



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)

10 maggio 2017*

«Diritto delle istituzioni — Iniziativa dei cittadini europei — Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti — Accordo economico e commerciale globale — Assenza manifesta di competenza della Commissione — Proposta di atto giuridico ai fini dell’attuazione dei trattati — Articolo 11, paragrafo 4, TUE — Articolo 2, paragrafo 1, e articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 211/2011 — Parità di trattamento»

Nella causa T-754/14,

Michael Efler, residente in Berlino (Germania), e gli altri ricorrenti i cui nomi figurano nell’allegato¹, rappresentati da B. Kempen, professore,

ricorrenti,

contro

Commissione europea, rappresentata inizialmente da J. Laitenberger e H. Krämer, successivamente da H. Krämer e, infine, da H. Krämer e F. Erlbacher, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto una domanda fondata sull’articolo 263 TFUE e diretta all’annullamento della decisione C(2014) 6501 final della Commissione, del 10 settembre 2014, che respinge la richiesta di registrazione della proposta d’iniziativa dei cittadini europei denominata «Stop TTIP»,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione),

composto da H. Kanninen, presidente E. Buttigieg (relatore) e L. Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, giudici,

cancelliere: S. Bukšek Tomac, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 13 settembre 2016,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

¹ — La lista degli altri ricorrenti è allegata unicamente alla versione notificata alle parti.

Sentenza

Fatti

- 1 Con decisione del 27 aprile 2009, il Consiglio dell'Unione europea autorizzava la Commissione delle Comunità europee ad avviare negoziati con il Canada finalizzati alla conclusione di un accordo di libero scambio, denominato successivamente «Accordo economico e commerciale globale» (Comprehensive Economic and Trade Agreement; in prosieguo: il «CETA»). Con decisione del 14 giugno 2013, il Consiglio autorizzava la Commissione ad avviare negoziati con gli Stati Uniti d'America finalizzati alla conclusione di un accordo di libero scambio, denominato successivamente «Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti» (Transatlantic Trade and Investment Partnership; in prosieguo: il «TTIP»).
- 2 Il 15 luglio 2014, i ricorrenti, il sig. Michael Efler e gli altri ricorrenti i cui nomi figurano nell'allegato, trasmettevano alla Commissione, in qualità di membri del comitato di cittadini costituito a tale scopo, una domanda di registrazione di una proposta di iniziativa dei cittadini europei (in prosieguo: l'«ICE») denominata «Stop TTIP» (in prosieguo: la «proposta di ICE»). La proposta dell'ICE prospetta, nell'oggetto, che «la Commissione europea (...) raccomandi al Consiglio di annullare il mandato negoziale per il [TTIP] e di non concludere il [CETA]». Come obiettivo perseguito, la proposta dell'ICE dichiara di «ostacolare il TTIP e il CETA poiché essi contengono vari aspetti critici come procedure di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati e disposizioni sulla cooperazione normativa che costituiscono una minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto (...), [di] evitare che negoziati poco trasparenti conducano ad un indebolimento delle norme sulla tutela del lavoro, sulla protezione sociale, sulla tutela dell'ambiente, sulla tutela della vita privata e sulla protezione dei consumatori e che servizi pubblici (per esempio la fornitura d'acqua) e cultura siano deregolamentati» e di sostenere «una politica commerciale e di investimenti diversa nell'[Unione europea]». La proposta dell'ICE fa riferimento agli articoli 207 e 218 TFUE come fondamento giuridico di detta iniziativa.
- 3 Con decisione C(2014) 6501, del 10 settembre 2014 (in prosieguo: la «decisione impugnata») la Commissione si rifiutava di registrare la proposta di ICE, invocando l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini (GU 2011, L 65, pag. 1).
- 4 La decisione impugnata afferma, in sostanza, che una decisione del Consiglio che autorizza la Commissione ad avviare negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo con un paese terzo non costituisce un atto giuridico dell'Unione europea e che una raccomandazione ad essa afferente non costituisce quindi una proposta adeguata ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE e dall'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011, poiché siffatta decisione costituisce un atto preparatorio rispetto alla decisione successiva del Consiglio di autorizzare la firma e la conclusione dell'accordo risultante dai negoziati. Una simile decisione preparatoria produrrebbe effetti giuridici unicamente tra le istituzioni interessate, senza modificare il diritto dell'Unione, contrariamente a quanto avviene nel caso della decisione di firmare e concludere un determinato accordo, la quale potrebbe costituire invece l'oggetto di una ICE. La Commissione conclude che la registrazione della proposta di ICE, costituendo un invito ad essa rivolto a sottoporre al Consiglio una raccomandazione di revoca dell'autorizzazione ad avviare negoziati finalizzati alla conclusione del TTIP, deve essere respinta.
- 5 La decisione impugnata stabilisce, peraltro, che, poiché la proposta dell'ICE può essere intesa come un invito rivolto alla Commissione a non sottoporre al Consiglio proposte di decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione del CETA o del TTIP o a sottoporre al Consiglio proposte di decisioni che non autorizzano la firma di tali accordi o la conclusione dei medesimi, tale invito non ricade nemmeno nel campo d'applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011, ai sensi del quale l'ICE riguarda l'adozione di atti giuridici necessari ai fini dell'attuazione dei trattati e che producono effetti giuridici autonomi.

