Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

22 febbraio 2024*

«Impugnazione – Diritto delle istituzioni – Iniziativa dei cittadini europei – Regolamento (UE) n. 211/2011 – Registrazione della proposta d'iniziativa dei cittadini – Articolo 4, paragrafo 2, lettera b) – Proposta che non esula manifestamente dalla competenza della Commissione europea a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati – Onere della prova – Potere della Commissione di procedere ad una registrazione parziale»

Nella causa C-54/22 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 27 gennaio 2022,

Romania, rappresentata da L.-E. Baţagoi, M. Chicu, E. Gane e L. Lițu, in qualità di agenti,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da H. Croce e C. Urraca Caviedes, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

Ungheria, rappresentata da M.Z. Fehér e K. Szíjjártó, in qualità di agenti,

interveniente in primo grado,

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da O. Spineanu-Matei, presidente di sezione, S. Rodin (relatore) e L.S. Rossi, giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 ottobre 2023,

* Lingua processuale: il rumeno.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Romania chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 10 novembre 2021, Romania/Commissione (T-495/19; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2021:781), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione (UE) 2019/721 della Commissione, del 30 aprile 2019, sulla proposta d'iniziativa dei cittadini dal titolo «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali» (GU 2019, L 122, pag. 55; in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

2 Il regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini (GU 2011, L 65, pag. 1, rettificato in GU 2012, L 94, pag. 49), ai considerando 1, 2, 4 e 10 prevedeva quanto segue:

«(1) Il trattato [UE] rafforza la cittadinanza dell'Unione [europea] e potenzia ulteriormente il funzionamento democratico dell'Unione, prevedendo, tra l'altro, che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione mediante l'iniziativa dei cittadini europei [(in prosieguo: una "ICE")]. Tale procedura offre la possibilità ai cittadini di rivolgersi direttamente alla Commissione [europea] sottoponendole una richiesta in cui la invita a presentare una proposta di un atto legislativo dell'Unione, ai fini dell'applicazione dei trattati, analogamente al diritto conferito al Parlamento europeo a norma dell'articolo 225 [TFUE] e al Consiglio [dell'Unione europea] a norma dell'articolo 241 TFUE.

(2) Le procedure e le condizioni necessarie per l'[ICE] dovrebbero essere chiare, semplici, di facile applicazione e proporzionate alla natura dell'[ICE], in modo da incoraggiare la partecipazione dei cittadini e rendere l'Unione più accessibile. Esse dovrebbero stabilire un giusto equilibrio tra diritti e obblighi.

(...)

(4) È opportuno che la Commissione fornisca ai cittadini, su richiesta, informazioni e consigli informali sulle [ICE], in particolare per quanto riguarda i criteri di registrazione.

(...)

(10) Per assicurare la coerenza e trasparenza nelle proposte d'[ICE] e per evitare la raccolta di firme per una proposta di [ICE] che non soddisfa le condizioni di cui al presente regolamento, dovrebbe essere obbligatorio registrare tali iniziative in un sito web messo a disposizione dalla Commissione prima di raccogliere le necessarie dichiarazioni di sostegno dei cittadini. Tutte le proposte di [ICE] che soddisfano le condizioni di cui al presente regolamento dovrebbero essere registrate dalla Commissione. Nelle questioni relative alla registrazione, la Commissione dovrebbe attenersi ai principi della buona amministrazione».

3 L'articolo 1 del regolamento n. 211/2011 disponeva quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce le procedure e le condizioni relative a un'[ICE], quale prevista all'articolo 11 TUE e all'articolo 24 TFUE».

4 Ai sensi dell'articolo 2 di tale regolamento:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

1) "[ICE]", un'iniziativa che ha ricevuto il sostegno di almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri, sottoposta alla Commissione a norma del presente regolamento e nella quale si chiede alla Commissione di presentare, nell'ambito delle sue attribuzioni, un'adeguata proposta su temi per i quali i cittadini ritengono necessario un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati;

(...)

3) "organizzatori", le persone fisiche che formano un comitato dei cittadini responsabile della preparazione di un'[ICE] e della sua presentazione alla Commissione».

5 L'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, di detto regolamento prevedeva quanto segue:

«1. Prima d'iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei firmatari per una proposta d'[ICE], gli organizzatori sono tenuti a chiederne la registrazione alla Commissione fornendo le informazioni indicate nell'allegato II, riguardanti in particolare l'oggetto e gli obiettivi di tale [ICE].

