



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

7 marzo 2019*

«Impugnazione – Diritto delle istituzioni – Iniziativa dei cittadini – Regolamento (UE) n. 211/2011 – Registrazione della proposta di iniziativa dei cittadini – Articolo 4, paragrafo 2, lettera b) – Condizione che la proposta non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione europea a presentare una proposta di atto legislativo ai fini dell’applicazione dei trattati – Onere della prova – Coesione economica, sociale e territoriale – Articolo 174 TFUE – Iniziativa dei cittadini “Politica di coesione per l’uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali” – Domanda di registrazione – Rifiuto della Commissione»

Nel procedimento C-420/16 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 28 luglio 2016,

Balázs-Árpád Izsák, residente in Târgu Mureș (Romania),

Attila Dabis, residente in Budapest (Ungheria),

rappresentati da D. Sobor, ügyvéd,

ricorrenti,

procedimento in cui le altre parti sono:

Commissione europea, rappresentata da K. Banks, K. Talabér-Ritz, H. Krämer e B.-R. Killmann, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

Ungheria, rappresentata da M.Z. Fehér, in qualità di agente;

Repubblica ellenica;

Romania, rappresentata da R.H. Radu, C.R. Canțar, C.-M. Florescu, L. Lițu ed E. Gane, in qualità di agenti;

Repubblica slovacca, rappresentata da B. Ricziová, in qualità di agente,

interventanti in primo grado,

* Lingua processuale: l’ungherese.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, vicepresidente della Corte, facente funzione di presidente della Prima Sezione, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan e S. Rodin (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: R. Şereş, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 maggio 2018,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 ottobre 2018,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con la loro impugnazione, 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; in prosieguo: la «sentenza impugnata», EU:T:2016:282), con la quale quest'ultimo ha respinto il loro ricorso inteso all'annullamento della decisione C (2013) 4975 final della Commissione europea, 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 il 18 giugno 2013 (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Contesto normativo

- 2 Il regolamento (UE) n. 211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini (GU 2011, L 65, pag. 1, rettificato in GU 2011, L 65, pag. 47, e GU 2012, L 94, pag. 49), ai considerando 1, 2, 4 e 10 prevede quanto segue:

«(1) Il trattato sull'Unione europea (TUE) rafforza la cittadinanza dell'Unione e potenzia ulteriormente il funzionamento democratico dell'Unione, prevedendo, tra l'altro, che ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione mediante l'iniziativa dei cittadini europei. Tale procedura offre la possibilità ai cittadini di rivolgersi direttamente alla Commissione sottoponendole una richiesta in cui la invita a presentare una proposta di un atto legislativo dell'Unione, ai fini dell'applicazione dei trattati, analogamente al diritto conferito al Parlamento europeo a norma dell'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e al Consiglio a norma dell'articolo 241 TFUE.

(2) Le procedure e le condizioni necessarie per l'iniziativa dei cittadini dovrebbero essere chiare, semplici, di facile applicazione e proporzionate alla natura dell'iniziativa dei cittadini, in modo da incoraggiare la partecipazione dei cittadini e rendere l'Unione più accessibile. Esse dovrebbero stabilire un giusto equilibrio tra diritti e obblighi.

(...)

(4) È opportuno che la Commissione fornisca ai cittadini, su richiesta, informazioni e consigli informali sulle iniziative dei cittadini, in particolare per quanto riguarda i criteri di registrazione.

(...)

(10) Per assicurare la coerenza e trasparenza nelle proposte d’iniziativa dei cittadini e per evitare la raccolta di firme per una proposta di iniziativa dei cittadini che non soddisfa le condizioni di cui al presente regolamento, dovrebbe essere obbligatorio registrare tali iniziative in un sito web messo a disposizione dalla Commissione prima di raccogliere le necessarie dichiarazioni di sostegno dei cittadini. Tutte le proposte di iniziativa dei cittadini che soddisfano le condizioni di cui al presente regolamento dovrebbero essere registrate dalla Commissione. Nelle questioni relative alla registrazione, la Commissione dovrebbe attenersi ai principi della buona amministrazione».

3 L’articolo 1 del regolamento n. 211/2011 dispone quanto segue:

«Il presente regolamento stabilisce le procedure e le condizioni relative a un’iniziativa dei cittadini, quale prevista all’articolo 11 TUE e all’articolo 24 TFUE».