- 6 La decisione impugnata conclude che la proposta dell'ICE esula, pertanto, dalla competenza della Commissione in virtù della quale quest'ultima può presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1, del medesimo regolamento.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 7 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 10 novembre 2014, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso.
- 8 Con atto separato, presentato presso la cancelleria del Tribunale il 15 aprile 2016, i ricorrenti hanno proposto domanda di provvedimenti provvisori, respinta con ordinanza del 23 maggio 2016, Efler e a./Commissione (T-754/14 R, non pubblicata, EU:T:2016:306). Con atto del 17 luglio 2016, i ricorrenti hanno proposto impugnazione, ai sensi dell'articolo 57, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, che è stato respinto con ordinanza del vicepresidente della Corte del 29 settembre 2016, Efler e a./Commissione [C-400/16 P(R), non pubblicata, EU:C:2016:735].
- 9 I ricorrenti chiedono che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 10 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare i ricorrenti alle spese.

In diritto

- 11 A sostegno del ricorso, i ricorrenti deducono due motivi vertenti, il primo, su una violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE, dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, il secondo, su una violazione del principio della parità di trattamento.
- 12 Per quanto riguarda il primo motivo, i ricorrenti osservano, in primo luogo, che, nei limiti in cui il rifiuto di registrare la proposta dell'ICE si basa sulla circostanza che le decisioni del Consiglio volte ad autorizzare l'avvio dei negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale sono atti preparatori, essi non contestano che tali decisioni presentino tale carattere. Lo stesso, tuttavia, varrebbe per le decisioni del Consiglio che autorizzano la firma di un accordo internazionale. Il regolamento n. 211/2011, inoltre, riguarderebbe, in generale, tutti gli atti giuridici, senza alcuna limitazione agli atti che producono effetti definitivi, e né la genesi, né il contesto normativo delle disposizioni in oggetto indicherebbe che la nozione di «atto giuridico» sia da interpretare in maniera restrittiva. Una decisione di revoca del mandato negoziale a favore della Commissione, infine, porrebbe fine ai negoziati, sarebbe giuridicamente vincolante e presenterebbe pertanto carattere definitivo.
- 13 I ricorrenti osservano, in secondo luogo, che, nei limiti in cui il rifiuto di registrare la proposta dell'ICE si basa sulla circostanza che le decisioni del Consiglio che autorizzano l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo internazionale producono solamente effetti tra le istituzioni coinvolte, la nozione ampia di atto giuridico di cui agli articoli da 288 a 292 TFUE vieta di negare tale qualifica