(...)

2. Entro due mesi dalla data di ricevimento delle informazioni di cui all'allegato II, la Commissione registra una proposta d'[ICE] attribuendole un numero individuale di registrazione e ne invia conferma agli organizzatori, purché siano soddisfatte le seguenti condizioni:

(...)

b) la proposta d'[ICE] non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati;

(...)

3. La Commissione rifiuta la registrazione se le condizioni di cui al paragrafo 2 non sono soddisfatte.

Qualora rifiuti di registrare una proposta d'[ICE], la Commissione informa gli organizzatori dei motivi di tale rifiuto e di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione».

6 L'allegato II al medesimo regolamento, relativo alle informazioni necessarie per registrare una proposta d'ICE, richiedeva che venisse fornito un insieme di informazioni ai fini della registrazione di tale proposta, ossia il titolo, l'oggetto, la descrizione degli obiettivi per i quali la

Commissione era invitata ad agire, e le disposizioni dei trattati che gli organizzatori ritenevano pertinenti all'azione proposta. Tale allegato prevedeva inoltre che gli organizzatori potessero fornire informazioni più ampie sull'oggetto, gli obiettivi e il contesto della proposta.

7 Il regolamento n. 211/2011 è stato abrogato con effetti dal 1°gennaio 2020 dal regolamento (UE) 2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (GU 2019, L 130, pag. 55).

Fatti e decisione controversa

8 I fatti, quali risultano dalla sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue.

9 Il 18 giugno 2013 è stata presentata alla Commissione la proposta di ICE dal titolo «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali» (in prosieguo: la «proposta di ICE in questione»).

10 Con la decisione C(2013) 4975 final, del 25 luglio 2013, a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la Commissione ha respinto la domanda di registrazione della proposta di ICE in questione con la motivazione che essa esulava manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati.

11 Con la sentenza del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13, EU:T:2016:282), il Tribunale ha respinto il ricorso di annullamento proposto avverso tale decisione.

12 Adita in sede di impugnazione, la Corte, con la sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ha annullato tale sentenza del Tribunale e, statuendo essa stessa definitivamente sulla controversia, ha annullato la decisione C(2013) 4975 final.

13 In particolare, ai punti 61 e 62 di tale sentenza la Corte ha dichiarato che, per valutare il rispetto della condizione di registrazione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la questione se la misura proposta nel contesto di un'ICE rientri nella competenza della Commissione a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati, ai sensi di tale disposizione, costituisce, a prima vista, non una questione di fatto o di valutazione delle prove, bensì essenzialmente una questione di interpretazione e applicazione delle disposizioni dei trattati in questione. Di conseguenza, tale istituzione non è chiamata a verificare, in tale fase, se la prova di tutti gli elementi di fatto invocati sia fornita né se la motivazione sottesa alla proposta e alle misure proposte sia sufficiente, bensì ad esaminare se, da un punto di vista oggettivo, siffatte misure, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati.

14 Il 30 aprile 2019 la Commissione ha adottato la decisione controversa, con la quale è stata registrata la proposta di ICE in questione nella misura precisata all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione stessa.

15 Ai considerando 1 e 2 della decisione controversa, la Commissione ha individuato l'oggetto e gli obiettivi della proposta di ICE in questione, quali risultavano dalle informazioni fornite dagli organizzatori.

16 Pertanto, secondo tali considerando, detta proposta era intesa a far sì che l'Unione, nell'ambito della politica di coesione, rivolgesse un'attenzione particolare alle regioni le cui caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche differivano da quelle delle regioni circostanti. Per tali regioni, comprendenti zone geografiche prive di strutture dotate di competenze amministrative, occorreva che la prevenzione di qualsiasi divario o ritardo di sviluppo economico rispetto alle regioni circostanti, il sostegno allo sviluppo economico e la salvaguardia delle condizioni della coesione economica, sociale e territoriale fossero assicurati in maniera tale che le loro caratteristiche rimanessero invariate. Per questo motivo, tali regioni dovevano beneficiare delle medesime opportunità di accesso ai diversi fondi dell'Unione e dovevano essere loro garantiti la preservazione delle loro caratteristiche nonché un corretto sviluppo economico, affinché lo sviluppo dell'Unione fosse sostenibile e la sua diversità culturale venisse salvaguardata.