4 Ai termini dell’articolo 2 di tale regolamento:

«Ai fini del presente regolamento si applicano le seguenti definizioni:

1) “iniziativa dei cittadini”, un’iniziativa che ha ricevuto il sostegno di almeno un milione di firmatari appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri, sottoposta alla Commissione a norma del presente regolamento e nella quale si chiede alla Commissione di presentare, nell’ambito delle sue attribuzioni, un’adeguata proposta su temi per i quali i cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati;

(...)

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

5 L’articolo 4, paragrafi da 1 a 3, del medesimo regolamento stabilisce quanto segue:

«1. Prima d’iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno dei firmatari per una proposta d’iniziativa dei cittadini, gli organizzatori sono tenuti a chiederne la registrazione alla Commissione fornendo le informazioni indicate nell’allegato II, riguardanti in particolare l’oggetto e gli obiettivi di tale iniziativa dei cittadini.

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

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

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

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

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

(...)

b) la proposta d’iniziativa dei cittadini non esula manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell’Unione ai fini dell’applicazione dei trattati;

(...)

3. La Commissione rifiuta la registrazione se le condizioni di cui al paragrafo 2 non sono soddisfatte.

Qualora rifiuti di registrare una proposta d’iniziativa dei cittadini, la Commissione informa gli organizzatori dei motivi di tale rifiuto e di tutti i possibili ricorsi giudiziari ed extragiudiziari a loro disposizione».

Fatti e decisione controversa

- 6 I fatti della controversia, quali risultano dalla sentenza impugnata, possono essere riassunti come segue.
- 7 Il 18 giugno 2013 i ricorrenti, insieme ad altre cinque persone, trasmettevano alla Commissione una proposta di iniziativa dei cittadini europei (in prosieguo: l’«ICE»), intitolata «Politica di coesione per l’uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali» (in prosieguo: la «proposta di ICE controversa»).
- 8 In conformità dell’articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011, i ricorrenti inserivano nel registro elettronico messo a disposizione a tale scopo dalla Commissione le informazioni minime descritte nell’allegato II del medesimo regolamento (in prosieguo: le «informazioni necessarie»), in particolare per quanto riguardava l’esposizione sintetica dell’oggetto e degli obiettivi della proposta di ICE controversa.
- 9 Dalle informazioni fornite dai ricorrenti a titolo di informazioni necessarie risultava che la proposta di ICE controversa era intesa a far sì che la politica di coesione dell’Unione rivolgesse un’attenzione particolare alle regioni con caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche differenti da quelle delle regioni circostanti.
- 10 In allegato alle informazioni fornite a titolo di informazioni necessarie, i ricorrenti accludevano, ai sensi dell’allegato II del regolamento n. 211/2011, informazioni più dettagliate sull’oggetto, sugli obiettivi e sul contesto della proposta di ICE controversa (in prosieguo: le «informazioni supplementari»).
- 11 Secondo i ricorrenti, per rispondere ai valori fondamentali definiti agli articoli 2 e 3 TUE, la politica di coesione disciplinata dagli articoli da 174 a 178 TFUE doveva contribuire alla salvaguardia delle specifiche caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche delle regioni a minoranza nazionale, minacciate dall’integrazione economica europea, nonché alla correzione degli svantaggi e delle discriminazioni incidenti sullo sviluppo economico di tali regioni. Di conseguenza, l’atto proposto doveva concedere alle regioni a minoranza nazionale una possibilità di accedere ai fondi, alle risorse e ai programmi della politica di coesione dell’Unione pari a quella delle regioni al momento ammissibili, quali elencate nell’allegato I 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) (GU 2003, L 154, pag. 1). Secondo i ricorrenti, tali garanzie potevano comprendere l’attuazione di istituzioni regionali autonome, dotate di poteri sufficienti ad aiutare le regioni a minoranza nazionale a preservare le proprie caratteristiche nazionali, linguistiche e culturali nonché la propria identità.

12 Con la decisione controversa, la Commissione rifiutava di registrare la proposta di ICE controversa, sulla base del rilievo che da un'analisi approfondita delle disposizioni dei trattati citate in tale proposta, nonché di tutte le altre basi giuridiche possibili, emergeva che detta proposta esulava manifestamente dalla propria competenza a presentare una proposta di adozione di un atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

13 Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 27 settembre 2013, i ricorrenti hanno proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.