alle decisioni della Commissione prese al di fuori della procedura legislativa ordinaria e di escludere queste ultime dall'ambito di applicazione delle disposizioni relative all'ICE, dal momento che tali decisioni sono giuridicamente vincolanti. Non emergerebbe né dal tenore letterale dei trattati, né dall'economia degli stessi, né dagli obiettivi da essi perseguiti che il principio di democrazia, su cui si fonda l'Unione, debba essere applicato soltanto alle persone colpite o interessate dall'atto giuridico in questione. La Commissione cadrebbe ulteriormente in contraddizione ammettendo altresì la ricevibilità di una ICE di acclamazione e di conferma, intesa alla firma o alla conclusione di un accordo con oggetto e contenuto previamente determinati.

- 14 I ricorrenti osservano, in terzo luogo, che, nei limiti in cui la decisione impugnata si basa sul presunto carattere «distruttivo» delle proposte di atti volti a revocare alla Commissione il mandato negoziale finalizzato alla conclusione del TTIP e a sottoporre al Consiglio la proposta di non autorizzare la firma del TTIP o del CETA o di non concludere questi ultimi, tali proposte non potrebbero essere ostacolate dalla circostanza che, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE e dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011, l'atto giuridico previsto dovrebbe contribuire all'«attuazione dei trattati», poiché gli atti ivi previsti condurrebbero, in un modo o nell'altro, a rendere operative basi giuridiche di competenze derivate dal diritto primario. Secondo i ricorrenti, il diritto generale dei cittadini di partecipare alla vita democratica dell'Unione include la facoltà di agire per modificare gli atti di diritto derivato in vigore, di riformarli o di annullarli in tutto o in parte. La registrazione della proposta dell'ICE favorirebbe il dibattito pubblico, obiettivo principale di tutte le ICE.
- 15 Peraltro, se, come sosterebbe la Commissione per la prima volta nel controricorso, con una ICE può essere proposto qualsiasi tipo di trattato internazionale, che mira ad abrogare un trattato esistente o ad istituire un trattato totalmente nuovo, sarebbe contraddittorio che la medesima non possa tendere ad impedire la conclusione di un trattato in fase di negoziato.
- 16 I ricorrenti aggiungono che una proposta del Consiglio di non approvare il CETA non esclude che possano essere elaborati successivamente progetti modificati di accordi transatlantici di libero scambio.
- 17 La proposta di ICE, infine, non esulerebbe, in ogni caso, «manifestamente» dalla competenza della Commissione, come previsto dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.
- 18 La Commissione rileva, innanzitutto, che la censura vertente sulla violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE è inoperante, in quanto è il regolamento n. 211/2011, adottato sulla base dell'articolo 24, primo comma, TFUE, che costituisce il riferimento per il controllo di legittimità delle decisioni della Commissione relative alla registrazione delle proposte di ICE.
- 19 La Commissione afferma, in seguito, che una decisione del Consiglio che l'autorizza ad avviare negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale, a differenza di una decisione del Consiglio di firmare tale accordo, ha carattere meramente preparatorio, poiché essa produce effetti giuridici solamente nei rapporti tra le istituzioni. Orbene, un'interpretazione sistematica e teleologica dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 condurrebbe alla conclusione che un atto giuridico a carattere meramente preparatorio non sarebbe un atto giuridico ai sensi di dette disposizioni.
- 20 Secondo la Commissione, peraltro, solamente gli atti giuridici i cui effetti travalicano i rapporti tra le istituzioni dell'Unione possono costituire l'oggetto di una ICE, poiché la partecipazione democratica che quest'ultima intende favorire ha l'obiettivo di associare i cittadini alle decisioni relative alle questioni che riguardano, almeno potenzialmente, la loro sfera giuridica personale. Il Consiglio e la Commissione avrebbero legittimazione democratica indiretta sufficiente ad adottare gli atti i cui effetti giuridici si limitano alle istituzioni.

