



Adriano Maffeo*

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione. Note a margine della sentenza del 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, e delle conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 29 luglio 2019, causa C-418/18 P

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contesto fattuale dei due procedimenti. – 3. Aspetti connessi al contenzioso dell'UE: la richiesta di riapertura della fase orale del procedimento nella causa *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione* e l'impugnabilità della comunicazione della Commissione *ex art. 10 reg. 211/2011*. – 4. L'onere probatorio sussistente in capo ai proponenti nella fase di registrazione dell'ICE. – 5. Il potere discrezionale della Commissione nella fase di registrazione dell'ICE ed in quella successiva alla sua presentazione. – 6. Conclusioni.

1. La sentenza resa dalla Corte di giustizia il 7 marzo 2019 nel caso *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*¹ e le conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 29 luglio 2019 nel caso *Puppinck c.*

* Ricercatore TD in diritto dell'Unione europea presso l'Università Federico II di Napoli.

¹ Sentenza della Corte di giustizia del 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*.

*Commissione*² hanno arricchito di due ulteriori tasselli il mosaico della giurisprudenza in tema di iniziativa dei cittadini europei (ICE)³.

Entrambi i procedimenti si mostrano particolarmente interessanti nella misura in cui contribuiscono specularmente a definire, da un lato, gli oneri a carico dei proponenti di un'ICE nella fase preliminare di avvio e registrazione del procedimento e, dall'altro, a chiarire la portata della discrezionalità della Commissione, tanto nella fase di registrazione quanto in quella successiva al positivo completamento dell'*iter* procedimentale.

In effetti, con la sua propria pronuncia, la Corte, annullando in sede di *pourvoi* la sentenza con cui il Tribunale⁴ aveva ritenuto legittimo il diniego di registrazione dell'ICE da parte della Commissione⁵, sembra operare, per le ragioni che si dirà, un ridimensionamento della discrezionalità dell'istituzione nella fase di avvio del procedimento.

Le conclusioni dell'Avvocato generale, invece, intervenendo nel *pourvoi* proposto contro la sentenza del Tribunale⁶ che aveva rigettato l'impugnazione dell'atto con cui la Commissione aveva reso noto di non intendere presentare alcuna proposta di atto giuridico, consentono una più compiuta valutazione delle finalità dello strumento dell'ICE e della discrezionalità accordata all'istituzione nella seconda fase procedimentale.

Ciò detto, tralasciando aspetti più strettamente attinenti al merito di ciascuno dei casi menzionati, nei paragrafi seguenti si proverà a tracciare il perimetro degli oneri probatori gravanti sui proponenti di un'ICE nonché dei corrispondenti poteri di valutazione riconosciuti alla Commissione.

2. La causa *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione* trae origine dall'impugnazione ex art. 263 TFUE della decisione con cui la Commissione

² Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 29 luglio 2019, causa C-418/18 P, *Puppinck e a. c. Commissione*.

³ Si segnalano in particolare, le sentenze del Tribunale del 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c. Commissione*; del 19 aprile 2016, causa T-44/14, *Costantini c. Commissione*; 3 febbraio 2017, causa T-646/13, *Minority SafePack c. Commissione*; del 10 maggio 2017, causa T-754/14, *Efler c. Commissione*; del 23 aprile 2018, causa T-561/14, *One of Us e a. c. Commissione*, EU:T:2018:210; nonché l'ordinanza del 21 ottobre 2016, causa T-50/16, *Ungheria c. Commissione*; la sentenza della Corte di giustizia 12 settembre 2017, C-589/15 P, *Anagnostakis c. Commissione*.

⁴ Sentenza del Tribunale del 10 maggio 2016, causa T-529/13, *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*.

⁵ Decisione del 25 luglio 2013, C(2013) 4975 final, reperibile all'indirizzo ec.europa.eu/citizens-initiative/public/documents/1035/C_2013_4975_public.pdf.

⁶ Sentenza *One of Us*. Il caso ha assunto una denominazione differente in sede di *porvoi* in quanto in primo grado il ricorso era stato proposto oltre che dai componenti del comitato dei cittadini, i quali sono i ricorrenti anche in appello, anche dall'entità denominata *One of Us*, dal nome dell'ICE. Limitatamente al ricorso di quest'ultima il Tribunale si è espresso per l'irricevibilità.

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione

aveva negato la registrazione dell'iniziativa denominata "Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali". Tale iniziativa era intesa a far sì che la politica di coesione dell'Unione europea rivolgesse un'attenzione particolare alle regioni le cui caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche differissero rispetto a quelle delle regioni circostanti. I proponenti richiedevano, pertanto che la coesione economica, sociale e territoriale delle regioni a minoranza nazionale fosse salvaguardata, in maniera tale da non pregiudicarne un corretto sviluppo e salvaguardarne la diversità culturale.

Sulla scorta di tali premesse, invocando gli articoli da 174 TFUE a 178 TFUE, richiedevano, anche attraverso la presentazione delle "informazioni supplementari" previste dal reg. 211/2011, l'adozione di un atto che, previa definizione di regioni a minoranza nazionale, consentisse a quest'ultime la possibilità di accesso ai fondi, alle risorse e ai programmi della politica di coesione dell'Unione pari a quella delle regioni attualmente ammissibili.

