pertinente, ciò non significa tuttavia che la Commissione abbia espressamente considerato che l'articolo 14 TFUE costituiva una base giuridica appropriata per proporre un atto che escludesse i servizi idrici dall'applicazione delle regole del mercato interno. Infatti, la decisione della Commissione di procedere alla registrazione di tale proposta di ICE attesta solamente che, per la Commissione, quest'ultima non esulava manifestamente dalla sua competenza di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati.

35 Ne consegue che la Commissione, nella decisione impugnata, non è incorsa in alcun errore di valutazione in merito all'articolo 14 TFUE, poiché era evidente che essa non poteva, sul fondamento di tale disposizione, proporre l'adozione di un testo che qualificasse come SIEG i servizi di assistenza a lungo termine ed escludesse gli stessi servizi dall'applicazione delle regole del mercato interno.

Sulla seconda parte del primo motivo

36 I ricorrenti fanno valere che la Commissione, nella decisione impugnata, non ha valutato correttamente l'articolo 153 TFUE, il quale, unitamente all'articolo 14 TFUE, fornisce una base giuridica appropriata per la proposta di ICE controversa, giacché consente di stabilire requisiti minimi in materia di previdenza sociale dei lavoratori. Se, da un lato, i ricorrenti ammettono che detta disposizione non costituisce la base giuridica più solida per quanto riguarda i non lavoratori, dall'altro, essi sostengono che è necessario associarla all'articolo 14 TFUE, al fine di garantire che il maggior numero possibile di persone, tra cui i lavoratori, possa beneficiare di un'assistenza a lungo termine.

37 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.

38 Nella decisione impugnata, la Commissione ha affermato che l'articolo 153 TFUE non poteva costituire una base giuridica appropriata ai fini dell'adozione di un atto avente ad oggetto la proposta di ICE controversa, poiché l'articolo 153 TFUE consentiva unicamente l'adozione di requisiti minimi in materia di previdenza e di protezione sociale dei lavoratori, ad esclusione dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine per i non lavoratori.

39 In proposito, va rilevato che l'articolo 153 TFUE contempla solo parzialmente l'ambito di applicazione delle misure considerate nella proposta di ICE controversa, in quanto tale disposizione, che riguarda esplicitamente ed esclusivamente i lavoratori, non consente l'adozione di atti giuridici relativi ad altre categorie di persone. Pertanto, l'articolo 153 TFUE non può di per sé costituire una base giuridica ai fini dell'adozione di un atto avente ad oggetto la proposta di ICE controversa e inteso a garantire la fornitura universale di assistenza a lungo termine nell'Unione.

40 Tuttavia, occorre rilevare, come sottolineato dai ricorrenti e come risulta dalla nota esplicativa allegata alla domanda di registrazione, che l'articolo 153 TFUE è richiamato nella proposta di ICE controversa come base giuridica supplementare per l'azione da adottare sul fondamento dell'articolo 14 TFUE.

41 In proposito, è giocoforza rilevare che, dal momento che il Tribunale ha affermato che la Commissione poteva negare la registrazione della proposta di ICE controversa, poiché quest'ultima non rientrava manifestamente nell'ambito dell'articolo 14 TFUE, la conclusione della Commissione relativa all'articolo 153 TFUE, presentato, nella domanda di registrazione, come base giuridica supplementare, deve necessariamente essere approvata.

Sulla terza parte del primo motivo

42 I ricorrenti fanno valere sostanzialmente che, da un lato, l'articolo 352 TFUE non è stato oggetto di alcuna analisi nella decisione impugnata e che, dall'altro, la Commissione può avvalersi di tale disposizione ai fini dell'adozione di misure conformi all'oggetto e agli obiettivi della proposta di ICE controversa.

43 In primo luogo, dall'argomento dei ricorrenti risulta che questi ultimi contestano principalmente il difetto di motivazione della decisione impugnata per quanto riguarda l'articolo 352 TFUE. In proposito, va rammentato che il controllo dell'osservanza dell'obbligo di motivazione in quanto formalità sostanziale si distingue dal controllo di legittimità della motivazione, il quale rientra nell'ambito del controllo di legittimità nel merito dell'atto (sentenza del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, Racc., EU:C:1998:154, punto 67).