17 Ai considerando 3 e 4 della decisione controversa, la Commissione ha rilevato che, al fine di incoraggiare il ricorso da parte del cittadino dell'Unione al meccanismo dell'ICE e, in definitiva, alla vita democratica dell'Unione, le procedure e le condizioni necessarie per l'ICE dovevano essere chiare, semplici, di facile applicazione e proporzionate alla natura dell'ICE.

18 Al considerando 5 della decisione controversa, la Commissione ha precisato quanto segue:

«Ai fini dell'applicazione dei trattati possono essere adottati atti legislativi dell'Unione per definire i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, (…) a norma dell'articolo 177 [TFUE]».

19 Al considerando 6 della decisione controversa, la Commissione ha precisato che la proposta di ICE in questione, «mirando all'adozione, da parte della [medesima], di proposte di atti legislativi dell'Unione che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale e a condizione che le azioni da finanziare [portassero] al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione», non esulava manifestamente dalla sua competenza ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.

20 L'articolo 1 della decisione controversa dispone quanto segue:

«1. La proposta di ICE [in questione] è registrata.

2. Le dichiarazioni di sostegno a tale proposta d'[ICE] possono essere raccolte sulla base del presupposto che essa mira alla presentazione, da parte della Commissione, di proposte di atti legislativi che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale e a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione».

Il ricorso dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

21 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 luglio 2019, la Romania ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

22 Con atto depositato l'8 ottobre 2019, l'Ungheria ha chiesto di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni della Commissione.

23 A sostegno del suo ricorso la Romania ha dedotto due motivi vertenti, il primo, su una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e, il secondo, su una violazione dell'articolo 296, secondo comma, TFUE.

24 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha anzitutto dichiarato il ricorso ricevibile, considerato che la decisione controversa costituiva un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

25 Esso ha poi dichiarato che, in tale decisione, la Commissione aveva esposto in misura giuridicamente sufficiente i motivi che giustificavano la registrazione della proposta di ICE in questione.

26 Infine, il Tribunale ha dichiarato in sostanza che la Commissione non era incorsa in alcun errore di diritto ritenendo, in fase di registrazione, che la proposta d'ICE in questione non esulasse manifestamente dalla competenza che le consentiva di presentare una proposta di atto legislativo ai fini dell'applicazione dei trattati.

27 Di conseguenza, il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto infondato.

Domande delle parti in sede di impugnazione

28 La Romania chiede che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata e la decisione controversa;

– in subordine, annullare la sentenza impugnata e rinviare la causa dinanzi al Tribunale, e

– condannare la Commissione alle spese.

29 La Commissione e l'Ungheria chiedono alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare la Romania alle spese.

Sull'impugnazione

30 A sostegno della sua impugnazione, la Romania invoca un unico motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, in combinato disposto con l'articolo 5, paragrafo 2, TUE. Tale motivo si articola in due capi, attinenti ciascuno ad un'errata interpretazione di detta disposizione riguardo al margine discrezionale di cui la Commissione dispone per stabilire se una proposta di ICE debba essere registrata.

Sul primo capo del motivo unico

Argomenti delle parti

31 Con il primo capo del motivo unico, che comprende due censure, la Romania sostiene che il Tribunale avrebbe accolto un'interpretazione errata di una delle condizioni che la domanda di ICE deve soddisfare per essere registrata dalla Commissione, cioè quella enunciata all'articolo 4,

paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Ai punti 105 e 106 della sentenza impugnata il Tribunale avrebbe infatti travisato i criteri sulla base dei quali la Commissione deve valutare se una proposta di ICE soddisfi tale condizione.

32 Con la prima censura, la Romania contesta al Tribunale di aver dichiarato a torto, al punto 105 della sentenza impugnata, che la Commissione può rifiutare la registrazione di una proposta di ICE solo se, in occasione dell'esame effettuato nell'ambito di detta disposizione, giunge alla conclusione che si può escludere del tutto che essa possa presentare, sul fondamento di quest'ultima, una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati.

