Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

20 gennaio 2022*

«Impugnazione – Diritto istituzionale – Iniziativa dei cittadini – Regolamento (UE) n. 211/2011 – Articolo 4, paragrafo 2, lettera b) – Registrazione di una proposta di iniziativa dei cittadini – Condizione che richiede che tale proposta non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione europea a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati – Decisione (UE) 2017/652 – Iniziativa dei cittadini "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" – Registrazione parziale – Articolo 5, paragrafo 2, TUE – Principio di attribuzione – Articolo 296 TFUE – Obbligo di motivazione – Principio del contraddittorio»

Nella causa C-899/19 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 4 dicembre 2019,

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

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata inizialmente da I. Martínez del Peral, H. Stancu e H. Krämer, successivamente da I. Martínez del Peral e H. Stancu, 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 (Quarta Sezione),

composta da K. Jürimäe, presidente della Terza Sezione, facente funzione di presidente della Quarta Sezione, S. Rodin (relatore) e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: A. Calot Escobar

* Lingua processuale: il rumeno.

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Romania chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 24 settembre 2019, Romania/Commissione (T-391/17; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2019:672), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione (UE) 2017/652 della Commissione, del 29 marzo 2017, sulla proposta di iniziativa dei cittadini intitolata «Minority SafePack – un milione di firme per la diversità in Europa» (GU 2017, L 92, pag. 100; 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, e rettifiche in GU 2011, L 330, pag. 47 e GU 2012, L 94, pag. 49), ai considerando 1, 2, 4 e 10 enuncia:

«(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. 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'iniziativa dei cittadini dovrebbero essere chiare, semplici, di facile applicazione e proporzionate alla natura dell'iniziativa dei cittadini, 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 iniziative dei cittadini, in particolare per quanto riguarda i criteri di registrazione.

(...)

(10) Per assicurare la coerenza e trasparenza nelle proposte d'iniziativa dei cittadini e per evitare la raccolta di firme per una proposta di iniziativa dei cittadini 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 iniziativa dei cittadini 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 così dispone:

«Il presente regolamento stabilisce le procedure e le condizioni relative a un'iniziativa dei cittadini, 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) "iniziativa dei cittadini", 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 giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati;

(...)

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

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

«1. Prima d'iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei firmatari per una proposta d'iniziativa dei cittadini, 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 iniziativa dei cittadini.

Le suddette informazioni sono introdotte in una delle lingue ufficiali dell'Unione, in un registro elettronico messo a disposizione a tale scopo dalla Commissione (il "registro").

Gli organizzatori forniscono, per il registro e, se del caso, sul loro sito web, informazioni regolarmente aggiornate sulle fonti di sostegno e di finanziamento della proposta d'iniziativa dei cittadini.

Dopo la conferma della registrazione a norma del paragrafo 2, gli organizzatori possono inserire nel registro la proposta d'iniziativa dei cittadini in altre lingue ufficiali dell'Unione. La traduzione della proposta d'iniziativa dei cittadini in altre lingue ufficiali dell'Unione è di responsabilità degli organizzatori.

La Commissione istituisce un punto di contatto per la fornitura di informazioni e di assistenza.

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

(...)

b) la proposta d'iniziativa dei cittadini 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'iniziativa dei cittadini, la Commissione informa gli organizzatori dei motivi di tale rifiuto e di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione».

Fatti all'origine della controversia e decisione controversa

6 I fatti all'origine della controversia, quali emergono dalla sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue.

7 Il 15 luglio 2013 il Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative «Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe» (comitato di cittadini per l'iniziativa dei cittadini «Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe») ha presentato alla Commissione la proposta di iniziativa dei cittadini europei (in prosieguo: l'«ICE») intitolata «Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe» (in prosieguo: la «proposta di ICE in questione»).

8 Con la sua decisione C(2013) 5969 final, del 13 settembre 2013, la Commissione ha respinto la domanda di registrazione della proposta di ICE in questione per il fatto che quest'ultima esulava manifestamente dalla propria competenza di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati.