44 Di conseguenza, gli argomenti dei ricorrenti sollevati con il presente motivo, ma diretti a far constatare il difetto di motivazione della decisione impugnata per quanto riguarda l'articolo 352 TFUE, devono essere esaminati nell'ambito del terzo motivo, attinente alla violazione dell'obbligo di motivazione.

45 In secondo luogo, la Commissione, nella misura in cui i ricorrenti, con la presente parte del primo motivo, mirano a dimostrare che l'articolo 352 TFUE costituisce una base giuridica appropriata, ha confermato, in risposta a un quesito del Tribunale in udienza, che essa eccepiva l'irricevibilità di tale argomento sul fondamento dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991.

46 Occorre ricordare che, in forza dell'articolo 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in conformità all'articolo 53, primo comma, del medesimo Statuto e all'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del 2 maggio 1991, ogni ricorso deve contenere, in particolare, un'esposizione sommaria dei motivi invocati. Tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di pronunciarsi sul ricorso, eventualmente senza altre informazioni a supporto. Al fine di garantire la certezza del diritto e una corretta amministrazione della giustizia è necessario, affinché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dal testo del ricorso stesso (v. sentenza del 10 maggio 2006, Galileo International Technology e a./Commissione, T-279/03, Racc., EU:T:2006:121, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

47 In proposito, si deve rilevare che l'argomentazione relativa all'articolo 352 TFUE è formulata nell'ambito del primo motivo, attinente all'erronea applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, con il quale i ricorrenti mettono in discussione, da un lato, l'interpretazione e l'applicazione di tale disposizione e, dall'altro, l'applicazione di detta disposizione per quanto riguarda le basi giuridiche proposte nella domanda di registrazione della proposta di ICE controversa. Inoltre, la sostanza delle argomentazioni dei ricorrenti, laddove sostengono che l'articolo 352 TFUE costituisce una base giuridica appropriata per l'adozione di una misura di attuazione degli obiettivi della proposta di ICE controversa, emerge dal ricorso con sufficiente chiarezza, cosicché la Commissione, come risulta dai suoi atti, ha potuto utilmente presentare la propria difesa. Di conseguenza, la terza parte del primo motivo, essendo basata su un'erronea valutazione dell'articolo 352 TFUE, non può essere dichiarata irricevibile e l'affermazione della Commissione dev'essere quindi respinta.

48 In terzo luogo, dall'argomentazione dei ricorrenti risulta che, a loro avviso, la proposta di ICE controversa non esula manifestamente dalla competenza della Commissione, derivante dall'articolo 352 TFUE, di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati.

49 A tal fine, i ricorrenti affermano anzitutto che, se gli articoli 14 TFUE e 153 TFUE erano insufficienti per l'adozione di un atto avente ad oggetto la proposta di ICE controversa, la Commissione avrebbe potuto proporre un testo basato sull'articolo 352 TFUE. Inoltre, essi fanno valere la possibilità di applicare l'articolo 352 TFUE nell'ambito di una proposta di ICE controversa. Infine, secondo i ricorrenti, il fatto di richiedere ai cittadini dell'Unione di motivare la necessità di adottare un atto giuridico concernente l'oggetto di una proposta di ICE ai fini del raggiungimento degli obiettivi previsti dai Trattati sarebbe contrario alla ratio del regolamento n. 211/2011.

50 In proposito, va rammentato che, ai sensi dell'articolo 352 TFUE, se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai Trattati, per realizzare uno degli obiettivi contemplati dai Trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento, adotta le disposizioni appropriate.