14 A sostegno del ricorso, essi hanno dedotto un motivo unico, vertente sul fatto che la Commissione era incorsa in errori di diritto rifiutando di registrare la proposta di ICE controversa sulla base dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.

15 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha dichiarato, in sostanza, che la Commissione non era incorsa in alcun errore di diritto nel ritenere che la proposta di ICE controversa esulasse manifestamente dalla competenza che le consentiva di presentare una proposta di atto legislativo al riguardo.

16 Di conseguenza, esso ha respinto il ricorso in quanto infondato.

Conclusioni delle parti

17 I ricorrenti chiedono che la Corte voglia:

- annullare la sentenza impugnata e la decisione controversa;
- in subordine, annullare la sentenza impugnata e rinviare la causa dinanzi al Tribunale, e
- condannare la Commissione alle spese.

18 L'Ungheria chiede alla Corte di annullare la sentenza impugnata e di pronunciarsi sul merito della causa o di rinviarla dinanzi al Tribunale.

19 La Commissione, la Romania e la Repubblica slovacca chiedono alla Corte di respingere l'impugnazione e di condannare i ricorrenti alle spese.

Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento

20 Conformemente all'articolo 82, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la fase orale del procedimento è stata chiusa dopo la presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi, il 4 ottobre 2018.

21 Con lettera del 1° novembre 2018, la Romania ha chiesto la riapertura della fase orale del procedimento.

22 Tale Stato membro, che mette in discussione il ragionamento dell'avvocato generale esposto ai paragrafi da 51 a 55 delle sue conclusioni, fa valere sostanzialmente che quest'ultimo ha avanzato due argomenti che non sono stati discussi dalle parti. In primo luogo, l'avvocato generale avrebbe incluso le regioni a minoranza nazionale nella categoria delle regioni transfrontaliere previste all'articolo 174,

terzo comma, TFUE. In secondo luogo, egli avrebbe affermato che il riferimento alle regioni transfrontaliere di cui all'articolo 174 TFUE poteva rimettere in discussione la conclusione secondo cui tale articolo deve essere applicato conformemente alla situazione politica, amministrativa e istituzionale degli Stati membri e, pertanto, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

- 23 Al riguardo, dall'articolo 252, secondo comma, TFUE risulta che l'avvocato generale ha l'ufficio di presentare pubblicamente, con assoluta imparzialità e in piena indipendenza, conclusioni motivate sulle cause che, conformemente allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, richiedono il suo intervento, fermo restando che la Corte non è vincolata né da tali conclusioni né dalla loro motivazione (v., in tal senso, sentenze del 18 luglio 2013, Commissione e a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, punto 57, nonché del 6 ottobre 2015, Commissione/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, punto 33).
- 24 Di conseguenza, il disaccordo di una parte con dette conclusioni, qualunque siano le questioni ivi esaminate, non può costituire, di per sé, un motivo che giustifichi la riapertura della fase orale del procedimento (sentenze del 22 novembre 2012, E.ON Energie/Commissione, C-89/11 P, EU:C:2012:738, punto 62, nonché del 17 settembre 2015, Mory e a./Commissione, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punto 26).
- 25 Ciò premesso, l'articolo 83 del regolamento di procedura consente alla Corte, sentito l'avvocato generale, di disporre in qualsiasi momento la riapertura della fase orale del procedimento, in particolare quando la causa dev'essere decisa in base a un argomento che non è stato oggetto di discussione tra le parti (sentenza del 21 dicembre 2016, Consiglio/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punto 62).
- 26 Ciò non avviene, tuttavia, nel caso di specie.
- 27 In proposito, si deve rilevare che la Romania procede parzialmente a una lettura erronea delle conclusioni. Il ragionamento dell'avvocato generale esposto ai paragrafi da 51 a 55 delle sue conclusioni concerne la questione se le regioni a minoranza nazionale possano essere qualificate come regioni ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE, in particolare come regioni che presentano svantaggi demografici gravi e permanenti, e, in tale contesto, se l'elenco degli svantaggi che figura nella stessa disposizione abbia carattere indicativo o esaustivo. Orbene, tale questione, relativa, in particolare, alla natura di detto elenco, che era stata sollevata dai ricorrenti nella loro impugnazione, è stata ampiamente dibattuta tra le parti.
- 28 Alla luce di quanto precede, la Corte, sentito l'avvocato generale, ritiene che non occorra disporre la riapertura della fase orale del procedimento.