9 Adito dal comitato di cittadini per l'iniziativa dei cittadini «Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe», il Tribunale, con sentenza del 3 febbraio 2017, Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione (T-646/13, EU:T:2017:59), ha annullato la decisione C(2013) 5969 final in quanto la Commissione era venuta meno al proprio obbligo di motivazione.

10 Il 29 marzo 2017 la Commissione ha adottato la decisione controversa, con la quale è stata registrata la proposta di ICE in questione.

11 Il considerando 2 di tale decisione descrive come segue l'oggetto della proposta di ICE in questione:

«Chiediamo all'[Unione] di migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e di rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione».

12 Il considerando 3 di detta decisione enuncia così gli obiettivi perseguiti dalla proposta di ICE in questione:

«Chiediamo all'[Unione] di adottare una serie di atti legislativi volti a migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e a rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione. Tra tali atti rientrano misure politiche negli ambiti delle lingue regionali e delle minoranze, dell'istruzione e della cultura, della politica regionale, della partecipazione, dell'uguaglianza, dei contenuti audiovisivi e di altri media, nonché del sostegno regionale (statale)».

13 Il considerando 4 della decisione medesima indica che la proposta di ICE in questione menziona specificamente, nel suo allegato, undici atti giuridici dell'Unione per i quali la proposta di iniziativa dei cittadini chiede, in sostanza, l'adozione di proposte da parte della Commissione:

14 Dai considerando da 6 a 9 della decisione controversa emerge che la Commissione ha registrato la proposta di ICE in questione per quanto riguarda nove di tali atti giuridici dell'Unione, per il motivo che la loro proposta non esulava manifestamente dalla sua competenza di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Invece, per quanto riguarda gli altri due atti giuridici dell'Unione a cui fa riferimento la proposta di ICE in questione, la Commissione ha concluso che tale proposta esulava manifestamente dalla sua competenza, ai sensi di tale disposizione.

15 L'articolo 1 di tale decisione elenca, al paragrafo 2, nove proposte di atti giuridici oggetto della proposta di ICE in questione, per le quali possono essere raccolte dichiarazioni di sostegno.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

16 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 28 giugno 2017 la Romania ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

17 A sostegno del suo ricorso la Romania ha dedotto due motivi vertenti, il primo, su una violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, TUE e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e, il secondo, su una violazione dell'articolo 296, secondo comma, TFUE.

18 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato, da un lato, che la Commissione non era incorsa in alcun errore di diritto ritenendo, in fase di registrazione, che le proposte di atti giuridici di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione controversa non esulassero manifestamente dalla competenza che le consentiva di presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'applicazione dei trattati. Dall'altro lato, esso ha dichiarato che la Commissione aveva, nella decisione controversa, indicato, in maniera sufficiente sotto il profilo giuridico, i motivi che sono alla base della registrazione parziale della proposta di ICE in questione.

19 Di conseguenza, il Tribunale ha respinto il ricorso in quanto infondato, senza statuire sulla ricevibilità del ricorso proposto dalla Romania.

Conclusioni delle parti

20 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.

21 La Commissione chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare la Romania alle spese.

22 L'Ungheria chiede alla Corte di respingere l'impugnazione.

Sull'impugnazione

23 A sostegno della sua impugnazione, la Romania deduce tre motivi vertenti, il primo, su una violazione delle disposizioni dei trattati relative alle competenze dell'Unione, il secondo, su una violazione dell'articolo 296, secondo comma, TFUE e, il terzo, su irregolarità procedurali commesse dal Tribunale durante la fase orale del procedimento.

Sul primo motivo, vertente su una violazione delle disposizioni dei trattati relative alle competenze dell'Unione

Argomenti delle parti

24 Con il suo primo motivo la Romania lamenta, in sostanza, che il Tribunale ha commesso errori di diritto nell'interpretazione delle disposizioni dei trattati relative alle competenze dell'Unione, concludendo che la Commissione non fosse incorsa in alcun errore di diritto nel ritenere che la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 fosse soddisfatta nel caso di specie.

25 In primo luogo, la Romania contesta la conclusione del Tribunale, esposta al punto 47 della sentenza impugnata, secondo cui la proposta di ICE in questione mira tanto a garantire il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche quanto a rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione. Tale Stato membro ritiene, invece, che l'obiettivo principale di tale proposta sia la protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e che l'Unione non disponga di una competenza a tale titolo. Su tali aspetti, rinvia ai punti da 59 a 63 del suo ricorso in primo grado.