La Commissione, di contro, aveva ritenuto che da «un'analisi approfondita delle disposizioni dei Trattati citate, nonché in tutte le altre basi giuridiche possibili», la proposta esulasse manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati.

Avverso tale decisione il comitato dei cittadini aveva proposto ricorso *ex art. 263 TFUE* adducendo come unico motivo, sebbene articolato in più censure, la violazione dell'art. 4, par. 2, del Regolamento 211/2011, letto anche in combinato disposto con altre disposizioni del Trattato quali gli articoli 174 e 167 TFUE.

Il Tribunale, dal canto suo, facendo leva sull'obbligo della Commissione di valutare anche le informazioni supplementari fornite dai proponenti dell'ICE all'atto della richiesta di registrazione e ritenendo che queste non avrebbero dovuto considerarsi meri esempi di proposte di provvedimenti, bensì elementi pienamente integranti la proposta, aveva rigettato la censura dei ricorrenti connessa all'errata valutazione da parte della Commissione delle informazioni supplementari⁷.

Analogamente, partendo dal rilievo che la politica di coesione dell'Unione rientra tra le competenze concorrenti e che, nell'esercitarla, le istituzioni devono rispettare l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, i giudici del Tribunale avevano altresì statuito che la Commissione aveva «correttamente considerato

⁷ Sentenza *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*, punti 50-54.

che gli articoli 174, 176 e 178 TFUE non po[tevano] costituire basi giuridiche per adottare l'atto proposto»⁸.

Per avvalorare ulteriormente le proprie conclusioni, il Tribunale aveva altresì evidenziato che i ricorrenti non avevano dimostrato né che l'attuazione della politica di coesione dell'Unione, così come realizzata sia da quest'ultima che dagli Stati membri, minacciasse le caratteristiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale⁹; né tanto meno che le caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale ostacolassero sistematicamente il loro sviluppo economico rispetto a quello delle regioni circostanti in una maniera tale da qualificare tali caratteristiche come «gravi e permanenti svantaggi demografici» ai sensi dell'art. 174 TFUE¹⁰.

Diverso da quello appena descritto e sicuramente peculiare rispetto a tutti gli altri procedimenti giurisdizionali introdotti sino ad oggi è, invece, il caso dal quale trae origine la causa *Puppinck c. Commissione* in cui ad essere contestata non era la decisione di mancata registrazione quanto piuttosto la comunicazione contenente le valutazioni della Commissione all'esito del completamento dell'iter procedimentale.

In effetti, l'ICE, denominata “*One of Us*” non solo era stata regolarmente registrata dalla Commissione ma aveva altresì concluso l'iter di raccolta delle sottoscrizioni con un numero di dichiarazioni di sostegno quasi doppio rispetto al milione necessario per il buon esito del procedimento. Nonostante l'ampio consenso riscosso dall'iniziativa, che si prefiggeva di proteggere giuridicamente la dignità, il diritto alla vita e l'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento e di porre una serie di divieti al finanziamento da parte dell'UE di attività di studio e ricerca implicanti la distruzione di embrioni, la Commissione, con la comunicazione¹¹ adottata a norma dell'art. 10 del regolamento 211/2011, aveva reso noto che non avrebbe adottato alcuna proposta in linea con le misure richieste.

In tale contesto, il Tribunale aveva rigettato il ricorso *ex art. 263 TFUE* introdotto dal comitato dei cittadini affermando che la Commissione non è tenuta a intraprendere l'azione specifica proposta dall'ICE e che tale conclusione non è messa in discussione dall'esistenza della procedura di registrazione di una proposta¹².

⁸ Sentenza *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*, punto 72.

⁹ *Ibidem*, punto 81.

¹⁰ *Ibidem*, punto 89.

¹¹ Comunicazione della Commissione del 28 maggio 2014 sull'iniziativa dei cittadini “Uno di noi”, COM(2014) 355 final.

¹² Sentenza *One of Us*, punto 116.

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione

3. Prima di passare alla disamina delle questioni connesse al merito, appare interessante soffermarsi brevemente su alcuni aspetti sottesi ai procedimenti in commento più strettamente attinenti alle regole del contenzioso dell'Unione europea.

Un primo elemento degno di nota emerge dalla lettura della sentenza resa nel caso *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione* ed attiene alla presa di posizione della Corte in merito alla richiesta di riapertura della fase orale del procedimento.

Nel caso di specie, una particolarità discende dalla constatazione che detta richiesta, formulata dopo il deposito delle conclusioni dell'Avvocato generale, non è stata avanzata, come in genere accade, da una delle parti principali bensì dalla Romania che, insieme a Grecia e Slovacchia era intervenuta nel procedimento a sostegno della Commissione¹³.

Dalla motivazione della sentenza¹⁴ si apprende che lo Stato membro, a fondamento della propria richiesta, adduceva l'introduzione da parte dell'Avvocato generale, nelle sue conclusioni, di due argomenti non discussi dalle parti nel corso del procedimento.

La Romania, in particolare, da un lato, si doleva dell'inclusione delle regioni a minoranza nazionale nella categoria delle regioni transfrontaliere previste all'art. 174, terzo comma, TFUE; dall'altro, dell'affermazione che il riferimento alle regioni di cui all'art. 174 TFUE avrebbe potuto mettere in discussione la conclusione secondo cui tale articolo avrebbe potuto trovare applicazione conformemente alla situazione politica, amministrativa e istituzionale degli Stati membri ai sensi dell'art. 4, par. 2, TFUE.

