

L'Associazione Italiana degli Studiosi di Diritto dell'Unione Europea (AISDUE) si propone di approfondire lo studio e di diffondere la conoscenza degli aspetti giuridici del processo di integrazione europea, nonché di favorire la collaborazione scientifica e la rappresentanza accademica degli studiosi del diritto dell'Unione europea presso le istituzioni e gli organismi, nazionali ed europei, competenti. Proprio in funzione di tale obiettivo gli studiosi riuniti nell'Associazione intendono valorizzare le peculiarità proprie del diritto dell'Unione europea, anche con riferimento sia alla formazione accademica e professionale, sia alla valutazione della ricerca e alla selezione dei docenti e dei ricercatori.

euro 30,00

ISBN 979-12-5976-320-4



9 791259 763204

in copertina: V.A. Serov, Il Ratto d'Europa, 1910

QUADERNI AISDUE



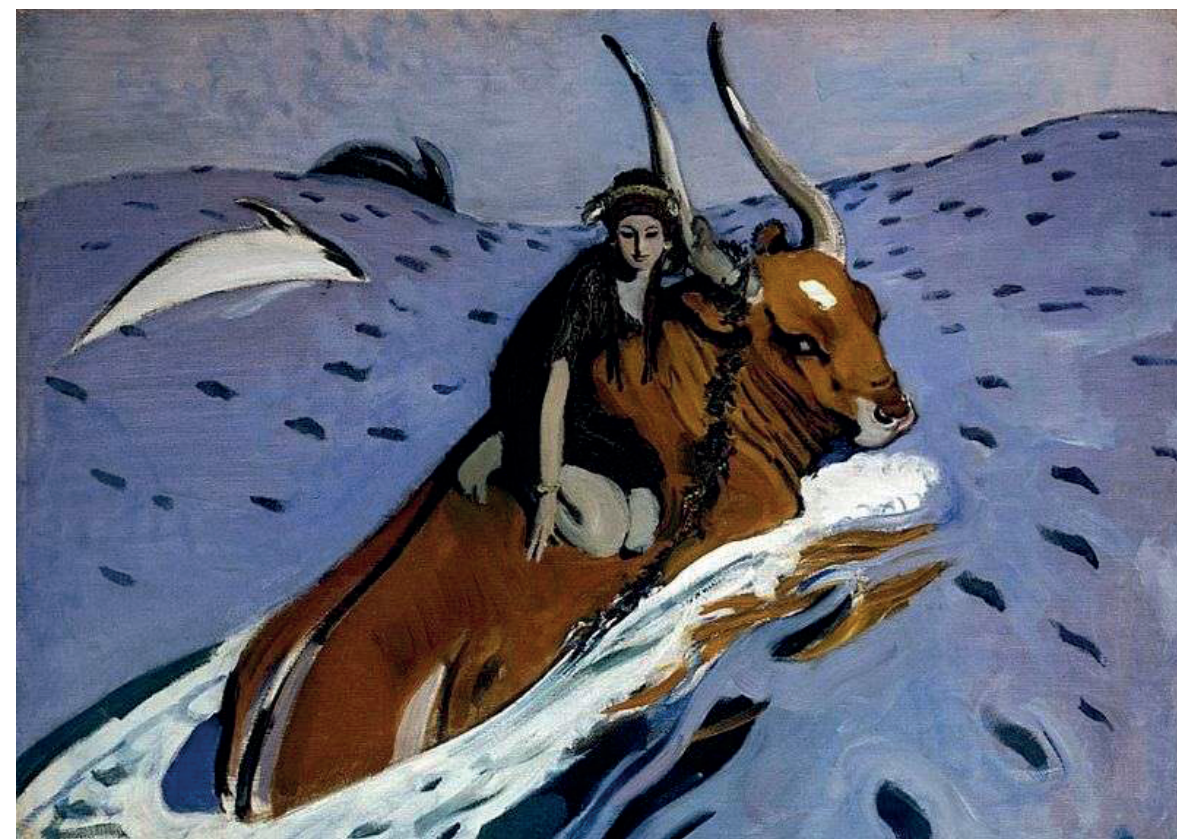
I
2022



QUADERNI AISDUE

I/2022

Editoriale Scientifica



ASSOCIAZIONE ITALIANA DEGLI STUDIOSI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Organi dell'Associazione

Presidente: Antonio Tizzano

Segretario generale: Patrizia De Pasquale

Consiglio direttivo:

Antonio Tizzano (presidente), Patrizia De Pasquale (segretario generale),
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Collegio dei garanti:

Giandonato Caggiano, Paolo Mengozzi,
Bruno Nascimbene, Ennio Triggiani

Quaderni AISDUE

Comitato scientifico:

Antonio Tizzano, Patrizia De Pasquale,
Pietro Manzini, Paola Mori, Francesco Rossi Dal Pozzo,
Lorenzo Schiano di Pepe, Fabio Spitaleri

