



## Raccolta della giurisprudenza

**Causa T-561/14**

**European Citizens' Initiative One of Us e a.  
contro  
Commissione europea**

«Diritto istituzionale – Iniziativa dei cittadini europei – Politica in materia di ricerca – Salute – Cooperazione allo sviluppo – Finanziamento da parte dell'Unione delle attività che implicano la distruzione di embrioni umani – Comunicazione della Commissione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. 211/2011 – Ricorso di annullamento – Capacità di stare in giudizio – Atto impugnabile – Irricevibilità parziale – Sindacato giurisdizionale – Obbligo di motivazione – Errore manifesto di valutazione»

Massime – Sentenza del Tribunale (Seconda Sezione ampliata) del 23 aprile 2018

1. *Procedimento giurisdizionale — Motivi di irricevibilità di ordine pubblico — Esame d'ufficio da parte del giudice*

*(Regolamento di procedura del Tribunale, art. 129)*

2. *Ricorso di annullamento — Persone fisiche o giuridiche — Legittimazione ad agire — Ricorso di un soggetto denominato «iniziativa dei cittadini europei» e privo di personalità giuridica — Irricevibilità*

*(Art. 263, comma 4, TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 211/2011)*

3. *Ricorso di annullamento — Atti impugnabili — Nozione — Atti che producono effetti giuridici vincolanti — Comunicazione della Commissione contenente la sua decisione di non presentare una proposta di atto giuridico in risposta a un'iniziativa dei cittadini europei — Inclusione*

*[Artt. 11, § 4, TUE; art. 263 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 211/2011, art. 10, § 1, c)]*

4. *Ricorso di annullamento — Atti impugnabili — Nozione — Atti che producono effetti giuridici vincolanti — Decisione di rifiuto — Inclusione — Presupposto*

*(Art. 263 TFUE)*

5. *Cittadinanza dell'Unione — Diritti del cittadino — Presentazione di un'iniziativa dei cittadini — Regolamento n. 211/2011 — Obbligo per la Commissione d'intraprendere l'azione specifica oggetto di un'iniziativa dei cittadini europei — Insussistenza*

*[Artt. 11, § 4, TUE e 17, § 1-3, TUE; artt. 225 TFUE, 241 TFUE e 289 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 211/2011, considerando 1 e artt. 4 e 10, § 1, c)]*

6. *Atti delle istituzioni — Preambolo — Valore giuridico vincolante — Insussistenza*

7. *Cittadinanza dell'Unione — Diritti del cittadino — Presentazione di un'iniziativa dei cittadini — Regolamento n. 211/2011 — Esame da parte della Commissione — Obbligo di presentare separatamente le conclusioni giuridiche e politiche — Insussistenza*

*[Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 211/2011, 20° considerando e art. 10, § 1, c)]*

8. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Valutazione dell'obbligo di motivazione in funzione delle circostanze del caso di specie*

*(Art. 296, comma 2, TFUE)*

9. *Atti delle istituzioni — Motivazione — Obbligo — Portata — Comunicazione della Commissione contenente la sua decisione di non presentare una proposta di atto giuridico in risposta a un'iniziativa dei cittadini europei*

*[Art. 296 TFUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 211/2011, art. 10, § 1, c)]*

10. *Ricorso di annullamento — Motivi di ricorso — Difetto o insufficienza di motivazione — Motivo distinto da quello vertente sulla legalità sostanziale*

*(Artt. 263 TFUE e 296 TFUE)*

11. *Cittadinanza dell'Unione — Diritti del cittadino — Presentazione di un'iniziativa dei cittadini — Regolamento n. 211/2011 — Esame da parte della Commissione — Comunicazione contenente la sua decisione di non presentare una proposta di atto giuridico al legislatore dell'Unione — Sindacato giurisdizionale — Limiti*

*[Art. 17, § 1, TUE; regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 211/2011, art. 10, § 1, c)]*

1. V. il testo della decisione.

(v. punto 53)

2. Dalla formulazione stessa dell'articolo 263, quarto comma, TFUE emerge che solo le persone fisiche e gli enti dotati di personalità giuridica possono proporre un ricorso di annullamento ai sensi di tale disposizione. Tuttavia, in taluni peculiari casi, un soggetto che non possiede la personalità giuridica ai sensi del diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo può nondimeno essere considerato quale persona giuridica, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, ed essere legittimato a proporre un ricorso di annullamento sulla base di tale disposizione. Ciò si verifica segnatamente quando, nei loro atti o nelle loro azioni, l'Unione e le sue istituzioni trattano il soggetto in questione come un soggetto distinto, che può detenere diritti propri o essere sottoposto a obblighi o restrizioni.