- 21 Inoltre, secondo la Commissione, la proposta dell'ICE aggira la norma secondo cui essa non può essere invitata attraverso una ICE a non proporre un determinato atto giuridico o a proporre una decisione di non adottare un determinato atto giuridico. Il tenore letterale dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, nel fare riferimento all'«eventuale azione che intende intraprendere», parte infatti dal presupposto che sarebbero ammesse soltanto le ICE volte all'adozione di un atto giuridico con un contenuto preciso o all'annullamento di un atto giuridico esistente. Se la Commissione annunciassse, nella comunicazione prevista dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, che non intendeva proporre alcun atto giuridico corrispondente, ne risulterebbe una limitazione politica inaccettabile del suo diritto di iniziativa. A ciò si aggiungerebbe che la funzione attribuita all'ICE, che consiste nello spingere la Commissione ad abordare pubblicamente il tema oggetto dell'ICE e a suscitare così un dibattito politico, potrebbe essere svolta in modo soddisfacente soltanto da una proposta dell'ICE volta all'adozione di un atto giuridico che ha un contenuto preciso o all'abrogazione di un atto giuridico esistente. Una ICE che chiedesse la non adozione di una decisione del Consiglio non sarebbe più in grado di svolgere la funzione di lanciare detto dibattito politico per la prima volta e rappresenterebbe un'ingerenza inammissibile nello svolgimento di una procedura legislativa in corso.
- 22 Infine, una decisione del Consiglio di non accettare il TTIP o il CETA, come quella suggerita dalla proposta di ICE, non avrebbe portata autonoma rispetto alla semplice non adozione di una decisione del Consiglio che approva la conclusione dell'accordo, per cui tale decisione sarebbe giuridicamente superflua. Una ICE che ha un oggetto simile avrebbe una funzione equivalente a una ICE che chiede di astenersi dal sottoporre una proposta di atto giuridico e sarebbe, per questo motivo, irricevibile.
- 23 Il Tribunale ricorda che l'articolo 11, paragrafo 4, TUE dichiara che i cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa di invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati.
- 24 Come rilevato dal considerando 1 del regolamento n. 211/2011, con cui il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato, in applicazione dell'articolo 24, primo comma, TFUE, le disposizioni relative alle procedure e alle condizioni necessarie per presentare una ICE ai sensi dell'articolo 11 TUE, il trattato UE rafforza la cittadinanza dell'Unione e potenzia ulteriormente il funzionamento democratico dell'Unione, prevedendo, tra l'altro, che ogni cittadino abbia il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione mediante l'ICE (sentenze del 30 settembre 2015, Anagnostakis/Commissione, T-450/12, con impugnazione pendente, EU:T:2015:739, punto 26, e del 19 aprile 2016, Costantini e a./Commissione, T-44/14, EU:T:2016:223, punti 53 e 73). In base al medesimo considerando, tale procedura offre la possibilità ai cittadini di rivolgersi direttamente alla Commissione 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 a norma dell'articolo 225 TFUE e al Consiglio a norma dell'articolo 241 TFUE.
- 25 A tal fine, l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011 definisce l'ICE come un'iniziativa 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» e che ha ricevuto il sostegno di almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri.
- 26 Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), e al paragrafo 3, del regolamento n. 211/2011, la Commissione rifiuta la registrazione della proposta dell'ICE se essa esula manifestamente dalla competenza della Commissione a presentare una «proposta di atto [giuridico] dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati».