33 Discenderebbe infatti dai punti 61 e 62 della sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), che la Commissione deve limitarsi a esaminare, al fine di valutare l'osservanza della condizione di registrazione prevista da tale disposizione, se, da un punto di vista oggettivo, le misure proposte, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati. Inoltre, secondo tale giurisprudenza, nell'ambito di detto esame, la Commissione dovrebbe fare riferimento all'oggetto e agli obiettivi della proposta di ICE quali risultanti dalle informazioni obbligatorie e, eventualmente, supplementari, di cui all'allegato II al regolamento n. 211/2011, fornite dagli organizzatori. Ne conseguirebbe che la Commissione disporrebbe, nell'ambito dell'esame che deve svolgere a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, di un margine discrezionale ridotto, di modo che detto esame dovrebbe svolgersi esclusivamente alla luce dell'oggetto, degli obiettivi e delle disposizioni dei trattati menzionati dagli organizzatori nella proposta di ICE.

34 Orbene, secondo la Romania, al punto 105 della sentenza impugnata il Tribunale avrebbe travisato la portata di tale esame e, pertanto, dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, in combinato disposto con l'allegato II a tale regolamento, in quanto avrebbe imposto implicitamente alla Commissione di esaminare la proposta di ICE alla luce di tutte le disposizioni dei trattati, incluso di quelle che non sono state espressamente contemplate dagli organizzatori nelle informazioni da essi fornite. Orbene, un esame siffatto non costituirebbe un semplice esame in astratto della proposta di ICE e creerebbe per giunta confusione tra le diverse fasi dell'ICE.

35 Con la seconda censura la Romania contesta al Tribunale di aver considerato, al punto 106 della sentenza impugnata, che, anche quando le appare assai dubbio che la proposta di ICE rientri nella sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati, la Commissione sarebbe tenuta a registrare tale proposta al fine di avviare il dibattito politico in seno alle istituzioni.

36 A tal riguardo la sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione (C-418/18 P, EU:C:2019:1113), su cui il Tribunale si sarebbe basato in questo contesto, sarebbe priva di rilievo dato che, nella causa sfociata in tale sentenza, la Corte sarebbe stata chiamata a statuire sugli effetti di una registrazione e, in particolare, sulla questione se la Commissione fosse tenuta a proporre misure che si inscrivessero nell'alveo dell'ICE in questione in detta causa.

37 Comunque, l'interpretazione accolta dal Tribunale al punto 106 della sentenza impugnata potrebbe dar vita, in seguito alla registrazione di una proposta di ICE, a discussioni su atti proposti che, in realtà, non rientrano nella competenza dell'Unione. Infatti un'interpretazione siffatta, che in pratica rinvierebbe ogni esame del rispetto dell'ambito delle competenze dell'Unione alla fase successiva, prevista dall'articolo 10 del regolamento n. 211/2011, priverebbe la fase della registrazione di ogni efficacia pratica.

38 La Commissione e l'Ungheria ritengono che il primo capo del motivo unico debba essere respinto in quanto privo di fondamento. Secondo la Commissione, tale capo è comunque inoperante.

Giudizio della Corte

39 In via preliminare, riguardo ai principi che disciplinano il procedimento di registrazione di una proposta di ICE, occorre rammentare che l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 prevede che una proposta di ICE sia registrata dalla Commissione, purché «non esul[i] manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati».

40 Secondo la giurisprudenza costante della Corte, tale condizione di registrazione, conformemente agli obiettivi perseguiti mediante l'ICE, così come enunciati ai considerando 1 e 2 del regolamento n. 211/2011 e consistenti, segnatamente, nell'incoraggiare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione e nel rendere l'Unione più accessibile, deve essere interpretata e applicata dalla Commissione, investita di una proposta di ICE, in modo da assicurare una facile accessibilità all'ICE (v., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 49, del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 53, nonché del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punto 44).

41 Di conseguenza, è solo se una proposta di ICE, tenuto conto del suo oggetto e dei suoi obiettivi, quali risultano dalle informazioni necessarie e, se del caso, supplementari fornite dagli organizzatori ai sensi dell'allegato II al regolamento n. 211/2011, esula manifestamente dall'ambito della competenza in forza della quale la Commissione può presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati che quest'ultima è legittimata a rifiutare la registrazione di tale proposta di ICE, a titolo dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di detto regolamento (sentenze del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 50, nonché del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 54).

42 Inoltre dalla giurisprudenza della Corte emerge altresì che, al fine di valutare il rispetto della condizione di registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la Commissione deve limitarsi a esaminare se, da un punto di vista oggettivo, le misure contenute in una proposta di ICE, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati (sentenza del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punto 46 e giurisprudenza ivi citata).

