



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
PAOLO MENGOZZI
presentate il 4 ottobre 2018¹

Causa C-420/16 P

**Balázs-Árpád Izsák,
Attila Dabis
contro**

Commissione europea

«Impugnazione – Iniziativa dei cittadini “Politica di coesione per l’uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali” che invita la Commissione a presentare una proposta legislativa che integri le regioni a minoranza nazionale nella politica di coesione dell’Unione – Domanda di registrazione – Rigetto da parte della Commissione – Articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 211/2011 – Manifestamente esulante dalla competenza della Commissione – Carattere manifesto – Onere della prova – Articolo 174 TFUE – Articolo 167 TFUE – Articolo 19, paragrafo 1, TFUE»

I. Introduzione

1. Nella causa in esame, i sigg. Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis chiedono l’annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13, EU:T:2016:282) (in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest’ultimo ha respinto il loro ricorso inteso all’annullamento della decisione C (2013) 4975 final della Commissione, del 25 luglio 2013, relativa alla domanda di registrazione dell’iniziativa dei cittadini europei «Politica di coesione per l’uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali», presentata alla Commissione europea il 18 giugno 2013 (in prosieguo: la «decisione controversa» o la «decisione di diniego»).

2. La questione centrale sollevata da tale impugnazione verte sull’interpretazione del motivo sulla base del quale il Tribunale ha confermato la decisione della Commissione di rifiutare la registrazione della proposta di iniziativa dei cittadini europei (in prosieguo: la «proposta di ICE»), ossia che essa esulerebbe «manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell’Unione ai fini dell’applicazione dei trattati», ai sensi dell’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 (in prosieguo: il «regolamento n. 211/2011»)².

3. Anzitutto, penso che, tenuto conto della formulazione di taluni motivi dell’impugnazione che può rivelarsi talvolta generica, la maggior parte di essi è o irricevibile o infondata.

¹ Lingua originale: il francese.

² GU 2011, L 65, pag. 1.

4. Cionondimeno, come spiegherò nella mia analisi, ritengo che il primo e il terzo motivo, considerati congiuntamente, debbano essere accolti. A torto il Tribunale ha respinto integralmente le censure relative a un'interpretazione errata dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE e dell'articolo 174 TFUE, nonché dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS)³, letto alla luce del considerando 10 di tale regolamento, e ha confermato la decisione controversa di diniego della registrazione della proposta. A mio avviso, la sentenza impugnata dovrà pertanto essere, in tali limiti, annullata.

II. Fatti, decisione controversa e sentenza impugnata

5. Il 18 giugno 2013, i sigg. Izsák e Dabis (in prosieguo: i «ricorrenti»), insieme ad altre cinque persone, hanno presentato alla Commissione una proposta di ICE, intitolata «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali». La proposta di ICE era intesa a far sì che «[l]a politica di coesione dell'Unione rivolga un'attenzione particolare alle regioni che, per via delle loro caratteristiche nazionali, etniche, culturali, religiose o linguistiche, differiscono dalle regioni circostanti»⁴.

6. Il 25 luglio 2013, dopo aver ricordato la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 e aver proceduto all'esame, in particolare, delle disposizioni del TFUE invocate nella proposta di ICE, nonché di «tutte le altre basi giuridiche possibili», la Commissione rifiutava la registrazione della proposta di ICE dei ricorrenti in quanto essa esulava manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati, in conformità all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), e paragrafo 3, del regolamento n. 211/2011⁵.

7. Il 27 settembre 2013, i ricorrenti hanno proposto un ricorso di annullamento della decisione controversa dinanzi al Tribunale. L'unico motivo del ricorso, articolato in più censure, mirava a far accertare una violazione da parte della Commissione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Le censure erano relative, in primo luogo, a un'errata interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE e dell'articolo 174 TFUE, nonché dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento n. 1059/2003, letto alla luce del considerando 10 di tale regolamento; in secondo luogo, a un'errata interpretazione dell'articolo 167 TFUE; in terzo luogo, a un'errata interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TFUE; in quarto luogo, a una considerazione errata di informazioni non previste dall'articolo 4, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 211/2011 e, in quinto luogo, a uno sviamento di potere e a una violazione del principio di buona amministrazione⁶.

8. Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato le diverse censure sollevate dai ricorrenti nell'ambito del loro motivo unico prima di respingere il ricorso e di condannare i ricorrenti alle spese.

III. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

9. Il 28 luglio 2016, i ricorrenti hanno proposto impugnazione contro la sentenza del Tribunale. Nelle loro conclusioni, essi chiedono alla Corte, in via principale, di annullare in toto la sentenza impugnata, di statuire nel merito e di annullare la decisione controversa e, in subordine, di rinviare la causa dinanzi al Tribunale qualora la Corte ritenga che lo stato degli atti non consenta una decisione, nonché di condannare la Commissione alle spese.

³ GU 2003, L 154, pag. 1

⁴ V. punto 2 dell'allegato II della proposta di ICE.

⁵ Punto 9 della sentenza impugnata.

⁶ Punto 39 della sentenza impugnata.

10. La Commissione chiede alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare i ricorrenti alle spese.

11. I governi rumeno e slovacco, intervenuti nella causa, chiedono alla Corte di respingere l'impugnazione proposta dai ricorrenti e di condannarli alle spese.

12. Il governo ungherese, parimenti intervenuto nella causa, chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata e di statuire nel merito, oppure, se la Corte ritiene che non sussistano le condizioni per farlo, di rinviare la causa davanti al Tribunale affinché si pronunci nel merito.

13. Nell'ambito della loro domanda di udienza, i ricorrenti hanno parimenti prodotto tre motivi supplementari e, sulla base di tali motivi, o di altri motivi dedotti nell'impugnazione, chiedono l'annullamento della sentenza impugnata. La Commissione ha risposto per iscritto nelle sue osservazioni che i motivi supplementari erano, in via principale, irricevibili e, in subordine, infondati.

14. Le parti, ad eccezione del governo slovacco che non si è fatto rappresentare, sono state sentite all'udienza dinanzi alla Corte svoltasi il 3 aprile 2018.

IV. Valutazione giuridica

Considerazioni preliminari

15. A sostegno della loro impugnazione, i ricorrenti hanno dedotto cinque motivi, nonché, nella loro summenzionata domanda di udienza, altri tre motivi supplementari. Il primo motivo è relativo alla violazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dell'articolo 92, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale del 4 marzo 2015 (in prosieguo: il «regolamento di procedura del Tribunale») ⁷. Il secondo motivo è relativo a una violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE, e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Il terzo motivo riguarda a una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE e dell'articolo 174 TFUE. Il quarto motivo concerne la violazione degli articoli 7 e 167 TFUE, dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 22 della Carta, nonché delle disposizioni relative al divieto delle discriminazioni. Il quinto motivo è relativo a un'interpretazione errata della nozione di «abuso di diritto» allorché il Tribunale ha statuito sulle spese. I tre motivi supplementari riguardano la violazione del principio di buona amministrazione, nonché l'inosservanza del principio della parità di trattamento e, infine, l'assenza di registrazione parziale della proposta di ICE.

16. Benché l'impugnazione sia articolata in cinque motivi e in tre motivi supplementari, ritengo che occorra incentrare le presenti conclusioni sull'analisi dei motivi dal secondo al quarto. Inoltre, penso sia necessario riorganizzare l'impugnazione riunendo il primo e il terzo motivo, i quali, in sostanza, vertono sull'onere della prova, che nella sentenza impugnata è stato sostenuto dai ricorrenti.

17. In via preliminare, occorre osservare che, nel loro insieme, i motivi dell'impugnazione sono incentrati sulla condizione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e sul controllo operato dal Tribunale sulla valutazione effettuata dalla Commissione in ordine a ciò che esula manifestamente dalla sua competenza.

18. A tal riguardo, occorre osservare anzitutto che, come risulta 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 assistenza e consigli agli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini europei (in prosieguo: l'«ICE» o l'«iniziativa dei cittadini»), in particolare per quanto riguarda i criteri

⁷ GU 2015, L 105, pag. 1, modificato il 13 luglio 2016 (GU 2016, L 217, pagg. 71, 72 e 73).

di registrazione. Occorre inoltre sottolineare 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 di detto 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. 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 e, pertanto, altresì nell'ambito del diritto di presentare un'ICE quale strumento di partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione⁸.

19. Occorre ricordare che, 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 un facile accesso all'ICE⁹. Si evince parimenti dagli obiettivi del considerando 2 di detto regolamento che le procedure e le condizioni necessarie per l'ICE dovrebbero essere chiare, semplici, di facile applicazione e proporzionate alla natura dell'ICE. Le procedure e le condizioni richieste dovrebbero stabilire un giusto equilibrio tra diritti e obblighi¹⁰.

20. È solo qualora 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*¹¹ 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 tale regolamento¹².

21. È alla luce di tali considerazioni che devono essere esaminati i motivi dell'impugnazione.

A. Sul primo e sul terzo motivo, relativi a una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE, dell'articolo 174 TFUE e della ripartizione dell'onere della prova

1. La sentenza impugnata

22. Ai sensi del punto 81 della sentenza impugnata, il Tribunale ha constatato che i ricorrenti non avevano dimostrato che l'attuazione della politica di coesione dell'Unione, sia da parte dell'Unione sia degli Stati membri, minacciava le caratteristiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale¹³. Inoltre, il Tribunale ha dichiarato, al punto 85 della sentenza impugnata, che i ricorrenti non avevano neanche dimostrato che le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale potessero essere considerate uno svantaggio demografico grave e permanente, ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE.

⁸ V., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punti da 46 a 48).

⁹ V., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 49).

¹⁰ V., in tal senso, considerando 2 del regolamento n. 211/2011.

¹¹ Il corsivo è mio.

¹² V., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 50).

¹³ Gli organizzatori, per convenzione di scrittura, hanno definito nella proposta di ICE le «regioni a minoranza nazionale» come comprendenti più regioni e settori geografici, incluse le zone geografiche prive di competenze amministrative, le quali si distinguono dalle regioni circostanti per le loro caratteristiche nazionali, etniche, culturali, religiose o linguistiche.