Comitato editoriale Quaderni AISDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Andrea Circolo, Angela Correra, Giulia D'Agnone, Benedetta Minucci

Comitato editoriale BlogDUE:

Patrizia De Pasquale e Fabio Spitaleri (coordinatori),
Mario Barbano, Andrea Circolo, Erika Colombo, Angela Correra,
Giulia D'Agnone, Alessandra Favi, Rosario Federico, Federica Ferrari,
Federico Ferri, Elena Gualco, Sarah Lattanzi, Claudia Massa,
Benedetta Minucci, Emmanuel Pagano, Martina Previatello,
Enrico Tinti, Alessia Voinich, Laura Zoboli

QUADERNI AISDUE

2022/1

Editoriale Scientifica
Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-320-4
ISSN 2723 9969

INDICE

Introduzione di ANTONIO TIZZANO 11

Articoli

DONATI F., Un nuovo scontro sullo Stato di diritto e sull'indipendenza della magistratura nell'Unione europea, 9 febbraio 2022; 15

LAZZERINI N., La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come "grimaldello" e come "ponte", 26 marzo 2022; 23

PACE L. F., L'inapplicabilità della nozione di "sovranità" all'ordinamento giuridico dell'Unione europea: motivi teorici e pratici. L'Unione quale soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo, 12 gennaio 2022; 37

SCHEPISI C., *L'enforcement del Digital Markets Act*: perché anche i giudici nazionali dovrebbero avere un ruolo fondamentale, 17 gennaio 2022; 49

Note e commenti

DAMATO A., Mandato d'arresto europeo e diritti fondamentali: le ordinanze n. 216/2021 e n. 217/2021 della Corte costituzionale, 22 gennaio 2022; 67

DE STEFANI S., Il rinvio pregiudiziale e l'atteggiamento "ondivago" del Consiglio di Stato, 11 aprile 2022; 79

EROICO F., La proposta di direttiva della Commissione europea per rafforzare la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale, 6 marzo 2022; 93

NADDEO G., Recesso dall'Unione e *status* di cittadino europeo: note a margine delle conclusioni dell'Avvocato generale Collins, 15 aprile 2022; 111

RIZZO A., La sentenza della Corte costituzionale sul Reddito di cittadinanza: una critica di merito e "di metodo", 21 marzo 2022; 127

ZUDDAS E., La Corte di giustizia chiarisce il perimetro applicativo del c.d. *test Bronner*, 31 marzo 2022; 135

BlogDUE

TIZZANO A., Trent'anni dal Trattato di Maastricht, 11 febbraio 2022;	147
ALBERTI J., Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21, 17 marzo 2022;	161
BARBANO M., Le sanzioni dell'Unione europea alla Federazione Russa per il conflitto in Ucraina. Primo inquadramento e principali conseguenze per il settore aeronautico e aerospaziale, 16 marzo 2022;	169
BERGAMASCHI N., Il diritto UE ha un problema con la Convenzione ICSID? Gli Stati membri tra Scilla (Micula) e Cariddi (Achmea), 26 aprile 2022;	179
CASOLARI F., L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea, 22 marzo 2022;	189
COLOMBO E., Come utilizzare bene i margini di manovra lasciati agli Stati membri dalla direttiva qualifiche? Estendendo ai familiari il riconoscimento della protezione internazionale, 14 gennaio 2022;	201
COLOMBO E., Il Consiglio adotta la decisione di esecuzione della direttiva sulla concessione della protezione temporanea: lo strumento più adatto per far fronte all'afflusso massiccio di sfollati ucraini, 10 marzo 2022;	209
CORRERA A., Il giudice nazionale deve disattendere qualsiasi prassi giurisdizionale interna che pregiudichi la sua facoltà di interrogare la Corte di giustizia, 12 gennaio 2022;	219
DE PASQUALE P., Finale di partita per il principio del <i>ne bis in idem</i> ? Breve nota alle sentenze <i>bpost</i> e <i>Nordzucker e a.</i> , 22 aprile 2022;	229
DI COMITE V., Il parere 1/19 sulla conclusione della Convenzione di Istanbul a nome dell'Unione e la questione della legittimità della prassi del "comune accordo" tra Stati membri, 13 gennaio 2022;	241
EROICO F., Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia, 6 aprile 2022;	251
FEDERICO R., Il ritorno delle "competenze esclusive" degli Stati membri nel controllo sugli aiuti di Stato?, 1° febbraio 2022;	261
FERRI F., <i>Lost in Translation?</i> Recenti spunti della giurisprudenza UE su <i>status</i> di rifugiato, mutua fiducia e diritti fondamentali, 22 marzo 2022;	269