43 Ne consegue che qualora, al termine di una prima analisi effettuata alla luce delle informazioni obbligatorie e, se del caso, supplementari fornite dagli organizzatori di un'ICE, non sia dimostrato che una proposta di ICE esula manifestamente dalla competenza della Commissione tale istituzione deve registrare la proposta, fatto salvo il rispetto delle altre condizioni fissate all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 (sentenza del 20 gennaio 2022, Romania/Commissione, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punto 47).

44 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare il primo capo del motivo unico della Romania, con cui quest'ultima contesta al Tribunale, in sostanza, di aver accolto un'interpretazione errata dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011,

allorché ha precisato, ai punti 105 e 106 della sentenza impugnata, la portata del margine discrezionale di cui la Commissione dispone per stabilire se una proposta di ICE debba essere registrata.

45 La prima censura di tale capo è diretta contro il punto 105 della sentenza impugnata in cui il Tribunale ha considerato, in sostanza, che la Commissione può rifiutare la registrazione di una proposta di ICE solo se, in occasione dell'esame effettuato nell'ambito dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, giunge alla conclusione che si può escludere del tutto che essa possa presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati.

46 Detto Stato membro censura il Tribunale per aver considerato che, nell'ambito di tale esame, la Commissione può rifiutare la registrazione di una proposta di ICE solo se giunge alla conclusione «che si può escludere del tutto» che detta proposta sia idonea a consentirle di presentare tale proposta di atto legislativo.

47 A tale riguardo va osservato che tale punto costituisce la conclusione dei punti da 100 a 104 di detta sentenza, che non sono contestati dalla Romania nell'ambito della presente impugnazione. Pertanto, in tale punto conclusivo, il Tribunale ha inteso esclusivamente riassumere la giurisprudenza della Corte e la portata delle pertinenti disposizioni del regolamento n. 211/2011, alla luce dell'esame che la Commissione deve effettuare a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, che esso ha ricordate ai punti da 100 a 104.

48 Dunque, sebbene al punto 105 della sentenza impugnata il Tribunale abbia fatto ricorso ad altri termini o ad altre formulazioni rispetto a quelle che esso ha utilizzato ai punti da 100 a 104 di tale sentenza, ciò non toglie che non si può dedurre dal testo di detto punto 105 che il Tribunale vi abbia introdotto un criterio di registrazione di una proposta di ICE che sia in contraddizione con gli elementi da esso esposti ai punti da 100 a 104 di detta sentenza, e con i criteri ricordati ai punti da 39 a 43 della presente sentenza.

49 In particolare, contrariamente a quanto sostenuto dalla Romania, il punto 105 della sentenza impugnata non può essere inteso nel senso che con esso il Tribunale abbia ammesso l'esistenza di un obbligo, per la Commissione, di esaminare se la proposta di ICE che le viene sottoposta possa trovare un fondamento in una qualsiasi delle disposizioni dei trattati, incluso in quelle che non siano state espressamente considerate dagli organizzatori.

50 In ogni caso, dal punto 110 della sentenza impugnata, che non viene contestato nell'ambito della presente impugnazione, risulta che, nella fattispecie, l'articolo 177 TFUE, individuato dalla Commissione al considerando 5 della decisione controversa come potenziale fondamento giuridico degli atti legislativi che potrebbero essere adottati dall'Unione, figurava tra le disposizioni menzionate dagli organizzatori nella proposta di ICE in questione. La Commissione non ha pertanto giustificato la registrazione di detta proposta alla luce di una disposizione di un trattato diversa da quelle che erano state menzionate nella proposta suddetta.

51 Ne consegue che la censura diretta contro il punto 105 della sentenza impugnata deve essere disattesa in quanto infondata.

52 La seconda censura riguarda il punto 106 della sentenza impugnata in cui il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che, poiché il particolare valore aggiunto del meccanismo dell'ICE risiede non già nella certezza del suo esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che l'ICE crea per i

cittadini dell'Unione di dar vita a un dibattito politico in seno alle istituzioni di quest'ultima, la Commissione, anche in presenza di forti dubbi sulla questione se la proposta di ICE in questione rientri nell'ambito della sua competenza ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, deve registrare detta proposta al fine di rendere possibile il dibattito politico in seno alle istituzioni, avviato in seguito a tale registrazione.