26 In secondo luogo, la Romania sostiene che il Tribunale, ai punti da 51 a 56 della sentenza impugnata, ha commesso un errore di diritto in quanto ha assimilato i valori dell'Unione enunciati all'articolo 2 TUE a un'azione specifica o a un obiettivo rientranti in un settore di competenza

dell'Unione, con la conseguenza che la Commissione sarebbe legittimata a presentare atti giuridici specifici aventi come obiettivo principale la protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche nonché il rafforzamento della diversità culturale e linguistica nell'Unione.

27 In tal modo, il Tribunale avrebbe violato, da un lato, il principio di attribuzione sancito dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE e, dall'altro, i principi fissati dalla giurisprudenza della Corte riguardanti la determinazione della base giuridica adeguata per l'adozione di un atto dell'Unione.

28 Innanzitutto, per quanto riguarda la violazione del principio di attribuzione delle competenze, la Romania illustra il sistema complesso che sarebbe stato creato dai trattati ai fini dell'esercizio delle competenze dell'Unione, quale emerge dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE e dall'articolo 2, paragrafo 6, TFUE. Pertanto, in forza di tale principio, l'Unione agirebbe solo se sono soddisfatte talune condizioni, in particolare la condizione secondo cui la materia di cui trattasi deve inserirsi in uno dei settori di competenza dell'Unione menzionati agli articoli da 3 a 6 TFUE nonché nell'ambito degli obiettivi fissati dai trattati per ciascuno di tali settori.

29 Sarebbe tuttavia evidente che i valori dell'Unione enunciati all'articolo 2 TUE non figurano nei capi dei trattati relativi alle competenze dell'Unione e non rivestono alcun ruolo nella valutazione degli obiettivi e delle azioni specifiche di quest'ultima. Secondo la Romania, nel contesto delle proposte di atti giuridici dell'Unione, tali valori costituiscono solo un punto di riferimento e non possono essere confusi con i settori di competenza o gli obiettivi specifici dell'Unione. Tale constatazione sarebbe corroborata dalla formulazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, che distinguerebbe, per quanto riguarda la valutazione che la Commissione deve effettuare ai fini della registrazione delle proposte di ICE, da un lato, la competenza e gli obiettivi e, dall'altro, i valori.

30 Ne conseguirebbe che il Tribunale ha travisato il sistema di attribuzione delle competenze, quale previsto dal diritto primario dell'Unione, assimilando, in generale, i valori dell'Unione a obiettivi specifici dell'Unione, in modo che la Commissione sia legittimata a presentare proposte di atti giuridici specifici diretti a completare l'azione dell'Unione al fine di garantire il rispetto dei valori enunciati all'articolo 2 TUE. Orbene, secondo la Romania, sarebbe, a tal fine, quanto meno necessario che le norme sugli obiettivi e le diverse azioni dell'Unione riguardassero espressamente i valori dell'Unione. Ciò non si verificherebbe nel caso di specie, poiché il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze non è menzionato in alcuna disposizione dei trattati relativa alle competenze, alle politiche, agli obiettivi e alle azioni dell'Unione.

31 L'analisi del Tribunale estenderebbe, de iure, le competenze dell'Unione modificandone l'oggetto e l'obiettivo con riferimento ai valori dell'Unione.

32 Inoltre, tale analisi violerebbe l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, come interpretato dalla Corte. 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.

33 Per quanto riguarda poi la violazione dei principi che disciplinano la determinazione della base giuridica adeguata per l'adozione di un atto dell'Unione, quali discendono dalla giurisprudenza della Corte, la Romania fa valere che tale determinazione riveste un'importanza di natura

costituzionale. A tal riguardo, sarebbe necessario, in particolare, stabilire un nesso diretto tra l'atto dell'Unione e la disposizione dei trattati che legittima l'Unione ad adottare tale atto. Parimenti, la scelta della base giuridica dovrebbe fondarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto.

