



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

12 settembre 2017*

«Impugnazione – Diritto delle istituzioni – Iniziativa dei cittadini che invita la Commissione europea a presentare una proposta legislativa relativa alla cancellazione del debito pubblico di Stati membri in stato di necessità – Domanda di registrazione – Rifiuto della Commissione – Assenza manifesta di competenza della Commissione – Regolamento (UE) n. 211/2011 – Articolo 4, paragrafo 2, lettera b) – Obbligo di motivazione – Articolo 122 TFUE – Articolo 136 TFUE – Violazione»

Nella causa C-589/15 P,

avente ad oggetto l'impugnazione, ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, proposta il 13 novembre 2015,

Alexios Anagnostakis, residente in Atene (Grecia), rappresentato da A. Anagnostakis, dikigoros, e F. Moyses, avocat,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione europea, rappresentata da M. Konstantinidis e H. Krämer, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász, M. Berger e A. Prechal, presidenti di sezione, A. Rosas, J. Malenovský, D. Šváby, S. Rodin (relatore) e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 dicembre 2016,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 marzo 2017,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il greco.

Sentenza

- 1 Con la sua impugnazione il sig. Alexios Anagnostakis chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 30 settembre 2015, Anagnostakis/Commissione (T-450/12; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2015:739), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso diretto all'annullamento della decisione C (2012) 6289 final della Commissione, del 6 settembre 2012, relativa alla domanda di registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei «Un milione di firme per un'Europa della solidarietà», presentata alla Commissione il 13 luglio 2012 (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

- 2 Il regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini (GU 2011, L 65, pag. 1, rettificato in GU 2012, L 94, pag. 49 e in GU 2014, L 354, pag. 90), ai considerando 1, 2, 4 e 10, prevede quanto segue:

«(1) Il trattato sull'Unione europea (TUE) rafforza la cittadinanza dell'Unione 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 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 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e al Consiglio 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 è così formulato:

«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, del medesimo 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 e decisione controversa

- 6 I fatti della controversia, quali risultano dalla sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue.
- 7 Il 13 luglio 2012, il sig. Anagnostakis trasmetteva alla Commissione una proposta d’iniziativa dei cittadini europei (in prosieguo: l’«ICE») dal titolo «Un milione di firme per un’Europa della solidarietà».
- 8 Tale proposta era diretta a ottenere il riconoscimento, nel diritto dell’Unione, del «principio dello stato di necessità, in base al quale, quando l’esistenza finanziaria e politica di uno Stato è minacciata dal rimborso di un debito odioso, il rifiuto di pagamento di tale debito è necessario e giustificato».
- 9 Quale fondamento giuridico della sua adozione, la proposta di ICE di cui trattasi si riferiva alla «politica economica e monetaria (articoli da 119 a 144 TFUE)».
- 10 Con la decisione controversa, dopo aver ricordato la formulazione dell’articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 e indicato di aver proceduto all’esame delle disposizioni del Trattato FUE invocate nella proposta di ICE di cui trattasi, in particolare dell’articolo 136, paragrafo 1, TFUE, nonché di «tutte le altre possibili basi giuridiche», la Commissione rifiutava la registrazione di tale proposta in quanto essa esulava manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di adozione di un atto legislativo dell’Unione ai fini dell’applicazione dei Trattati.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 11 Con ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale l’11 ottobre 2012, il sig. Anagnostakis ha proposto un ricorso diretto all’annullamento della decisione controversa.
- 12 A sostegno del ricorso egli ha dedotto un unico motivo, suddiviso in varie parti, vertente sul fatto che la Commissione sarebbe incorsa in errori di diritto rifiutando di registrare la proposta di ICE di cui trattasi sulla base dell’articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. A suo avviso, in sostanza, la Commissione poteva dare seguito a tale proposta suggerendo l’adozione di un atto giuridico sulla base dell’articolo 122, paragrafi 1 e 2, e dell’articolo 136, paragrafo 1, lettera b), TFUE nonché delle norme del diritto internazionale.
- 13 Con la sentenza impugnata il Tribunale, esaminando d’ufficio il motivo vertente su un difetto o su un’insufficienza della motivazione, ha giudicato che la Commissione aveva rispettato l’obbligo di motivazione nell’adottare la decisione controversa. Il Tribunale ha considerato, inoltre, che essa non aveva commesso alcun errore di diritto nel ritenere che la proposta di ICE di cui trattasi esulasse manifestamente dalla competenza che le consentiva di presentare una proposta di atto giuridico a tal riguardo. Di conseguenza, esso ha respinto il ricorso in quanto infondato.

Conclusioni delle parti

- 14 Con la sua impugnazione il sig. Anagnostakis chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
 - annullare la decisione controversa;
 - ingiungere alla Commissione la registrazione della proposta di ICE di cui trattasi nonché disporre l’adozione delle ulteriori misure previste dalla legge, e

– condannare la Commissione alle spese.

- 15 La Commissione chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e condannare il sig. Anagnostakis alle spese.

Sull'impugnazione

- 16 A sostegno della sua impugnazione il ricorrente deduce quattro motivi. Il primo motivo verte su un errore di diritto in quanto il Tribunale ha ritenuto che la Commissione avesse adempiuto l'obbligo di motivazione nell'adottare la decisione controversa. I motivi dal secondo al quarto riguardano il controllo della fondatezza di tale decisione e vertono, rispettivamente, su un'interpretazione errata dell'articolo 122 TFUE, dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE e delle norme del diritto internazionale.