- FIENGO G., *Test di proporzionalità e perdita della cittadinanza dell'Unione: l'ipotesi della revoca di una garanzia di naturalizzazione*, 6 febbraio 2022; 279
- FIORAVANTI C., *La Strategia dell'Unione europea per l'Artico fra conservazione delle risorse biologiche marine nell'era del riscaldamento globale, relazioni con Stati terzi e tutela dei diritti delle popolazioni indigene*, 5 marzo 2022; 285
- FIorentini A., BULAND E., *The day after the CoFoE: is the EU ready for a revision of the Treaty?*, 13 gennaio 2022; 295
- GUALCO E., *Habemus Pancharevo – A new chapter of the EU citizenship fairy-tale*, 22 marzo 2022; 301
- IANNUCELLI P., *La sentenza Randstad, ovvero la Corte di giustizia si accontenta (apparentemente) di fare l'arbitro in casa sua*, 8 febbraio 2022; 309
- IZZO S., *Unione europea e Bielorussia tra misure restrittive e gestione dei flussi migratori*, 7 gennaio 2022; 323
- KOMPATSCHER A., *Family allowances only for long-term residents? CJEU and Italian Constitutional Court rule that childbirth and maternity allowances cannot depend on discriminative criteria of long-term residence* 333
- LATTANZI S., *Il Consiglio sanziona “la propaganda del Cremlino” e sospende le attività di diffusione dell'agenzia di informazione Sputnik e del canale RT/Russia Today*, 7 aprile 2022; 343
- MAFFEO A., *ICE: impugnabile la decisione della Commissione di registrare una proposta. Note a margine della sentenza nel caso Romania c. Commissione, causa T-495/19*, 5 gennaio 2022; 353
- MASSA C., *Proposta di regolamento sulla pubblicità politica nell'UE: più trasparenza e meno targeting*, 1° febbraio 2022; 363
- MENGOZZI P., *La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia OPAL della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l'Unione e la Russia*, 30 marzo 2022; 373
- MORGESE G., *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, 9 marzo 2022; 381
- MORI P., *La Corte di giustizia conferma la legittimità del regolamento sulla condizionalità finanziaria. L'Italia, unico tra gli Stati fondatori, non interviene*, 17 febbraio 2022; 391

PAGANO E., Brevi note sulle sentenze relative al regolamento condizionalità, 5 aprile 2022;	395
PERILLO E., Il rispetto dello “Stato di diritto europeo” alla luce delle sentenze Ungheria e Polonia sulla clausola di condizionalità finanziaria. Quali prospettive?, 16 marzo 2022;	407
PULVIRENTI R., <i>Extradition from Ireland to the UK: the first judgment on the effects of Brexit</i> , 3 aprile 2022;	415
RUCCIA N., <i>Il Next Generation EU: solo luci o anche ombre?</i> , 10 marzo 2022;	423
SPITALERI F., Le finalità dell’obbligo di rinvio pregiudiziale: brevi riflessioni a margine della sentenza <i>Consorzio Italian Management</i> , 25 gennaio 2022;	431
TERMINIELLO L.a, La sentenza <i>Sped-Pro c. Commissione</i> : i valori comuni dell’Unione europea a presidio della tenuta del sistema di applicazione delle regole antitrust contro la crisi dello Stato di diritto, 17 marzo 2022;	439
TINTI E., Stabilimenti balneari e instabilità del giudicato: considerazioni sulla pronuncia dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato alla luce del principio del primato, 10 gennaio 2022;	451
TRIGGIANI E., La “nostra” Europa contro la guerra, 20 aprile 2022;	459
VOINICH A., La nuova “Carta blu”: una disciplina più dettagliata e maggiori (ma non troppi) diritti basteranno ad attrarre nuovi talenti nell’Unione?, 18 febbraio 2022;	469
ZOBOLI L., Verso l’approvazione del DSA: “Dimmi che piattaforma sei...”, 31 gennaio 2022.	479

ICE: IMPUGNABILE LA DECISIONE DELLA COMMISSIONE
DI REGISTRARE UNA PROPOSTA.
NOTE A MARGINE DELLA SENTENZA
NEL CASO ROMANIA C. COMMISSIONE, CAUSA T-495/19

ADRIANO MAFFEO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La questione della ricevibilità del ricorso. – 3. La valutazione del merito. – 4. Conclusioni.

1. Il contenzioso in tema di ICE si è recentemente arricchito di un nuovo tassello con la sentenza pronunciata dal Tribunale il 10 novembre 2021 nel caso T-495/19, *Romania c. Commissione*.

La causa si mostra interessante sotto diversi profili.

In primis, infatti, a differenza dei precedenti giurisprudenziali in materia, oggetto di contestazione questa volta non era la mancata registrazione di una proposta di iniziativa legislativa ovvero la scelta della Commissione di non dar seguito alla presentazione di una proposta all’esito della positiva conclusione dell’*iter* di raccolta delle sottoscrizioni, bensì, all’opposto, la decisione con cui la Commissione, al termine della valutazione sommaria richiesta dall’art. 4 del regolamento 211/2011, aveva ritenuto di registrare la proposta avanzata dal comitato dei cittadini.