51 Secondo la giurisprudenza, l'articolo 352 TFUE, costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri dell'Unione al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del Trattato, ed in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni dell'Unione. Detta disposizione non può essere in ogni caso utilizzata quale fondamento per l'adozione di disposizioni che condurrebbero sostanzialmente, riguardo alle loro conseguenze, a una modifica del Trattato che sfugga alla procedura all'uopo prevista dal Trattato medesimo (parere 2/94, del 28 marzo 1996, Racc., EU:C:1996:140, punto 30). Ne consegue che l'applicazione di tale disposizione è subordinata a talune condizioni al fine di rispettare la delimitazione delle competenze determinata nei Trattati e di evitare di rimetterla in discussione con un atto di diritto derivato.

52 Inoltre, occorre precisare che né l'articolo 352 TFUE né il regolamento n. 211/2011 escludono il ricorso all'articolo 352 TFUE nell'ambito dell'ICE.

53 Tuttavia, l'obiettivo di partecipazione democratica dei cittadini dell'Unione sotteso al meccanismo dell'ICE non può eludere il principio delle competenze di attribuzione e autorizzare l'Unione a disciplinare un settore per il quale non le è stata attribuita alcuna competenza, cosicché il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 352 TFUE è richiesto altresì nell'ambito di una proposta di ICE. Pertanto, spetta alla Commissione verificare se, rispetto a una proposta di ICE, sia evidente che essa non potrà avanzare una proposta di atto giuridico fondato su tale disposizione. Ciò non pregiudica tuttavia la valutazione da parte delle istituzioni della necessità di un atto giuridico del genere, poiché tale valutazione può essere effettuata dopo la registrazione della proposta di ICE e figurare, se del caso, nella comunicazione prevista all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011.

54 Nel caso di specie occorre rilevare che la domanda di registrazione non contiene elementi idonei a dimostrare che le condizioni di ricorso all'articolo 352 TFUE sono soddisfatte. Infatti, sebbene dalla nota esplicativa allegata alla domanda di registrazione risulti che i ricorrenti hanno suffragato le loro proposte relative agli articoli 14 TFUE e 153 TFUE, essi non hanno tuttavia precisato i motivi per cui sarebbe giustificato il ricorso all'articolo 352 TFUE. Da tale allegato si evince semplicemente che, se la Commissione dovesse considerare che l'articolo 14 TFUE non costituisce una base giuridica appropriata, si dovrebbe ricorrere all'articolo 352 TFUE. Di conseguenza, sebbene non possa contestarsi ai ricorrenti il fatto di non aver dimostrato nella domanda di registrazione che l'atto richiesto era necessario, essi avrebbero dovuto quantomeno dimostrare che tale atto rientrava nell'ambito delle politiche definite dai Trattati e che era diretto al raggiungimento di un obiettivo previsto da questi ultimi, cosa che avrebbe consentito alla Commissione di valutare in modo dettagliato la loro domanda di avvalersi, per l'azione proposta, dell'articolo 352 TFUE.

55 Ciò considerato, l'addebito dei ricorrenti volto a contestare la conclusione della Commissione secondo cui l'articolo 352 TFUE non costituiva manifestamente una base giuridica appropriata ai fini della proposta di un atto giuridico inteso ad attuare gli obiettivi della proposta di ICE controversa non può essere accolto.

56 Alla luce dei suddetti elementi, si deve concludere che la Commissione non ha violato l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 né è incorsa in alcun errore di diritto nella valutazione degli articoli 14 TFUE, 153 TFUE e 352 TFUE. Pertanto, il primo motivo dev'essere interamente respinto.

Sul secondo motivo, vertente sulla violazione del principio di buona amministrazione

57 Con il secondo motivo i ricorrenti fanno valere sostanzialmente che il principio di buona amministrazione comporta un dovere di coerenza che presuppone che casi analoghi debbano essere trattati in modo simile, salvo giustificare qualunque disparità di trattamento, e che la Commissione è venuta meno a tale dovere negando la registrazione della proposta di ICE controversa, sebbene essa

avesse proceduto alla registrazione di altre proposte di ICE. Infatti, con la registrazione di proposte di ICE precedenti, la Commissione avrebbe stabilito una prassi secondo cui, nei casi ove la pertinenza di una base giuridica risulti dubbia, le proposte di ICE sono registrate al fine di avviare un dialogo tra i cittadini e le istituzioni, e avrebbe interpretato la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 in considerazione di tale obiettivo. La proposta di ICE controversa e l'ICE intitolata «L'acqua e i servizi igienico-sanitari sono un diritto umano» sarebbero inoltre molto simili sia in relazione ai rispettivi obiettivi sia riguardo alle basi giuridiche proposte e, in forza del principio di coerenza, la registrazione della prima non avrebbe dovuta essere rifiutata.