- 27 Infatti, l'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), dello stesso regolamento prevede che la Commissione, quando riceve l'ICE conformemente all'articolo 9 di tale regolamento, esponga, entro tre mesi, le proprie conclusioni giuridiche e politiche sull'ICE, «l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso».
- 28 Per quanto riguarda la portata della proposta di ICE, i ricorrenti hanno precisato, in risposta alla questione sollevata in sede d'udienza, che essa non intendeva invitare la Commissione a non sottoporre al Consiglio una proposta di atto volto ad autorizzare la firma del TTIP o del CETA e a concludere detti accordi, bensì aveva l'obiettivo di invitare la Commissione a sottoporre al Consiglio, da un lato, una proposta di atto del Consiglio per revocare il mandato negoziale per la conclusione del TTIP, dall'altro, una proposta di atto del Consiglio per non autorizzare la Commissione a firmare il TTIP e il CETA e per non concludere questi ultimi.
- 29 Il presente ricorso, peraltro, non riguarda la competenza dell'Unione a negoziare gli accordi TTIP e CETA, bensì i ricorrenti contestano i motivi invocati nella decisione impugnata per rifiutare la registrazione della proposta di ICE, poiché quest'ultima tende a metter fine al mandato negoziale per la conclusione del TTIP e ad impedire la firma e la conclusione del CETA e del TTIP.
- 30 A tal proposito, emerge dalla decisione impugnata che, secondo la Commissione, la circostanza che una decisione del Consiglio che l'autorizza ad avviare negoziati relativi alla conclusione di un accordo internazionale abbia carattere preparatorio e produca effetti giuridici unicamente tra le istituzioni non permette di qualificare detta decisione come atto giuridico ai sensi delle norme in oggetto e osta alla registrazione della proposta dell'ICE in quanto quest'ultima tende a ottenere la revoca di tale decisione. Lo stesso varrebbe per la proposta dell'ICE poiché essa invita la Commissione a sottoporre al Consiglio una proposta di decisione di non autorizzare la firma degli accordi in questione o di non concludere gli stessi, in quanto tale decisione non produrrebbe effetti giuridici autonomi mentre, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011, l'ICE tende all'adozione di atti giuridici necessari «ai fini dell'attuazione dei trattati», circostanza che non si verificherebbe nel caso di specie.
- 31 Come già rilevato in precedenza, la Commissione rifiuta di registrare le proposte dell'ICE che esulano manifestamente dalla competenza di detta istituzione a presentare «una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati».
- 32 È pacifico che la Commissione possa, di propria iniziativa, presentare al Consiglio una proposta di atto che le revochi il mandato con il quale essa è stata autorizzata ad avviare negoziati per la conclusione di un accordo internazionale. Allo stesso modo la Commissione è libera di presentare al Consiglio una proposta di decisione di non autorizzare, in definitiva, la firma di un accordo negoziato o di non concluderlo.
- 33 La Commissione sostiene, tuttavia, che una proposta dell'ICE non può vertere su atti di questo tipo e invoca, da un lato, il carattere preparatorio e l'assenza di effetti giuridici esterni alle istituzioni dell'atto di avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale e, dall'altro, la circostanza che gli atti giuridici di cui è proposta l'adozione non sono necessari «ai fini dell'attuazione dei trattati».
- 34 È opportuno costatare subito che le parti sono d'accordo nel considerare che una decisione del Consiglio che autorizza la Commissione, ai sensi degli articoli 207 e 218 TFUE, ad avviare negoziati relativi alla conclusione di un accordo internazionale costituisce un atto preparatorio rispetto alla decisione successiva di firma e di conclusione di tale accordo e che essa produce effetti giuridici tra l'Unione e i suoi Stati membri nonché tra le istituzioni dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 40, e del 16 luglio 2015, Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 28).