23. Il Tribunale ha poi proceduto, al punto 86 della sentenza impugnata, all'analisi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE¹⁴ e dell'articolo 121, paragrafo 4¹⁵, del regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio¹⁶ (in prosieguo: il «regolamento n. 1303/2013»), tramite la quale ha constatato che tali disposizioni non includono nella nozione di «svantaggio» gli svantaggi risultanti dalle caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale.

24. Il Tribunale ha aggiunto, al punto 87 della sentenza impugnata, che, «[a]nche ammettendo che [tali] caratteristiche possano essere analizzate come dati demografici specifici delle regioni interessate, non è dimostrato che esse costituiscano sistematicamente, per lo sviluppo economico di dette regioni, uno svantaggio rispetto alle regioni circostanti». Il Tribunale ha senz'altro riconosciuto che le differenze linguistiche possono essere oggetto di costi aggiuntivi per le transazioni o di difficoltà occupazionali. Tuttavia, lo stesso ha ritenuto che esse possano ugualmente conferire alle regioni a minoranza nazionale taluni vantaggi comparativi, quali una certa attrattiva turistica o il multilinguismo.

2. Sintesi degli argomenti delle parti

25. Il primo motivo dell'impugnazione deve a mio avviso essere riformulato, in quanto, in sostanza, i ricorrenti sostengono che il Tribunale, senza indicare loro in via preliminare la portata dell'onere della prova, avrebbe statuito come indicato in precedenza ai punti 81 e 85 della sentenza impugnata, e avrebbe poi respinto la censura dei ricorrenti per mancanza di prove, al punto 89 della sentenza impugnata. Il terzo motivo rappresenta un'estensione del primo motivo.

26. In primo luogo, i ricorrenti, sostenuti in sostanza dal governo ungherese, affermano che il Tribunale, prima di pronunciare la sentenza impugnata, non ha informato le parti del fatto che esse dovessero fornire la prova che l'attuazione della politica di coesione dell'Unione, sia da parte dell'Unione sia degli Stati membri, minacciava le caratteristiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale (punto 81 della sentenza impugnata) e che le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale potevano essere considerate uno svantaggio demografico (punto 85 della sentenza impugnata). Di conseguenza, al punto 87 della sentenza impugnata, il Tribunale si sarebbe basato su delle supposizioni. Mentre al punto 86 della sentenza impugnata il Tribunale avrebbe conferito un carattere esaustivo all'elenco contenuto all'articolo 174, terzo comma, TFUE, esso avrebbe per contro riconosciuto in maniera implicita, al punto 87 della sentenza impugnata, la possibilità della sua estensione. Il Tribunale avrebbe adottato una motivazione ambigua.

14 Ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE: «[t]ra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta (...) alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

15 Tale articolo dispone quanto segue: «4) copertura di zone caratterizzate da svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti, definite come segue: a) Stati membri insulari ammissibili al Fondo di coesione e altre isole, ad eccezione di quelle in cui è situata la capitale di uno Stato membro o che dispongono di un collegamento permanente con la terraferma; b) zone di montagna, quali definite dalla legislazione nazionale dello Stato membro; c) zone a bassa (ad esempio meno di 50 abitanti per km²) e bassissima (meno di 8 abitanti per km²) densità demografica; d) inclusione delle regioni ultraperiferiche di cui all'articolo 349 TFUE».

16 GU 2013, L 347, pag. 320.

27. In secondo luogo, i ricorrenti affermano, in sostanza, che il Tribunale avrebbe violato l'articolo 47 della Carta¹⁷ e il principio del contraddittorio, nonché l'articolo 92, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale¹⁸. Secondo i ricorrenti, i quali citano in particolare la sentenza del 21 febbraio 2013, *Banif Plus Bank*, (C-472/11, EU:C:2013:88, punto 29)¹⁹, per soddisfare le condizioni connesse al diritto a un processo equo, occorre che le parti abbiano conoscenza degli elementi di fatto e di diritto decisivi e possano discuterne in contraddittorio.

28. In terzo luogo, il Tribunale si sarebbe inoltre erroneamente rifiutato di prendere in considerazione i dati statistici presentati nelle domande di intervento del *Județul Covasna* (distretto di Covasna, Romania) e dell'*Obec Debrad* (comune di Debrad, Slovacchia) (in prosieguo, congiuntamente: le «domande di intervento in primo grado»), i quali dimostrano che le regioni a minoranza nazionale subiscono uno svantaggio demografico.

29. La Commissione, nonché i governi rumeno e slovacco, dichiarano che le censure sono infondate. Secondo la Commissione spetta in linea di principio alla persona che allega determinati fatti a sostegno di una domanda fornire la prova della loro realtà.

30. La Commissione osserva che, ai punti da 80 a 89 della sentenza impugnata, il Tribunale non avrebbe trattato, in sostanza, le circostanze menzionate ai punti 80 e 85 di tale sentenza come fatti, ai sensi delle norme che governano l'onere e l'assunzione della prova. Al contrario, esso avrebbe proceduto a un esercizio di interpretazione delle norme di diritto rilevanti, al fine di concludere, al punto 84 di detta sentenza, che né l'articolo 2 TUE, né l'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, né nessun'altra disposizione di diritto dell'Unione volta a combattere le discriminazioni, in particolare le disposizioni basate sull'appartenenza a una minoranza nazionale, potevano consentire alla Commissione di proporre, nell'ambito della politica di coesione dell'Unione, un atto legislativo dell'Unione il cui oggetto e contenuto corrispondessero a quelli dell'atto proposto.

31. La Commissione avrebbe applicato nella specie l'interpretazione adottata dal Tribunale nella sentenza del 19 aprile 2016, *Costantini/Commissione* (T-44/14, EU:T:2016:223, punti da 16 a 18). In tali punti, in sostanza, il Tribunale avrebbe ricordato che, secondo l'articolo 5 TUE, il principio di attribuzione disciplina la delimitazione delle competenze dell'Unione e che, a norma dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati. È in tale contesto che si iscriverebbe l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Dalla formulazione di tale disposizione emerge che, al fine di valutare se la proposta di ICE esuli manifestamente dalla propria competenza, la Commissione procede a un primo esame degli elementi di cui dispone, con la precisazione che dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento risulta che è prevista l'effettuazione di un esame più approfondito in caso di registrazione della proposta di ICE.

17 L'articolo 47 della Carta, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale», dispone quanto segue:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia».

18 Tale articolo enuncia quanto segue: «[i]l Tribunale dispone i mezzi istruttori che ritiene opportuni mediante ordinanza che specifica i fatti da provare».

19 Sembra che la citazione si riferisca al punto 30 della sentenza del 21 febbraio 2013, *Banif Plus Bank* (C-472/11, EU:C:2013:88).

3. *Analisi*

32. In primo luogo, ritengo che la censura relativa alla ricevibilità degli elementi di prova contenuti nelle domande di intervento in primo grado sia manifestamente infondata. Occorre rilevare che tali elementi di prova contengono dati statistici che figuravano già nelle domande di intervento in primo grado, domande respinte dal presidente della Prima Sezione del Tribunale con ordinanza del 18 maggio 2015, *Izsák e Dabis/Commissione* (T-529/13, EU:ECLI:T:2015:325, non pubblicata). Tali offerte di prova sono nuovamente allegate alla presente impugnazione. Orbene, nella specie, poiché le domande di intervento in primo grado sono state respinte, non si può criticare il Tribunale per non avere tenuto conto dei dati statistici figuranti in tali domande nell'ambito della sua decisione di merito, ossia la sentenza impugnata. Tali offerte di prova non possono essere prese in considerazione neanche nella fase dell'impugnazione, in quanto la Corte può controllare unicamente la fondatezza della decisione del Tribunale sotto il profilo degli elementi di fatto e di diritto che rientrano nell'oggetto della controversia dinanzi al Tribunale²⁰.

33. In secondo luogo, occorre respingere la censura relativa, in sostanza, alla violazione dell'articolo 92, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Ai sensi dell'articolo 92, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale: «Il Tribunale dispone i mezzi istruttori che ritiene opportuni mediante ordinanza che specifica i fatti da provare». Tuttavia, i ricorrenti hanno interpretato l'articolo 92, paragrafo 1, di tale regolamento in maniera erronea, in quanto il Tribunale non ha un obbligo nei confronti dei ricorrenti consistente nell'invitarli a precisare gli elementi di prova che questi ultimi devono fornire. Infatti, il Tribunale *può*, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento²¹, adottare i mezzi istruttori d'ufficio previsti all'articolo 91 del predetto regolamento. Emerge tuttavia dalla giurisprudenza, alla quale aderisco, che il Tribunale è il solo giudice dell'eventuale necessità di integrare gli elementi di informazione di cui dispone nella causa di cui è investito²². «Inoltre, i mezzi istruttori ordinati dal Tribunale, (...), in conformità all'articolo 91, (...), rientrano nel potere discrezionale del Tribunale. Di conseguenza, quest'ultimo è libero di decidere se occorra o meno ordinare siffatte misure»²³.

34. Pertanto, la censura dei ricorrenti, secondo la quale il Tribunale avrebbe dovuto invitarli a fornire prove supplementari delle loro affermazioni, deve essere respinta.

35. Per contro, in terzo e ultimo luogo, ritengo che il motivo relativo, in sostanza, alla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE²⁴, dell'articolo 174 TFUE e della ripartizione dell'onere della prova, quale discende dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, dovrebbe essere accolto.