A ciò si aggiunge, inoltre, che a contestare la decisione della Commissione sia stato uno Stato membro, la Romania.

Infine, a rendere ulteriormente interessante il caso di specie è che la contestata decisione della Commissione (decisione 2019/721) era in realtà intervenuta all’esito della definizione del contenzioso che aveva portato all’annullamento dell’iniziale diniego di registrazione della medesima iniziativa dei cittadini (sentenza della Corte del 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, *Izsás e Dabis c. Commissione*).

Partendo da tali premesse, nel presente contributo si intende quindi operare una disamina della recente pronuncia con cui il Tribunale, esprimendosi sulla ricevibilità del ricorso, ha avuto la possibilità di fornire degli ulteriori chiarimenti circa la portata dell’istituto partecipativo dei cittadini

* RTD-B in Diritto dell’Unione europea e docente di Contenzioso dell’Unione europea nell’Università di Napoli “Federico II”.

nonché precisare, per la prima volta, la natura della decisione adottata dalla Commissione nella fase di registrazione di un'ICE e la sua impugnabilità *ex art. 263 TFUE*.

2. Nel caso di specie la valutazione della ricevibilità del ricorso, per quanto valutabile d'ufficio da parte del giudice UE, è stata indirettamente sollecitata dal medesimo Stato ricorrente che, nel proprio ricorso *ex art. 263 TFUE*, ha espressamente affrontato la questione dell'impugnabilità della decisione della Commissione.

È, infatti, sulla scorta dei rilievi della Romania che il Tribunale ha sollecitato anche la Commissione e l'Ungheria, intervenuta a sostegno delle conclusioni dell'istituzione, a soffermarsi, in occasione dell'udienza di discussione, sulla questione della ricevibilità del ricorso (cfr. punto 22).

Dalla pronuncia si ricava che non è stata messa in dubbio la proponibilità da parte di uno Stato di un ricorso per l'annullamento di un atto delle istituzioni, che prescinde dalla dimostrazione di un proprio specifico interesse ad agire (punto 34), quanto piuttosto la natura dell'atto e, quindi, la sua impugnabilità.

Da un lato, infatti, la ricorrente Romania, sostenuta sul punto dall'Ungheria, ha affermato l'idoneità della decisione con cui la Commissione procede alla registrazione di un'ICE a produrre effetti giuridici e, per tale via, l'impugnabilità *ex art. 263 TFUE* del provvedimento.

Di contro, la Commissione ha sostenuto l'inidoneità della decisione a produrre effetti giuridici ritenendo la stessa assimilabile ad un mero atto preparatorio, rientrando in una "prima fase" di un procedimento complesso quale quello dell'ICE (cfr. punto 29).

La Commissione, quindi, riprendendo un approccio elaborato già in altre fattispecie relative al contenzioso in materia di aiuti di Stato (sentenze della Corte del 22 giugno 2000, causa C-147/96, *Paesi Bassi c. Commissione*, punto 25; del 28 gennaio 2004, causa C-164/02, *Paesi Bassi c. Commissione*, punto 13; sentenza del Tribunale del 21 maggio 2010, cause riunite C-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04, *Francia e a. c. Commissione*, punto 103), ha messo in discussione l'idoneità dell'atto a produrre, in ragione del suo contenuto, effetti giuridici. Come infatti, una decisione di autorizzazione di un regime di aiuti previamente notificato non è da ritenersi atto suscettibile di determinare effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi dello Stato interessato alla concessione della misura, e ciò quand'anche nella motivazione dovessero essere riportate delle argomentazioni ritenute potenzialmente negative – atteso che solo il dispositivo

può produrre effetti pregiudizievoli, potendo, al contrario, gli argomenti adottati dall'istituzione essere sottoposti al sindacato di legittimità solo qualora, in quanto motivazione di un atto recante pregiudizio, costituiscano il fondamento necessario del dispositivo di tale atto – allo stesso modo una decisione di registrazione di un'ICE, a differenza di quella di rigetto, non avrebbe potuto determinare alcun effetto giuridico.

In tale prospettiva – secondo l'istituzione resistente – la Corte avrebbe dovuto dichiarare il ricorso irricevibile atteso che, anche nell'ipotesi di un annullamento della decisione, la Commissione non sarebbe stata tenuta ad adottare alcun provvedimento al fine di dare esecuzione alla sentenza, confermando in tal modo la circostanza dell'inidoneità dell'atto impugnato a determinare effetti giuridici potenzialmente pregiudizievoli. La registrazione di un'ICE, infatti, non rende in alcun modo prevedibile l'esito del procedimento, peraltro soggetto all'alea del mancato raggiungimento del milione di sottoscrizioni, né vincola in alcun modo la Commissione a far proprie le richieste avanzate dal comitato dei cittadini con la richiesta di registrazione.