La posizione dello Stato membro, tuttavia, non ha trovato accoglimento da parte della Corte. Sul punto, l'*iter* argomentativo dei giudici di Lussemburgo muove dal ricordare che la riapertura della fase orale può essere disposta in qualunque momento ove risulti necessario decidere la causa sulla base di argomenti non oggetto di contraddittorio tra le parti¹⁵ e che la Corte non è affatto vincolata a seguire le conclusioni dell'Avvocato generale, il quale esercita la propria attività in assoluta indipendenza¹⁶.

¹³ Nel procedimento dinanzi al Tribunale, detti Stati membri erano intervenuti a sostegno della Commissione mentre l'Ungheria era intervenuta a sostegno dei ricorrenti. Nel procedimento dinanzi alla Corte, invece, la Grecia non ha presentato osservazioni.

¹⁴ *Ibidem*, punto 22.

¹⁵ Tale facoltà è oggi codificata dall'art. 83 del regolamento di procedura della Corte di giustizia e, con modalità analoghe, dall'art. 113 del regolamento di procedura del Tribunale.

¹⁶ Sul punto v. le sentenze della Corte di giustizia del 18 luglio 2013, cause C-584, 593 e 595/10 P, *Commissione e a. c. Kadi*, punto 57; del 6 ottobre 2015, causa C-303/13 P, *Commissione c. Andersen*, punto 33; del 22 novembre 2012, C-89/11 P, *E.ON Energie c. Commissione*, punto 62.

I giudici del Kirchberg, in definitiva, applicano lo schema argomentativo classico inaugurato con l'ordinanza resa nel caso *Emesa Sugar*¹⁷ e ripreso anche in altre occasioni¹⁸ in cui, con argomentazioni succinte, hanno ritenuto di rigettare analoghe richieste di riapertura della fase orale finalizzate a replicare alle conclusioni dell'Avvocato generale.

In effetti, nell'ordinamento dell'Unione europea non sussiste un diritto di replica alle conclusioni di quest'ultimo¹⁹ e ciò sia perché non risulterebbe compatibile con il suo ruolo di *amicus curiae*²⁰, sia perché implicherebbe come corollario il diritto di replica anche per le altre parti, con un evidente aggravio dei tempi complessivi di procedura²¹.

Pertanto, come rilevato nella giurisprudenza *E.ON Energie*, per altro richiamata nel caso di specie, e *Vnuk*, il mero disaccordo delle parti con le conclusioni dell'Avvocato generale non costituisce elemento sufficiente a giustificare la riapertura della fase orale²² e ciò neanche laddove l'accoglimento delle stesse potrebbe portare a conseguenze non oggetto di discussione, come la limitazione nel tempo degli effetti della sentenza²³.

Nel caso in commento, tuttavia, il rigetto della richiesta di riapertura della fase orale della Corte non si arresta, come nei precedenti citati, ad una

¹⁷ Ordinanza della Corte di giustizia del 4 febbraio 2000, causa C-17/98, *Emesa Sugar*. In detto procedimento la ricorrente, operando un parallelo con la sentenza della Corte EDU del 20 febbraio 1996, *Vermeulen c. Belgio*, in cui era stata constatata la violazione del diritto a un processo contraddittorio in ragione dell'impossibilità derivante dalle regole processuali dello Stato in questione di replicare al parere reso «in assoluta e rigorosa obiettività» dal pubblico ministero, aveva invocato l'applicazione del principio di diritto anche alle conclusioni dell'Avvocato generale.

¹⁸ È prassi per la Corte di giustizia ricorrere ad una ordinanza separata per il caso in cui dovesse ritenere di accogliere la richiesta di riapertura della fase orale, limitandosi, invece, a dar conto nella sentenza, con motivazione succinta, dell'eventuale rigetto dell'istanza. Per una disamina più ampia dello strumento della riapertura della fase orale v. M. BORRACCETTI, *Art. 83 del Regolamento di procedura della Corte di giustizia*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI, *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 562.

¹⁹ Per una disamina più ampia si rinvia a C. CURTI GIALDINO, *Il diritto di replica alle conclusioni degli avvocati generali della Corte di giustizia dell'Unione europea*, Milano, 2012.

²⁰ In tal senso si esprime E. URZÌ, *L'istituto della riapertura della fase orale nell'ambito del rinvio pregiudiziale nel nuovo regolamento di procedura della Corte di giustizia*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Milano, 2018, p. 151.

²¹ Sul punto si segnala E. URZÌ, *L'istituto della riapertura della fase orale nell'ambito del rinvio pregiudiziale nel nuovo regolamento di procedura della Corte di giustizia*, in *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati*, p. 151; P. IANNUCELLI, *Apertura e riapertura della fase orale nell'ambito del rinvio pregiudiziale: qualche spunto di riflessione*, in *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati*, p. 174.

²² Sentenza *E. On Energie c. Commissione*, punto 62.

²³ Sentenza della Corte di giustizia del 4 settembre 2014, causa C-162/13, *Vnuk*.

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione

valutazione meramente procedurale ma si spinge anche nel merito attraverso la constatazione di un'errata lettura delle conclusioni da parte della Romania²⁴.