Pertanto, deve essere dichiarato irricevibile un ricorso proposto da un soggetto denominato «iniziativa dei cittadini europei», che non possiede personalità giuridica in forza del diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo e che non è stato trattato come un soggetto distinto. A tal riguardo, dal regolamento n. 211/2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, non emerge che quest'ultimo conferisce la personalità giuridica a un'iniziativa dei cittadini europei trattandola come un soggetto distinto. Un siffatto soggetto non possiede la capacità di stare in giudizio dinanzi al giudice dell'Unione.

(v. punti 58-63)

3. Il ricorso di annullamento basato sull'articolo 263 TFUE deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica.

Ciò si verifica quando si tratta di una comunicazione adottata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, mediante la quale la Commissione adotta la posizione definitiva di non presentare una proposta di atto giuridico in risposta a un'iniziativa dei cittadini europei. Infatti, tale comunicazione illustra la posizione definitiva della Commissione, poiché quest'ultima ha deciso di non presentare una proposta di atto giuridico in risposta all'iniziativa dei cittadini europei di cui trattasi e, più in generale, di non intraprendere alcuna azione in risposta a quest'ultima. Per di più, tale comunicazione costituisce la conclusione della procedura specifica avviata e condotta dagli organizzatori dell'iniziativa sul fondamento del regolamento n. 211/2011 e la sua adozione costituisce un obbligo per la Commissione. Tenuto conto di tali elementi, la comunicazione produce effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi degli organizzatori, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica.

Inoltre, il diritto dei cittadini, di cui all'articolo 11, paragrafo 4, TUE, è inteso a rafforzare la cittadinanza europea e a potenziare il funzionamento democratico dell'Unione, con l'obiettivo ultimo d'incoraggiare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica e rendere l'Unione più accessibile. Il non sottoporre a un controllo giurisdizionale il rifiuto della Commissione di presentare al legislatore dell'Unione una proposta di atto giuridico, formulato nella comunicazione prevista dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, comprometterebbe il conseguimento di tale obiettivo, in quanto il rischio di arbitrio da parte della Commissione dissuaderebbe da qualsiasi ricorso al meccanismo dell'iniziativa dei cittadini europei, tenuto conto, altresì, delle procedure e condizioni elevate alle quali tale meccanismo è soggetto.

(v. punti 68, 71, 77, 93)

4. Per quanto attiene alla determinazione dell'esistenza di un atto che possa essere oggetto di un ricorso di annullamento, quando è negativo, un atto della Commissione deve essere valutato in funzione della natura della domanda cui risponde. In particolare, un rifiuto è un atto che può costituire oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, allorché l'atto che l'istituzione rifiuta di emanare avrebbe potuto essere impugnato in forza di tale disposizione. Tuttavia, lo stesso non si può dire quando la decisione della Commissione è adottata nell'ambito di una procedura specificamente disciplinata da un regolamento dell'Unione e la Commissione è tenuta a statuire su una domanda presentata da un privato a norma del regolamento medesimo.

(v. punti 85, 86)

5. La Commissione non è tenuta a intraprendere l'azione specifica proposta da un'iniziativa dei cittadini europei. Infatti, il potere d'iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE e dall'articolo 289 TFUE implica che, in linea di principio, spetta alla Commissione decidere se presentare o meno una proposta di atto legislativo e, eventualmente, determinarne l'oggetto, la finalità e il contenuto. Questo quasi monopolio dell'iniziativa legislativa attribuito dai Trattati alla Commissione è spiegato dalla funzione di quest'ultima, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, che è di promuovere l'interesse generale dell'Unione, e dall'indipendenza di cui gode, in forza dell'articolo 17, paragrafo 3, terzo comma, TUE, nell'esercizio delle sue responsabilità.

