

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione)

10 novembre 2021 (*)

«Diritto delle istituzioni – Iniziativa dei cittadini europei – Politica di coesione – Regioni a minoranza nazionale – Decisione di registrazione – Ricorso di annullamento – Atto impugnabile – Ricevibilità – Articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 211/2011 – Obbligo di motivazione»

Nella causa T-495/19,

Romania, rappresentata da E. Gane, R. Hațieganu, L. Lițu e L.-E. Bațagoi, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da H. Stancu, I. Martínez del Peral e H. Krämer, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Ungheria, rappresentata da M. Fehér, M. Tátrai e K. Szíjjártó, in qualità di agenti,

interveniante,

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della decisione (UE) 2019/721 della Commissione, del 30 aprile 2019, sulla proposta d'iniziativa dei cittadini dal titolo «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali» (GU 2019, L 122, pag. 55),

IL TRIBUNALE (Decima Sezione),

composto da A. Kornezov, presidente, E. Buttigieg (relatore) e K. Kowalik-Bańczyk, giudici,

cancelliere: I. Kurme, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 21 maggio 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti

- 1 Il 18 giugno 2013, la proposta di iniziativa dei cittadini (in prosieguo: l'«ICE») dal titolo «Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali» (in prosieguo: la «proposta di ICE controversa») è stata presentata alla Commissione europea conformemente all'articolo 11, paragrafo 4, TUE e al 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).
- 2 Dalle informazioni fornite dagli organizzatori della proposta di ICE controversa, a titolo di informazioni necessarie per registrare una proposta di ICE conformemente all'allegato II del regolamento n. 211/2011, risultava che tale proposta era intesa a far sì che l'Unione europea, nell'ambito della politica di coesione, rivolgesse un'attenzione particolare alle regioni le cui caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche differiscono da quelle delle regioni circostanti. Per tali regioni, comprendenti zone geografiche prive di strutture dotate di competenze amministrative, occorreva che la prevenzione di qualsiasi divario o ritardo di sviluppo economico rispetto alle regioni circostanti, il sostegno allo sviluppo economico e la salvaguardia delle condizioni della coesione economica, sociale e territoriale fossero assicurati in maniera tale che le loro caratteristiche rimanessero invariate. Per questo, tali regioni dovevano beneficiare delle medesime opportunità di accesso ai diversi fondi dell'Unione e dovevano essere loro garantiti la preservazione delle loro caratteristiche nonché un corretto sviluppo economico, in maniera tale che lo sviluppo dell'Unione potesse essere sostenibile e che la diversità culturale di quest'ultima fosse salvaguardata.
- 3 Con la decisione C(2013) 4975 final, del 25 luglio 2013, e a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la Commissione ha respinto la domanda di registrazione della proposta di ICE controversa con la motivazione che essa esulava manifestamente dalla sua competenza a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati.
- 4 Con sentenza del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13, EU:T:2016:282), il Tribunale ha respinto il ricorso di annullamento proposto avverso la decisione C(2013) 4975 final.
- 5 Adita in sede di impugnazione, la Corte, con sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ha annullato la sentenza del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13, EU:T:2016:282), e, statuendo essa stessa definitivamente sulla controversia, ha annullato la decisione C(2013) 4975 final.
- 6 Il 30 aprile 2019, la Commissione ha adottato la decisione (UE) 2019/721, sulla proposta di ICE controversa (GU 2019, L 122, pag. 55; in prosieguo: la «decisione impugnata»), con la quale ha proceduto alla sua registrazione ai sensi dell'articolo 4 del regolamento n. 211/2011.
- 7 Ai considerando 1 e 2 della decisione impugnata, la Commissione ha individuato l'oggetto e gli obiettivi della proposta di ICE controversa nei termini illustrati al punto 2 supra.
- 8 Ai considerando 3 e 4 della decisione impugnata, la Commissione ha rilevato che, al fine di incoraggiare il ricorso da parte del cittadino dell'Unione al meccanismo dell'ICE e, in definitiva, alla vita democratica dell'Unione, le procedure e le condizioni necessarie per l'ICE devono essere chiare, semplici, di facile applicazione e proporzionate alla natura

dell'ICE.