58 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.

59 Va anzitutto sottolineato che i ricorrenti, in risposta a un quesito del Tribunale in udienza, hanno espressamente ribadito di far valere, con il presente motivo, la violazione del dovere di coerenza nell'ambito del principio di buona amministrazione e non del principio della parità di trattamento.

60 In proposito, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, le istituzioni sono tenute a esercitare le proprie competenze in conformità dei principi generali del diritto dell'Unione, quali il principio della parità di trattamento e il principio di buona amministrazione e che, alla luce di tali principi, esse devono tener conto delle decisioni già adottate per richieste simili e chiedersi con particolare attenzione se occorra o meno decidere nello stesso senso. Il principio di buona amministrazione deve tuttavia conciliarsi con il rispetto della legalità (v., per analogia, sentenze del 10 marzo 2011, Agencja Wydawnicza Technopol/UAMI, C-51/10 P, Racc., EU:C:2011:139, punti da 73 a 75 e giurisprudenza ivi citata, e del 17 gennaio 2013, Gollnisch/Parlamento, T-346/11 e T-347/11, Racc., EU:T:2013:23, punto 109).

61 Nel caso di specie, come risulta dall'esame del primo motivo, la Commissione ha potuto giustamente constatare, nella decisione impugnata, che la proposta di ICE controversa esulava dalla sua competenza di presentare una proposta di atto giuridico. Pertanto, essendosi dimostrato che la Commissione ha correttamente applicato nel caso di specie l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, dalla giurisprudenza citata al punto 60 supra risulta che la legittimità della decisione impugnata non può essere rimessa in discussione per il semplice fatto che la Commissione non avrebbe seguito una certa prassi decisionale, ammesso che sia consolidata.

62 Ne consegue che il secondo motivo dev'essere respinto.

Sul terzo motivo, relativo a un difetto di motivazione

63 I ricorrenti fanno valere che la decisione impugnata viola l'obbligo di motivazione enunciato all'articolo 296 TFUE e all'articolo 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e, al riguardo, deducono sostanzialmente tre addebiti. In primo luogo, essi ritengono che la decisione impugnata non sia sufficientemente motivata per quanto concerne il rifiuto di considerare l'articolo 352 TFUE come base giuridica appropriata. In secondo luogo, i ricorrenti rimproverano alla Commissione di non aver esposto i motivi che giustificassero il diniego di registrazione, sebbene fossero state registrate in precedenza proposte simili. In terzo luogo, essi sostengono che la Commissione doveva motivare la sua scelta di applicare rigorosamente l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 alla domanda di registrazione della proposta di ICE controversa.

64 La Commissione contesta gli argomenti dei ricorrenti.

65 In primo luogo, per quanto concerne il secondo e il terzo addebito, occorre rammentare che, conformemente a una giurisprudenza consolidata, è necessario distinguere tra l'obbligo di motivazione in quanto formalità sostanziale, che può essere sollevato nel quadro di un motivo che metta in

discussione l'insufficienza o addirittura il difetto di motivazione di una decisione, e il controllo della fondatezza della motivazione, il quale rientra nell'ambito del controllo di legittimità nel merito dell'atto e presuppone che il giudice verifichi se i motivi su cui l'atto è basato siano o meno inficiati da errore (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 43 supra, EU:C:1998:154, punto 67). Infatti, si tratta di due diversi tipi di controllo che determinano valutazioni distinte da parte del Tribunale (sentenza Commissione/Sytraval e Brink's France, punto 43 supra, EU:C:1998:154, punti da 66 a 68).