Sul primo motivo, vertente su un errore di diritto per quanto attiene all'adeguatezza della motivazione della decisione controversa

Argomenti delle parti

- 17 Con il suo primo motivo il ricorrente sostiene che, considerando, ai punti da 28 a 32 e 34 della sentenza impugnata, che la decisione controversa soddisfacesse i requisiti derivanti dall'obbligo di motivazione, quale sancito all'articolo 296 TFUE, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.
- 18 Il Tribunale avrebbe innanzitutto giudicato erroneamente, al punto 28 della sentenza impugnata, che il semplice fatto che la Commissione avesse fatto riferimento, nella decisione controversa, all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 integrasse una motivazione sufficiente alla luce della giurisprudenza relativa all'obbligo di motivazione. In realtà, un tale riferimento non costituirebbe una motivazione dettagliata e chiara del carattere «manifesto» dell'incompetenza della Commissione ai sensi di detta disposizione.
- 19 Dopodiché, per il ricorrente, non è neppure sufficiente al riguardo la constatazione effettuata dal Tribunale, al punto 27 della sentenza impugnata, secondo cui la Commissione aveva effettuato un «esame circostanziato delle disposizioni del Trattato menzionate [nella] proposta (articoli da 119 [TFUE] a 144 TFUE) e di tutte le altre possibili basi giuridiche».
- 20 Lo stesso varrebbe per il riferimento, nella decisione controversa, all'articolo 136, paragrafo 1, TFUE.
- 21 Infine, il Tribunale avrebbe commesso un errore ritenendo, ai punti 30 e 31 della sentenza impugnata, che la motivazione della decisione controversa fosse sufficiente tenuto conto della natura di tale decisione e del contesto in cui essa era stata adottata. Infatti, tale ragionamento del Tribunale, da un lato, non sarebbe correlato al carattere manifesto dell'incompetenza della Commissione e, dall'altro, stabilirebbe erroneamente un nesso di causalità tra la pretesa assenza «di chiarezza e di precisione relativamente all'asserito fondamento giuridico della competenza della Commissione a presentare una proposta di atto giuridico», menzionata al punto 30 della sentenza impugnata, e l'obbligo di indicare i motivi all'origine della decisione controversa.
- 22 La Commissione, che sottoscrive il ragionamento del Tribunale considerato nel primo motivo, ritiene che tale motivo debba essere respinto in quanto infondato.

Giudizio della Corte

- 23 In via preliminare, occorre rammentare che l'articolo 11, paragrafo 4, TUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, riconosce ai cittadini dell'Unione il diritto di prendere, a determinate condizioni, l'iniziativa d'invitare la Commissione, 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 Il diritto di adottare un'ICE costituisce, come, in particolare, il diritto di petizione al Parlamento, uno strumento relativo al diritto dei cittadini a partecipare alla vita democratica dell'Unione, di cui all'articolo 10, paragrafo 3, TUE, in quanto consente loro di rivolgersi direttamente alla Commissione sottoponendole una richiesta che l'invita a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione, ai fini dell'attuazione dei Trattati.
- 25 Conformemente all'articolo 24, primo comma, TFUE, le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di un'ICE sono state specificate nel regolamento n. 211/2011. L'articolo 4 di quest'ultimo stabilisce le condizioni per la registrazione, da parte della Commissione, di una proposta di ICE.
- 26 Tra tali condizioni, il paragrafo 2, lettera b), di detto articolo 4 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».
- 27 È ai sensi di tale disposizione che, con la decisione controversa, la Commissione ha rifiutato di registrare la proposta di ICE che le era stata presentata dal ricorrente.
- 28 Al riguardo, nei limiti in cui, con il suo primo motivo, il ricorrente sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto ritenendo che tale decisione fosse sufficientemente motivata, occorre sottolineare che l'obbligo d'informare gli organizzatori dei motivi di rifiuto della registrazione della loro proposta di ICE, quale previsto all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 211/2011, costituisce l'espressione specifica, per quanto riguarda l'ICE, dell'obbligo di motivazione degli atti giuridici sancito all'articolo 296 TFUE. Secondo una costante giurisprudenza relativa a tale articolo, 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 (v., in particolare, sentenza del 6 marzo 2003, Interporc/Commissione, C-41/00 P, EU:C:2003:125, punto 55).
- 29 Come emerge altresì da una giurisprudenza costante, l'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso. 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 (sentenze del 29 settembre 2011, Elf Aquitaine/Commissione, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 150, e del 21 dicembre 2016, Club Hotel Loutraki e a./Commissione, C-131/15 P, EU:C:2016:989, punto 47).
- 30 È alla luce di tali principi, correttamente rammentati ai punti da 22 a 24 della sentenza impugnata, che occorre esaminare se il Tribunale sia incorso in un errore di diritto ritenendo che la Commissione avesse rispettato l'obbligo di motivazione nell'adottare la decisione controversa.
- 31 Nel caso di specie, è pacifico, come rilevato dal Tribunale al punto 28 della sentenza impugnata, che da tale decisione risultava che il rifiuto di registrare la proposta di ICE di cui trattasi era motivato dall'inosservanza della condizione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento

n. 211/2011. Al riguardo, tale decisione indicava che la Commissione riteneva che né le disposizioni relative alla politica economica e monetaria dell'Unione invocate nella proposta, ossia gli articoli da 119 a 144 TFUE, né alcun'altra base giuridica la legittimassero a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati nel senso voluto dalla proposta di ICE in esame. In tale contesto, la Commissione si è pronunciata più precisamente sull'articolo 136, paragrafo 1, TFUE e ha esposto i motivi per i quali riteneva che tale disposizione non potesse costituire una base giuridica adeguata a tal fine.