- 35 Orbene, come sostenuto a giusto titolo dai ricorrenti, la nozione di atto giuridico, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE, dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011 e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del medesimo regolamento, non può essere intesa, in assenza di qualsiasi indicazione in senso contrario, alla stregua della Commissione, come limitata ai soli atti giuridici dell'Unione a carattere definitivo e che producono effetti giuridici nei confronti di terzi.
- 36 Né il tenore letterale delle disposizioni citate né gli obiettivi da esse perseguiti giustificano nello specifico che sia esclusa dalla nozione di atto giuridico ai fini di una ICE una decisione che autorizza l'avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale, specificamente il TTIP e il CETA, presa in applicazione dell'articolo 207, paragrafi 3 e 4, TFUE e dell'articolo 218 TFUE e che costituisce chiaramente una decisione ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 40, e del 16 luglio 2015, Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 28).
- 37 Al contrario, il principio di democrazia, che, come rilevato segnatamente nel preambolo del trattato UE, nell'articolo 2 TUE, nonché nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fa parte dei valori fondamentali su cui si poggia l'Unione, così come l'obiettivo perseguito specificamente dallo strumento dell'ICE, che consiste nel migliorare il funzionamento democratico dell'Unione attribuendo a qualunque cittadino un diritto generale a partecipare alla vita democratica (v. punto 24 supra), impongono di adottare un'interpretazione della nozione di atto giuridico che includa atti giuridici come la decisione di avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale, che mira incontestabilmente a modificare l'ordinamento giuridico dell'Unione.
- 38 La tesi sostenuta dalla Commissione, infatti, secondo cui il Consiglio ed essa stessa avrebbero legittimazione democratica indiretta sufficiente ad adottare gli atti giuridici che non producono effetti giuridici nei confronti di terzi, avrebbe la conseguenza di limitare considerabilmente il ricorso all'ICE come strumento di partecipazione dei cittadini dell'Unione all'attività legislativa di quest'ultima esercitata attraverso la conclusione di accordi internazionali. Qualora quindi si potesse intendere la motivazione riportata nella decisione impugnata nel senso che, se del caso, essa in definitiva impedirebbe ai cittadini dell'Unione di proporre attraverso una ICE l'avvio di negoziati relativi ad un nuovo trattato da negoziare, detta argomentazione sarebbe palesemente in contrasto con gli obiettivi perseguiti sia dai trattati, sia dal regolamento n. 211/2011 e sarebbe, pertanto, inammissibile.
- 39 Di conseguenza, deve essere parimenti respinta la tesi difesa dalla Commissione nella decisione impugnata, secondo la quale la decisione di revocare l'autorizzazione ad avviare negoziati finalizzati alla conclusione del TTIP esulerebbe dalla nozione di atto giuridico ai fini della proposta di una ICE, in ragione del fatto che detta autorizzazione non sarebbe riconducibile, di per sé, a tale nozione per il suo carattere preparatorio e per l'assenza di effetti nei confronti di terzi. Ciò sarebbe confermato ulteriormente dal fatto che, come rilevato correttamente dai ricorrenti, una decisione di revoca dell'autorizzazione ad avviare negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale, poiché mette termine a questi ultimi, non può essere qualificata come atto preparatorio, ma presenta, di per sé, carattere definitivo.
- 40 Per opporsi alla registrazione della proposta di ICE, peraltro, la Commissione afferma inoltre che gli atti del Consiglio di cui è prevista l'adozione attraverso detta proposta, in particolare le decisioni del Consiglio di non firmare o di non concludere il TTIP e il CETA, corrispondono ad atti «distruittivi» non finalizzati all'«attuazione dei trattati» e, pertanto, non possono costituire l'oggetto di una ICE.
- 41 Occorre rispondere a tale argomento che le norme relative all'ICE non riportano alcuna indicazione, in base alla quale la partecipazione dei cittadini non può essere prevista per impedire l'adozione di un atto giuridico. Non ci sono dubbi che, se, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE e dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011, l'atto giuridico previsto deve contribuire all'attuazione dei trattati, tale ipotesi ricorre appunto nel caso di atti che intendono impedire la conclusione del TTIP e del CETA, i quali sono volti a modificare l'ordinamento giuridico dell'Unione.