La posizione della Commissione sembra, tuttavia, incorrere in una non corretta valutazione del procedimento di iniziativa dei cittadini.

Oltre alle valutazioni compiute dal Tribunale, di cui si dirà *infra*, circa l'idoneità della decisione a legittimare la messa in atto da parte del comitato organizzatore di tutta una serie di attività connesse alla raccolta delle sottoscrizioni e alla (eventuale, in caso di raggiungimento del milione di dichiarazioni di sostegno) instaurazione di un dialogo con le istituzioni, ricavando da ciò la produttività di effetti giuridici, occorre rilevare che, l'adesione alla teoria della Commissione e la conseguente affermazione della inoppugnabilità della decisione rischierebbe di determinare conseguenze negative anche per la generale percezione della partecipazione dei cittadini alla definizione delle priorità dell'UE e della partecipazione democratica in generale.

Qualora, infatti, dovesse essere registrata un'ICE nell'erronea valutazione da parte della Commissione che l'atto richiesto rientri tra le sue competenze a presentare una proposta di atto legislativo, si correrebbe il rischio di determinare a livello europeo un dibattito, con il coinvolgimento di cittadini europei, su temi rispetto ai quali risulterebbe irrealizzabile qualsivoglia iniziativa dell'Unione. Per quanto la Commissione potrebbe (e dovrebbe), adottando la comunicazione di cui all'art. 10 del regolamento 211/2011, spiegare le ragioni di un mancato seguito alla richiesta di presentazione di una proposta di atto legislativo sulla scorta della dimostrazione

di un'assenza di competenze, si rischierebbe comunque di rafforzare nell'opinione pubblica una distorta informazione circa l'inattività dell'Unione con ricadute negative in termini di percezione del coinvolgimento democratico e mortificazione dell'obiettivo partecipativo alla base dell'istituto dell'ICE.

Ciò detto, la valutazione del Tribunale prende le mosse dalla valorizzazione dei diversi soggetti coinvolti nel procedimento dell'ICE per giungere alla conclusione della produttività da parte della decisione di registrazione di effetti vincolanti per ciascuno di essi.

Con riferimento ai cittadini promotori dell'ICE, infatti, l'organo giurisdizionale dell'UE evidenzia come solo all'esito del positivo superamento dello scoglio della registrazione sarà possibile avviare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno e, eventualmente, raggiunto il milione, procedere alla formale presentazione alla Commissione attivando i successivi *step* disciplinati dall'art. 10 del regolamento 211/2011, culminanti con l'adozione da parte della Commissione di una comunicazione contenente l'illustrazione delle iniziative che intende adottare ovvero le ragioni per le quali dovesse ritenere di non agire.

L'avvio di questo procedimento, però, determina anche degli effetti speculari per le istituzioni coinvolte nel procedimento dell'ICE: da una parte, infatti, la Commissione sarà tenuta a valutare le richieste formulate dal comitato organizzatore e prendere posizione su di esse; dall'altra, anche il Parlamento sarà tenuto ad offrire ai cittadini promotori l'opportunità di presentare la propria iniziativa in una audizione pubblica, di fatto dando loro la possibilità di condizionare l'agenda delle istituzioni UE.

Il Tribunale evidenzia, inoltre, come la registrazione di una proposta di ICE sia produttiva di effetti anche per le autorità degli Stati membri, le quali saranno tenute al compimento di una serie di attività, tra cui il controllo e la certificazione delle sottoscrizioni raccolte, operazioni indispensabili perché l'*iter* dell'ICE possa ritenersi positivamente concluso e l'iniziativa formalmente presentata alla Commissione per le operazioni successive.

Sulla scorta di tali rilievi il Tribunale giunge a rigettare le argomentazioni della Commissione circa l'assenza di effetti giuridici vincolanti derivanti dalla contestata decisione di registrazione dell'ICE.

Allo stesso modo, l'organo giurisdizionale dell'UE, attraverso il richiamo della giurisprudenza della Corte in materia e, in particolare, della decisione intervenuta nel caso C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*, ha rigettato la ricostruzione della Commissione volta a qualificare la registra-

zione dell'ICE come un atto preparatorio rientrante in un procedimento complesso culminante nella comunicazione *ex art. 10* del regolamento 211/2011.

Se, infatti, il particolare valore aggiunto del meccanismo dell'ICE deve essere rinvenuto non già nella certezza del suo esito – atteso che la Commissione ben potrà optare per non presentare alcuna iniziativa legislativa – bensì nelle possibilità e nelle opportunità di creare ed accedere ad un dibattito politico tra i cittadini dell'Unione, ne consegue che già la fase di raccolta delle sottoscrizioni, immediatamente conseguente alla decisione di registrazione dell'ICE, costituisce di per sé una fase autonoma del procedimento.