34 Pertanto, una proposta di un atto dell'Unione diretto a garantire il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche nonché a rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione potrebbe essere fatta solo sul fondamento di una disposizione dei trattati che legittimi l'Unione ad agire in tale settore e a tal fine in via principale. Orbene, una siffatta disposizione mancherebbe.

35 Da un lato, l'Unione non disporrebbe di alcuna competenza per quanto riguarda i diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali.

36 Dall'altro lato, l'Unione disporrebbe unicamente, in forza dell'articolo 167, paragrafi 1 e 4, TFUE, di competenze di sostegno, di coordinamento e d'integrazione con riguardo al rafforzamento della diversità culturale. Tale disposizione non può fungere da fondamento per l'adozione di un atto giuridico dell'Unione avente come obiettivo esclusivo o principale la diversità culturale.

37 In tali circostanze, il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto al punto 56 della sentenza impugnata.

38 La Romania conclude che le basi giuridiche analizzate dal Tribunale nella sentenza impugnata non hanno alcuna rilevanza rispetto all'obiettivo reale della proposta di ICE in questione, e che nessuna di esse può, pertanto, costituire una base giuridica corretta alla luce della giurisprudenza pertinente della Corte.

39 In terzo luogo, la Romania ritiene che, tenuto conto dell'errore di diritto commesso dal Tribunale, non sia necessario né rilevante esaminare il ragionamento da esso seguito, ai punti da 60 a 71 della sentenza impugnata, separatamente per ciascuna delle nove proposte di atti giuridici di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione controversa. La Romania sostiene tuttavia che la parte della sentenza impugnata che contiene tali punti è viziata da errori ed enuncia, «a titolo di esempio», alcuni errori che il Tribunale avrebbe commesso al riguardo.

40 In sostanza, la Romania afferma, in tale contesto, che, per quanto riguarda le misure relative alla lingua, all'istruzione e alla cultura, le misure relative alla politica regionale e l'atto relativo agli apolidi, proposte dagli organizzatori dell'ICE in questione, il Tribunale ha omesso di tener conto di tutte le informazioni obbligatorie e supplementari fornite da tali organizzatori. La loro presa in considerazione avrebbe dovuto portare il Tribunale a concludere che tali misure non trovavano alcun fondamento nei trattati.

41 La Commissione e l'Ungheria sostengono che il primo motivo di impugnazione deve essere respinto in quanto privo di fondamento.

Giudizio della Corte

42 Con il primo motivo, la Romania addebita, in sostanza, al Tribunale di aver commesso un errore di diritto giudicando, ai punti da 43 a 72 della sentenza impugnata, che la Commissione poteva correttamente considerare, nella decisione controversa, che la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 fosse soddisfatta nel caso di specie.

43 In via preliminare, occorre rammentare che l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2010 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».

44 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 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, e del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 53).

45 Di conseguenza, è solo se una proposta di ICE, tenuto conto del suo oggetto e dei suoi obiettivi, quali risultano dalle informazioni obbligatorie e, se del caso, supplementari che sono state fornite dagli organizzatori ai sensi dell'allegato II al regolamento n. 211/2011, esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di 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).

46 Inoltre, dalla giurisprudenza 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 (v., in tal senso, sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 62).

47 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.

48 In primo luogo, per quanto riguarda gli argomenti della Romania diretti a contestare la constatazione effettuata dal Tribunale al punto 47 della sentenza impugnata, occorre ricordare che risulta, in particolare, dall'articolo 168, paragrafo 1, lettera d), e dall'articolo 169, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte che l'atto d'impugnazione deve indicare in modo preciso gli elementi contestati della decisione di cui si chiede l'annullamento, nonché gli argomenti di diritto dedotti a specifico sostegno di tale domanda. La Corte ha ripetutamente dichiarato, a tal riguardo, che un'impugnazione è irricevibile nella misura in cui, senza neanche contenere un'argomentazione specificamente diretta a individuare l'errore di diritto che vizierebbe la sentenza del Tribunale, si limita a riprodurre i motivi e gli argomenti già presentati dinanzi a tale giudice, ivi compresi quelli basati su fatti da questo espressamente disattesi. Infatti, un'impugnazione del genere costituisce, in realtà, una domanda diretta a ottenere un semplice riesame dell'atto introduttivo presentato dinanzi al Tribunale, il che esula dalla competenza della Corte in sede di impugnazione (v., segnatamente, sentenza del 15 giugno 2017, Spagna/Commissione, C-279/16 P, non pubblicata, EU:C:2017:461, punto 75 e giurisprudenza ivi citata).