53 Tale censura deve essere dichiarata inoperante, in quanto risulta espressamente da tale punto che esso è diretto solo a corroborare la conclusione svolta dal Tribunale al punto 105 di tale sentenza, cosicché i motivi che compaiono in tale punto 106 sono esposti solo in via ultronea rispetto a quelli che compaiono nel punto 105, che sono stati inutilmente contestati dalla Romania nell'ambito della prima censura, come risulta dai punti da 47 a 51 della presente sentenza (v., per analogia, sentenza del 17 settembre 2020, Troszczynski/Parlamento, C-12/19 P, EU:C:2020:725, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).

54 Alla luce di quanto precede, occorre respingere il primo capo del motivo unico in quanto, in parte, infondato e, in parte, inoperante.

Sul secondo capo del motivo unico

Argomenti delle parti

55 Con il secondo capo del motivo unico, la Romania contesta al Tribunale, in sostanza, di aver considerato, al punto 116 della sentenza impugnata, che la Commissione poteva, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, come interpretato dalla Corte, procedere a un «inquadramento», a una «qualificazione» o anche a una registrazione parziale della proposta di ICE in questione al fine di assicurare il facile accesso a quest'ultima, purché rispettasse l'obbligo di motivazione ad essa incombente e il contenuto di tale proposta non fosse snaturato.

56 Di conseguenza il Tribunale, utilizzando termini generici, avrebbe rifiutato, come ha fatto la Commissione, di esaminare alla luce dell'insieme delle informazioni fornite dagli organizzatori se la proposta di ICE in questione potesse essere registrata. Orbene, secondo la Romania, la presa in considerazione di tutte le informazioni fornite avrebbe necessariamente condotto alla conclusione che un'azione basata sugli articoli da 174 a 178 TFUE non avrebbe permesso di raggiungere gli obiettivi specifici della proposta di ICE in questione senza comportare una violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, TUE. Le basi giuridiche esaminate dal Tribunale nella sentenza impugnata non presenterebbero alcuna rilevanza rispetto al reale obiettivo della proposta di ICE in questione, proprio perché il Tribunale avrebbe violato l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 in quanto, travisando la giurisprudenza della Corte, avrebbe omesso di considerare che occorreva fare riferimento all'insieme delle informazioni fornite dagli organizzatori.

57 Comunque, l'argomento generico vertente sulla necessità di assicurare una facile accessibilità all'ICE non potrebbe giustificare, per sé solo, la registrazione di una proposta di ICE che non rispetti l'insieme delle condizioni stabilite all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011.

58 La Commissione e l'Ungheria sostengono che il secondo capo del motivo unico deve essere respinto in quanto infondato.

Giudizio della Corte

59 Il secondo capo del motivo unico sollevato dalla Romania verte sul punto 116 della sentenza impugnata, in cui il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«(…) L'approccio della Commissione consistente nel registrare la proposta di ICE controversa "sulla base del presupposto che essa mira alla presentazione, da parte della [medesima], di proposte di atti legislativi che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale e a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione" è conforme al regolamento n. 211/2011, come interpretato dalla Corte (…), poiché, come già osservato, la Commissione deve interpretare e applicare la condizione di registrazione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento succitato in modo da assicurare un facile accesso all'ICE. La Commissione può, pertanto, se del caso, procedere a un "inquadramento", a una "qualificazione" o anche a una registrazione parziale della proposta di ICE in questione al fine di assicurare il facile accesso a quest'ultima, purché rispetti l'obbligo di motivazione ad essa incombente e il contenuto di tale proposta non sia snaturato. Tale modo di procedere consente infatti alla Commissione, anziché di rifiutare la registrazione di una proposta di ICE, di registrarla in maniera qualificata, al fine di preservare l'effetto utile dell'obiettivo perseguito dal regolamento n. 211/2011. (...)».

60 La Romania addebita al Tribunale, in sostanza, una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, in quanto esso ha considerato che la Commissione era legittimata a procedere ad un «inquadramento», ad una «qualificazione» o anche ad una «registrazione parziale» della proposta di ICE in questione e, pertanto, alla registrazione di tale proposta conferendole la portata descritta all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione controversa e ricordata al punto 20 della presente sentenza.