66 Nel caso di specie va rilevato che i ricorrenti, con il secondo e il terzo addebito del terzo motivo, sollevano gli argomenti rientranti nella valutazione nel merito della decisione impugnata, i quali sono stati esaminati e respinti nell'ambito del primo e del secondo motivo. Tali affermazioni non possono modificare la portata dell'obbligo di motivazione della Commissione.

67 Di conseguenza, il Tribunale non può esaminare tali addebiti nell'ambito del controllo del rispetto dell'obbligo di motivazione. Infatti, nel contesto di un motivo vertente su un difetto o su un'insufficienza di motivazione, gli addebiti e gli argomenti diretti a contestare la fondatezza della decisione controversa devono essere considerati irrilevanti (sentenza del 1º luglio 2009, Operator ARP/Commissione, T-291/06, Racc., EU:T:2009:235, punto 48).

68 In secondo luogo, riguardo al primo addebito, si deve anzitutto ricordare che, in base a una giurisprudenza consolidata, l'obbligo di motivare una decisione individuale, previsto all'articolo 296 TFUE, mira a fornire all'interessato indicazioni sufficienti per stabilire se la decisione sia fondata oppure sia eventualmente inficiata da un vizio che consente di contestarne la validità, nonché a permettere al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo in merito alla legittimità della decisione in esame (sentenze del 18 settembre 1995, Tiercé Ladbroke/Commissione, T-471/93, Racc., EU:T:1995:167, punto 29, e del 27 settembre 2012, J/Parlamento, T-160/10, EU:T:2012:503, punto 20).

69 L'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 211/2011, a norma del quale la Commissione informa gli organizzatori dei motivi del rifiuto, costituisce l'espressione specifica di detto obbligo di motivazione nel settore dell'ICE.

70 Inoltre, secondo una giurisprudenza altrettanto consolidata, la motivazione prescritta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi. Di conseguenza, l'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso di specie, in particolare tenendo conto del contenuto dell'atto e della natura dei motivi esposti. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti dettati dall'articolo 296 TFUE dev'essere risolta alla luce non solo del tenore letterale dell'atto stesso, ma anche del suo contesto (ordinanza del 14 novembre 2013, J/Parlamento, C-550/12 P, EU:C:2013:760, punto 19).

71 Infine, da una giurisprudenza consolidata risulta altresì che la Commissione non è obbligata a pronunciarsi, nella motivazione delle sue decisioni, su tutti gli argomenti dedotti dagli interessati durante il procedimento amministrativo. Infatti, è sufficiente che la Commissione esponga i fatti e le considerazioni giuridiche che hanno un ruolo essenziale nell'economia della decisione (sentenza dell' 11 gennaio 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Commissione, C-404/04 P, EU:C:2007:6, punto 30; v. altresì sentenza del 29 giugno 1993, Asia Motor France e a./Commissione, T-7/92, Racc., EU:T:1993:52, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

72 Occorre rilevare che, nel caso di specie, il fatto che la proposta di ICE controversa non sia stata registrata è idoneo a pregiudicare l'effettività stessa del diritto dei cittadini di presentare un'ICE, sancito dall'articolo 24, primo comma, TFUE. Di conseguenza, una decisione del genere deve far risultare chiaramente i motivi che giustificano tale rifiuto.

73 Infatti, il cittadino che abbia presentato una proposta di ICE deve essere posto in grado di capire le ragioni di tale diniego di registrazione. Spetta alla Commissione, investita di una proposta di ICE, valutarla, ma anche motivare la propria decisione di rifiuto tenendo conto della sua incidenza sull'esercizio effettivo del diritto sancito dal Trattato. Ciò deriva dalla natura stessa di tale diritto, il quale, come viene chiarito al considerando 1 del regolamento n. 211/2011, è inteso a rafforzare la cittadinanza europea e a potenziare il funzionamento democratico dell'Unione attraverso una partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione stessa (sentenza del 30 settembre 2015, Anagnostakis/Commissione, T-450/12, Racc., in fase di impugnazione, EU:T:2015:739, punto 26).