Sull'impugnazione

- 29 A sostegno della loro impugnazione, i ricorrenti deducono cinque motivi. Il primo motivo riguarda la 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. Il secondo motivo concerne 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 una violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, e dell'articolo 174 TFUE. Il quarto motivo verte sulla violazione degli articoli 7 e 167 TFUE, dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 22 della Carta nonché delle disposizioni dei trattati relative al divieto delle discriminazioni. Il quinto motivo è tratto da un'interpretazione errata della nozione di «abuso di diritto» in sede di decisione sulle spese.

- 30 Inoltre, nella loro domanda di udienza di discussione, i ricorrenti hanno chiesto, sulla base dell'articolo 127 del regolamento di procedura della Corte, di produrre tre motivi nuovi, relativi, rispettivamente, a una violazione del principio di buona amministrazione, all'omessa registrazione parziale della proposta di ICE di cui trattasi nonché a una violazione del principio della parità di trattamento.
- 31 Anzitutto, occorre esaminare congiuntamente i primi tre motivi di impugnazione, nella misura in cui con tali motivi i ricorrenti contestano essenzialmente al Tribunale il fatto di aver, a torto, considerato, in particolare ai punti da 72 a 74, 81 e da 85 a 87 della sentenza impugnata, che gli articoli da 174 a 178 TFUE relativi alla politica di coesione dell'Unione non potessero costituire una base giuridica per l'adozione dell'atto proposto.

Argomenti delle parti

- 32 Con il primo motivo, i ricorrenti sostengono che il Tribunale ha violato i loro diritti processuali, derivanti dall'articolo 47 della Carta e dall'articolo 92, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, nel constatare, ai punti 81 e 85 della sentenza impugnata, che essi non avevano dimostrato che l'attuazione della politica di coesione dell'Unione, tanto da parte dell'Unione quanto da parte degli Stati membri, minacciasse le caratteristiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale, né 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. Infatti, i ricorrenti fanno valere che il Tribunale, prima di procedere a una constatazione del genere, avrebbe dovuto informarli che incombeva loro dimostrare tali fatti.
- 33 Di conseguenza, il Tribunale si sarebbe pronunciato sulla base di mere supposizioni, come risulterebbe, del resto, dalla formulazione del punto 87 della sentenza impugnata.
- 34 Secondo la Commissione e la Repubblica slovacca, il motivo in parola deve essere respinto in quanto infondato.
- 35 Con il loro secondo motivo, i ricorrenti, sostenuti dall'Ungheria, contestano essenzialmente al Tribunale il fatto di aver violato l'articolo 11, paragrafo 4, TUE e di aver disatteso la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 considerando, ai punti da 72 a 74 della sentenza impugnata, che gli articoli 174, 176, 177 e 178 TFUE non potessero costituire una base giuridica per l'adozione dell'atto proposto e che la proposta di ICE non soddisfacesse pertanto detta condizione.
- 36 In proposito, essi fanno valere, anzitutto, che le disposizioni rilevanti dei trattati UE e FUE non limitano il diritto di proporre un'ICE ai settori di competenza esclusiva dell'Unione. Tale diritto potrebbe essere esercitato anche nei settori di competenza concorrente, incluso, di conseguenza, il settore della politica di coesione. La proposta di ICE controversa, presentata sulla base degli articoli da 174 a 178 TFUE, presupporrebbe un processo legislativo applicabile a competenze concorrenti.
- 37 Orbene, secondo i ricorrenti, il Tribunale, ai punti 73 e 74 della sentenza impugnata, ha riassunto in modo errato le informazioni supplementari e ha pertanto attribuito alla proposta di ICE controversa un contenuto che non poteva essere dedotto dai documenti trasmessi dagli organizzatori. Infatti, questi ultimi si aspettavano chiaramente che l'atto proposto, in primo luogo, definisse la nozione di «regione a minoranza nazionale» e creasse il contesto giuridico e istituzionale di una tale regione e, in secondo luogo, che designasse nominativamente, in allegato, le regioni a minoranza nazionale esistenti. Per contro, gli organizzatori non intendevano che l'atto proposto obbligasse gli Stati membri a definire tale nozione o a istituire l'elenco delle regioni. Il fatto che gli organizzatori non abbiano descritto in

modo dettagliato la procedura da seguire per adottare l'atto proposto non può incidere sulla registrazione della proposta di ICE controversa, poiché gli articoli da 174 a 178 TFUE consentono alla Commissione di presentare la proposta di un tale atto.