36. Ricordo che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento n. 211/2011, la Commissione rifiuta la registrazione della proposta di ICE se, in particolare, non è soddisfatta la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di tale regolamento. Come rilevato correttamente dai ricorrenti, dall'interpretazione letterale di detto regolamento si evince infatti che la Commissione può rifiutarsi di registrare la proposta di ICE soltanto a causa dell'«assenza» di competenza in materia che sia

20 Articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

21 In conformità all'articolo 88, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale. Il corsivo è mio.

22 V., per analogia, sentenze del 22 novembre 2007, *Sniace/Commissione* (C-260/05 P, EU:C:2007:700, punti 77 e 78) e del 3 febbraio 2005, *Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione* (T-139/01, EU:T:2005:32, punto 171): «gli elementi contenuti negli atti e i chiarimenti dati in sede di udienza sono sufficienti per consentire allo stesso di pronunciarsi nella specie». Del resto, secondo quanto indicato al punto 21 della sentenza impugnata, come rilevato dal governo rumeno nelle sue osservazioni, sulla base degli elementi di prova presentati dai ricorrenti, il Tribunale ha deciso, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89, paragrafo 3, lettera b), del regolamento di procedura del Tribunale, di invitare le parti principali a pronunciarsi per iscritto su taluni aspetti della controversia.

23 V., in tal senso, ordinanza dell'8 febbraio 2018, *HB/Commissione* (C-336/17 P, EU:C:2018:74, punto 26).

24 Ai sensi di tale articolo: «2. L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori: (...) c) coesione economica, sociale e territoriale (...)».

manifesta²⁵. L'avverbio «manifestamente» comporta anzitutto un primo esame generale che consentirebbe di escludere le proposte di ICE che non rientrino manifestamente in nessuna delle disposizioni dei Trattati idonee a fondare la competenza dell'Unione²⁶, con la precisazione che è previsto un esame più approfondito in caso di registrazione della proposta²⁷.

37. Al fine di soddisfare la condizione negativa di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b) del regolamento n. 211/2011, gli organizzatori devono precisare, nella proposta di ICE, che essa rientra nell'ambito delle attribuzioni della Commissione, proponendo disposizioni che essi ritengono pertinenti per fondare la competenza della Commissione. Per contro, la Commissione e in seguito il Tribunale devono controllare che tale condizione negativa sia effettivamente soddisfatta.

38. Di conseguenza, ciò significa che, in primo luogo, in caso di dubbio per quanto attiene allo scopo e agli obiettivi della proposta di ICE rientrante *potenzialmente* nell'attribuzione delle competenze della Commissione, la Commissione dovrebbe registrare la proposta di ICE. In secondo luogo, se tale proposta esula dalla competenza della Commissione, ma la prova del carattere manifesto non è stata fornita dalla Commissione, la proposta di ICE potrebbe essere registrata. In terzo luogo, la proposta di ICE deve rientrare nella competenza della Commissione, ma non si può esigere dagli organizzatori che dimostrino che essa *rientra manifestamente* nella competenza della Commissione.

39. Fatta tale precisazione, occorre valutare il controllo effettuato dal Tribunale nella sentenza impugnata in relazione al carattere «manifestamente [esulante] dalla competenza della Commissione».

40. In un primo momento, al punto 60 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato correttamente che, in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la Commissione deve procedere a un primo esame degli elementi di cui dispone al fine di valutare se la proposta di ICE esuli manifestamente dalla propria competenza. Al punto 61 della sentenza impugnata, il Tribunale ha sottolineato che gli spettava determinare, nella specie, se la Commissione avesse correttamente applicato la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.

41. Tali valutazioni non vengono rimesse in discussione dai ricorrenti, e occorre rilevare che esse sono analoghe a quelle svolte dal Tribunale nella sentenza del 19 aprile 2016 Costantini/Commissione (T-44/14, EU:T:2016:223, punti da 16 a 18), richiamata dalla Commissione nelle sue memorie.

42. Sebbene non vi sia motivo di criticare tali principi, che devono guidare sia la Commissione sia il Tribunale, essi non forniscono una soluzione nel merito della causa, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione nella sua comparsa di risposta.

43. In un secondo momento, il Tribunale ha proceduto, ai punti da 64 a 71 della sentenza impugnata, alla valutazione della fondatezza della decisione controversa alla luce delle disposizioni in relazione alle quali i ricorrenti hanno dedotto in primo grado l'errore di interpretazione²⁸. Sulla base di tali considerazioni, al punto 72 di tale sentenza, il Tribunale conclude sul fondamento del contesto

25 Secondo il dizionario Larousse, l'aggettivo «manifesto» significa: la cui natura, realtà e autenticità risultano evidenti.

26 La limitazione del carattere «manifestamente [esulante] dalla competenza della Commissione» ha come conseguenza che la proposta di ICE non può riguardare né un settore che eccede le competenze dell'Unione, né un oggetto, ad esempio la politica estera e di sicurezza comune, che rientra effettivamente nelle competenze dell'Unione, ma per cui la Commissione non dispone del potere di presentare una proposta. Infatti, in conformità all'articolo 17, paragrafo 2, TUE, la Commissione è l'istituzione che, in definitiva, dispone del potere di iniziativa legislativa e prenderà l'iniziativa dell'atto giuridico se la proposta di ICE soddisfa tutte le condizioni di registrazione e le condizioni sostanziali del regolamento n. 211/2011. V., parimenti, l'articolo di Villani, U., in D'Alessio, M.T., Kronenberger, V., e Placco, V. (a cura di), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles, 2013, pag. 202.

27 V., in tal senso, sentenza del 19 aprile 2016, Costantini e a./Commissione (T-44/14, EU:T:2016:223, punto 17), nonché il punto 60 della sentenza impugnata.

28 Si tratta delle censure relative a un'errata interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE e dell'articolo 174 TFUE, nonché dell'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento n. 1059/2003, letto alla luce del considerando 10 di tale regolamento.

normativo che nella decisione controversa la Commissione ha correttamente considerato che gli «articoli 174, 176, 177 e 178 TFUE non possono costituire basi giuridiche per adottare l'atto proposto». Ai punti da 73 a 76 di detta sentenza, sviluppando l'analisi della Commissione contenuta nella decisione controversa, il Tribunale conferma tale decisione e conclude che «il legislatore dell'Unione non potrebbe, senza violare l'articolo 4, paragrafo 2, TUE²⁹, adottare un atto che (...) definisca regioni a minoranza nazionale che possano beneficiare di un'attenzione particolare nell'ambito della politica di coesione dell'Unione, sulla base di criteri autonomi e, dunque, indipendentemente dalla situazione politica, amministrativa e istituzionale esistente negli Stati membri interessati».

44. Tuttavia, in un terzo momento, il Tribunale sfuma la sua analisi, rilevando «ad ogni modo», al punto 77 della sentenza impugnata, che quand'anche «le regioni a minoranza nazionale [possano] corrispondere a unità amministrative esistenti negli Stati membri interessati o ad aggregazioni di tali unità, va osservato che la preservazione delle caratteristiche (...) specifiche di tali regioni non costituisce un fine che varrebbe a giustificare l'adozione di un atto legislativo dell'Unione sulla base [dell'articolo 174 TFUE]». Secondo il Tribunale, gli obiettivi dell'articolo 174 TFUE non corrispondono agli obiettivi della proposta di ICE, vale a dire la preservazione delle caratteristiche delle regioni a minoranza nazionale, in quanto le misure adottate sulla base di tale articolo sono dirette a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione e, in particolare, a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite, rivolgendo loro un'attenzione particolare. Al punto 79 della sentenza impugnata, il Tribunale riconosce che i ricorrenti allegano che l'attuale attuazione della politica di coesione non soddisfa i suoi obiettivi. Tuttavia, al punto 85 della sentenza impugnata, il Tribunale indica che i ricorrenti non hanno dimostrato che le caratteristiche delle regioni a minoranza nazionale potrebbero essere considerate uno svantaggio grave e permanente, ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE. Malgrado tale livello di prova reputato insufficiente dal Tribunale, quest'ultimo, al punto 86 della sentenza impugnata, statuendo alla luce del testo dell'articolo 174, terzo comma, TFUE e di quello dell'articolo 121, paragrafo 4, del regolamento n. 1303/2013³⁰, conclude che non può dedursi dal diritto derivato o dalle disposizioni dei Trattati che «la nozione di “grave e permanente svantaggio demografico”, ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE, possa includere le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale».

45. In un quarto momento, al punto 87 della sentenza impugnata, il Tribunale indica che «[a]nche ammettendo che dette caratteristiche possano essere analizzate come dati demografici specifici delle regioni interessate, non è dimostrato che esse costituiscano *sistematicamente*³¹, per lo sviluppo economico di dette regioni, uno svantaggio rispetto alle regioni circostanti». Il Tribunale ammette, effettivamente, che «le differenze, in particolare linguistiche, tra queste regioni e le regioni circostanti possono essere all'origine di taluni costi aggiuntivi per le transazioni o di talune difficoltà occupazionali». Tuttavia, esso ritiene che «le caratteristiche specifiche di tali regioni poss[a]no ugualmente conferire loro taluni vantaggi comparativi, quali una certa attrattiva turistica o il multilinguismo».

29 Tale articolo dispone che «[l']Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

30 V. nota a piè di pagina 15.

31 Il corsivo è mio.

46. Al punto 89 della sentenza impugnata, il Tribunale ne deduce che «[i]n assenza di prove fornite dai ricorrenti, non vi è dunque alcuna ragione di supporre che le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale ostacolino sistematicamente il loro sviluppo economico rispetto a quello delle regioni circostanti, in una maniera tale che queste caratteristiche possano essere qualificate come “gravi e permanenti svantaggi demografici” ai sensi dell’articolo 174, terzo comma, TFUE».

47. L’articolazione complessiva del ragionamento del Tribunale dimostra, a mio avviso, un errore di interpretazione dell’articolo 174, terzo comma, TFUE, combinato a un’inversione dell’onere della prova gravante sulla Commissione a scapito dei ricorrenti.

48. A tal riguardo, ricordo che l’articolo 174 TFUE dispone che «[p]er promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme dell’Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l’Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

49. Infatti, come correttamente sostenuto dai ricorrenti, dal testo dell’articolo 174, terzo comma, TFUE, risulta che esso elenca in maniera non esaustiva le regione interessate, utilizzando il termine «quali».