- 32 A differenza di quanto sembra suggerire il ricorrente, il Tribunale non ha ritenuto che ognuno di tali elementi della decisione controversa, preso singolarmente, integrasse una motivazione sufficiente per soddisfare i requisiti della giurisprudenza relativa all'obbligo di motivazione. Esso non ha neppure ritenuto, ai punti 30 e 31 della sentenza impugnata, che una tale motivazione risultasse, in quanto tale, dalla natura dell'atto in questione e dal contesto in cui era stato adottato.
- 33 Il Tribunale ha, invece, esaminato, conformemente alla giurisprudenza pertinente della Corte rammentata ai punti 28 e 29 della presente sentenza, se la motivazione della decisione controversa soddisfacesse i requisiti dell'articolo 296 TFUE, tenuto conto dell'insieme degli elementi che essa contiene e date le circostanze di specie, in particolare la natura di tale decisione e il contesto in cui è stata adottata.
- 34 A tal riguardo il Tribunale ha, in sostanza, sottolineato, ai punti 25 e 26 della sentenza impugnata, che, tenuto conto della natura stessa del diritto di ICE e dell'incidenza che può avere la decisione relativa al rifiuto di registrazione di una proposta di ICE sulla vita democratica dell'Unione, la Commissione deve motivare la propria decisione di rifiuto della registrazione di una siffatta proposta in modo da far apparire chiaramente i motivi che giustificano tale rifiuto. Così, laddove tale rifiuto sia, come nel caso di specie, basato sull'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, tale motivazione deve esporre i motivi per i quali la Commissione ritiene che la proposta esuli manifestamente dalla sua competenza di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati.
- 35 In tale contesto, quando, conformemente all'allegato II del regolamento n. 211/2011, gli organizzatori dell'ICE forniscono in allegato alla loro proposta informazioni più ampie sull'oggetto, gli obiettivi e il contesto di quest'ultima, la Commissione è tenuta a esaminare tali informazioni con attenzione e imparzialità.
- 36 Tuttavia, il Tribunale ha altresì evidenziato, ai punti 30 e 31 della sentenza impugnata, il carattere molto succinto e l'assenza di chiarezza della proposta di ICE di cui trattasi, giacché quest'ultima si limitava sostanzialmente, per quanto riguarda la questione della base giuridica per l'adozione dell'atto giuridico dell'Unione di cui a tale proposta, a rinviare in blocco agli articoli da 119 a 144 TFUE relativi alla politica economica e monetaria dell'Unione, senza fornire la benché minima spiegazione o precisazione sul nesso tra il contenuto di tale proposta e i 26 articoli del Trattato FUE ai quali quest'ultima faceva riferimento.
- 37 In tal senso, anche se il sito web della Commissione consentiva solamente di effettuare una selezione in blocco della rubrica «Politica economica e monetaria 119-144 TFUE», si deve sottolineare che, conformemente all'allegato II del regolamento n. 211/2011, gli organizzatori avrebbero comunque potuto fornire in allegato informazioni più dettagliate sulla pertinenza di tali articoli relativamente al contenuto della proposta di ICE di cui trattasi, ciò che essi non asseriscono di aver fatto.
- 38 Orbene, in circostanze siffatte, non può essere contestato al Tribunale di aver disatteso la giurisprudenza rammentata ai punti 28 e 29 della presente sentenza considerando, al punto 31 della sentenza impugnata, che la Commissione ben aveva il diritto di pronunciarsi solamente su quella delle disposizioni invocate in blocco in tale proposta che le sembrasse meno carente di pertinenza, ossia

l'articolo 136, paragrafo 1, TFUE, senza doversi giustificare specificamente in relazione a ciascuna di tali disposizioni né, a maggior ragione, motivare l'assenza di pertinenza di ogni altra disposizione del Trattato FUE.

- 39 Il Tribunale ha pertanto potuto a buon diritto constatare, al punto 32 della sentenza impugnata, che la decisione controversa conteneva elementi sufficienti per consentire al ricorrente, tenuto conto del contesto in cui era stata adottata, di conoscere i motivi del rifiuto di registrazione della proposta di ICE di cui trattasi e al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo.
- 40 Sotto quest'ultimo profilo emerge chiaramente dalla sentenza impugnata che il Tribunale ha effettivamente potuto esercitare il proprio controllo rispetto a tale decisione, anche in relazione alla questione se potesse costituire una base giuridica per la misura oggetto della proposta di ICE di cui trattasi l'articolo 122 TFUE, benché tale articolo non fosse stato contemplato in modo specifico in tale proposta.
- 41 Da quanto precede emerge che il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto statuendo, al punto 34 della sentenza impugnata che, nelle circostanze di specie, la Commissione aveva rispettato il suo obbligo di motivazione nell'adottare la decisione controversa.
- 42 Il ricorrente contesta, inoltre, la motivazione di tale decisione in quanto con riferimento alle disposizioni ivi indicate, la proposta di ICE di cui trattasi non esulerebbe manifestamente dalla competenza della Commissione. Occorre tuttavia constatare che tale argomento non riguarda l'obbligo di motivazione in quanto formalità sostanziale, ma la questione, distinta, della fondatezza della motivazione, che attiene alla legittimità nel merito della decisione controversa (sentenza del 29 settembre 2011, *Elf Aquitaine/Commissione*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punto 146 e giurisprudenza ivi citata). Esso deve quindi essere esaminato nell'ambito della risposta relativa al secondo, al terzo e al quarto motivo.
- 43 Alla luce delle considerazioni che precedono, il primo motivo deve essere respinto in quanto infondato.