Come sottolineato dal Tribunale, infatti, è proprio nel corso della campagna di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, della eventuale successiva riunione con la Commissione e dell'audizione presso il Parlamento che si realizza il detto dibattito e si concretizza la partecipazione dei cittadini (punto 51).

Pertanto, intervenendo tale confronto ben prima dell'adozione da parte della Commissione della comunicazione di cui all'art. 10 del regolamento 211/2011, in modo pienamente condivisibile il Tribunale ha rigettato le argomentazioni della Commissione relativamente alla ricevibilità del ricorso introdotto dalla Romania.

A ben vedere, la valutazione del Tribunale si mostra in linea anche con la giurisprudenza affermatasi nel contenzioso relativo agli aiuti di Stato. In tale contesto, infatti, è stata ad esempio ritenuta impugnabile la decisione di avvio del procedimento di indagine formale ai sensi dell'art. 108 TFUE relativamente ad una misura non notificata ed in corso di esecuzione, e ciò nonostante essa risulti essere solo il primo atto di un complesso procedimento che si concluderà, poi, con una valutazione di rilevanza ai sensi dell'art. 107 TFUE e di compatibilità dell'aiuto (cfr. sentenza del Tribunale del 16 ottobre 2014, causa T-517/12, *Alro c. Commissione*). Ed infatti, a differenza del caso in cui la misura oggetto di controllo non sia più in corso di esecuzione, l'avvio di una indagine formale ha inevitabilmente come effetto immediato l'obbligo per lo Stato di sospendere l'applicazione dell'aiuto (sentenza della Corte del 9 ottobre 2001, causa C-400/99, *Italia c. Commissione*) e per le autorità giurisdizionali nazionali di adottare tutti i provvedimenti necessari al fine di trarre le conseguenze di un'eventuale violazione dell'obbligo di sospendere l'esecuzione di detta misura (cfr. ordinanza del Tribunale dell'8 dicembre 2015, causa T-673/14, *Italia c. Commissione*).

3. Se la Commissione è risultata soccombente sulla questione della ricevibilità del ricorso diverso è stato, invece, l'esito del merito.

Il Tribunale, infatti, ha rigettato le diverse censure sollevate dalla Romania la quale, *in primis*, contestava la violazione dell'obbligo di motivazione della decisione impugnata da parte dell'istituzione.

A sostegno di tale posizione lo Stato membro adduceva che, a fronte dell'ampia discrezionalità circa l'interpretazione della condizione di cui all'art. 4, par. 2, lett. b) del regolamento 211/2011, l'obbligo di motivazione degli atti di cui all'art. 296 TFUE avrebbe imposto alla Commissione di argomentare in modo più rigoroso la propria decisione anche alla luce della circostanza che in precedenza aveva rifiutato la registrazione di una analoga iniziativa ritenendo non sussistente la propria competenza a presentare una proposta legislativa.

In effetti, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia si ricava un collegamento diretto tra la discrezionalità di cui gode l'istituzione e l'obbligo di motivazione su di essa gravante di guisa che maggiore è la discrezionalità di cui dispone maggiore dovrà essere il rigore della motivazione, la quale non potrà limitarsi alla mera indicazione dei fattori analizzati, ma dovrà anche contenere la valutazione del loro impatto. È da tali elementi, infatti, che potrà essere realizzato l'imprescindibile controllo di legalità da parte del giudice sia sotto il profilo dell'esattezza materiale degli argomenti adottati – anche alla luce delle allegazioni delle parti – che della coerenza delle conclusioni e delle scelte cui l'istituzione è pervenuta con le argomentazioni utilizzate (cfr. sentenza della Corte del 15 febbraio 2005, causa C-12/03, *Commissione c. Tetra Laval*).

Come, infatti, precisato dall'Avvocato generale Kokott nel caso C-413/06 P, *Bertelsmann e Sony Corporation of America c. Impala*, quando l'istituzione dispone di un elevato potere discrezionale “è di fondamentale importanza il rispetto nei procedimenti amministrativi delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico comunitario. Fra queste garanzie si annovera in particolare l'obbligo di motivare la decisione in modo sufficiente”.

Nel caso di specie, tuttavia, la Romania ha erroneamente ritenuto sussistente un ampio margine di discrezionalità da parte della Commissione nella valutazione della circostanza della non manifesta insussistenza della propria competenza ai sensi dell'art. 4 del regolamento 211/2011. Come, infatti, rilevato dal Tribunale in un altro procedimento avente ad oggetto sempre l'impugnazione da parte della Romania di un'altra decisione di registrazione di ICE vertente anch'essa in materia di politiche di coesione, caso

T-391/17, *Romania c. Commissione*, l'istituzione, nella fase della registrazione, non dispone affatto di un ampio margine di discrezionalità.