La Corte, infatti, rileva che il ragionamento dell'Avvocato generale esposto ai paragrafi contestati dallo Stato membro fosse in realtà connesso alla possibilità di qualificare le regioni a minoranza nazionale come regioni con svantaggi demografici gravi e permanenti ai sensi dell'art. 174 TFUE e alla possibilità di considerare l'elenco figurante in tale disposizione come meramente indicativo o esaustivo, tutti argomenti ampiamente dibattuti nel corso della causa.

Un secondo aspetto, che non sembra essere stato oggetto di ulteriore contestazione in sede di *pourvoi* e che quindi resta solo sullo sfondo del procedimento *Puppinck c. Commissione*, attiene invece, alla impugnabilità della comunicazione ex art. 10 reg. 211/2011 dell'istituzione.

In effetti, la questione aveva trovato ampia discussione nel corso del procedimento di primo grado in cui, pur in assenza della formalizzazione di una vera e propria eccezione di irricevibilità²⁵, la Commissione aveva avanzato la tesi secondo cui, per forma e natura, l'atto in questione non sarebbe stato destinato a produrre alcun effetto giuridico obbligatorio né avrebbe determinato l'insorgenza di alcun obbligo costituendo una mera esternalizzazione della propria posizione.

A tal fine, l'istituzione aveva ritenuto di poter equiparare la comunicazione alle linee direttrici adottate in materia di concorrenza ovvero alle comunicazioni interpretative in materia di appalti pubblici ritenute entrambe dalla Corte di giustizia atti non impugnabili²⁶.

Il Tribunale, di contro, valorizzando il fatto che il Regolamento che disciplina l'ICE contempla una serie di oneri a carico dei proponenti in tutte le fasi, nonché, a carico della Commissione, obblighi di controllo e di motivazione delle proprie valutazioni, ha ritenuto ricevibile il ricorso qualificando la comunicazione adottata ai sensi dell'art. 10 reg. 211/2011 un atto suscettibile di produrre effetti giuridici nei confronti dei proponenti.

²⁴ Sentenza *Balázs-Árpád Izsaák e Attila Dabis c. Commissione*, punto 27.

²⁵ Ai sensi del regolamento di procedura vigente, qualora la Commissione avesse voluto proporre una formale eccezione di irricevibilità avrebbe dovuto presentarla con atto separato nel momento della sua costituzione in giudizio. La mancata formalizzazione dell'eccezione, tuttavia, non impedisce comunque alla giurisdizione adita di valutare se l'atto impugnato rientri tra quelli suscettibili di essere sottoposti a sindacato giurisdizionale.

²⁶ A sostegno della propria posizione la Commissione invocava in particolare le sentenze della Corte di giustizia del 6 aprile 2000, causa C-443/97, *Spagna c. Commissione*, e del Tribunale del 20 maggio 2010, causa T-258/06, *Germania c. Commissione*.

Sul punto, in ragione della mancata impugnazione della statuizione del Tribunale da parte della Commissione, è dato riscontrare una sostanziale adesione da parte dell'istituzione.

4. La decisione resa nel caso *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione* si mostra interessante soprattutto per la corretta delimitazione degli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE nella fase di registrazione. In effetti, affinché una proposta possa essere registrata dalla Commissione, presupposto necessario, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. b) del regolamento 211/2011, è che la proposta non esuli manifestamente dalla competenza dell'istituzione a presentare una proposta di atto giuridico.

Ciò detto, in assenza di una chiara definizione della portata dell'onere probatorio di tale circostanza da parte del detto regolamento, la Commissione, almeno sino ad oggi, ha mostrato un atteggiamento particolarmente rigoroso nella valutazione della condizione di registrazione.

La questione è stata affrontata dalla sentenza del Tribunale impugnata nel caso in commento dai ricorrenti i quali, tra i motivi di ricorso, contestavano proprio la valutazione effettuata dai giudici di primo grado.

In effetti, nel rigettare il ricorso del comitato dei cittadini, i giudici del Tribunale avevano rilevato la mancata dimostrazione di due diversi profili: da un lato, che l'attuazione della politica di coesione, sia da parte delle istituzioni che degli Stati membri, potesse minacciare le caratteristiche specifiche delle regioni a minoranza nazionale²⁷; dall'altro, che le caratteristiche etniche, culturali, religiose e linguistiche di tali regioni potessero qualificarsi come svantaggio demografico grave e permanente ai sensi dell'art. 174 TFUE²⁸, in particolare, e con una certa sistematicità, rispetto alle regioni circostanti²⁹.

L'errore contestato al Tribunale, in definitiva, consisteva nell'aver trattato come una questione di fatto, ed in quanto tale soggetta all'assolvimento dell'onere probatorio da parte dei ricorrenti, la dimostrazione dell'idoneità degli articoli posti a fondamento dell'ICE a fungere da base giuridica per l'adozione dell'atto proposto.

Contrariamente a quanto affermato dalla Commissione, sostenuta dalla Romania e dalla Slovacchia, che deduceva l'impossibilità di rimettere in discussione in sede di *pourvoi* la statuizione sul punto, la Corte ha evidenziato la sussistenza di un errore in diritto da parte del Tribunale.

Secondo i giudici della massima giurisdizione di Lussemburgo, infatti, la questione se la misura richiesta dall'ICE possa rientrare nella competenza

²⁷ Sentenza *Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*, punto 81.