Sui motivi dal secondo al quarto, vertenti su errori di diritto in relazione al controllo della fondatezza della decisione controversa

Considerazioni preliminari

- 44 Con i motivi dal secondo al quarto il ricorrente contesta al Tribunale di aver ritenuto, interpretando in modo errato l'articolo 122 TFUE, l'articolo 136, paragrafo 1, TFUE e le norme del diritto internazionale, che la condizione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 non fosse soddisfatta nel caso di specie.
- 45 In via preliminare, occorre rilevare, per quanto riguarda, in primo luogo, la procedura di registrazione di una proposta di ICE, che la Commissione è tenuta, in forza dell'articolo 4 del regolamento n. 211/2011, a esaminare se una siffatta proposta soddisfi le condizioni di registrazione enunciate, segnatamente, al paragrafo 2, lettera b), di detto articolo. Devono altresì essere prese in considerazione, conformemente ai paragrafi 1 e 2 del medesimo articolo, le informazioni relative all'oggetto e agli obiettivi della proposta di ICE, che sono fornite dagli organizzatori dell'ICE, o su base obbligatoria o su base facoltativa, a norma dell'allegato II di tale regolamento.
- 46 A tal riguardo va osservato che, come emerge dal considerando 4 e dall'articolo 4, paragrafo 1, ultimo comma, del regolamento n. 211/2011, la Commissione è tenuta, nell'ambito di tale procedura di registrazione, a fornire la propria assistenza e consigli agli organizzatori di un'ICE, in particolare per quanto riguarda i criteri di registrazione.

- 47 Occorre sottolineare, poi, che, come è stato rammentato al considerando 10 di tale regolamento, la decisione relativa alla registrazione di una proposta di ICE ai sensi dell'articolo 4 dello stesso regolamento deve essere adottata in conformità al principio di buona amministrazione, al quale si ricollega, segnatamente, l'obbligo per l'istituzione competente di effettuare un esame diligente e imparziale che tenga conto, in più, di tutti gli elementi pertinenti del caso di specie.
- 48 Tali requisiti, insiti nel principio di buona amministrazione, si applicano in maniera generale all'azione dell'amministrazione dell'Unione nei suoi rapporti con il pubblico (v., in tal senso, sentenza del 4 aprile 2017, Mediatore/Staelen, C-337/15 P, EU:C:2017:256, punto 34) e, di conseguenza, altresì nell'ambito del diritto di presentare un'ICE quale strumento di partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione.
- 49 Inoltre, conformemente agli obiettivi perseguiti mediante tale strumento, 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, la condizione per la registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di tale regolamento deve essere interpretata e applicata dalla Commissione, investita di una proposta di ICE, in modo da assicurare una facile accessibilità all'ICE.
- 50 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, facoltative che sono state fornite dagli organizzatori ai sensi dell'allegato II del regolamento n. 211/2011, esuli manifestamente dall'ambito della competenza in forza della quale la Commissione può presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati, che quest'ultima è legittimata a rifiutare la registrazione di tale proposta di ICE a titolo dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di detto regolamento.
- 51 Ciò precisato, occorre, in secondo luogo, delimitare il controllo che la Corte è legittimata a esercitare nell'ambito della presente impugnazione.
- 52 Infatti, come ha rilevato l'avvocato generale, in particolare ai paragrafi 7, 31 e 40 delle sue conclusioni, il ricorrente, durante il presente procedimento dinanzi alla Corte, ha sostanzialmente sviluppato le sue spiegazioni relative all'oggetto della proposta di ICE di cui trattasi e alla base giuridica adeguata a tale effetto e ha sostenuto che il Tribunale ha, in vari passaggi della sentenza impugnata, svolto constatazioni non esatte o incomplete al riguardo.
- 53 Orbene, occorre sottolineare, innanzitutto, come ha rilevato l'avvocato generale, segnatamente, al paragrafo 30 delle sue conclusioni, che la valutazione della fondatezza del ragionamento seguito dal Tribunale nella sentenza impugnata nell'ambito del suo controllo sulla fondatezza della decisione controversa può essere effettuata unicamente in funzione delle indicazioni che erano state fornite dagli organizzatori della proposta di ICE di cui trattasi al momento della domanda di registrazione di quest'ultima indirizzata alla Commissione e non alla luce di precisazioni che sono state fornite dal ricorrente solo nell'ambito della presente impugnazione.
- 54 Come constatato dal Tribunale al punto 3 della sentenza impugnata e, in modo più specifico, in vari passaggi della medesima sentenza, tali indicazioni si limiterebbero a descrivere l'oggetto della proposta come consistente nel far riconoscere nella legislazione dell'Unione il «principio dello stato di necessità, in base al quale, quando l'esistenza finanziaria e politica di uno Stato è minacciata dal rimborso di un debito odioso, il rifiuto di pagamento di tale debito è necessario e giustificato», e a fare riferimento in blocco agli articoli da 119 a 144 TFUE quali fondamento giuridico della sua adozione.