I giudici dell'Unione, infatti, attraverso un'interpretazione letterale dell'art. 4 del regolamento 211/2011 e, in particolare, dell'utilizzo dell'indicativo presente ("registra") e non già di una formulazione possibilista (del tipo "può registrare") sono giunti ad escludere la sussistenza di un potere discrezionale della Commissione, la quale potrà quindi rifiutare la registrazione solo laddove la proposta di ICE esuli "manifestamente" dalle proprie competenze.

Tale conclusione, per quanto sia sottoposta a controllo della Corte, essendo pendente l'impugnazione (causa C-899/19 P), si mostra pienamente compatibile con quanto affermato dalla massima giurisdizione dell'UE nel già citato caso C-420/16 P, *Izsás e Dabis c. Commissione* in cui è stato evidenziato che l'interpretazione e l'applicazione della condizione di registrazione di cui all'art. 4, par. 2, lett. b), deve avvenire in modo da assicurare un facile accesso all'ICE.

A ciò si aggiunge che l'impugnata decisione è stata adottata dall'istituzione in seguito alla sentenza con cui i giudici UE avevano annullato non solo la decisione del Tribunale che in un primo momento aveva ritenuto valido il rifiuto di registrazione dell'ICE (sentenza del Tribunale del 10 maggio 2016, causa T-529/13, *Izsás e Dabis c. Commissione*) ma anche la decisione della Commissione la quale, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 264 TFUE era di fatto tenuta a trarre tutte le conseguenze dalla statuizione della Corte.

Conseguentemente, avendo la sentenza del 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, *Izsás e Dabis c. Commissione* evidenziato la possibilità di qualificare le differenze linguistiche come potenzialmente rientranti negli "svantaggi" di cui all'articolo 174, terzo comma, TFUE, che comportano un obbligo di rivolgere "un'attenzione particolare" a una determinata regione – essendo l'elenco contenuto in tale norma meramente indicativo e non esaustivo – correttamente la Commissione con la decisione impugnata dalla Romania ha ritenuto di poter registrare l'ICE individuando nell'art. 177 TFUE una possibile base giuridica del proprio intervento, peraltro evidenziando in un considerando i limiti della propria competenza.

Ed infatti, la valutazione richiesta all'istituzione in questa fase attiene ad una interpretazione meramente giuridica degli elementi restando esclusa ogni considerazione di tipo fattuale (cfr. sentenza della Corte del 7 marzo 2019, causa C-420/16, *Izsás e Dabis c. Commissione*, punti 61 e 62).

Ad ogni modo, l'apprezzamento compiuto dalla Commissione nel caso

di specie è stato contestato con un separato motivo di ricorso dalla Romania.

Secondo lo Stato membro, infatti, l'obiettivo di tutela dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali potrebbe essere perseguito dall'Unione nel settore della coesione economica, sociale e territoriale (nel quale si sarebbe dovuta collocare la proposta di ICE controversa) solo nei limiti di quanto previsto dal Trattato e, pertanto, solo laddove l'azione risultasse preordinata a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo di quelle meno favorite, escludendo ogni diverso aspetto quale le caratteristiche nazionali, etniche, culturali, religiose e linguistiche.

Seguendo tale impostazione la Commissione avrebbe compiuto un errore considerando la proposta di ICE non manifestamente al di fuori delle proprie competenze anche tenuto conto delle informazioni aggiuntive fornite dai proponenti dalle quali – a parere dello Stato ricorrente – si sarebbe dovuto desumere l'impossibilità di collocare l'ICE nell'ambito delle politiche di coesione dell'UE.

Inoltre, la presenza nella decisione contestata di un *considerando* in cui espressamente l'istituzione riteneva sussistente la propria competenza “a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione” costituirebbe una “riserva” nella valutazione non compatibile con quanto previsto dal regolamento 211/2011.

Sul punto è stato di diverso avviso il Tribunale che, da un lato, partendo dalla necessità di interpretare la condizione di cui all'art. 4 par. 2, lett. b) del regolamento 211/2011 in modo da garantire facile accesso all'ICE, ha affermato che la Commissione può, se del caso, “procedere a un “inquadramento”, a una “qualificazione” o anche a una registrazione parziale della proposta di ICE in questione (...), purché rispetti l'obbligo di motivazione ad essa incombente e il contenuto di tale proposta non sia snaturato” (punto 116) in modo da conservare l'effetto utile dell'obiettivo partecipativo dei cittadini perseguito dal regolamento 211/2011.

Dall'altro, per le stesse ragioni ha ritenuto irrilevante l'argomento della “riserva” nella valutazione della Commissione addotto dalla Romania atteso che, nella fase di registrazione dell'ICE l'esistenza di dubbi e interrogativi circa la portata della competenza dell'UE non dovrebbero impedire alla Commissione di registrare una proposta di ICE essendo ogni valutazione in merito rinviata alla successiva fase conseguente al raggiungimento del milione di dichiarazioni di sostegno.

4. Tirando le fila del discorso, la decisione in commento ha sicuramente il pregio di affermare per la prima volta ed in modo esplicito l'impugnabilità della decisione con cui la Commissione procede alla registrazione di un'ICE.