50. Al punto 86 della sentenza impugnata, il Tribunale ha considerato che l’elenco delle regioni interessate avesse carattere esaustivo, mentre, al punto 72 di tale sentenza, facendo rinvio alla decisione controversa, il Tribunale ha confermato la valutazione della Commissione secondo la quale era l’elenco degli svantaggi ad essere esaustivo.

51. Orbene, per quanto riguarda l’elenco degli svantaggi, l’articolo 174, terzo comma, TFUE ne elenca due tipi, ossia gli «svantaggi naturali» o gli «svantaggi demografici gravi e permanenti». Tuttavia, il carattere esaustivo del tipo di svantaggio non significa che le regioni a minoranza nazionale non possano rientrare nel secondo svantaggio menzionato in tale disposizione. Infatti, come indicato in precedenza, l’elenco delle regioni ammissibili non è esaustivo, come dimostra l’impiego del termine «quali». Cionondimeno, concludendo nel senso del carattere esaustivo dell’elenco delle regioni contemplate all’articolo 174, terzo comma, TFUE, il Tribunale preclude alle regioni a minoranza nazionale qualsiasi possibilità di divenire ammissibili alle politiche risultanti dall’articolo 174 TFUE.

52. In assenza di un siffatto errore di interpretazione, non può escludersi che la proposta di ICE si collochi nell’ambito della competenza della Commissione. Orbene, come ho già sottolineato al paragrafo 38 delle presenti conclusioni, se la proposta di ICE rientra potenzialmente nella competenza della Commissione, quest’ultima dovrebbe registrarla.

53. Tale errore è ancor più flagrante in quanto il Tribunale ha confermato la decisione di diniego, sottolineando che la proposta di ICE mirava a ridefinire la nozione di «regione», indipendentemente dalla situazione politica, amministrativa e istituzionale esistente negli Stati membri – situazione che la politica di coesione doveva rispettare – sebbene l’articolo 174, terzo comma, TFUE includa nella categoria delle regioni interessate da tale politica le «regioni transfrontaliere».

54. Utilizzando tale terminologia, l’articolo 174, terzo comma, TFUE può potenzialmente costituire una base giuridica per il rafforzamento della coesione delle regioni che superano le frontiere nazionali.

55. In tali circostanze, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale al punto 72 della sentenza impugnata, l'articolo 174, terzo comma, TFUE è idoneo a costituire una base giuridica adeguata per registrare la proposta di ICE. Infatti, come ho indicato in precedenza al paragrafo 38 delle presenti conclusioni, tale mera potenzialità è sufficiente a soddisfare la condizione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.

56. Ne consegue che, contrariamente a quanto statuito dal Tribunale ai punti 81, 85, 87 e 89 della sentenza impugnata, non incombeva ai ricorrenti dimostrare che le caratteristiche delle regioni a minoranza nazionale potevano costituire uno svantaggio demografico grave e permanente ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE, quanto piuttosto alla Commissione fornire la prova che la proposta di ICE esulava manifestamente dalla sua competenza.

57. Il fatto che la proposta di ICE possa potenzialmente rientrare nella competenza della Commissione è sufficiente.

58. Aggiungo che il contenuto della proposta di ICE è relativamente ristretto in termini di formato. Dall'allegato II del regolamento n. 211/2011, intitolato «Informazioni necessarie per registrare una proposta d'iniziativa dei cittadini», emerge che l'oggetto della proposta deve contenere non oltre 200 battute e che la descrizione dei suoi obiettivi non può superare 500 battute. Tali informazioni sono obbligatorie. Facoltativamente, gli organizzatori possono anche aggiungere, se lo desiderano, informazioni supplementari, nonché trasmettere la bozza di un atto giuridico, da fornire in allegato.

59. La proposta di ICE è parimenti limitata nel merito, poiché, come ho sottolineato in precedenza³², essa è organizzata da cittadini «non esperti del diritto dell'Unione», i quali non sono in grado di padroneggiare la totalità dei settori e delle politiche dell'Unione. Rispetto alle istituzioni europee e nazionali, gli organizzatori non dispongono di tutti i dati, di risorse e mezzi che avrebbero consentito, nella specie, di fornire le prove dello svantaggio di tali regioni, del fatto che l'attuazione della politica di coesione dell'Unione minacciava le caratteristiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale e del carattere sistematico di tale svantaggio per il loro sviluppo economico, al fine di suffragare nel modo migliore la loro proposta di ICE.

60. Alla luce di tali considerazioni, sarebbe particolarmente illogico e sproporzionato far gravare sugli organizzatori la responsabilità di un siffatto onere della prova³³.

61. Del resto, mi chiedo quale dimostrazione fosse chiesta ai ricorrenti, dal momento che il Tribunale è partito dall'errata premessa che l'elenco delle regioni contemplato all'articolo 174, terzo comma, TFUE era esaustivo.

62. Da tutte le suesposte considerazioni risulta che, a mio avviso, il primo e il terzo motivo di impugnazione, considerati congiuntamente, devono essere accolti.

B. Sul secondo motivo di impugnazione, relativo a una violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011

63. Il secondo motivo d'impugnazione si articola in due parti. La prima parte è relativa a un errore di diritto del Tribunale, il quale avrebbe riassunto in maniera errata il contenuto della proposta di ICE. La seconda parte è relativa al difetto di motivazione del Tribunale e alla violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.

³² V., in tal senso, le mie conclusioni nella causa Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P, EU:C:2017:175, paragrafo 2).

³³ V., in tal senso, Organ J., «Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiatives Proposals», *European Constitutional Law Review*, 2014 n. 10, pag. da 422 a 443.

1. Sulla prima parte del secondo motivo, relativa all'erronea interpretazione del contenuto della proposta di ICE

a) Sintesi degli argomenti delle parti

64. Anzitutto, i ricorrenti sostengono che il contenuto e le informazioni supplementari della proposta di ICE sarebbero stati riassunti in maniera errata dal Tribunale ai punti 73 e 74 della sentenza impugnata. I ricorrenti affermano che il Tribunale, accogliendo l'argomento della Commissione, avrebbe attribuito alla proposta un contenuto errato che non deriva dalla proposta di ICE presentata dagli organizzatori. Il Tribunale avrebbe pertanto respinto illegittimamente il ricorso dei ricorrenti. Nella loro replica, depositata *prima* dell'ordinanza di rettifica del 20 giugno 2017, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13, EU:T:2017:429, non pubblicata; in prosieguo: l'«ordinanza di rettifica del 20 giugno 2017»), i ricorrenti insistono nella loro censura, indipendentemente dalla versione linguistica della sentenza impugnata alla quale la Corte faceva riferimento³⁴.

65. Inoltre, secondo i ricorrenti, la proposta di ICE è conforme al paragrafo 4 dell'articolo 11 TUE³⁵, in quanto essa soddisferebbe la prima condizione del medesimo, ossia che l'iniziativa deve essere presa su una materia in merito alla quale i cittadini *ritengono* necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. La proposta di ICE soddisferebbe parimenti la seconda condizione, secondo la quale la Commissione deve disporre delle attribuzioni che le consentano di presentare una proposta appropriata in conformità all'articolo 11, paragrafo 4, TUE, e la registrazione non sia esclusa dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011³⁶. Infatti, i ricorrenti avrebbero spiegato in maniera circostanziata che la Commissione, fondandosi sulla nozione di «competenza concorrente», avrebbe potuto sottoporre una proposta rientrante nella competenza dell'Unione, quale risulta dai trattati istitutivi, e allo stesso tempo corrispondente alla proposta di ICE presentata dagli organizzatori. Gli organizzatori non si aspettavano dal contenuto dell'atto di ICE proposto che esso obbligasse gli Stati membri a definire tale nozione o a istituire l'elenco delle regioni. Ciò non sarebbe neanche necessario, poiché la politica di coesione rientrante nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri consente all'Unione, in primo luogo, di definire la nozione di «regione a minoranza nazionale» e le linee essenziali del contesto normativo applicabile a tali regioni; in secondo luogo, consente agli Stati membri di designare, fra le loro entità territoriali, quelle che essi desiderano far rientrare in tale nozione definita dall'atto giuridico in questione, completandolo, e infine, in terzo luogo, consente di designare nominativamente, nell'allegato all'atto giuridico della Commissione, le regioni considerate dagli Stati membri come regioni a minoranza nazionale.

66. La Commissione, sostenuta dai governi rumeno e slovacco, afferma che tale parte dev'essere respinta in quanto infondata o, in ogni caso, inconferente.

b) Analisi

67. Tale parte mi sembra in parte manifestamente infondata e in parte manifestamente irricevibile.

34 Ricordo che dal punto rettificato nella versione in lingua ungherese della sentenza impugnata risulta che è effettivamente l'atto proposto nella proposta di ICE e non gli Stati membri, come presupponeva il punto originario della versione in lingua ungherese della sentenza impugnata, che doveva definire la nozione di «regione a minoranza nazionale» e istituire un elenco delle regioni a minoranza nazionale.

35 Tale articolo dispone che «[c]ittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'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».

36 Tale articolo precisa che «[e]ntro 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».

68. In primo luogo, i ricorrenti sostengono che il contenuto e le informazioni supplementari della proposta di ICE sarebbero stati riassunti in maniera erronea ai punti 73 e 74 della sentenza impugnata.

69. A tal riguardo, occorre anzitutto constatare che i ricorrenti non individuano alcun elemento della sentenza impugnata idoneo a suffragare la loro censura concernente il punto 74 della sentenza impugnata³⁷.

70. Per quanto riguarda il punto 73, seconda frase, della sentenza impugnata, occorre rilevare che quest'ultimo è stato oggetto di un errore nella versione della sentenza impugnata nella lingua processuale, vale a dire la lingua ungherese, che è stato rettificato con l'ordinanza di rettifica del 20 giugno 2017.