- 55 Dopodiché, risulta parimenti da giurisprudenza costante che, nell'ambito di un'impugnazione, la competenza della Corte è limitata, in linea di principio, alla valutazione della soluzione giuridica che è stata fornita a fronte dei motivi discussi dinanzi ai giudici del merito (v., in tal senso, sentenze del 30 aprile 2014, *FLSmidth/Commissione*, C-238/12 P, EU:C:2014:284, punto 42, e del 22 maggio 2014, *ASPLA/Commissione*, C-35/12 P, EU:C:2014:348, punto 39).
- 56 Orbene, nel caso di specie, così come sottolineato al punto 12 della presente sentenza, il ricorrente ha invocato, a sostegno dell'unico motivo sollevato nell'ambito del suo ricorso dinanzi al Tribunale, l'articolo 122, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 136, paragrafo 1, TFUE nonché le norme del diritto internazionale.
- 57 Ne consegue che l'esame, da parte della Corte, degli argomenti volti a dimostrare che il Tribunale abbia erroneamente ritenuto che non vi fosse una base giuridica adeguata in diritto dell'Unione per l'adozione del principio di cui alla proposta di ICE di cui trattasi deve limitarsi a quelli volti a dimostrare che il Tribunale sia incorso in un'interpretazione errata dell'articolo 122 e dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE nonché delle norme del diritto internazionale.

Sul secondo motivo, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 122 TFUE

– Argomenti delle parti

- 58 Con il suo secondo motivo, suddiviso in quattro parti, il ricorrente contesta al Tribunale di aver adottato, ai punti da 41 a 43 e da 47 a 50 della sentenza impugnata, un'errata interpretazione dell'articolo 122, paragrafi 1 e 2, TFUE statuendo, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, che tali disposizioni non costituivano manifestamente una base giuridica per l'adozione nella legislazione dell'Unione del principio oggetto della proposta di ICE di cui trattasi.
- 59 In primo luogo, interpretando l'articolo 122 TFUE separatamente, senza inserirlo nel contesto degli articoli da 119 a 126 TFUE, il Tribunale non avrebbe tenuto conto della ratio del capitolo 1, rubricato «Politica economica», del titolo VIII della terza parte del Trattato FUE, il cui principio di base consisterebbe nel fatto che le politiche economiche degli Stati membri rientrano nella competenza dei governi nazionali e devono essere coordinate.
- 60 Il ricorrente sostiene, segnatamente, che dall'articolo 122, paragrafi 1 e 2, TFUE emerge come le misure che la Commissione è legittimata a proporre al Consiglio di adottare in forza di tale articolo possano essere correttive o preventive e mirino a fronteggiare gravi difficoltà o serie minacce di siffatte difficoltà che rischiano di compromettere gli obiettivi dell'Unione. Orbene, estrapolando l'articolo dal proprio contesto, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto.
- 61 In secondo luogo, il ricorrente sottolinea che l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE, il quale stabilisce peraltro il principio della solidarietà tra Stati membri, conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale per proporre l'adozione di misure adeguate per fronteggiare gravi difficoltà di uno di essi. L'adozione del principio dello stato di necessità in un testo dell'Unione costituirebbe una tale misura adeguata. Nell'aver, nonostante tutto, ritenuto che la proposta di ICE di cui trattasi esulasse manifestamente dalla competenza della Commissione, il Tribunale avrebbe accolto un'interpretazione errata dell'articolo 122 TFUE.
- 62 In terzo luogo, il ricorrente contesta, innanzitutto, l'argomentazione del Tribunale, al punto 41 della sentenza impugnata, vertente sulla sentenza del 27 novembre 2012, *Pringle* (C-370/12, EU:C:2012:756). Il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto comparando la misura proposta nell'ICE di cui trattasi al meccanismo europeo di stabilità (in prosieguo: il «MES»), specificamente riguardato da tale sentenza e sostanzialmente diverso da tale misura. L'oggetto della proposta di ICE

di cui trattasi consisterebbe meramente nell'inserire all'interno della legislazione dell'Unione il principio dello stato di necessità alla luce delle gravi difficoltà della Repubblica ellenica dovute al suo debito e non nel creare un meccanismo di finanziamento come il MES.

- 63 Dopodiché, il ricorrente sostiene che la valutazione del Tribunale al punto 42 della sentenza impugnata, vertente sul fatto che l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE implicherebbe che le misure indicate in tale disposizione siano «fondate sull'assistenza tra gli Stati membri», è giuridicamente errata. Da una lettura di tale articolo emergerebbe che lo spirito di solidarietà tra Stati membri ivi menzionato non è, a differenza di quanto ritenuto dal Tribunale, equivalente a un'assistenza – concepita come finanziaria – tra gli Stati membri.
- 64 In quarto luogo, il Tribunale sarebbe incorso in errori di diritto laddove, ai punti da 47 a 49 della sentenza impugnata, avrebbe fatto riferimento nuovamente alla sentenza del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), per concludere che la finalità della proposta di ICE di cui trattasi non rientrava manifestamente nell'ambito dell'articolo 122, paragrafo 2, TFUE.
- 65 Innanzitutto, il fatto di inserire il principio dello stato di necessità nella legislazione dell'Unione non sarebbe paragonabile, sotto plurimi profili, al MES. Il Tribunale, poi, avrebbe ritenuto, erroneamente, che la procedura di dichiarazione dello stato di necessità sia avviata dagli Stati membri e non dall'Unione. In realtà, la proposta di ICE di cui trattasi indicherebbe che è l'Unione ad approvare, in uno spirito di solidarietà, una siffatta dichiarazione. Infine, il Tribunale avrebbe a torto constatato, al punto 49 della sentenza impugnata, che l'adozione del principio dello stato di necessità riguarderebbe non solo il debito di uno Stato membro nei confronti dell'Unione, ma anche i debiti contratti da tale Stato nei confronti di altre persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private. L'adozione di tale principio riguarderebbe, infatti, solo il debito di uno Stato membro nei confronti dell'Unione. In ogni caso, la Commissione avrebbe potuto fornire una risposta parziale alla proposta di ICE di cui trattasi limitando il suo oggetto solo a tale debito, il quale rientrerebbe manifestamente nell'ambito di applicazione dell'articolo 122, paragrafo 2, TFUE.
- 66 Ad avviso della Commissione, occorre respingere il secondo motivo, nei limiti in cui esso contiene argomenti nuovi, in quanto irricevibile o, in ogni caso, in quanto infondato.