- 38 I ricorrenti e l'Ungheria affermano, poi, che il Tribunale avrebbe in ogni caso violato l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 non ritenendo soddisfatta nel caso di specie la condizione ivi enunciata. Infatti, da un'interpretazione grammaticale di tale disposizione risulterebbe che la Commissione può rifiutare la registrazione di una proposta di ICE solo nel caso in cui questa esuli manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati. Orbene, oltre al fatto che la Commissione avrebbe ecceduto il suo potere discrezionale nella registrazione della proposta di ICE, quest'ultima rientrerebbe chiaramente nell'ambito della politica di coesione e avrebbe lo scopo di migliorare il quadro regolamentare esistente al fine di tutelare gli obiettivi perseguiti e i valori riconosciuti dall'Unione. Pertanto, confermando l'erronea conclusione della Commissione, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto.
- 39 Infine, i ricorrenti contestano al Tribunale il fatto di non essersi pronunciato, nella sentenza impugnata, sulla questione relativa all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 per quanto concerne il carattere manifesto dell'assenza di competenza della Commissione. Il Tribunale avrebbe così violato l'obbligo di motivazione ad esso incombente e tale difetto di motivazione giustificerebbe di per sé solo l'annullamento della sentenza impugnata.
- 40 A parere della Commissione, sostenuta al riguardo dalla Romania e dalla Repubblica slovacca, nella misura in cui i ricorrenti, con il loro secondo motivo, rimettono in discussione le constatazioni del Tribunale relative all'oggetto della proposta di ICE controversa, che includono una valutazione di fatto rientrante nella competenza esclusiva di quest'ultimo, tale motivo dev'essere respinto in quanto irricevibile. In ogni caso, detto motivo sarebbe inoperante o infondato. Il Tribunale, ai punti da 66 a 90 della sentenza impugnata, avrebbe correttamente ritenuto che, alla luce della proposta di ICE controversa e nell'ambito di un primo esame degli elementi di cui disponeva la Commissione, quest'ultima non potesse manifestamente proporre l'adozione di un atto dell'Unione corrispondente all'atto proposto sulla base degli articoli 174, 176, 177 e 178 TFUE.
- 41 La Romania evidenzia, in particolare, il fatto che l'Unione non ha, sul fondamento dei trattati, una competenza legislativa esplicita nel settore della tutela delle persone appartenenti alle minoranze nazionali. L'Unione non potrebbe neppure agire in tale settore deviando dalle loro finalità le competenze di cui dispone in altri settori, come la cultura, l'educazione o la politica regionale. Infine, l'Unione non potrebbe, ovviamente, acquisire nuove competenze nel settore della tutela delle persone appartenenti alle minoranze nazionali mediante un'ICE.
- 42 La Repubblica slovacca aggiunge, in particolare, che, contrariamente a quanto affermano i ricorrenti, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 non può essere interpretato, semplicemente perché la disposizione contiene l'avverbio «manifestamente», nel senso che la Commissione deve limitarsi, nella fase di registrazione di una proposta di ICE, a un esame prima facie. Nel caso di specie, non era necessario che il Tribunale prendesse posizione, nella sentenza impugnata, sul significato di detto termine.
- 43 Il medesimo Stato membro rileva, inoltre, che la critica dei ricorrenti alla constatazione effettuata dal Tribunale al punto 73 della sentenza impugnata, secondo cui l'atto proposto doveva obbligare gli Stati membri a definire la nozione di «regione a minoranza nazionale» e a redigere un elenco di tali regioni, procede da un errore che figura nella versione ungherese di detto punto.
- 44 I ricorrenti replicano al riguardo che, in ogni caso, deve preferirsi la versione ungherese della sentenza impugnata, dato che l'ungherese è la lingua processuale nel caso di specie.