71. Prima di tale rettifica, la versione della sentenza impugnata in lingua ungherese al punto 73, seconda frase, enunciava che «[l]’atto proposto doveva, in particolare, *imporre* agli Stati membri *il rispetto* dei propri obblighi nei confronti delle minoranze nazionali (...), *definire* la nozione stessa di “regione a minoranza nazionale”, che costituis[c]e altresì una “regione” ai sensi degli articoli da 174 a 178 TFUE, *nonché istituire* un elenco nominativo delle regioni a minoranza nazionale (...)»³⁸.

72. La versione della sentenza impugnata in lingua ungherese si distingueva su tale punto da tutte le altre versioni linguistiche nella parte in cui suggeriva che la proposta di ICE invitava non l’Unione, nell’atto proposto, bensì gli Stati membri, a definire la nozione di «regione a minoranza nazionale» e a istituire un elenco delle regioni a minoranza nazionale³⁹.

73. Se è vero che l'ordinanza di rettifica del 20 giugno 2017 è stata adottata nel corso della fase scritta del procedimento svoltasi nell'ambito della presente impugnazione, i ricorrenti, successivamente all'adozione di tale ordinanza, hanno cionondimeno mantenuto la loro censura diretta avverso il punto 73, seconda frase, della sentenza impugnata, nella sua versione in lingua ungherese, sebbene l'errore manifesto contenuto in tale versione fosse stato giustamente rettificato da detta ordinanza.

74. Orbene, tale censura, relativa a una sintesi inesatta del contenuto della proposta di ICE, quale figurava nella versione iniziale della sentenza impugnata in lingua ungherese del punto 73, seconda frase, non può manifestamente trovare accoglimento, in quanto si basa su un accertamento fattuale errato.

75. Per concludere sul primo punto della prima parte, rilevo, ad ogni buon conto, che l'argomento dei ricorrenti, secondo il quale l'uniformità della giurisprudenza della Corte e il principio della certezza del diritto verrebbero compromessi qualora la Corte privilegiasse una versione linguistica diversa da quella della lingua processuale, unica versione facente fede, è infondato in fatto, poiché, in detta lingua, fa unicamente fede la versione del punto 73, seconda frase, della sentenza impugnata, come rettificata dall'ordinanza di rettifica del 20 giugno 2017.

76. In secondo luogo, i ricorrenti sostengono che la constatazione del Tribunale, secondo la quale la Commissione aveva ritenuto correttamente che gli articoli 174 e da 176 a 178 TFUE non possano costituire le basi giuridiche per l'adozione dell'atto proposto, è fondata su un'interpretazione errata dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE, e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Infatti, da un lato, i cittadini consideravano che un atto giuridico fosse necessario.

37 Al punto 74 della sentenza impugnata, il Tribunale si è limitato a riassumere i criteri sulla base dei quali, secondo la proposta di ICE, le regioni a minoranza nazionale dovrebbero essere definite.

38 Il corsivo è mio.

39 Inoltre, come ha sottolineato la Commissione, il punto controverso operava un rinvio al punto 7 della sentenza impugnata, contenente una sintesi della proposta di ICE che ne riprendeva fedelmente il contenuto.

Dall'altro, poiché l'atto previsto si colloca nell'ambito della politica di coesione, esso rientrerebbe, secondo i ricorrenti, nella competenza concorrente. Di conseguenza, l'atto giuridico proposto nella proposta di ICE non obbligherebbe gli Stati membri a definire la nozione di «regione a minoranza nazionale» o a istituire l'elenco delle regioni.

77. Indubbiamente, dal testo dell'articolo 11, paragrafo 4, primo comma, TUE, risulta che gli organizzatori «[invitano] 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». Tuttavia, l'articolo 11, paragrafo 4, secondo comma, TUE stabilisce determinate condizioni necessarie per la presentazione di un'ICE alla Commissione, deferendo al regolamento previsto dall'articolo 24, primo comma, TFUE – il regolamento n. 211/2011 – la determinazione di una disciplina completa delle procedure e delle condizioni dell'ICE.

78. Inoltre, occorre rammentare che, secondo una giurisprudenza costante, nel contesto di un'impugnazione, la competenza della Corte è, in linea di principio, limitata alla valutazione della soluzione di diritto che è stata fornita ai motivi discussi dinanzi al giudice di merito⁴⁰. L'impugnazione è limitata alle questioni di diritto e deve essere fondata su motivi relativi all'incompetenza del Tribunale, ai vizi di procedura dinanzi al Tribunale recanti pregiudizio agli interessi della parte ricorrente, nonché alla violazione del diritto dell'Unione da parte del Tribunale.

79. Solo il Tribunale è competente ad accertare i fatti, tranne nei casi in cui l'inesattezza materiale dei suoi accertamenti risulti dagli atti del fascicolo che gli sono stati sottoposti, nonché a valutare gli elementi di prova ammessi.

80. Come sostenuto dalla Commissione, l'interpretazione della decisione controversa da parte della Corte rientra in un accertamento e in una valutazione fattuali, salvo il caso di snaturamento dei fatti, e non costituisce pertanto una questione di diritto soggetta, come tale, al sindacato della Corte⁴¹.

81. Orbene, non solo l'impugnazione non indica specificamente i punti della sentenza nei quali il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto, limitandosi in maniera generale a sollevare argomenti «contrariamente all'analisi adottata nella sentenza impugnata», ma, soprattutto, adduce che gli organizzatori non si aspettavano dall'atto proposto che esso obbligasse gli Stati membri a definire la nozione di «regione a minoranza nazionale» o a istituire l'elenco delle regioni, senza che ciò sia neanche necessario, in quanto la politica di coesione rientrerebbe nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri. In tal modo, i ricorrenti tentano di rimettere in discussione un accertamento e una valutazione di natura fattuale.

82. Tale censura deve pertanto essere respinta in quanto irricevibile. Ne consegue che la prima parte del secondo motivo è parzialmente infondata e parzialmente irricevibile.

2. Sulla seconda parte del secondo motivo, relativa al difetto di motivazione e alla violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011

83. La seconda parte è relativa all'obbligo di motivazione del Tribunale e alla violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE e dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b) del regolamento n. 211/2011.

⁴⁰ V., in tal senso, sentenze del 26 gennaio 2017, Masco e a./Commissione (C-614/13 P, EU:C:2017:63, punto 32); del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 55); 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).

⁴¹ V., in tal senso, le mie conclusioni nella causa Safa Nicu Sepahan/Consiglio (C-45/15, EU:C:2016:658, paragrafo 72), e v., in tal senso, sentenze del 15 giugno 2017, Spagna/Commissione (C-279/16 P, EU:C:2017:461, punto 36), e del 3 dicembre 2015, PP Nature-Balance Lizenz/Commissione (C-82/15 P, non pubblicata, EU:C:2015:796, punti 26 e 27).

a) Sintesi degli argomenti delle parti

84. Nella seconda parte del secondo motivo dell'impugnazione, i ricorrenti, sostenuti dal governo ungherese, affermano, in sostanza, che la sentenza impugnata viola l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Si evincerebbe, infatti, dall'interpretazione letterale di tale regolamento, che la Commissione potrebbe negare la registrazione dell'iniziativa dei cittadini solo a causa dell'«assenza» di competenza in materia che sia manifesta.

85. Il testo del regolamento n. 211/2011 presupporrebbe dunque che la proposta di ICE possa presentarsi sotto diverse forme dal punto di vista delle competenze dell'Unione. In primo luogo, se fosse possibile constatare senza un'analisi più approfondita che la proposta di ICE non rientra nelle competenze dell'Unione, vale a dire che essa non è connessa agli ambiti di competenze esclusive o concorrenti dell'Unione definiti nei Trattati, la Commissione dovrebbe rifiutare la sua registrazione. In secondo luogo, nel caso in cui la proposta di ICE non rientri nelle competenze dell'Unione, ma ciò o possa essere stabilito solo dopo un'analisi approfondita o non sia manifesto, la Commissione dovrebbe cionondimeno registrarla. Tuttavia, qualora le firme necessarie siano state raccolte, la Commissione dovrebbe rifiutarsi di intraprendere azioni supplementari al termine della procedura descritta all'articolo 10 di tale regolamento, indicando le ragioni per le quali essa non dispone delle competenze necessarie.

86. Orbene, secondo i ricorrenti, nella sua decisione di diniego della registrazione dell'ICE, la Commissione ha indicato di avere «adottato la sua decisione di diniego fondandosi sui risultati di un esame *approfondito*⁴² delle disposizioni dei Trattati citate in tale proposta, e di tutte le altre basi giuridiche possibili». Se l'oggetto della proposta di ICE esulasse «manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati», i ricorrenti non vedono perché sarebbe necessario un esame approfondito, dal momento che la proposta di ICE esulava manifestamente dalla competenza della Commissione.

87. Pertanto, i ricorrenti ritengono che il Tribunale abbia violato l'obbligo di motivazione previsto all'articolo 117, lettera m)⁴³, del regolamento di procedura del Tribunale, nella misura in cui esso non si è pronunciato sull'interpretazione del carattere manifesto del difetto di competenza.

88. La Commissione, sostenuta dai governatori rumeno e slovacco, afferma che tale parte e tale motivo, considerati congiuntamente, devono essere respinti in quanto infondati.

b) Analisi

89. Anzitutto, come ricordato ai paragrafi 78 e 79 delle presenti conclusioni, la censura relativa alla portata della valutazione della Commissione nella decisione di diniego, alla luce, da un lato, delle disposizioni reputate pertinenti e di tutte le altre basi giuridiche possibili e, dall'altro, della portata della valutazione della proposta di ICE laddove essa esuli manifestamente dalla competenza della Commissione, è un'analisi che non rientra nella valutazione della soluzione di diritto che è stata fornita ai motivi discussi dinanzi ai giudici di merito, bensì in una valutazione fattuale.

90. Mi sembra impossibile valutare tale censura senza rimettere in discussione un accertamento e una valutazione di ordine fattuale. Di conseguenza, tale censura è irricevibile.

91. Inoltre, la censura principale della seconda parte del secondo motivo dell'impugnazione, concernente la portata della motivazione del Tribunale nella sentenza impugnata, risulta al contempo inconferente e irricevibile.