– *Giudizio della Corte*

- 67 In via preliminare, occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (sentenze del 29 aprile 2004, Commissione/Consiglio, C-338/01, EU:C:2004:253, punto 54; del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio, C-130/10, EU:C:2012:472, punto 42, e del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio, C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 35).
- 68 In primo luogo, nei limiti in cui, con il suo secondo motivo, le cui parti devono essere esaminate congiuntamente, il ricorrente contesta al Tribunale di essere incorso in errori di diritto, ai punti da 40 a 43 della sentenza impugnata, giudicando che l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE non costituisca una base giuridica adeguata per l'adozione di una misura quale quella considerata nella proposta di ICE di cui trattasi, occorre rammentare che, in forza di tale disposizione, il Consiglio può, su proposta della Commissione, decidere di adottare misure adeguate alla situazione economica, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

- 69 A tal riguardo, innanzitutto, come rilevato correttamente dal Tribunale al punto 41 della sentenza impugnata, la Corte ha dichiarato, al punto 116 della sentenza del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), che l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE non costituisce una base giuridica adeguata per un'eventuale assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri che si trovino o rischino di trovarsi coinvolti in gravi problemi finanziari.
- 70 Anche se il ricorrente fa valere che il MES, oggetto del caso che ha portato a tale sentenza, si distingue sotto plurimi profili dalla misura considerata nella proposta di ICE di cui trattasi, dalla medesima sentenza emerge comunque che l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE non riguarda misure aventi essenzialmente come obiettivo di attenuare la gravità delle difficoltà di finanziamento di uno Stato membro.
- 71 Si deve poi constatare che il Tribunale non è neppure incorso in errori di diritto ritenendo, ai punti 42 e 43 della sentenza impugnata, che, tenuto conto, segnatamente, dello spirito di solidarietà tra Stati membri, il quale deve, conformemente alla formulazione dell'articolo 122, paragrafo 1, TFUE, presiedere all'adozione di misure adeguate alla situazione economica ai sensi di tale disposizione, detta disposizione non possa costituire una base per l'adozione di una misura o di un principio che legittimino, in sostanza, uno Stato membro a decidere unilateralmente di non rimborsare in tutto o in parte il proprio debito.
- 72 Nei limiti in cui il ricorrente contesta, più specificamente, la constatazione effettuata dal Tribunale, al punto 43 della sentenza impugnata, secondo cui la proposta di ICE di cui trattasi legittimerebbe uno Stato membro confrontato a gravi difficoltà di finanziamento a «decidere unilateralmente» di non rimborsare in tutto o in parte il proprio debito, occorre rilevare che è solo nell'ambito della presente impugnazione che il ricorrente ha indicato che la possibilità per un tale Stato membro d'invocare lo stato di necessità potrebbe essere sottoposta a condizioni fissate dalla Commissione. Orbene, come è stato sottolineato al punto 53 della presente sentenza, una tale indicazione non può essere presa in considerazione per valutare la fondatezza della valutazione compiuta dal Tribunale a detto punto 43 della sentenza impugnata.
- 73 Ne consegue che il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto ritenendo, ai punti da 40 a 43 della sentenza impugnata, che l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE non costituisce una base giuridica adeguata per l'adozione di una misura quale quella considerata nella proposta di ICE di cui trattasi.
- 74 In secondo luogo, poiché il ricorrente, con il suo secondo motivo, contesta al Tribunale di aver commesso errori di diritto ritenendo, ai punti da 47 a 50 della sentenza impugnata, che l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE non costituisca una base giuridica adeguata per l'adozione di una siffatta misura, occorre rammentare che, in forza di tale disposizione, il Consiglio può, su proposta della Commissione, concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo.
- 75 A tal riguardo si deve constatare, innanzitutto, che il Tribunale ha rilevato correttamente, al punto 48 della sentenza impugnata, che la Corte ha già dichiarato, ai punti 65, 104 e 131 della sentenza del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), che l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE conferisce all'Unione la competenza per concedere un'assistenza finanziaria specifica a uno Stato membro che si trovi nella situazione summenzionata, ma che tale disposizione non può giustificare l'introduzione legislativa di un meccanismo di non rimborso del debito basato sul principio dello stato di necessità, tenuto conto, segnatamente, del carattere generale e permanente intrinseco a un siffatto meccanismo.
- 76 Per quanto riguarda, poi, errori di diritto in cui, secondo il ricorrente, il Tribunale sarebbe incorso, al punto 49 della sentenza impugnata, per quanto riguarda la natura dell'assistenza finanziaria di cui all'articolo 122, paragrafo 2, TFUE, si deve rilevare, come ha fatto il Tribunale in detto punto della

sentenza impugnata, come emerge dal punto 118 della sentenza del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), che tale disposizione ha come unico obiettivo un'assistenza finanziaria dell'Unione e non degli Stati membri.