- 42 Come hanno rilevato correttamente i ricorrenti, l'obiettivo della partecipazione alla vita democratica dell'Unione perseguito dallo strumento dell'ICE include chiaramente la facoltà di chiedere la modifica di atti giuridici in vigore o la loro revoca, totale o parziale.
- 43 Pertanto, nulla giustifica nemmeno l'esclusione dal dibattito democratico di atti giuridici volti alla revoca di una decisione che autorizza l'avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale, così come di atti volti ad impedire la firma e la conclusione di tale accordo, i quali, contrariamente alla tesi sostenuta dalla Commissione, producono incontestabilmente effetti giuridici autonomi impedendo, se del caso, la modifica prevista del diritto dell'Unione.
- 44 La tesi sostenuta dalla Commissione, come sembra risultare dalla decisione impugnata, implicherebbe in definitiva che una ICE possa riguardare soltanto la decisione del Consiglio di concludere o di autorizzare la firma di accordi internazionali di cui le istituzioni dell'Unione abbiano preso l'iniziativa e che queste ultime abbiano previamente negoziato, mentre sarebbe precluso ai cittadini dell'Unione di ricorrere allo strumento dell'ICE per proporre di modificare o abbandonare tali accordi. Indubbiamente, dinanzi al Tribunale, la Commissione ha sostenuto che una ICE potrebbe, se del caso, riguardare anche una proposta di avvio di negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo internazionale. Orbene, nulla giustifica, in quest'ultima ipotesi, l'obbligo in capo agli autori di una ICE di attendere la conclusione di un accordo per poterne contestare soltanto successivamente l'opportunità.
- 45 Neppure l'argomento della Commissione, secondo cui gli atti che la proposta dell'ICE la invita a sottoporre al Consiglio condurrebbero ad una ingerenza inammissibile nello svolgimento di una procedura legislativa in corso, può essere accolto. L'obiettivo perseguito dall'ICE, infatti, è quello di permettere ai cittadini dell'Unione di partecipare maggiormente alla vita democratica dell'Unione, in particolare, esponendo in dettaglio alla Commissione le questioni sollevate con l'ICE, invitando detta istituzione a sottoporre una proposta di atto giuridico dell'Unione dopo aver, se necessario, presentato l'ICE in un'audizione pubblica organizzata presso il Parlamento, ai sensi dell'articolo 11 del regolamento n. 211/2011, pertanto, suscitando un dibattito democratico senza dover attendere l'adozione dell'atto giuridico di cui è in definitiva auspicata la modifica o l'abbandono.
- 46 Ammettere una simile possibilità non viola neppure il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 64), poiché spetta alla Commissione decidere se dare o meno seguito all'ICE esponendo, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, in una comunicazione, le proprie conclusioni giuridiche e politiche sull'ICE, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso.
- 47 Di conseguenza, lungi dal rappresentare un'ingerenza nello svolgimento della procedura legislativa in corso, la proposta dell'ICE costituisce un'espressione di partecipazione effettiva dei cittadini dell'Unione alla vita democratica di quest'ultima, senza compromettere l'equilibrio istituzionale voluto dai trattati.
- 48 Nessun motivo osta, infine, alla circostanza che «l'eventuale azione che intende intraprendere» la Commissione, ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, possa consistere in una proposta rivolta al Consiglio di adottare gli atti previsti dalla proposta di ICE. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, nulla impedirebbe, se del caso, alle istituzioni dell'Unione di negoziare e concludere nuovi progetti di accordi transatlantici di libero scambio dopo l'adozione da parte del Consiglio degli atti che costituiscono l'oggetto di una proposta di ICE.
- 49 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che la Commissione, rifiutando di registrare la proposta di ICE, ha violato l'articolo 11, paragrafo 4, TUE e l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011.

50 Di conseguenza, il primo motivo di ricorso va accolto e, quindi, il ricorso nel suo insieme, senza che sia necessario statuire sul secondo motivo di ricorso.

Sulle spese

51 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Commissione, rimasta soccombente, va condannata alle spese del presente grado di giudizio, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario, conformemente alle domande dei ricorrenti.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **La decisione C(2014) 6501 final della Commissione, del 10 settembre 2014, che respinge la richiesta di registrazione della proposta di iniziativa dei cittadini europei denominata «Stop TTIP» è annullata.**
- 2) **La Commissione europea sopporterà le proprie spese nonché le spese sostenute dal sig. Michael Efler e dagli altri ricorrenti i cui nomi figurano nell'allegato, ivi comprese quelle relative al procedimento sommario.**

Kanninen

Buttigieg

Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 maggio 2017.

Firme