49 Ne consegue che occorre respingere in quanto manifestamente irricevibile l'argomento della Romania riguardante il punto 47 della sentenza impugnata, dal momento che essa non suffraga affatto tale argomento e si limita a rinviare al suo atto introduttivo del ricorso presentato dinanzi al Tribunale.

50 In secondo luogo, la Romania addebita, in sostanza, al Tribunale di avere assimilato, ai punti da 51 a 56 della sentenza impugnata, i valori dell'Unione, enunciati all'articolo 2 TUE, a un'azione specifica o a un obiettivo rientrante nel settore di competenze dell'Unione e di avere così consentito alla Commissione di presentare atti giuridici il cui obiettivo principale era la tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche nonché il rafforzamento della diversità culturale e linguistica nell'Unione.

51 Tali punti della sentenza impugnata fanno seguito all'esposizione, ai punti 47 e 50 di tale sentenza, degli obiettivi perseguiti dalla proposta di ICE in questione e dagli atti legislativi dell'Unione elencati nel suo allegato.

52 In particolare, il Tribunale ha ricordato, al punto 51 della sentenza impugnata, che, conformemente all'articolo 2 TUE, il rispetto dei diritti delle minoranze è uno dei valori sui quali si fonda l'Unione e che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, quarto comma, TUE, l'Unione rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica nonché, al punto 52 della sentenza impugnata, che, per quanto riguarda più in particolare il rafforzamento della diversità culturale, l'articolo 167, paragrafo 4, TFUE prevede che l'Unione tenga conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture.

53 Il Tribunale ha affermato, al punto 53 della sentenza impugnata, che da ciò non risulta tuttavia che, con la decisione impugnata, la Commissione abbia riconosciuto all'Unione una competenza legislativa generale nel settore della protezione dei diritti delle persone appartenenti a minoranze nazionali, ma solo che il rispetto dei diritti delle minoranze e il rafforzamento della diversità culturale e linguistica, in quanto valori e obiettivi dell'Unione, dovevano essere presi in considerazione a titolo delle azioni dell'Unione nei settori che la proposta di ICE in questione riguardava.

54 Ai punti da 54 a 56 della sentenza impugnata, il Tribunale ha inoltre osservato che la Romania non rimetteva in discussione la competenza dell'Unione ad adottare atti giuridici nei settori d'azione concreti oggetto degli atti giuridici elencati all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione controversa al fine di realizzare gli obiettivi perseguiti dalle disposizioni pertinenti del trattato FUE. Esso ha dichiarato che nulla impediva, di conseguenza, alla Commissione, in linea di principio, di presentare proposte di atti giuridici che sono destinati a completare l'azione dell'Unione nei settori di competenza di quest'ultima al fine di garantire il rispetto dei valori enunciati all'articolo 2 TUE e della ricchezza della diversità culturale e linguistica nell'Unione, quale prevista all'articolo 3, paragrafo 3, quarto comma, TUE.

55 In tal modo, contrariamente a quanto sostiene la Romania, il Tribunale non ha né assimilato i valori sui quali l'Unione si fonda agli obiettivi specifici dell'Unione che consentono a quest'ultima di adottare atti giuridici né ampliato le competenze di quest'ultima al punto da considerare che essa possa adottare atti giuridici, senza base legale, allo scopo di garantire il rispetto dei valori dell'Unione. Il Tribunale ha invece dichiarato, senza commettere errori di diritto a tal riguardo,

che, purché essi siano validamente fondati su una base giuridica, gli atti dell'Unione possono altresì essere diretti al rispetto dei valori dell'Unione, quali il rispetto dei diritti delle minoranze nonché della diversità culturale e linguistica.

56 Inoltre, occorre sottolineare che, alla luce della giurisprudenza citata al punto 46 della presente sentenza, tale prima analisi non pregiudica l'esame della base giuridica di un atto, eventualmente adottato all'esito di un'ICE e su proposta della Commissione.