⁴² Il corsivo è mio.

⁴³ Tale articolo dispone che: «[l]a sentenza contiene: (...) m) la motivazione».

92. I ricorrenti sostengono, in sostanza, che il Tribunale avrebbe violato l'obbligo di motivazione previsto all'articolo 117, lettera m), del regolamento di procedura del Tribunale. Infatti, secondo i ricorrenti, il Tribunale avrebbe valutato solo parzialmente la proposta di ICE, considerando che esulasse dalla competenza della Commissione, omettendo al contempo di pronunciarsi sul suo carattere «manifestamente [esulante]dalla competenza».

93. In conformità a una giurisprudenza consolidata, è necessario distinguere tra l'obbligo di motivazione in quanto formalità sostanziale, che può essere sollevato nell'ambito di un motivo che mette in discussione l'insufficienza o addirittura il difetto di motivazione di una decisione, e il controllo della fondatezza dei motivi, il quale rientra nell'ambito del controllo di legittimità nel merito dell'atto e presuppone che il giudice verifichi se i motivi su cui l'atto è basato siano o meno inficiati da errore. Infatti, si tratta di due controlli di natura diversa, i quali danno luogo a valutazioni distinte del Tribunale⁴⁴.

94. Nei limiti in cui la violazione dell'obbligo di motivazione riguarda i punti della sentenza impugnata che propongo di annullare nell'ambito dell'analisi del primo e del terzo motivo di impugnazione, tale violazione è inconferente. Infatti, qualora, come suggerisco, la Corte accolga questi due motivi, essa avrà necessariamente esaminato la fondatezza della motivazione relativa alla valutazione del «carattere manifestamente eccedente la competenza della Commissione ritenuto sussistente dal Tribunale».

95. Nella parte in cui la presente parte verte sugli altri motivi della sentenza impugnata, i ricorrenti non hanno specificato i punti della sentenza impugnata inficiati dal difetto di motivazione.

96. Di conseguenza, la seconda parte del secondo motivo deve essere respinta e, pertanto, il secondo motivo nel suo complesso è parzialmente irricevibile e parzialmente infondato.

C. Sul quarto motivo, relativo a una violazione degli articoli 7 e 167 TFUE, dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 22 della Carta, nonché delle disposizioni relative al divieto delle discriminazioni

1. La sentenza impugnata

97. Ai punti da 91 a 104 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato l'argomento dei ricorrenti secondo il quale la Commissione avrebbe erroneamente ritenuto che la proposta di ICE esulasse manifestamente dalla sua competenza, in quanto essa non contribuiva agli obiettivi perseguiti dalla politica culturale dell'Unione di cui all'articolo 167 TFUE. Dopo aver richiamato, ai punti da 95 a 97 della sentenza impugnata, le disposizioni dei Trattati che gli organizzatori hanno reputato pertinenti e menzionato nella proposta di ICE, il Tribunale ha analizzato, in particolare, la portata dell'articolo 167, paragrafi 2, 3 e 5, TFUE, nonché gli obiettivi di tale articolo. Ai punti da 101 a 104 della sentenza impugnata, presi in considerazione dal presente motivo, il Tribunale ha analizzato e sviluppato gli argomenti che confermavano la decisione di diniego della Commissione. Così, il Tribunale ha dichiarato che l'articolo 167 TFUE non poteva servire da fondamento per l'adozione di un atto legislativo dell'Unione che perseguisse il fine e avesse il contenuto della proposta di ICE. Infatti, l'obiettivo della proposta di ICE⁴⁵, da una parte, andrebbe ben al di là del mero contributo al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri, nel rispetto della loro diversità nazionale e regionale, o della semplice messa in rilievo del retaggio culturale comune e, dall'altra, non sarebbe

⁴⁴ V., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata).

⁴⁵ L'obiettivo della proposta di ICE consiste nella preservazione, attraverso le proprie caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche, delle regioni a minoranza nazionale, o addirittura il riconoscimento di uno status d'autonomia a tali regioni, ai fini dell'attuazione della politica di coesione dell'Unione.

direttamente collegabile a uno degli obiettivi specificatamente previsti dall'articolo 167, paragrafo 2, TFUE. Secondo il Tribunale, i ricorrenti hanno ammesso, nel loro ricorso, che la proposta di ICE non aveva per oggetto la tutela della diversità culturale, sebbene l'atto proposto potesse avere una tale conseguenza.

98. I punti da 105 a 114 della sentenza impugnata sono relativi alla violazione dell'articolo 19, paragrafo 1, TFUE⁴⁶. I punti da 105 a 109 della sentenza impugnata riassumono gli argomenti delle parti e il contenuto della decisione controversa. I ricorrenti censurano un'interpretazione errata dell'articolo 19, paragrafo 1, TFUE. Ai punti da 111 a 114 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato la portata dell'articolo 19, paragrafo 1, TFUE.

2. Sintesi degli argomenti delle parti

99. In un primo tempo, i ricorrenti, sostenuti dal governo ungherese, criticano il Tribunale per avere proceduto a un'interpretazione errata allorché ha avallato, ai punti da 101 a 104 della sentenza impugnata, l'argomento della Commissione secondo il quale la normativa suggerita nella proposta di ICE non contribuirebbe alla realizzazione di nessuno degli obiettivi perseguiti dalla politica culturale dell'Unione. Al contrario, a loro avviso, la proposta concorrerebbe alla coerenza delle politiche e delle azioni dell'Unione, richiesta all'articolo 7 TFUE⁴⁷, promuovendo un approccio inteso a garantire che la politica di coesione tenga conto della diversità culturale richiesta all'articolo 167 TFUE e della sua sostenibilità.

100. Inoltre, secondo i ricorrenti, il Tribunale avrebbe proceduto ad un'«analisi in abstracto delle disposizioni invocate⁴⁸ nel presente capo [dell'impugnazione], al di fuori del contesto della politica di coesione, la quale sarebbe errata».

101. Inoltre, i ricorrenti criticano il Tribunale per avere respinto, ai punti da 104 a 114 della sentenza impugnata, le censure fondate sull'articolo 19, paragrafo 1, e sull'articolo 167 TFUE. Infatti, secondo i ricorrenti, «il Tribunale non avrebbe tenuto conto del rischio che il contesto normativo violi tali disposizioni, nonché le altre disposizioni menzionate nel presente capo [dell'impugnazione]», in un caso in cui gli organi legislativi dell'Unione sono tenuti a modificare le norme adottate nell'ambito della politica di coesione. Nella loro replica, i ricorrenti insistono nella loro posizione e sostengono che l'eccezione di irricevibilità di tale motivo, sollevata dalla Commissione, è infondata. I ricorrenti ricordano anche che, nel settore della cultura, l'obiettivo delle azioni condotte dall'Unione è l'incentivazione della cooperazione fra gli Stati membri. Analogamente, in applicazione dell'articolo 167, paragrafo 4, TFUE, l'Unione deve parimenti tenere conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni. I ricorrenti indicano parimenti che tale obbligo è rafforzato dall'articolo 7 TFUE, il quale sancisce la necessità di coerenza fra le politiche e le azioni dell'Unione, nonché dall'articolo 22 della Carta, ai sensi del quale l'Unione, nelle sue azioni, deve rispettare la diversità culturale, religiosa e linguistica. La corrente attuazione della politica di coesione non contribuisce alla preservazione della diversità culturale richiesta all'articolo 167 TFUE e, pertanto, non rispetta l'articolo 7 TFUE, relativo alla coesione fra le politiche e le azioni dell'Unione. Di conseguenza, la sentenza impugnata è illegittima.

46 Tale articolo dispone quanto segue: «1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

47 Tale articolo 7 TFUE dispone che «[l']Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze».

48 L'impugnazione non specifica a quale «disposizione invocata» venga fatta esattamente allusione, ma i punti della sentenza impugnata (da 101 a 104) citano l'articolo 167, paragrafi 1, 2 e 3, e l'articolo 3, paragrafo 3, TFUE, nonché l'articolo 22 della Carta.

102. La Commissione, sostenuta dai governi rumeno e slovacco, ritiene che il quarto motivo sia, in via principale, irricevibile, e, in subordine, infondato.

3. *Analisi*

103. Al pari dei governi rumeno e slovacco e della Commissione, ritengo che il presente motivo dovrebbe essere dichiarato irricevibile, in quanto i ricorrenti non hanno dedotto errori di diritto, né argomenti giuridici specifici nei confronti del ragionamento adottato dal Tribunale ai punti da 101 a 114 della sentenza impugnata.

104. Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, dall'articolo 256, paragrafo 1, secondo comma, TFUE, e dall'articolo 58, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché dall'articolo 168, paragrafo 1, lettera d), e dall'articolo 169, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia⁴⁹ emerge che un'impugnazione deve indicare in modo preciso gli elementi della sentenza di cui si chiede l'annullamento, nonché gli argomenti di diritto dedotti a specifico sostegno di tale domanda, pena l'irricevibilità dell'impugnazione o del motivo di cui trattasi⁵⁰.

105. In tal senso, i punti da 72 a 84 dell'impugnazione presentano taluni elementi del contesto normativo della causa, senza tuttavia che i ricorrenti elaborino un'argomentazione specifica destinata a individuare l'errore di diritto che, a loro avviso, sarebbe stato commesso dal Tribunale in sede di interpretazione delle norme di diritto, delle quali viene allegata la violazione, oppure in sede di qualificazione giuridica dei fatti alla luce di tali norme. Contrariamente a quanto asserito dai ricorrenti in tale parte della loro replica, essi non hanno affatto spiegato, in maniera circostanziata, le basi giuridiche sulle quali il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto interpretando, al punto 101 della sentenza impugnata, l'articolo 167 TFUE. Inoltre, essi non hanno indicato concretamente in che modo la sentenza impugnata avrebbe violato le disposizioni elencate dai medesimi nella loro impugnazione. Il grassetto applicato a taluni termini delle disposizioni figuranti ai punti 81 e 84 dell'impugnazione, senza l'aggiunta di commenti sulle ragioni che hanno indotto i ricorrenti a selezionare in particolare tali disposizioni, non può costituire un argomento di diritto o una critica del ragionamento del Tribunale che aveva confermato la decisione di diniego di registrazione della proposta di ICE.