74 Dalla decisione impugnata risulta che la Commissione ha specificamente chiarito le ragioni per le quali gli articoli 14 TFUE e 153 TFUE non potevano costituire basi giuridiche appropriate. Per contro, la decisione impugnata non contiene alcuna motivazione specifica riguardo all'articolo 352 TFUE. Tuttavia, come sottolinea giustamente la Commissione, dalla decisione impugnata risulta, anche se implicitamente, ma necessariamente, che essa ha considerato che l'articolo 352 TFUE, al pari di altre disposizioni dei Trattati, non costituiva una base giuridica appropriata ai fini dell'adozione di una misura di attuazione degli obiettivi della proposta di ICE controversa.

75 È vero che, conformemente alla giurisprudenza, l'oggetto della motivazione di un atto consiste nell'esporre in maniera chiara e non equivoca il ragionamento dell'autore dell'atto allo scopo di fornire al suo destinatario gli elementi che gli consentano di determinare se esso sia fondato oppure sia eventualmente inficiato da un vizio che permette di contestarne la validità, e per consentire al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo in merito alla legittimità di detto atto.

76 Tuttavia, occorre altresì rammentare che la portata di tale obbligo dipende da vari fattori. Pertanto, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, ma soltanto gli elementi aventi carattere sostanziale nell'economia della decisione, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti dell'articolo 296 TFUE dipende dalla natura dell'atto di cui trattasi e dal contesto in cui questi è stato adottato.

77 Nel caso di specie è giocoforza rilevare che la domanda di registrazione della proposta di ICE controversa non menziona alcun elemento idoneo a giustificare il ricorso all'articolo 352 TFUE. Infatti, come sottolinea giustamente la Commissione, sebbene dalla nota esplicativa risulti che i ricorrenti hanno suffragato con vari elementi la loro domanda basata sugli articoli 14 TFUE e 153 TFUE, essi non hanno in alcun modo spiegato il motivo per cui sarebbe giustificato il ricorso all'articolo 352 TFUE.

78 Orbene, tenuto conto del fatto che il ricorso all'articolo 352 TFUE è subordinato a condizioni restrittive, attinenti in particolare alla necessità di un'azione nell'ambito delle politiche definite dai Trattati ai fini del raggiungimento di un obiettivo contemplato da questi ultimi, i ricorrenti avrebbero dovuto quantomeno esporre il motivo per cui la proposta di ICE controversa rientrava in un obiettivo previsto dai Trattati, affinché la Commissione potesse valutare in modo dettagliato la loro domanda al riguardo. Infatti, se le condizioni per il ricorso all'articolo 352 TFUE non sono soddisfatte, tale disposizione non costituisce una base giuridica appropriata e la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 non è soddisfatta.

79 Ne consegue che, tenuto conto del contesto, e in considerazione dell'assenza, nella domanda di registrazione della proposta di ICE controversa, di qualunque indicazione, anche sommaria, in merito alle condizioni di applicazione dell'articolo 352 TFUE nell'ambito della proposta di ICE controversa, la motivazione implicita riguardo a tale disposizione deve essere considerata sufficiente e che il primo addebito del terzo motivo deve essere respinto.

80 Alla luce di tutti i suesposti elementi, si deve concludere che la Commissione non è venuta meno al proprio obbligo di motivazione e che, pertanto, il terzo motivo e, di conseguenza, il ricorso devono essere respinti.

Sulle spese

81 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. I ricorrenti, rimasti soccombenti, devono essere condannati a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il sig. Bruno Costantini e gli altri ricorrenti i cui nomi figurano in allegato sono condannati alle spese.

Kanninen Pelikánová Buttigieg

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 aprile 2016.

Firme

Allegato

Robert Racke, residente in Lamadelaine (Lussemburgo),

Pietro Pravata, residente in Beyne-Heusay (Belgio),

Zbigniew Gałązka, residente in Łódź (Polonia),

Justo Santos Domínguez, residente in Leganés (Spagna),

Maria Isabel Lemos, residente in Mealhada (Portogallo),

André Clavelou, residente in Vincennes (Francia),

Citizens' Committee «Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!», con sede in Bruxelles (Belgio).