57 In terzo luogo, laddove la Romania sostiene in generale, nell'ambito del suo primo motivo, che l'esame effettuato dal Tribunale, ai punti da 60 a 71 della sentenza impugnata, delle nove proposte di atti giuridici di cui all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione controversa è errato, limitandosi nel contempo a contestare, a titolo di esempio, alcune valutazioni del Tribunale e ribadendo argomenti che essa ha già dedotto dinanzi a tale giudice, una siffatta argomentazione non può soddisfare i requisiti di ricevibilità rammentati al punto 48 della presente sentenza, in particolare in quanto essa mira, in realtà, ad ottenere un mero riesame di tali argomenti.

58 Occorre quindi respingere tale argomentazione in quanto irricevibile.

59 Alla luce di quanto precede, si deve respingere il primo motivo d'impugnazione in quanto, in parte, irricevibile e, in parte, infondato.

Sul secondo motivo, vertente su una violazione dell'articolo 296, secondo comma, TFUE

Argomenti delle parti

60 Con il suo secondo motivo, la Romania afferma, in sostanza, che il Tribunale ha interpretato erroneamente l'articolo 296, secondo comma, TFUE per quanto riguarda l'obbligo di motivazione a carico della Commissione.

61 A tal riguardo, essa critica il Tribunale, in primo luogo, per aver considerato che la giurisprudenza della Corte e del Tribunale, secondo la quale il rispetto dell'obbligo di motivazione riveste un'importanza ancor più fondamentale nel caso in cui le istituzioni dell'Unione dispongono di un ampio potere discrezionale, non era applicabile nel caso di specie.

62 Il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che la Commissione non disponesse di un ampio potere discrezionale ai fini della registrazione di una proposta di ICE. In ogni caso, secondo la Romania, la Commissione non potrebbe registrare, al solo fine di garantire una facile accessibilità all'ICE, proposte che non rispettano le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) a d), del regolamento n. 211/2011. Essa sottolinea, inoltre, che la decisione della Commissione relativa alla registrazione di una proposta di ICE costituisce una decisione finale e che la Commissione non può pertanto limitarsi a effettuare una verifica puramente formale della proposta di ICE.

63 In secondo luogo, il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto, al punto 88 della sentenza impugnata, che la Commissione potesse limitarsi ad esporre in modo generico i settori in cui atti giuridici dell'Unione possono essere adottati, e ciò senza rilevare la circostanza che le misure alle quali la proposta di ICE in questione fa riferimento mirano a migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche nonché a rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione.

64 Orbene, una siffatta motivazione non sarebbe sufficiente per consentire all'interessato di stabilire se la decisione di cui trattasi sia fondata o se sia, eventualmente, inficiata da un vizio che consenta di contestarne la validità. L'insufficienza di una siffatta motivazione sarebbe particolarmente problematica nel caso di specie, tenuto conto del fatto che la decisione controversa differisce sensibilmente dalla decisione precedentemente adottata, ossia la decisione C(2013) 5969 final menzionata al punto 8 della presente sentenza, anche per quanto riguardava la possibilità della registrazione parziale della proposta di ICE in questione.

65 Ne consegue, secondo la Romania, che il Tribunale ha erroneamente dichiarato che l'obbligo di motivazione fosse stato rispettato, dal momento che la Commissione non aveva riprodotto le considerazioni giuridiche aventi un'importanza essenziale nell'impianto della decisione controversa e aveva, inoltre, modificato sostanzialmente la sua posizione, senza precisare gli sviluppi idonei a giustificare una siffatta modifica.

66 La Commissione e l'Ungheria sostengono che il secondo motivo d'impugnazione deve essere respinto in quanto infondato.

Giudizio della Corte

67 Secondo costante giurisprudenza relativa all'obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 296 TFUE, la motivazione deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e da permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

68 Come emerge altresì da una giurisprudenza costante, l'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso di specie. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto per accertare se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE occorre far riferimento non solo al tenore di tale atto, ma anche al suo contesto e al complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia interessata (sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

69 In primo luogo, la Romania ritiene che il Tribunale abbia erroneamente determinato la portata dell'obbligo di motivazione gravante sulla Commissione nel considerare che tale istituzione non disponeva di un ampio potere discrezionale, ai sensi della giurisprudenza derivante, in particolare, dalla sentenza del 21 novembre 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, punto 14), ai fini della registrazione di una proposta di ICE ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011.