61 Per esaminare tale censura occorre anzitutto constatare, come ha fatto l'avvocato generale ai paragrafi da 63 a 68 delle sue conclusioni, che, con le espressioni «inquadramento», «qualificazione» e «registrazione parziale», contenute nel punto 116 della sentenza impugnata, il Tribunale ha inteso esprimere un'unica nozione, ossia la registrazione parziale di una proposta di ICE che non riporti integralmente la proposta di ICE inizialmente depositata dagli organizzatori, la cui portata sia stata quindi circoscritta vuoi alla luce delle proposte degli atti giuridici specifici che ne deriverebbero vuoi, come nella fattispecie, alla luce dell'individuazione degli atti giuridici di cui si propone l'adozione o, più in generale, del modo in cui è definito l'oggetto della proposta di ICE.

62 Si deve poi constatare che l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 non prevede espressamente la possibilità, per la Commissione, di procedere a tale registrazione parziale di una proposta di ICE.

63 Occorre tenere presente che, secondo costante giurisprudenza, ai fini dell'interpretazione di una norma di diritto dell'Unione, si deve tener conto non soltanto della lettera della stessa ma anche del suo contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (sentenza del 22 dicembre 2022, Sambre & Biesme e Commune de Farciennes, C-383/21 e C-384/21, EU:C:2022:1022, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

64 A tale riguardo, come si è ricordato al punto 40 della presente sentenza, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che la condizione di registrazione enunciata all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, in conformità agli obiettivi perseguiti dall'ICE, come

enunciati ai considerando 1 e 2 del regolamento n. 211/2011, consistenti in particolare nell'incoraggiare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione e nel rendere l'Unione più accessibile, dev'essere interpretata e applicata dalla Commissione, cui sia stata presentata una proposta di ICE, in modo da assicurare una facile accessibilità all'ICE.

65 Orbene, come l'avvocato generale ha sottolineato ai paragrafi da 80 a 94 delle sue conclusioni, tali obiettivi corroborano un'interpretazione di detta disposizione secondo cui la Commissione deve poter procedere a una registrazione parziale di una proposta di ICE.

66 Infatti, come il Tribunale ha giustamente dichiarato al punto 116 della sentenza impugnata, negare tale facoltà alla Commissione implicherebbe che la registrazione di una proposta di ICE dovrebbe, in linea di principio, essere rifiutata globalmente anche nel caso in cui soltanto una parte di detta proposta esulasse manifestamente dalla competenza di detta istituzione a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Quindi a causa, per ipotesi, di un errore minimo imputabile agli organizzatori riguardo alla portata di tale competenza, la loro proposta di ICE dovrebbe essere rifiutata nel suo complesso, il che pregiudicherebbe manifestamente l'obiettivo di garantire un facile accesso all'ICE.

67 Ne consegue che il Tribunale ha dichiarato, senza commettere errori di diritto, al punto 116 della sentenza impugnata, che la Commissione poteva, con la decisione controversa, procedere ad una registrazione parziale della proposta di ICE in questione, circoscrivendone la portata in conformità al dettato dell'articolo 1, paragrafo 2, della decisione stessa.

68 Riguardo infine alla censura vertente sul fatto che il Tribunale avrebbe, come la Commissione, omesso l'esame della registrazione della proposta di ICE in questione alla luce dell'insieme delle informazioni fornite dagli organizzatori, è sufficiente constatare che, al punto 116 della sentenza impugnata, unico considerato dalla presente parte, il Tribunale si è pronunciato solo sulla conformità di una registrazione parziale della proposta di ICE in questione con l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e non sulla questione se, alla luce delle informazioni fornite dagli organizzatori, tale proposta, come eventualmente riqualificata dalla Commissione, esulasse manifestamente dalla competenza di tale istituzione a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione.

69 Occorre pertanto respingere, in quanto infondato, il secondo capo del motivo unico.

70 Alla luce di quanto precede, si deve disattendere il motivo unico in quanto, in parte, inoperante e, in parte, infondato e, pertanto, respingere integralmente la presente impugnazione.

Sulle spese

71 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quest'ultima, quando l'impugnazione è respinta, statuisce sulle spese.

72 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

73 Poiché la Romania è rimasta soccombente, occorre condannarla a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

74 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 4, seconda frase, del regolamento di procedura, se una parte interveniente in primo grado partecipa all'impugnazione, la Corte può condannarla a farsi carico delle proprie spese.

75 Poiché l'Ungheria ha partecipato al procedimento dinanzi alla Corte, si deve disporre che, nelle circostanze del caso di specie, essa si faccia carico delle proprie spese.

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

1) L'impugnazione è respinta.

2) La Romania è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) L'Ungheria si farà carico delle proprie spese.

Firme