- 77 Di conseguenza, il Tribunale ha potuto correttamente considerare, al punto 49 della sentenza impugnata, che l'adozione del principio dello stato di necessità oggetto della proposta di ICE di cui trattasi non può rientrare nella nozione di «assistenza dell'Unione» ai sensi di tale disposizione, in quanto un tale principio riguarderebbe non solo il debito di uno Stato membro nei confronti dell'Unione, ma altresì il debito detenuto da altri soggetti pubblici o privati e così, segnatamente, da altri Stati membri.
- 78 Nei limiti in cui il ricorrente intende contestare, in tale ambito, la constatazione del Tribunale secondo cui l'adozione del principio dello stato di necessità, come considerato nella proposta di ICE di cui trattasi, non riguarderebbe il solo debito di uno Stato membro nei confronti dell'Unione, occorre rilevare che, prima del presente procedimento d'impugnazione, il ricorrente non ha mai asserito che detta proposta sia limitata al solo debito dello Stato membro interessato nei confronti dell'Unione. Inoltre, il suo argomento è contraddetto da altre affermazioni enunciate nell'impugnazione, secondo le quali tale proposta mira a consentire, a favore degli Stati membri che si trovino in uno stato di necessità, la sospensione o l'annullamento di una parte del loro debito non solo nei confronti dell'Unione, ma anche nei confronti degli altri Stati membri. Di conseguenza, tale argomento non può essere accolto.
- 79 Per quanto riguarda, infine, l'argomento vertente sul fatto che la Commissione avrebbe potuto dare parzialmente seguito alla proposta di ICE di cui trattasi, esso è stato sollevato per la prima volta in fase d'impugnazione, sicché occorre respingerlo in quanto irricevibile in forza della costante giurisprudenza rammentata al punto 55 della presente sentenza.
- 80 Ne deriva che il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto ritenendo, al punto 50 della sentenza impugnata, che una misura come quella considerata nella proposta di ICE di cui trattasi non rientri manifestamente fra le misure di assistenza finanziaria che il Consiglio è legittimato ad adottare, su proposta della Commissione, in forza dell'articolo 122, paragrafo 2, TFUE.
- 81 Dalle considerazioni sopra svolte discende che il secondo motivo deve essere respinto.

Sul terzo motivo, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE

– Argomenti delle parti

- 82 Con il suo terzo motivo il ricorrente contesta al Tribunale di aver compiuto, ai punti da 57 a 60 della sentenza impugnata, un'interpretazione errata dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE. A differenza di quanto ritenuto dal Tribunale, il riconoscimento del principio dello stato di necessità nella legislazione dell'Unione potrebbe fondarsi sull'articolo 136 TFUE il quale mira, segnatamente, a contribuire al «buon funzionamento dell'unione economica e monetaria».
- 83 A tal riguardo il ricorrente sostiene che l'affermazione, al punto 58 della sentenza impugnata, secondo cui l'adozione del principio dello stato di necessità avrebbe come effetto di sostituire un meccanismo legislativo di estinzione unilaterale del debito pubblico alla libera volontà delle parti contraenti, ciò che la disposizione in parola palesemente non consentirebbe, è giuridicamente errata. Infatti, l'adozione di tale principio consentirebbe a uno Stato membro che versi in gravi difficoltà di sospendere temporaneamente il pagamento di tutti i suoi debiti al fine di concentrare la sua politica economica sulla crescita, incoraggiando così gli investimenti economici in grado di favorirla, e ciò contribuirebbe certamente al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria di cui

all'articolo 136, paragrafo 1, TFUE. Il ricorrente fa riferimento, in tale contesto e a fini illustrativi, alla decisione del Consiglio europeo del 21 luglio 2011, da cui emergerebbe che la decisione relativa all'annullamento di un debito pubblico di uno Stato membro può trovare fondamento nel diritto dell'Unione.

- 84 Inoltre, l'articolo 136, paragrafo 1, TFUE legittimerebbe espressamente il Consiglio ad adottare misure per stabilire orientamenti di politica economica. Di conseguenza, la Commissione sarebbe a sua volta legittimata a proporre al Consiglio l'approvazione di siffatte misure.
- 85 Ne conseguirebbe che la proposta di ICE di cui trattasi non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e che il Tribunale abbia ingiustamente ritenuto, al punto 59 della sentenza impugnata, che l'adozione del principio dello stato di necessità non rientrasse manifestamente nelle previsioni dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE.
- 86 Inoltre, ad avviso del ricorrente, un meccanismo di stabilità e di assistenza finanziaria quale quello autorizzato dall'articolo 136, paragrafo 3, TFUE potrebbe comprendere la sospensione, di concerto tra gli Stati membri, del rimborso del debito di uno di loro che si trovi in stato di necessità. In ogni caso, l'articolo 352 TFUE legittimerebbe la Commissione a suggerire una misura, come quella di cui alla proposta di ICE, necessaria alla realizzazione di uno degli obiettivi dei Trattati quale la stabilità della zona euro.
- 87 Secondo la Commissione, il terzo motivo deve essere respinto in quanto in parte irricevibile e, per il resto, infondato.