70 A tal riguardo, al punto 84 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che la Commissione non disponeva di un ampio potere discrezionale ai fini della registrazione di una proposta di ICE per il motivo che l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 enuncia che la Commissione «registra» una siffatta proposta di ICE qualora le condizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) a d), di tale regolamento siano soddisfatte, vale a dire, in particolare, quando la proposta di ICE non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei

trattati. Invece, se, al termine di una prima analisi, è evidente che quest'ultima condizione non è soddisfatta, la Commissione «rifiuta» di registrare la proposta di ICE, come enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 211/2011.

71 Così facendo, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto. Infatti, l'uso del presente indicativo ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 4 del regolamento n. 211/2011 nonché l'elenco delle condizioni di registrazione in tale paragrafo 2, lettere da a) a d), dimostrano che la Commissione non è investita di un ampio potere discrezionale quanto alla registrazione di una proposta di ICE e che essa è, al contrario, tenuta a procedere a tale registrazione qualora tale proposta soddisfi tutte le suddette condizioni.

72 Poiché tale considerazione è, di per sé, idonea a giustificare la conclusione tratta dal Tribunale quanto all'assenza di un ampio potere discrezionale della Commissione, non è necessario esaminare l'argomentazione della Romania enunciata al punto 62 della presente sentenza e diretta a contestare, in sostanza, il motivo esposto al punto 85 della sentenza impugnata a sostegno della medesima conclusione. Infatti, anche supponendo che tale argomento sia fondato, esso non può comportare l'annullamento della sentenza impugnata.

73 In secondo luogo, la Romania addebita al Tribunale di aver dichiarato, al punto 88 della sentenza impugnata, che il fatto che la Commissione si sia «limit[ata] a esporre (...) in modo generico» i settori in cui gli atti giuridici dell'Unione possono essere adottati non è contrario all'obbligo di motivazione.

74 A tal riguardo, occorre rilevare che, in tale punto della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che la Commissione soddisfa l'obbligo di motivazione ad essa incombente esponendo in modo generico i settori in cui atti giuridici dell'Unione possono essere adottati e che corrispondono ai settori in cui la presentazione di atti giuridici è richiesta dagli organizzatori dell'ICE.

75 Orbene, da un lato, contrariamente a quanto sembra sostenere la Romania, una siffatta motivazione è idonea a far emergere le ragioni per le quali la Commissione ritiene che la proposta di ICE in questione possa rientrare nella sua competenza di presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione.

76 Dall'altro lato, nella fase della registrazione di una proposta di ICE, non spetta alla Commissione verificare se sia fornita la prova di tutti gli elementi di fatto invocati, né che la motivazione sottesa alla proposta e alle misure proposte sia sufficiente. La Commissione deve limitarsi a esaminare, al fine di valutare l'osservanza della condizione di registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, se, da un punto di vista oggettivo, le misure proposte, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati (v., in tal senso, sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 62).

77 Pertanto, il Tribunale non ha commesso errori di diritto considerando, in sostanza, che la motivazione della decisione controversa a tal riguardo non era insufficiente.

78 Inoltre, occorre constatare, alla luce dei requisiti di motivazione derivanti dalla giurisprudenza richiamata ai punti 67 e 68 della presente sentenza, che la motivazione della decisione controversa ha consentito, senza dubbio, alla Romania di conoscere le ragioni per le quali la Commissione ha considerato che la proposta di ICE in questione e, più in particolare, le proposte

di atti giuridici di cui all'articolo 1, paragrafo 2, di tale decisione, non esulavano manifestamente dalla sua competenza e, come risulta dalla sentenza impugnata, al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo su detta decisione.

79 Alla luce di quanto precede, si deve respingere il secondo motivo in quanto infondato.

Sul terzo motivo, vertente su irregolarità procedurali commesse dal Tribunale durante la fase orale del procedimento

Argomenti delle parti

80 Con il suo terzo motivo la Romania sostiene che il Tribunale ha commesso diverse irregolarità procedurali, in particolare durante la fase orale del procedimento.