- 45 Con il loro terzo motivo, i ricorrenti, sostenuti dall'Ungheria, contestano essenzialmente al Tribunale il fatto di aver erroneamente interpretato l'articolo 174 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2, TFUE, nella misura in cui sembra aver conferito carattere esaustivo all'elenco degli «svantaggi» che figura nell'articolo 174, terzo comma, TFUE.
- 46 In proposito, dalle versioni ungherese e inglese, in particolare, di tale disposizione risulterebbe chiaramente che detto elenco ha carattere indicativo. Per contro, anche se non si è espressamente pronunciato al riguardo, dalla constatazione effettuata dal Tribunale al punto 86 della sentenza impugnata si potrebbe dedurre che quest'ultimo ha ritenuto che detto elenco abbia carattere esaustivo. In ogni caso, se si dovesse tuttavia considerare che il Tribunale, al punto 87 della sentenza impugnata, ha riconosciuto implicitamente la possibilità di ampliare detto elenco, occorrerebbe allora dedurre che esso, con tale motivazione ambigua, ha violato il proprio obbligo di motivazione.
- 47 Inoltre, avendo concluso, nello stesso punto 87 della sentenza impugnata, che non era accertato che le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche delle regioni a minoranza nazionale costituissero sistematicamente, per lo sviluppo economico di dette regioni, uno svantaggio rispetto alle regioni circostanti, il Tribunale avrebbe violato anche l'articolo 174, terzo comma, TFUE, dato che numerosi argomenti e dati statistici forniti nel procedimento dinanzi ad esso dimostrerebbero che le regioni a minoranza nazionale presentano svantaggi demografici gravi e costanti.
- 48 I ricorrenti sostengono parimenti che anche l'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento n. 1059/2003 consente già di tener conto di determinate specificità delle regioni a minoranza nazionale nell'ambito della politica di coesione.
- 49 Condividendo, in sostanza, tale ragionamento, l'Ungheria rammenta che nel diritto dell'Unione già esistono atti giuridici che tengono conto, nell'ambito della politica di coesione, delle caratteristiche citate nella proposta di ICE controversa.
- 50 La Commissione, la Romania e la Repubblica slovacca, sottoscrivendo il ragionamento del Tribunale preso in considerazione nel terzo motivo, ritengono che tale motivo debba essere respinto in quanto infondato.

Giudizio della Corte

- 51 In via preliminare occorre rilevare, per quanto riguarda la procedura di registrazione di una proposta di ICE, che la Commissione è tenuta, in forza dell'articolo 4 del regolamento n. 211/2011, a esaminare se una siffatta proposta soddisfi le condizioni di registrazione enunciate, in particolare, al paragrafo 2, lettera b), di detto articolo. Devono altresì essere prese in considerazione, conformemente ai paragrafi 1 e 2 del medesimo articolo, le informazioni relative all'oggetto e agli obiettivi della proposta di ICE, che sono fornite dagli organizzatori dell'ICE, o su base obbligatoria o su base facoltativa, a norma dell'allegato II di tale regolamento (sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 45).
- 52 Come è 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 (sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 47).
- 53 Inoltre, conformemente agli obiettivi perseguiti dall'ICE, così come enunciati ai considerando 1 e 2 del regolamento n. 211/2011 e consistenti, segnatamente, nell'incoraggiare la partecipazione dei cittadini e nel rendere l'Unione più accessibile, 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'ICE (sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 49).