²⁸ *Ibidem*, punto 85.

²⁹ *Ibidem*, punto 87.

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione

della Commissione a presentare una proposta di atto giuridico e, in quanto tale, essere registrata ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. *b*), reg. 211/2011, non costituisce una mera valutazione di fatto bensì una questione di interpretazione e di applicazione delle disposizioni del Trattato e, quindi, una questione di diritto.

Seguendo sul punto quanto affermato dall'Avvocato generale Mengozzi³⁰, la Corte ha quindi constatato la commissione di un errore da parte del Tribunale³¹.

Quanto rilevato implica che, essendo la valutazione della sussistenza della condizione di registrazione di cui all'art. 4, par. 2, lett. *b*), reg. 211/2011 strettamente connessa all'interpretazione delle disposizioni dei Trattati, sono irrilevanti, almeno nella fase di registrazione della proposta, le motivazioni adottate dal comitato dei cittadini a sostegno delle misure richieste con l'ICE dovendo l'analisi della Commissione limitarsi alla valutazione se le siffatte misure, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei Trattati.

Detta conclusione della Corte si fonda anche sulla valorizzazione, nonostante la posizione di segno inverso della Repubblica Slovacca³², della formulazione letterale dell'art. 4, par. 2, lett. *b*) del regolamento 211/2011 e, in particolare, sull'utilizzazione da parte del legislatore europeo dell'avverbio «manifestamente».

5. Quanto rilevato al punto precedente, consente agevolmente di passare alla disamina di un altro aspetto di fondamentale importanza nell'economia dei provvedimenti in commento e, più in generale, per il corretto funzionamento dello strumento partecipativo dei cittadini.

Il riferimento è rivolto alla delimitazione della discrezionalità di cui gode la Commissione nelle diverse fasi in cui si articola il procedimento dell'ICE.

Per quanto concerne la fase di registrazione, in altra sede³³ è stato già rilevato che, per quanto sia indubbiamente utile un test di ammissibilità della proposta in una fase preliminare del procedimento e, in particolare, prima

³⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi alla causa *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*, punti 35-38.

³¹ Sentenza *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*, punto 60.

³² Tale Stato membro, intervenuto nella procedura a sostegno della Commissione, aveva asserito che l'art. 4, par. 2, lett. *b*), del regolamento 211/2011 non potesse interpretarsi nel senso di imporre alla Commissione, nella fase di registrazione dell'ICE, un mero controllo *prima facie* della proposta solo per l'utilizzazione dell'avverbio "manifestamente".

³³ Sia consentito il rinvio a A. MAFFEO, *Il procedimento dell'iniziativa dei cittadini europei tra presente e futuro*, in R. MASTROIANNI, A. MAFFEO, *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015, p. 75.

dell'avvio della raccolta delle sottoscrizioni³⁴, un controllo eccessivamente rigoroso da parte della Commissione rischierebbe di porsi in contrasto con quanto previsto dal Trattato e con le intenzioni del legislatore europeo.

La valutazione richiesta all'istituzione in fase di registrazione, quindi, dovrebbe operare su un piano più strettamente giuridico e limitarsi alla verifica che le azioni richieste dai proponenti non siano "in modo manifesto" al di fuori delle competenze attribuite dal trattato.

Diversamente, qualora si consentisse alla Commissione di effettuare valutazioni più ampie, implicanti anche eventuali ricadute pratiche scaturenti dalle misure richieste, come il rapporto con altri strumenti normativi vigenti, l'apprezzamento dell'istituzione si estenderebbe anche su un piano politico che, invece, dovrebbe essere tenuto, almeno in questa fase, distinto.

D'altronde, anche dall'economia generale del regolamento 211/2011 si intravede l'intenzione del legislatore di differire ogni valutazione di natura politica ad un momento successivo rispetto a quello della registrazione prevedendo un nuovo coinvolgimento della Commissione all'esito del positivo completamento della raccolta delle sottoscrizioni necessarie per la presentazione dell'ICE³⁵. L'istituzione, infatti, secondo quanto previsto dall'art. 10, dopo aver ricevuto «ad un livello adeguato» gli organizzatori ed aver consentito loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dalla proposta, è chiamata ad adottare una comunicazione in cui dar conto delle proprie conclusioni e delle iniziative cui intende dar seguito.

Condivisibile, pertanto, si mostra la posizione assunta dalla Corte nel caso *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione* in cui, richiamando in premessa il concetto già affermato nella propria giurisprudenza *Anagnostakis c. Commissione*³⁶ secondo cui l'obiettivo dell'ICE è quello di incoraggiare la partecipazione dei cittadini e rendere l'Unione più accessibile, ha precisato che la Commissione, investita di una proposta di ICE, è tenuta ad interpretare e ad applicare la condizione di registrazione di cui all'art. 4, par. 2, lett. b), in modo da assicurare un facile accesso all'ICE, potendo rifiutarne la

³⁴ Laddove la valutazione dell'ammissibilità fosse interamente rinviata ad un momento successivo, ad esempio all'esito della raccolta del milione di sottoscrizioni, sarebbe elevato il rischio di ripercussioni negative sull'immagine e sulla percezione, da parte dei cittadini, della democraticità del sistema dell'Unione, per altro da sempre messo in discussione, e ciò soprattutto nel caso di dichiarazioni di irricevibilità.