- 9 Al considerando 5 della decisione impugnata, la Commissione ha precisato quanto segue:
- «Ai fini dell'applicazione dei trattati possono essere adottati atti legislativi dell'Unione per definire i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale, elemento quest'ultimo che può comportare il raggruppamento dei Fondi, a norma dell'articolo 177 del [T]rattato [FUE]».
- 10 Al considerando 6 della decisione impugnata, la Commissione ha indicato che la proposta di ICE controversa, «[m]irando all'adozione, da parte della [medesima], di proposte di atti legislativi dell'Unione che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale e a condizione che le azioni da finanziare [portassero] al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione», non esulava manifestamente dalla sua competenza ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.
- 11 Al considerando 7 della decisione impugnata, la Commissione ha constatato che la proposta di ICE controversa soddisfaceva le condizioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, lettere a), c) e d), del regolamento n. 211/2011 e, al considerando 8, ha concluso che era opportuno registrarla.
- 12 L'articolo 1 della decisione impugnata così dispone:
- «1. La proposta d'iniziativa dei cittadini dal titolo "Politica di coesione per l'uguaglianza delle regioni e la preservazione delle culture regionali" è registrata.
2. Le dichiarazioni di sostegno a tale proposta d'iniziativa dei cittadini possono essere raccolte sulla base del presupposto che essa mira alla presentazione, da parte della Commissione, di proposte di atti legislativi che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale e a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione».
- 13 L'articolo 3 della decisione impugnata precisa che sono destinatari della proposta di ICE controversa gli organizzatori della medesima.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 14 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 luglio 2019, la Romania ha presentato il ricorso di cui trattasi.
- 15 La Commissione ha depositato il controricorso il 27 settembre 2019.
- 16 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 ottobre 2019, l'Ungheria ha chiesto di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni della Commissione.
- 17 La replica è stata depositata il 16 dicembre 2019.
- 18 Con decisione del presidente della Decima Sezione del 7 gennaio 2020, l'Ungheria è stata ammessa a intervenire.

- 19 La controreplica è stata depositata il 27 gennaio 2020.
- 20 L'Ungheria ha depositato la sua memoria di intervento il 18 febbraio 2020 e la Romania ha depositato le sue osservazioni su quest'ultima il 21 maggio 2020, entro il termine impartito. La Commissione non ha depositato osservazioni sulla summenzionata memoria di intervento.
- 21 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 30 luglio 2020, la Romania ha presentato una domanda di udienza di discussione ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale.
- 22 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Decima Sezione) ha deciso di avviare la fase orale del procedimento e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento previste all'articolo 89 del regolamento di procedura, ha chiesto alla Commissione e all'Ungheria di presentare osservazioni, ove lo desiderassero, sugli argomenti della Romania relativi alla ricevibilità del ricorso. Entrambe le parti hanno presentato le loro osservazioni entro il termine impartito.
- 23 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 21 maggio 2021.
- 24 La Romania chiede che il Tribunale voglia:
- annullare la decisione impugnata;
 - condannare la Commissione alle spese.
- 25 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso;
 - condannare la Romania alle spese.
- 26 L'Ungheria chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

In diritto

Sulla ricevibilità del ricorso

- 27 La Romania, affrontando la questione della ricevibilità del ricorso sotto il profilo dell'impugnabilità della decisione impugnata e sotto quello dell'esistenza di un interesse ad agire, ha sostenuto che detto ricorso era ricevibile.
- 28 La Commissione, nelle sue osservazioni sugli argomenti della Romania (v. punto 22 supra), ha espresso dubbi sulla ricevibilità del ricorso.
- 29 Più nello specifico, la Commissione ha espresso dubbi sull'impugnabilità della decisione impugnata, atteso che essa potrebbe essere considerata un atto preparatorio in quanto «prima fase del meccanismo dell'iniziativa dei cittadini» che avrebbe come esito l'adozione, da parte della Commissione, della comunicazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, la quale costituirebbe un ^{atto} ~~atto~~, 18:57

impugnabile. A tale riguardo, la Commissione ha sostenuto che, secondo una giurisprudenza costante, nel caso di atti o decisioni la cui elaborazione avviene in varie fasi, in particolare al termine di un procedimento interno, in linea di principio costituiscono atti impugnabili mediante un ricorso di annullamento solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione dell'istituzione interessata al termine di tale procedimento, con esclusione dei provvedimenti intermedi destinati a preparare la decisione finale.