In effetti prima del caso di specie non sono mancate impugnazioni di altre analoghe decisioni della Commissione, tuttavia, in nessuno dei precedenti i giudici dell'Unione si erano soffermati ad effettuare una puntuale valutazione dell'impugnabilità dell'atto *ex art. 263 TFUE*.

Il primo ricorso proposto dall'Ungheria contro una decisione della Commissione di registrazione di un'ICE (*l'ICE Wake Up Europe! Agir pour préserver le projet démocratique européen*) fu, infatti, cancellato dal ruolo per la sopraggiunta rinuncia all'azione dello Stato ricorrente (ordinanza del Tribunale del 21 ottobre 2016, causa T-50/16, *Ungheria c. Commissione*).

Nel successivo e già citato caso T-391/17, *Romania c. Commissione* in cui la ricorrente contestava la decisione di registrazione dell'ICE *Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe*, e nel quale pure era stata messa in discussione dalla Commissione la ricevibilità del ricorso, il Tribunale ha preferito, invece, per ragioni di economia processuale, invertire l'ordine dell'esame delle questioni analizzando prima il merito e, stante l'infondatezza del ricorso, decidere la causa soprassedendo sulla valutazione della ricevibilità come fatto anche in altre fattispecie (cfr. sentenze della Corte del 26 febbraio 2002, causa C-23/00 P, *Consiglio c. Boehringer*, punti 51 e 52; 23 marzo 2004, causa C-233/02, *Francia c. Commissione*, punto 26, e del Tribunale del 15 giugno 2005, causa T-171/02, *Regione autonoma della Sardegna c. Commissione*, punto 155).

La pronuncia in esame costituisce, quindi, un importante chiarimento circa la natura dell'atto con cui la Commissione procede alla registrazione di un'ICE che, risultando idoneo a determinare effetti giuridici non solo per i proponenti ma anche per le istituzioni, è da ritenersi assoggettato al controllo di legittimità da parte del giudice dell'Unione.

Indirettamente, però, l'affermata ricevibilità del ricorso ha anche il merito di definire ulteriormente il margine di apprezzamento di cui gode la Commissione nella fase di registrazione dell'ICE.

La precedente giurisprudenza relativa all'impugnazione di decisioni di rigetto di registrazione, infatti, aveva già consentito di ridimensionare l'approccio rigoroso, inizialmente sposato dalla Commissione, nella valutazione del requisito di cui all'art. 4, par. 2, lett. b) del regolamento 211/2011.

La sentenza in commento, di contro, come il lato opposto di una medesima medaglia, pur ribadendo la necessità di garantire un accesso facilitato allo strumento partecipativo, può essere anche letta come un invito all'istituzione a non allargare in modo eccessivo le maglie della disamina da compiere nella fase preliminare del procedimento dell'ICE essendo le proprie considerazioni suscettibili di controllo giurisdizionale.

La registrazione di una proposta eccessivamente "ambigua" per ciò che concerne la sussistenza della competenza della Commissione a presentare una proposta di atto legislativo potrebbe, infatti, essere oggetto di contestazione da parte, in particolare, di Stati membri che, più di tutti gli altri potenziali legittimati ad introdurre un ricorso per annullamento, potrebbero avere interesse a salvaguardare la sfera delle proprie competenze.

La sentenza in esame potrebbe in tal senso essere interpretata anche come una sorta di "richiamo alla responsabilità" della Commissione che si potrebbe intravedere in controluce anche nell'affermazione del Tribunale laddove si ammette la possibilità per l'istituzione di procedere ad un "inquadramento" o anche a una registrazione parziale dell'ICE con l'unico vincolo di aver cura che il contenuto di tale proposta non sia snaturato.

Ciò dovrebbe indurre la Commissione a operare una interpretazione bilanciata del requisito di cui all'art. 4, par. 2, lett. b) del regolamento 211/2011.

In definitiva, con questa recente pronuncia si definisce ulteriormente il perimetro di uno strumento partecipativo che, per quanto abbia riscosso – soprattutto nel periodo iniziale di operatività – e continua a riscuotere un notevole apprezzamento tra i cittadini europei, a dieci anni dalla sua entrata in vigore richiede forse ancora qualche modifica per garantire un più pieno ed efficace coinvolgimento di quest'ultimi, anche tenuto conto che nella quasi totalità delle iniziative conclusesi positivamente la Commissione non ha poi inteso dar seguito all'avvio dell'iter legislativo.

Tuttavia, tale ripensamento dell'istituto non può prescindere da una necessaria modifica dei trattati, semmai rivedendo il (quasi) monopolio di cui gode la Commissione nella presentazione di proposte legislative, che non appare più giustificato alla luce del sempre maggiore coinvolgimento dei cittadini dell'Unione nel processo di formazione delle norme.