- 54 Di conseguenza, è solo se una proposta di ICE, tenuto conto del suo oggetto e dei suoi obiettivi, quali risultano dalle informazioni necessarie e, se del caso, supplementari che sono state fornite dagli organizzatori ai sensi dell'allegato II del regolamento n. 211/2011, esuli manifestamente dall'ambito della competenza in forza della quale la Commissione può presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati, che quest'ultima è legittimata a rifiutare la registrazione di tale proposta di ICE a titolo dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di detto regolamento (sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 50).
- 55 È dunque alla luce di tali principi che si deve esaminare se il Tribunale abbia commesso un errore di diritto nel considerare, sulla base delle valutazioni effettuate ai punti da 72 a 89 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva potuto giustamente ritenere che gli articoli da 174 a 178 TFUE non consentissero, al pari di altre disposizioni di tale Trattato, l'adozione dell'atto proposto e che tale istituzione era quindi legittimata a rifiutare la registrazione di detta proposta.
- 56 In proposito va rilevato, anzitutto, che dalla proposta di ICE controversa, quale descritta in modo più dettagliato, segnatamente, nei punti 3 e da 5 a 8 della sentenza impugnata, risulta che l'obiettivo di tale proposta era garantire che, mediante l'adozione dell'atto proposto, l'Unione, nell'ambito della sua politica di coesione, prestasse particolare attenzione alle «regioni a minoranza nazionale», vale a dire alle regioni le cui caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche differiscono da quelle delle regioni circostanti. In particolare, si era quindi chiesto all'Unione di adottare, sul fondamento, segnatamente, degli articoli da 174 a 178 TFUE, misure di sostegno, di preservazione o di sviluppo a favore di siffatte regioni, o, quantomeno, di tener maggiormente conto di queste ultime, che, ad avviso degli organizzatori, sono spesso svantaggiate rispetto alle regioni circostanti.
- 57 Per quanto concerne l'esame che il Tribunale ha effettuato nel caso di specie per verificare se gli articoli da 174 a 178 TFUE potessero costituire basi giuridiche a tal fine, occorre rilevare, in primo luogo, che il Tribunale, in particolare ai punti 81, 85 e 87 della sentenza impugnata, ai quali fa riferimento il primo motivo di impugnazione, ha trattato tale questione essenzialmente come una valutazione dei fatti e degli elementi di prova, facendo ricadere a tal proposito l'onere probatorio sui ricorrenti.
- 58 Pertanto, dopo aver dichiarato, al punto 80 della sentenza impugnata, che l'argomento dei ricorrenti al riguardo si basava su affermazioni che non erano state in alcun modo suffragate né, a fortiori, dimostrate, il Tribunale, da un lato, al punto 81 della sentenza impugnata, ha constatato che i ricorrenti non avevano dimostrato che l'attuazione della politica di coesione dell'Unione, tanto da parte dell'Unione quanto da parte degli Stati membri, minacciasse le caratteristiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale.
- 59 Dall'altro lato, al punto 85 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato 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.
- 60 Orbene, così ragionando, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.
- 61 Va osservato, anzitutto, che la questione se la misura proposta nel contesto di un'ICE rientri nella competenza della Commissione a 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

n. 211/2011, costituisce, a prima vista, non una questione di fatto o di valutazione delle prove soggetta, come tale, alle norme in materia di onere probatorio, bensì, essenzialmente, una questione di interpretazione e di applicazione delle disposizioni dei trattati in questione.

- 62 Pertanto, quando è investita di una domanda di registrazione di una proposta di ICE, la Commissione non è chiamata a verificare, in tale fase, se la prova di tutti gli elementi di fatto invocati sia fornita né se la motivazione sottesa alla proposta e alle misure proposte sia sufficiente. Essa deve limitarsi a esaminare, ai fini della valutazione dell'osservanza della condizione di registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, se, da un punto di vista oggettivo, siffatte misure, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati.
- 63 Ne consegue che, avendo considerato che i ricorrenti erano tenuti a dimostrare la sussistenza, nel caso di specie, delle condizioni per l'adozione dell'atto proposto sul fondamento degli articoli 174, 176, 177 e 178 TFUE, il Tribunale, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi da 35 a 38 e da 57 a 61 delle sue conclusioni, ha interpretato erroneamente la condizione di registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e la ripartizione dei compiti tra gli organizzatori di un'ICE e la Commissione nell'ambito della corrispondente procedura di registrazione.
- 64 Infatti, una premessa del genere non può essere conforme ai principi, ricordati ai punti 53 e 54 della presente sentenza, secondo cui la Commissione, investita di una proposta di ICE, è tenuta ad interpretare e ad applicare detta condizione di registrazione in modo da assicurare un facile accesso all'ICE e può rifiutare la registrazione di tale proposta solo se quest'ultima esula manifestamente dall'ambito della sua competenza (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punti 49 e 50).
- 65 In secondo luogo, nella misura in cui i ricorrenti contestano al Tribunale, più specificamente, il fatto di aver adottato, in particolare al punto 86 della sentenza impugnata, un'interpretazione erranea dell'articolo 174 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE, si deve rilevare che, ai punti da 85 a 89 della sentenza impugnata, il Tribunale ha esaminato, in sostanza, la questione se le regioni cui fa riferimento la proposta di ICE controversa, vale a dire le regioni a minoranza nazionale, possano, tenuto conto delle loro caratteristiche, essere considerate come regioni ai sensi dell'articolo 174 TFUE ed essere quindi oggetto di misure nell'ambito della politica di coesione dell'Unione adottate a norma di detta disposizione.
- 66 In tale contesto, dopo aver esaminato, più in particolare, se dette caratteristiche, di natura etnica, culturale, religiosa o linguistica, rientrassero nella nozione di «svantaggio demografico grave e permanente», ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE, il Tribunale, al punto 89 della sentenza impugnata, ha risposto in senso negativo a tale questione.
- 67 Al punto 86 della sentenza impugnata, il Tribunale ha segnatamente considerato che né la formulazione dell'articolo 174, terzo comma, TFUE né il diritto derivato consentivano di dedurre che detta nozione «po[tesse] includere le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale».
- 68 Al riguardo, è vero che l'articolo 174 TFUE descrive in termini generali gli obiettivi della politica di coesione dell'Unione e conferisce a quest'ultima un ampio potere discrezionale in merito alle azioni che essa può intraprendere in materia di coesione economica, sociale e territoriale, tenuto conto di una concezione ampia delle regioni che possono essere interessate da tali azioni.
- 69 In particolare, l'elenco, che figura all'articolo 174, terzo comma, TFUE, delle regioni «che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» ha carattere indicativo, e non esaustivo, come evidenzia l'utilizzo dei termini «tra le regioni interessate» e «quali le» in tale disposizione.