³⁵ Ai sensi dell'art. 10 del reg. 211/2011, infatti, una volta ricevuta una iniziativa corredata dei certificati delle sottoscrizioni così come previsto dal precedente art. 9, la Commissione è tenuta a ricevere gli organizzatori per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'iniziativa e, entro il termine di tre mesi, adottare una comunicazione con le proprie conclusioni giuridiche e politiche.

³⁶ Cfr. la sentenza *Anagnostakis c. Commissione*, punto 49.

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione

registrazione solo se la proposta esuli manifestamente dall'ambito della sua competenza³⁷.

La pronuncia, pertanto, riduce notevolmente il margine di discrezionalità della Commissione nella fase di registrazione.

Tale discrezionalità, di contro, come dimostra il caso *Puppinck c. Commissione*, si espande nuovamente nella fase conseguente al positivo completamento della raccolta delle dichiarazioni di sostegno necessarie per la riuscita dell'ICE e, dunque, alla formale presentazione.

In effetti, come evidenziato dal Tribunale³⁸ e come ampiamente e più dettagliatamente illustrato anche dall'Avvocato generale Bobek nelle conclusioni in commento³⁹, l'iniziativa dei cittadini europei non differisce dalla facoltà di cui godono Consiglio e Parlamento europeo, rispettivamente in virtù degli articoli 241 e 225 TFUE, di «chiedere» alla Commissione di presentare una proposta in una determinata materia.

L'art. 11, par. 4, TUE, infatti, nel riferirsi al diritto di iniziativa dei cittadini europei utilizza una formulazione testuale sostanzialmente sovrapponibile a quella dei citati articoli 225 e 241 TFUE.

La norma, invero, prevede che i cittadini possano prendere «l'iniziativa di invitare» la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico.

Ne consegue che, anche dal punto di vista testuale, quella dei cittadini non può che essere ricondotta ad una mera richiesta di agire rivolta alla Commissione in capo alla quale, tuttavia, non sembra possibile far discendere un preciso obbligo di agire.

Come ben chiarito dall'Avvocato generale Bobek, infatti, un “invito” è indicativo dell'esercizio di un “potere”, di una “facoltà” che, però, non implica un “dovere” di agire in capo all'istituzione⁴⁰.

Pertanto, nella fase successiva alla formale presentazione di un'ICE che abbia ottenuto il numero minimo di sottoscrizioni, la Commissione, a differenza di quanto accade nella fase di registrazione, avrà un ampio potere discrezionale e potrà autonomamente decidere se dar seguito o meno “all'invito” dei cittadini.

Tale interpretazione si mostra certamente rispondente al “quasi monopolio” accordato dai Trattati all'istituzione nella presentazione delle proposte di atti giuridici in virtù del quale, purché la scelta intervenga prima della deliberazione in seno al Consiglio, l'istituzione può finanche ritirare una

³⁷ Cfr. la sentenza *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione*, punto 64.

³⁸ Cfr. la sentenza *One of Us*, punto 113.

³⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 29 luglio 2019 alla causa *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 29.

⁴⁰ *Ibidem*, punto 37.

proposta già effettuata, come per altro confermato dalla giurisprudenza della Corte⁴¹.

Conseguentemente, così come nel caso in cui la sollecitazione di una proposta di atto normativo provenga dal Consiglio o dal Parlamento europeo l'unica obbligazione gravante sulla Commissione consiste nella motivazione delle proprie determinazioni, anche nel caso dell'ICE l'unico obbligo gravante in capo all'istituzione sarà quello di prendere posizione in modo effettivo sulle richieste sollecitate dai cittadini.

Ad ulteriore conferma della sussistenza di un'ampia discrezionalità per la Commissione nel valutare le azioni da mettere in atto all'esito di un'ICE e finanche di astenersi dal porre in essere qualsivoglia iniziativa è possibile invocare altresì la formulazione letterale dell'art. 10, par. 1, lett. c), del regolamento 211/2011. La norma, infatti, prevede che nella comunicazione da adottare all'esito del positivo *iter* di raccolta delle sottoscrizioni, l'istituzione debba rendere note le «eventuali» azioni che intende intraprendere e i suoi motivi «per agire o meno».

6. Prima delle pronunce in commento, il contenzioso in materia di ICE si era concentrato quasi esclusivamente sulla valutazione della consistenza dell'obbligo di motivazione gravante sulla Commissione nell'adozione delle decisioni di rifiuto di registrazione delle iniziative. Tale giurisprudenza, come affermato in altra sede⁴², evidenziava come l'obbligo di motivazione, applicabile orizzontalmente a tutti gli atti delle istituzioni, assumesse una particolare rilevanza, con conseguente necessità di un maggior rigore, laddove l'atto fosse stato idoneo ad incidere negativamente sui diritti connessi alla cittadinanza europea tra i quali, come è noto, va annoverato anche quello di presentazione di un'ICE.

Difatti, solo attraverso una rigorosa motivazione i cittadini possono essere messi nella condizione di valutare che la propria istanza sia stata adeguatamente valutata dalla Commissione e, se del caso, soprattutto nell'eventualità di mancata registrazione di un'ICE, presentare una nuova proposta depurata dagli elementi osativi.