106. I ricorrenti si limitano ad indicare, nella seconda censura al punto 89 della loro impugnazione, che il Tribunale ha interpretato erroneamente le disposizioni citate nell'impugnazione e che, di conseguenza, la sentenza impugnata è illegittima, senza tuttavia invocare, nelle considerazioni dedicate al quarto motivo dell'impugnazione, il benché minimo argomento giuridico a sostegno di tale affermazione. Tale censura costituisce in realtà una domanda diretta a ottenere un riesame fattuale della censura dedotta dinanzi al Tribunale, il che esula dalla competenza della Corte nella fase dell'impugnazione.

107. Ai punti 86 e 87 dell'impugnazione i ricorrenti si limitano, in sostanza, a rilevare una mancanza di coerenza della politica culturale fondandosi su circostanze di fatto, senza individuare i motivi criticati della sentenza impugnata, accontentandosi di rimandare la Corte alla proposta di ICE, senza tuttavia elaborare la benché minima critica specifica nei confronti del ragionamento sul quale tale sentenza è fondata.

⁴⁹ GU 2012, L 265, pag. 1.

⁵⁰ V., in tal senso, sentenze dell'8 giugno 2017, Dextro Energy/Commissione (C-296/16 P, non pubblicata, EU:C:2017:437, punto 60); del 16 febbraio 2017, Brandconcern/EUIPO e Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, punto 37) e del 3 settembre 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Commissione (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punto 53).

108. Inoltre, i ricorrenti traggono una conclusione errata dalla sentenza del 9 settembre 1999, *Lucaccioni/Commissione* (C-257/98 P, EU:C:1999:402, punti 61 e segg.) nella loro replica. A loro avviso, l'impugnazione sarebbe ricevibile in quanto i ricorrenti sono unicamente tenuti a precisare su quale base giuridica il Tribunale sarebbe dovuto pervenire a una conclusione diversa, dal momento che solo la Corte sarebbe autorizzata ad interpretare il diritto dell'Unione. È vero che la Corte è l'ultima istanza competente a interpretare il diritto dell'Unione. Tuttavia, come precisato dalla Commissione, dal punto 62 della sentenza del 9 settembre 1999, *Lucaccioni/Commissione* (C-257/98 P, EU:C:1999:402) emerge chiaramente che la «base giuridica» invocata in tale sentenza, sulla quale il Tribunale sarebbe dovuto pervenire a una conclusione diversa, si distingue chiaramente dalle «disposizioni» la cui violazione è stata allegata dinanzi al Tribunale⁵¹. A tal riguardo, i ricorrenti avrebbero dovuto spiegare, in primo luogo, sotto quale profilo la valutazione del Tribunale, relativa alla portata dell'articolo 167 TFUE e figurante al punto 101 della sentenza impugnata, era pregiudicata da un errore di diritto, laddove esso ha confermato che il riconoscimento di uno status di autonomia alle regioni a minoranza nazionale, ai fini dell'attuazione della politica di coesione dell'Unione, è un obiettivo che va ben al di là del mero contributo al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri, nel rispetto della loro diversità nazionale e regionale. In secondo luogo, i ricorrenti avrebbero anche dovuto spiegare in che modo un siffatto riconoscimento sarebbe direttamente collegabile, contrariamente a quanto dichiarato dal Tribunale allo stesso punto 101 della sentenza impugnata, a uno degli obiettivi specificatamente previsti all'articolo 167, paragrafo 2, TFUE.

109. Di conseguenza, limitandosi a citare le disposizioni di legge asseritamente violate dal Tribunale, senza considerazioni concrete e precise quanto agli errori di diritto contestati al medesimo, i ricorrenti non hanno sollevato, in definitiva, alcuna censura di illegittimità.

110. Infine, in terzo luogo, per quanto attiene all'affermazione dei ricorrenti, secondo la quale le constatazioni di cui ai punti da 101 a 104 della sentenza impugnata scaturiscono da un'analisi in abstracto delle altre disposizioni invocate «nel presente capo dell'impugnazione», al di fuori del contesto della politica di coesione, mi risulta anzitutto difficile capire a quali disposizioni specifiche e a quale capo⁵² i ricorrenti facciano riferimento senza rischiare di snaturare le loro parole. Nel caso in cui si trattasse dell'articolo 3, paragrafo 3, quarto comma, TUE e dell'articolo 22 della Carta, che figurano nella proposta di ICE e nella decisione controversa, ma non nel ricorso depositato dinanzi al Tribunale, invocare i medesimi soltanto nella fase dell'impugnazione equivarrebbe ad estendere la portata dell'oggetto della controversia come delimitato dinanzi al Tribunale. Inoltre, i ricorrenti non specificano in che modo l'interpretazione in abstracto del Tribunale sia sfociata in un'interpretazione errata dell'articolo 167 TFUE e quale avrebbe dovuto essere, se del caso, l'interpretazione in concreto alla quale il Tribunale avrebbe dovuto ricorrere per non violare asseritamente tale articolo. Pertanto, la suddetta affermazione dev'essere considerata irricevibile.

111. Il quarto motivo deve quindi, a mio avviso, essere respinto in quanto irricevibile.

51 Tale punto dispone quanto segue: «La quarta parte del motivo, nella misura in cui censura il Tribunale per aver concluso che la Commissione non aveva commesso violazione dei procedimenti previsti dagli art[icol]i 73 e 78 dello Statuto senza tuttavia precisare su quale base giuridica il Tribunale avrebbe dovuto considerare che la Commissione aveva violato le dette disposizioni per non avere chiesto alla commissione di invalidità, costituita nel 1991 sulla base dell'art[icol]o 78 dello Statuto, di pronunciarsi sull'eventuale origine professionale della malattia del ricorrente, deve essere dichiarata irricevibile».

52 Nell'ambito del quarto motivo, i ricorrenti citano gli articoli 7 e 10 e l'articolo 19, paragrafi 1 e 2, nonché l'articolo 167, paragrafo 4, TFUE, successivamente l'articolo 2, l'articolo 3, paragrafi 1 e 6, l'articolo 3, paragrafo 3, quarto comma TUE, poi l'articolo 21, paragrafi 1 e 2, e l'articolo 22 della Carta, e infine l'articolo 7 del regolamento n. 1303/2013. Tuttavia, nei punti della sentenza impugnata presi in considerazione dalla presente censura, viene menzionato unicamente l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'articolo 167, paragrafi 1, 2 e 3 TFUE e l'articolo 22 della Carta.

D. Sul quinto motivo relativo alle spese

1. La sentenza impugnata

112. Dal punto 22 della sentenza impugnata risulta che, in occasione dell'udienza in primo grado, la Commissione ha informato il Tribunale che i ricorrenti avevano pubblicato, sul sito Internet della proposta di ICE, il controricorso che la Commissione aveva depositato nella causa di primo grado e che, nonostante la domanda di quest'ultima in tal senso, essi si erano rifiutati di ritirare il controricorso dal sito. Essa ha chiesto al Tribunale di tener conto del comportamento abusivo dei ricorrenti in sede di ripartizione delle spese. I ricorrenti non hanno negato i fatti contestati dalla Commissione, ma hanno sostenuto che il loro comportamento, in assenza di un testo che lo vietasse, non costituiva un abuso di diritto. Essi hanno pertanto invitato il Tribunale ad applicare le regole generali sulle spese.

113. Al punto 129 della sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, i ricorrenti, rimasti soccombenti, sopporteranno le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione, senza che occorra tenere conto, a tal riguardo, del pregiudizio arrecato dai ricorrenti alla tutela del procedimento giurisdizionale, in particolare ai principi di parità delle armi e di buona amministrazione della giustizia⁵³.

2. Sintesi degli argomenti delle parti

114. I ricorrenti apportano elementi di fatto connessi alle circostanze della pubblicazione della memoria della Commissione su Internet. Essi sostengono parimenti che la constatazione figurante al punto 129 della sentenza impugnata, dalla quale emerge che il Tribunale ritiene che il «il pregiudizio arrecato dai ricorrenti (...) alla tutela del procedimento giurisdizionale, in particolare ai principi di parità delle armi e di buona amministrazione della giustizia» sia un fatto certo, è errata. Secondo i principi generali del diritto degli Stati membri, non è possibile parlare di abuso di diritto dell'Unione nel caso di specie.

115. Secondo la Commissione, in ogni caso, conclusioni separate concernenti l'asserita irregolarità della decisione del Tribunale sulle spese, ammesso che siano state presentate, sarebbero irricevibili. Il motivo è, in via principale, inconferente, e dovrebbe pertanto essere respinto, e, nel caso di rigetto di tutti gli altri motivi dell'impugnazione, le conclusioni concernenti l'asserita irregolarità della decisione del Tribunale sulle spese devono essere respinte in quanto irricevibili, ai sensi dell'articolo 58, secondo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea.

116. Mentre i governi ungherese e rumeno non si sono pronunciati su tale motivo, il governo slovacco sostiene, in sostanza, la Commissione.

3. Analisi

117. Da quanto dichiarato dal Tribunale al punto 129 della sentenza impugnata emerge che il comportamento dei ricorrenti non è servito da fondamento alla parte della decisione relativa alla ripartizione delle spese. Infatti, l'espressione «senza che occorra tenere conto» utilizzata dal Tribunale testimonia che quest'ultimo non si è pronunciato sull'incidenza che il comportamento dei ricorrenti può avere sulla ripartizione delle spese.

⁵³ V., in tal senso e per analogia, la sentenza del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione (C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, EU:C:2010:541, punti 85 e 93).