- 70 Tuttavia, al pari di quanto rilevato dal Tribunale ai punti 87 e 89 della sua sentenza, non si può considerare che le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale costituiscano sistematicamente, per lo sviluppo economico, uno svantaggio rispetto alle regioni circostanti.
- 71 Ne consegue che, avendo escluso, ai punti da 85 a 89 della sentenza impugnata, che una regione a minoranza nazionale possa sistematicamente far parte, alla luce delle sue caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche, delle «regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici», ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE, il Tribunale ha interpretato correttamente la nozione di «regione interessata» che figura in tale disposizione e, pertanto, non ha commesso un errore di diritto al riguardo.
- 72 Dall'insieme dei suesposti rilievi emerge che, avendo considerato che, ai fini della registrazione della proposta di ICE controversa, i ricorrenti erano tenuti a dimostrare che la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 fosse soddisfatta, il Tribunale ha commesso un errore di diritto.
- 73 Pertanto, si deve accogliere l'impugnazione e, di conseguenza, annullare la sentenza impugnata, senza che sia necessario esaminare inoltre gli altri argomenti dedotti a sostegno dei primi tre motivi né gli altri motivi dell'impugnazione. Del pari, non occorre pronunciarsi sulla ricevibilità o sulla fondatezza dei motivi nuovi che i ricorrenti hanno chiesto di dedurre.

Sulla controversia in primo grado

- 74 Ai sensi dell'articolo 61, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, quando la Corte annulla la decisione del Tribunale, essa può statuire definitivamente sulla controversia, qualora lo stato degli atti lo consenta, oppure rinviare la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.
- 75 Nella specie, lo stato degli atti consente la decisione della causa.
- 76 Dalla constatazione effettuata al punto 72 della presente sentenza risulta, in particolare, che il motivo di ricorso dei ricorrenti, relativo al fatto che la Commissione, rifiutando di registrare la proposta di ICE controversa, ha violato l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, è fondato.
- 77 Pertanto, la decisione controversa dev'essere annullata.

Sulle spese

- 78 Ai sensi dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione è accolta e la Corte statuisce definitivamente sulla controversia, essa statuisce sulle spese.
- 79 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, di tale regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 80 Poiché la Commissione è rimasta soccombente, occorre condannarla alle spese relative ai procedimenti di primo grado e di impugnazione, conformemente alla domanda dei ricorrenti.
- 81 A termini dell'articolo 184, paragrafo 4, del medesimo regolamento, le parti intervenienti sopportano le proprie spese.

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

- 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, relativa alla domanda di registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali», è annullata.**
- 3) **La Commissione europea è condannata alle spese relative ai procedimenti di primo grado e di impugnazione.**
- 4) **L'Ungheria, la Romania e la Repubblica slovacca sopportano le proprie spese.**

Firme