Tale quasi monopolio non è intaccato dal diritto all'iniziativa dei cittadini europei sancito dall'articolo 11, paragrafo 4, TUE. A tal riguardo, l'intenzione del potere costituente dell'Unione di non conferire un potere d'iniziativa legislativa al meccanismo dell'iniziativa dei cittadini europei trova conferma nel considerando 1 del regolamento n. 211/2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, che assimila, in sostanza, il diritto conferito all'iniziativa dei cittadini europei a quello conferito al

Parlamento, in forza dell'articolo 225 TFUE, e al Consiglio, in forza dell'articolo 241 TFUE. Orbene, una richiesta avanzata dal Parlamento o dal Consiglio non obbliga la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico. Tale intenzione del potere costituente trova altresì conferma nella formulazione stessa dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011. Una siffatta conclusione non è, peraltro, messa in discussione dall'esistenza della procedura di registrazione di una proposta d'iniziativa dei cittadini europei, prevista dall'articolo 4 di detto regolamento.

Il meccanismo dell'iniziativa dei cittadini europei ha per obiettivo d'invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta di atto; il fatto di consentire a quest'ultima di disporre di un notevole potere di valutazione nell'esercizio del suo potere d'iniziativa legislativa non pregiudica tale obiettivo.

(v. punti 109-111, 113, 114, 116, 124)

6. V. il testo della decisione.

(v. punto 128)

7. Poiché l'obbligo di presentare separatamente conclusioni giuridiche e politiche della Commissione su un'iniziativa dei cittadini europei, indicato al considerando 20 del regolamento n. 211/2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, non è riprodotto nel testo dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento, è il contenuto di quest'ultimo a dover prevalere. Ne consegue che la Commissione non è soggetta a un siffatto obbligo al momento della redazione della comunicazione prevista da tale disposizione. In ogni caso, anche nell'ipotesi in cui la Commissione sia tenuta giuridicamente a un siffatto obbligo, essendo quest'ultimo puramente formale, la sua violazione non può condurre all'annullamento della comunicazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011.

(v. punti 130, 131)

8. V. il testo della decisione.

(v. punti 141, 142, 144, 145)

9. Nei limiti in cui una comunicazione adottata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, costituisce un atto che può essere oggetto di un ricorso di annullamento, essa è soggetta all'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE e deve, pertanto, consentire agli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini europei di stabilire se sia affetta da vizi e al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo. La Commissione deve, in particolare, esporre i motivi giuridici, politici, o di altro tipo, che l'avevano portata a decidere di non dar seguito alle proposte di atti giuridici sottoposte attraverso l'iniziativa dei cittadini europei. L'obbligo per la Commissione di esporre, nella comunicazione adottata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, i motivi per agire o meno a seguito di un'iniziativa dei cittadini europei costituisce l'espressione specifica dell'obbligo di motivazione imposto nell'ambito di tale disposizione.

(v. punti 143, 147)

10. V. il testo della decisione.

(v. punto 146)

11. Una comunicazione adottata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini, che contiene la decisione definitiva della Commissione di non presentare una proposta di atto giuridico al legislatore dell'Unione, deve essere oggetto di un controllo limitato da parte del giudice dell'Unione, diretto a verificare, oltre alla sufficienza della motivazione, l'esistenza, segnatamente, di errori manifesti di valutazione in tale decisione. Infatti, nell'ambito dell'esercizio del suo potere d'iniziativa legislativa, la Commissione deve godere di un ampio potere discrezionale, nei limiti in cui, mediante tale esercizio, essa è chiamata, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, a promuovere l'interesse generale dell'Unione effettuando, eventualmente, difficili arbitraggi tra interessi confliggenti. Ne consegue che la Commissione deve godere di un ampio potere discrezionale per decidere se agire o meno a seguito di un'iniziativa dei cittadini europei.

(v. punti 169, 170)