In tale contesto, la sentenza della Corte nel caso *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione* e, in attesa della pronuncia dei giudici di Lussemburgo, anche le conclusioni dell'Avvocato generale Bobek nel caso *Puppinck c. Commissione* arricchiscono notevolmente il contenzioso in materia

⁴¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 14 aprile 2015, C-409/13, *Consiglio c. Commissione*, punto 96.

⁴² Sia consentito il rinvio a A. MAFFEO, *L'obbligo di motivazione degli atti dell'Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 18.

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione

di ICE in quanto consentono un più compiuto inquadramento delle finalità e delle potenzialità dello strumento partecipativo.

In effetti, come per altro evidenziato anche in alcuni studi commissionati dal Parlamento europeo⁴³, un'interpretazione troppo rigorosa e restrittiva delle condizioni di registrazione di una proposta di ICE e, in particolare, del requisito di cui all'art. 4, par. 2, lett. b) del reg. 211/2011, così come il riconoscimento alla Commissione della facoltà di non dar seguito ad alcuna azione anche laddove l'ICE abbia raggiunto il sostegno necessario, rischierebbe di privare lo strumento di attrattività da parte dei cittadini.

Tenuto conto degli oneri organizzativi ed economici interamente ricadenti sul comitato promotore è verosimile immaginare che, laddove l'approccio della Commissione dovesse essere sempre quello di non presentare alcuna proposta, il senso di frustrazione e l'apparente inutilità del percorso intrapreso potrebbe indurre rapidamente ad una disaffezione nei confronti dello strumento aumentando la percezione di lontananza dell'Unione dai suoi cittadini.

Tuttavia, una tale conclusione rischierebbe di non tenere in adeguata considerazione il contesto istituzionale in cui si inserisce l'ICE.

Il sistema dell'UE, infatti, come ricordato anche dall'Avvocato generale Bobek⁴⁴, si fonda, oltre che sul principio di attribuzione delle competenze, sull'importante principio dell'equilibrio istituzionale che comporta quale implicazione pratica che spetta alla Commissione decidere in merito alla presentazione di una proposta di atto legislativo determinandone l'oggetto, la finalità e il contenuto⁴⁵.

Conseguentemente, ritenere la Commissione obbligata a presentare una proposta normativa in seguito al positivo esperimento del procedimento di cui al regolamento 211/2011, si porrebbe in contrasto con l'impianto generale dei Trattati e, in particolare, con il ricordato mandato dell'istituzione di promuovere l'interesse generale dell'Unione, sancito dall'art. 17, par. 1, TUE, nonché con la previsione di piena indipendenza riconosciuta al successivo par. 3 della medesima disposizione.

Se, tuttavia, per i motivi appena evidenziati, la Commissione non può ritenersi in alcun modo vincolata a dar seguito alla presentazione della

⁴³ Cfr. Parlamento europeo, *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*, 2015, reperibile all'indirizzo europarl.europa.eu/thinktank, nonché *L'initiative citoyenne européenne – Premières leçons tirées de la mise en œuvre. Étude*, 2014.

⁴⁴ Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 29 luglio 2019 alla causa *Puppinck e a. c. Commissione*, punto 46.

⁴⁵ In tal senso la sentenza *Consiglio c. Commissione*, punti 64 e 70; nonché del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica Slovacca e Ungheria c. Consiglio*, punto 146.

proposta sollecitata con un'ICE, potrebbero legittimamente sorgere dubbi circa la reale utilità di tale strumento.

Tuttavia, esaminando le disposizioni che regolano l'istituto e prendendo in considerazione anche le specificità dell'ordinamento dell'Unione, è possibile ritenere che la vera finalità dell'ICE sia quella di consentire la partecipazione dei cittadini al dibattito politico delle istituzioni.

Riconoscendo ai cittadini, laddove l'iniziativa abbia ottenuto almeno un milione di dichiarazioni di sostegno, di essere ricevuti dalla Commissione "ad un livello adeguato" per esporre le ragioni della proposta, nonché garantendo anche un'audizione presso il Parlamento europeo, è verosimile ritenere che il legislatore abbia voluto offrire una opportunità di partecipazione diretta al dialogo politico istituzionale.

In tal modo intesa, l'ICE, anche laddove la Commissione dovesse ritenere di non dar seguito alla proposta, avrebbe raggiunto comunque l'obiettivo di portare i cittadini a dialogare in un rapporto paritetico con le istituzioni.

Affinché tale dialogo possa effettivamente concretizzarsi è, tuttavia, indispensabile che i cittadini siano messi nella condizione di poter presentare le proprie ragioni per cui è sicuramente condivisibile la limitazione del margine di discrezionalità della Commissione nella fase di registrazione dell'ICE ai soli aspetti di natura giuridica, circoscrivendo le ipotesi di diniego ai soli casi in cui la proposta esuli "manifestamente" dalle competenze accordate dal Trattato.

Altrettanto fondamentale resta, inoltre, l'obbligo di motivazione delle proprie posizioni ⁴⁶ posto a carico della Commissione che diventa maggiormente stringente con riferimento alla comunicazione *ex art. 10* regolamento 211/2011, e ciò sia con riferimento ai motivi politici che giuridici⁴⁷.