81 Nell'evocare lo svolgimento del procedimento dinanzi al Tribunale e, in particolare, l'udienza tenutasi dinanzi a quest'ultimo, su richiesta della Romania, tale Stato membro menziona, in particolare, questioni specifiche che sono state oggetto della relazione d'udienza nonché misure di organizzazione del procedimento richieste dal Tribunale. La Romania indica altresì che le discussioni svoltesi in udienza, ivi compresi i quesiti posti direttamente dal Tribunale a tale udienza, avrebbero riguardato soltanto aspetti del ricorso connessi alla sua ricevibilità e allo stato di avanzamento della procedura di raccolta, di verifica e di certificazione delle dichiarazioni di sostegno o di presentazione della proposta di ICE all'attenzione della Commissione.

82 Di conseguenza, secondo la Romania, ad eccezione della questione della rilevanza della sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), che sarebbe stata affrontata nelle fasi scritta e orale del procedimento, le parti non hanno discusso in contraddittorio, durante quest'ultima fase, di numerosi aspetti vertenti sul merito del ricorso, sui quali si fonda la sentenza impugnata. Orbene, tale fase dovrebbe servire a chiarire e a dibattere i punti essenziali della causa ai fini della sua risoluzione. Sebbene il Tribunale abbia deciso, nel caso di specie, di avviare detta fase, esso l'avrebbe privata di qualsiasi contenuto, eliminando le garanzie procedurali legate all'organizzazione della fase medesima.

83 La Commissione e l'Ungheria affermano che il terzo motivo di impugnazione deve essere respinto in quanto infondato.

Giudizio della Corte

84 Con il suo terzo motivo la Romania sostiene, in sostanza, che i punti essenziali sui quali si fonda la sentenza impugnata non sono stati oggetto di un dibattito in contraddittorio durante la fase orale del procedimento.

85 A tal riguardo, occorre ricordare che il principio del contraddittorio implica, in generale, il diritto delle parti in un processo di essere in grado di prendere posizione sui fatti e sui documenti sui quali si baserà una decisione giudiziaria nonché di discutere le prove e le osservazioni proposte dinanzi al giudice e i motivi di diritto rilevati d'ufficio dal giudice, sui quali egli intende basare la propria decisione. Infatti, per soddisfare le condizioni connesse al diritto a un processo equo,

occorre che le parti possano discutere in contraddittorio gli elementi di fatto e di diritto decisivi per l'esito del procedimento (v., in tal senso, sentenza del 2 dicembre 2009, Commissione/Irlanda e a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punti 52 e 56).

86 Nel caso di specie, è pacifico che, con la sentenza impugnata, il Tribunale si è pronunciato esclusivamente sui motivi sollevati dalla Romania, di cui le parti hanno potuto discutere in contraddittorio nel corso delle fasi scritta e orale del procedimento dinanzi al Tribunale. Non si può quindi addebitare a quest'ultimo di aver violato il principio del contraddittorio in quanto non avrebbe posto quesiti specifici su ciascuno degli argomenti dedotti.

87 Inoltre, la Romania non ha individuato alcun elemento essenziale ai fini dell'esito del procedimento di cui non sia potuta venire a conoscenza e sul quale non sia stata in grado di prendere posizione, vuoi nell'ambito della fase scritta, vuoi nell'ambito della fase orale del procedimento dinanzi al Tribunale.

88 Ne consegue che il terzo motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

89 Poiché nessuno dei motivi dedotti dalla ricorrente è stato accolto, l'impugnazione deve essere integralmente respinta.

Sulle spese

90 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese.

91 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale 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.

92 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.

93 A norma dell'articolo 184, paragrafo 4, del regolamento di procedura, una parte interveniente in primo grado, che non abbia proposto essa stessa l'impugnazione, può essere condannata alle spese del procedimento di impugnazione solo se ha partecipato alla fase scritta od orale del procedimento dinanzi alla Corte. In tal caso, la Corte può decidere che le spese da essa sostenute restino a suo carico.

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

Per questi motivi, la Corte (Quarta 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