118. Orbene, secondo una giurisprudenza costante della Corte, gli argomenti rivolti contro motivazioni svolte ad abundantiam in una decisione del Tribunale non possono determinare l'annullamento di tale decisione e sono dunque inoperanti⁵⁴.

119. Di conseguenza, il quinto motivo deve essere respinto in quanto inoperante.

E. Sui motivi supplementari relativi alla violazione del principio di buona amministrazione, all'errore di diritto a causa dell'assenza di registrazione parziale e alla violazione del principio della parità di trattamento

120. Con questi tre motivi, sui quali si fondano per chiedere l'annullamento della sentenza impugnata, i ricorrenti addebitano al Tribunale, in sostanza, in primo luogo, la violazione del principio di buona amministrazione, in secondo luogo, un errore di diritto relativo all'assenza di registrazione parziale della proposta di ICE e, in terzo luogo, la violazione del principio della parità di trattamento.

121. La Commissione sostiene che i motivi sono nuovi e pertanto, in via principale, irricevibili. Essa ritiene che, in ogni caso, essi siano infondati.

122. Per quanto mi riguarda, ritengo che i motivi supplementari siano infondati.

123. In via preliminare, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito dell'impugnazione, la competenza della Corte è limitata di regola alla valutazione della soluzione di diritto che è stata fornita ai motivi discussi dinanzi ai giudici di merito⁵⁵. Inoltre, occorre ricordare che, come risulta dall'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento del Tribunale, e dall'articolo 127, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, applicabile all'impugnazione in forza dell'articolo 190, paragrafo 1, di tale regolamento, la deduzione di motivi nuovi in corso di causa è vietata, a meno che tali motivi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.

124. Nella specie, i motivi relativi alla violazione del principio di buona amministrazione, all'errore di diritto relativo all'assenza di registrazione parziale e alla violazione del principio della parità di trattamento si basano su elementi di fatto e di diritto emersi nel corso del procedimento della presente impugnazione e che riguardano l'ICE «Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe» (in prosieguo: l'«ICE Minority SafePack») ai fini della protezione delle minoranze nazionali e linguistiche e dell'adozione di norme, a livello dell'Unione, intese a preservare la diversità linguistica e culturale dell'Unione, nonché l'ICE, intitolata «Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!», che è stata registrata parzialmente con decisione (UE) 2017/877 della Commissione, del 16 maggio 2017, sulla proposta d'iniziativa dei cittadini intitolata «Let us reduce the wage and economic differences that tear the EU apart!»⁵⁶.

125. La proposta di ICE Minority SafePack è stata inizialmente oggetto di una decisione di diniego della Commissione⁵⁷. Con sentenza del 3 febbraio 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione* (T-646/13, EU:T:2017:59), il Tribunale ha annullato tale decisione di diniego della Commissione e, di conseguenza, l'ICE Minority SafePack è stata parzialmente

54 V., in tal senso, sentenze del 12 febbraio 2015, *Commissione/IPK International* (C-336/13 P, EU:C:2015:83, punto 33); ordinanza del 30 giugno 2015, *Evropaïki Dynamiki/Commissione* (C-575/14 P, non pubblicata, EU:C:2015:443, punto 20); del 13 febbraio 2014, *Ungheria/Commissione* (C-31/13 P, EU:C:2014:70, punto 82), e del 21 dicembre 2011, *Francia/People's Mojahedin Organization of Iran* (C-27/09 P, EU:C:2011:853, punto 79).

55 V., in tal senso, sentenze del 26 gennaio 2017, *Masco e a./Commissione* (C-614/13 P, EU:C:2017:63, punto 32); del 12 settembre 2017, *Anagnostakis/Commissione* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 55); 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 GU 2017, L 134, pag. 38. La decisione è stata notificata con il numero C(2017) 3382.

57 V., in tal senso, decisione C(2013) 5969 final della Commissione, del 13 settembre 2013.

registrata⁵⁸. La proposta di ICE invita «l'Unione europea a migliorare la protezione delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche nonché a rafforzare la diversità culturale e linguistica nell'Unione». Dalle stesse informazioni fornite a titolo di informazioni richieste risulta che gli obiettivi perseguiti dall'ICE consistevano nell'invitare l'Unione europea «ad adottare una serie di atti legislativi al fine di migliorare la tutela delle persone appartenenti a minoranze nazionali e linguistiche e a rafforzare la diversità culturale e linguistica [nel proprio territorio]» e che «[t]ali atti dovrebbero includere misure relative alle lingue regionali e minoritarie, all'educazione e alla cultura, alla politica regionale, alla partecipazione, all'uguaglianza, al contenuto dei media nonché al sostegno statale concesso dalle autorità regionali». La proposta di ICE suggerisce una modifica del regolamento esistente sulla base degli articoli 177 e 178 TFUE⁵⁹.

126. In primo luogo, il motivo relativo all'errore di diritto concernente l'assenza di registrazione dell'ICE è infondato.

127. In conformità alle affermazioni dei ricorrenti fondate sulle registrazioni parziali delle ICE menzionate ai paragrafi 124 e 125 delle presenti conclusioni, intervenute successivamente alla sentenza impugnata, la possibilità di una registrazione parziale esisteva già nel 2013, quando è stata rifiutata la registrazione della presente proposta di ICE. Il fatto che tutte le disposizioni citate e reputate pertinenti dagli organizzatori non costituiscano basi giuridiche adeguate a fondamento della proposta di ICE è irrilevante con riferimento alla registrazione parziale di un'ICE⁶⁰.

128. Tuttavia, in materia di impugnazione, la Corte è legittimata unicamente a constatare l'illegittimità di una sentenza, e non può ordinare alla Commissione di adottare un determinato comportamento. Di conseguenza, qualora la Corte dovesse accogliere l'impugnazione, spetterà alla Commissione trarne tutte le conseguenze.

129. In secondo luogo, i motivi relativi alla violazione del principio di buona amministrazione e alla violazione del principio della parità di trattamento sono parimenti infondati.

130. Infatti, come è rammentato al considerando 10 del regolamento n. 211/2011, la decisione relativa alla registrazione di una proposta di ICE ai sensi dell'articolo 4 di tale 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 specie⁶¹. Tuttavia, esso non è idoneo a comportare un'analisi più ampia, ed è dunque inconferente.

58 V., in tal senso, decisione (UE) 2017/652 della Commissione, del 29 marzo 2017, sulla proposta di iniziativa dei cittadini intitolata «Minority SafePack – un milione di firme per la diversità in Europa» [notificata con il numero C(2017) 2200] (GU 2017, L 92, pag. 100).

59 Più specificamente, la decisione 2017/652, adottata successivamente alla sentenza del 3 febbraio 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione* (T-646/13, EU:T:2017:59), e che registra l'ICE *Minority SafePack*, stabilisce al suo articolo 1, paragrafo 2, quarto e quinto trattino, quanto segue: «Possono essere raccolte le dichiarazioni di sostegno per questa proposta di [ICE], fermo restando che essa mira a proposte della Commissione concernenti:

- un regolamento che modifica le disposizioni generali applicabili ai compiti, agli obiettivi prioritari e all'organizzazione dei Fondi strutturali, in modo da tener conto della protezione delle minoranze e della promozione della diversità culturale e linguistica, a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione,
- un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio avente la finalità di modificare il regolamento relativo al programma "Orizzonte 2020" ai fini del miglioramento della ricerca sul valore aggiunto che le minoranze nazionali e la diversità culturale e linguistica possono apportare allo sviluppo sociale ed economico delle regioni dell'UE».

60 V., in tal senso, decisione 2017/652.

61 V., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2017, *Anagnostakis/Commissione* (C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 47).

131. Indubbiamente l'obiettivo della proposta di ICE, che ne costituisce l'essenza stessa, aderisce su taluni punti al contenuto dell'ICE Minority SafePack, ma la proposta di ICE resta comunque sensibilmente diversa da quella dell'ICE Minority SafePack, quale richiamata ai paragrafi 124 e 125 delle presenti conclusioni. Di conseguenza, non può essere dedotta una violazione del principio della parità di trattamento per situazioni che non sono comparabili. Analogamente, il motivo relativo alla violazione del principio della parità di trattamento non è idoneo a comportare un'analisi più ampia, ed è pertanto inconferente.

132. Propongo di respingere i motivi supplementari dell'impugnazione in quanto inconferenti.

V. Sul ricorso dinanzi al Tribunale

133. Come ho già precisato al paragrafo 62 delle presenti conclusioni, ritengo che il primo e il terzo motivo dell'impugnazione debbano essere accolti. La sentenza impugnata deve pertanto, a mio avviso, essere annullata in tali limiti.

134. Conformemente all'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quest'ultima, in caso di annullamento della decisione del Tribunale, può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, o rinviare la causa dinanzi al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

135. Ritengo che la Corte sia in grado di statuire sul ricorso. È sufficiente rilevare, a mio avviso, che la Commissione è incorsa in un errore di diritto nel considerare che la proposta di ICE esulasse manifestamente dalla competenza della Commissione e che il requisito di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b) del regolamento n. 211/2011 non fosse soddisfatto. Di conseguenza, ritengo che la decisione controversa debba essere annullata in tali limiti. Spetterà alla Commissione trarne tutte le conseguenze.

VI. Sulle spese

136. Al termine della mia analisi, propongo di accogliere il primo e il terzo motivo dell'impugnazione.

137. Risulta dall'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia che, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

138. Secondo l'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di questo stesso regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

139. La Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese, conformemente alla domanda dei ricorrenti.

140. In conformità all'articolo 184, paragrafo 4, del regolamento di procedura della Corte, gli intervenienti sopporteranno le proprie spese.

VII. Conclusione

141. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire nei seguenti termini:

- 1) La sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13, EU:T:2016:282), è annullata.
- 2) La decisione C(2013) 4975 final della Commissione, del 25 luglio 2013, recante diniego della registrazione della proposta di iniziativa dei cittadini intitolata «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali», è annullata.
- 3) La Commissione europea è condannata alle spese.
- 4) L'Ungheria, la Romania e la Repubblica slovacca sopporteranno le proprie spese.