⁴⁶ La motivazione degli atti adottati dalla Commissione nel contesto dell'iniziativa dei cittadini europei assume una rilevanza particolare tenuto conto della potenziale incidenza negativa dell'atto su un diritto, quale quello di partecipare alla definizione delle iniziative legislative, strettamente connesso alla cittadinanza dell'Unione che il legislatore del Trattato di Lisbona ha inteso apertamente valorizzare. Sul punto e con particolare riferimento alla motivazione delle decisioni di rifiuto di registrazione di un'ICE, v. sentenze *Anagnostakis c. Commissione*, punti 25 e 26; *Anagnostakis c. Commissione* (Corte), punto 34; *Costantini c. Commissione*, punto 72.

⁴⁷ Sul punto è condivisibile la posizione dell'Avvocato generale Bobek il quale ritiene che, nonostante la previsione di cui al considerando 20 del regolamento 211/2011, secondo cui i motivi giuridici e politici dovrebbero essere resi "separatamente", non essendo stato tale aggettivo riprodotto anche nel testo dell'art. 10, par. 1, lett. c), del regolamento, non sussiste un obbligo di presentare le conclusioni in sezioni separate. Inoltre, tenuto conto che una prima valutazione giuridica avviene già nella fase di registrazione dell'ICE, in questa seconda fase è verosimile attendersi che la valutazione sia soprattutto di tipo politico, salvo il caso di questioni di diritto come la compatibilità con altri strumenti normativi adottati.

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione

In definitiva, traendo le fila del discorso, è possibile concordare con l'Avvocato generale Bobek laddove con una colorita metafora afferma che non è possibile vedere un coniglio laddove in realtà vi è un piccione e, quindi, attribuire all'ICE una finalità diversa da quella risultante dal contesto normativo specifico e, più in generale, dal sistema giuridico dell'Unione.

Tuttavia, è pur vero che, per come congeniato, ed in ragione del comportamento della Commissione che ad oggi non ha dato seguito a nessuna delle iniziative riuscite⁴⁸, lo strumento potrebbe risultare inidoneo al perseguimento degli obiettivi immaginati dal legislatore.

Pertanto, senza voler immaginare, allo stato attuale, irrealizzabili modifiche del Trattato tese a rivedere il complessivo sistema dell'iniziativa legislativa, ipotizzando l'attribuzione della facoltà di proposta diretta anche all'assemblea parlamentare e, parallelamente, ai cittadini, è innegabile che l'istituto dell'ICE richiederebbe delle implementazioni.

Tra queste un intervento di facile realizzazione che potrebbe incentivare il ricorso allo strumento partecipativo, potrebbe consistere nel riconoscimento della possibilità per i comitati di cittadini di accedere a forme di rimborso delle spese sostenute e documentate per portare avanti l'ICE, almeno nei casi in cui quest'ultima dovesse raggiungere il milione di dichiarazioni di sostegno.

D'altronde, come dimostra il gran numero di iniziative presentate, i cittadini tengono in grande considerazione l'opportunità di partecipazione diretta alla definizione dell'agenda politica dell'UE e sarebbe un peccato non valorizzare tale entusiasmo.

⁴⁸ Ad oggi quattro sono quelle riuscite: l'iniziativa "Uno di noi", che si prefiggeva di tutelare gli embrioni; l'iniziativa "*Stop vivisection*" che si prefiggeva di eliminare la sperimentazione animale nell'Unione europea; l'iniziativa "Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale! L'acqua è un bene comune, non una merce!" che si prefiggeva di tutelare il diritto all'acqua pubblica; e l'iniziativa "Vietare il glifosato e proteggere le persone e l'ambiente dai pesticidi tossici" che si prefiggeva di bandire l'utilizzo del glifosato e adottare una politica relativa all'uso dei pesticidi.

ABSTRACT

Charges for the proponents of an ECI and the Commission's power. Analysis of the judgment of 7th March 2019, case C-420/16 P, and of the Opinion of the Advocate General Bobek of 29th July 2019, case C-418/18 P

The article, analyzing the judgment of the European Court of Justice in the case *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis v. Commission* and the Opinion of the AG Bobek in the case *Puppinck v. Commission*, carries out a reconstruction of the burden of proof imposed to the citizens' committee in the registration phase of an ECI and of the discretion of the European Commission both in the registration and in post-registration phase.

Moreover, through the EU legal framework and the role of the Commission the article draws an evaluation of the scope of the ECI.

Gli oneri ricadenti in capo ai proponenti di un'ICE ed i poteri accordati alla Commissione. Note a margine della sentenza del 7 marzo 2019, causa C-420/16 P, e delle conclusioni dell'Avvocato generale Bobek del 29 luglio 2019, causa C-418/18 P

L'articolo, attraverso l'analisi della recente sentenza resa nel caso *Balázs-Árpád Izsák e Attila Dabis c. Commissione* e delle conclusioni dell'AG Bobek nel caso *Puppinck c. Commissione* opera una ricostruzione dell'onere della prova posto a carico dei proponenti di un'ICE nella fase di registrazione e della discrezionalità accordata alla Commissione sia in tale fase che in quella successiva al positivo completamento della raccolta delle sottoscrizioni necessarie per il buon esito della procedura.

Inoltre, attraverso una disamina della giurisprudenza e del quadro normativo dell'Unione in cui l'ICE si inserisce, l'articolo opera altresì una ricostruzione dello scopo dello strumento partecipativo dei cittadini europei.