– *Giudizio della Corte*

- 88 Si deve rammentare che, in forza dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE, il Consiglio può, al fine di contribuire al buon funzionamento dell'unione economica e monetaria e conformemente alle disposizioni rilevanti dei Trattati, adottare misure riguardanti gli Stati membri la cui moneta è l'euro per, da un lato, ai sensi della lettera a) di tale disposizione, rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e, dall'altro, ai sensi della lettera b) della medesima disposizione, elaborare, per quanto li riguarda, gli orientamenti di politica economica, vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione, e garantirne la sorveglianza.
- 89 Il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto ritenendo, ai punti 57 e 58 della sentenza impugnata, che l'adozione del principio dello stato di necessità, quale considerato nella proposta di ICE di cui trattasi, non rientri manifestamente nelle misure descritte al punto precedente.
- 90 Infatti il Tribunale ha correttamente dichiarato, al punto 57 della sentenza impugnata, che nulla consentiva di concludere, e che il ricorrente non aveva affatto dimostrato, che l'adozione della misura di cui alla proposta di ICE di cui trattasi avesse ad oggetto di rafforzare il coordinamento della disciplina di bilancio o rientrasse negli orientamenti di politica economica che il Consiglio è legittimato a elaborare ai fini del buon funzionamento dell'unione economica e monetaria.
- 91 È altresì correttamente che, al punto 58 della sentenza impugnata, il Tribunale, da un lato, ha rammentato come emerge dai punti 51 e 64 della sentenza del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756), che il ruolo dell'Unione nel settore della politica economica è circoscritto all'adozione di misure di coordinamento e, dall'altro, ha giudicato che l'adozione di una misura come quella considerata nella proposta di ICE di cui trattasi, lungi dal rientrare nella nozione di «orientamento di politica economica» ai sensi dell'articolo 136, paragrafo 1, lettera b), TFUE, avesse in realtà come effetto di sostituire un meccanismo legislativo di estinzione unilaterale del debito pubblico alla libera volontà delle parti contraenti, ciò che tale disposizione palesemente non consentiva.

- 92 Ne consegue che il Tribunale, al punto 59 della sentenza impugnata, ha a giusto titolo confermato la conclusione della Commissione secondo cui la proposta di riconoscere il principio dello stato di necessità, così come concepito dal ricorrente, non rientrava manifestamente nelle previsioni dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE.
- 93 Nei limiti in cui il ricorrente suggerisce, per il resto, nell'ambito del terzo motivo, che il principio dello stato di necessità considerato nella proposta di ICE di cui trattasi potrebbe essere adottato nel diritto dell'Unione sulla base dell'articolo 136, paragrafo 3, TFUE, se del caso congiuntamente all'articolo 352 TFUE, è sufficiente constatare che tale argomento è stato sollevato solo nella fase della presente impugnazione e non può, pertanto, conformemente alla costante giurisprudenza rammentata al punto 55 della presente sentenza, essere esaminato dalla Corte nel caso di specie.
- 94 Alla luce di quanto precede, il terzo motivo deve essere respinto.

Sul quarto motivo, vertente su un errore di diritto nell'interpretazione delle norme del diritto internazionale

– Argomenti delle parti

- 95 Con il quarto motivo il ricorrente contesta al Tribunale di aver interpretato erroneamente le norme del diritto internazionale per aver ritenuto, al punto 65 della sentenza impugnata, che l'esistenza di un principio di diritto internazionale, come, nella specie, il principio dello stato di necessità, non fosse comunque sufficiente per fondare un'iniziativa legislativa da parte della Commissione. Inoltre, il Tribunale non avrebbe esaminato la fondatezza degli argomenti relativi all'esistenza di tale principio nel diritto internazionale.
- 96 Secondo la Commissione, dal momento che l'impugnazione non contiene alcun argomento che possa inficiare la valutazione del Tribunale nel senso che sono i Trattati, e non una norma di diritto internazionale, a dover prevedere l'attribuzione della competenza necessaria alla Commissione, tale motivo deve essere respinto in quanto infondato.

– Giudizio della Corte

- 97 Occorre rammentare che, conformemente al principio di attribuzione sancito all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi ultimi stabiliti.
- 98 Per quanto riguarda, più precisamente, le istituzioni dell'Unione, è specificato, all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, che ciascuna di queste ultime agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, le condizioni e le finalità da essi previste.
- 99 Pertanto, la Commissione può proporre l'adozione di un atto giuridico dell'Unione solo qualora una competenza a tal fine sia attribuita nei Trattati.
- 100 Ne consegue che il Tribunale non è incorso in un errore di diritto considerando, al punto 65 della sentenza impugnata, che, quand'anche dimostrata, la mera esistenza di un principio di diritto internazionale, come quello dello stato di necessità invocato dal ricorrente, non sarebbe comunque sufficiente per fondare un'iniziativa legislativa da parte della Commissione.
- 101 In tali circostanze, non si può neppure contestare al Tribunale di non aver esaminato la fondatezza degli argomenti riguardanti l'esistenza di tale principio nel diritto internazionale.

102 Di conseguenza, il quarto motivo deve essere respinto in quanto infondato.

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

Sulle spese

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

105 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza del successivo articolo 184, paragrafo 1, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese della presente impugnazione, conformemente alla domanda della Commissione.

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

1) L'impugnazione è respinta.

2) Il sig. Alexios Anagnostakis è condannato alle spese.

Firme