- 30 Per giustificare i suoi dubbi, la Commissione ha altresì sostenuto che dalla giurisprudenza del Tribunale risulta che un ricorso di annullamento può essere proposto, anche da uno Stato membro, contro atti destinati a produrre effetti giuridici che possano arrecare pregiudizio. Orbene, secondo la Commissione, nel caso di una decisione di registrazione di una proposta di ICE, è difficile sapere quali effetti giuridici derivanti dal contenuto di tale proposta di ICE possano arrecare pregiudizio e a chi. La Commissione ha richiamato specificamente la sentenza del 21 maggio 2010, Francia/Commissione (T-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04, EU:T:2010:216, punto 119).
- 31 Alla luce delle considerazioni suesposte, la Commissione ha lasciato la questione dell'impugnabilità della decisione impugnata alla valutazione del Tribunale.
- 32 D'altra parte, la Commissione ha condiviso l'analisi della Romania secondo cui l'esercizio da parte degli Stati membri del diritto di proporre un ricorso di annullamento contro un atto dell'Unione non è subordinato alla dimostrazione di un interesse ad agire.
- 33 L'Ungheria, nelle sue osservazioni sugli argomenti della Romania (v. punto 22 supra), si è pronunciata a favore della ricevibilità del ricorso, sostenendo, in particolare, che la decisione impugnata costituiva un atto impugnabile. L'Ungheria ha altresì ritenuto giustificato il fatto che il Tribunale si pronunci su tale questione giuridica onde eliminare qualsiasi incertezza.
- 34 Dagli argomenti delle tre parti emerge che esse non contestano il fatto che l'esercizio da parte degli Stati membri del diritto di proporre un ricorso di annullamento contro un atto dell'Unione non sia subordinato alla dimostrazione di un interesse ad agire. Risulta infatti dalla giurisprudenza che uno Stato membro, quale la Romania nel caso di specie, può proporre un ricorso di annullamento di un atto che produce effetti giuridici vincolanti senza dover dimostrare un interesse ad agire (v. sentenza del 13 ottobre 2011, Deutsche Post e Germania/Commissione, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 36 e giurisprudenza ivi citata). Uno Stato membro non è quindi tenuto a dimostrare che un atto dell'Unione che esso impugna produca effetti giuridici nei propri confronti affinché il suo ricorso sia ricevibile (v. sentenza del 20 settembre 2012, Francia/Commissione, T-154/10, EU:T:2012:452, punto 37 e giurisprudenza ivi citata). La sentenza del 21 maggio 2010, Francia/Commissione (T-425/04, T-444/04, T-450/04 e T-456/04, EU:T:2010:216), richiamata dalla Commissione (v. punto 30 supra), la quale è stata oltretutto annullata in seguito a impugnazione dalla sentenza del 19 marzo 2013, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione e a. e Commissione/Francia e a. (C-399/10 P e C-401/10 P, EU:C:2013:175), non rimette in alcun modo in discussione la giurisprudenza succitata.
- 35 Avendo la Commissione espresso dubbi sull'impugnabilità della decisione impugnata ai sensi dell'articolo 263 TFUE e tenuto conto della domanda dell'Ungheria diretta a che il Tribunale si pronunci espressamente su tale questione, occorre formulare le seguenti considerazioni.

- 36 Da costante giurisprudenza elaborata nell'ambito di ricorsi di annullamento proposti da Stati membri o istituzioni risulta che sono considerati atti impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni, a prescindere dalla loro forma, che mirano a produrre effetti giuridici vincolanti (v. sentenza del 13 ottobre 2011, *Deutsche Post e Germania/Commissione*, C-463/10 P e C-475/10 P, EU:C:2011:656, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 37 Per stabilire se un atto produca effetti giuridici, si deve tener conto, in particolare, del suo oggetto, del suo contenuto, della sua sostanza e del contesto di fatto e di diritto in cui si colloca (v. sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione*, T-561/14, EU:T:2018:210, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).
- 38 Nel caso di specie, occorre valutare se la decisione impugnata, adottata dalla Commissione sulla base dell'articolo 4 del regolamento n. 211/2011, in forza della quale quest'ultima ha proceduto alla registrazione della proposta di ICE controversa, miri a produrre effetti giuridici vincolanti, costituendo quindi un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE.
- 39 A tale riguardo, come è già stato precisato dal giudice dell'Unione (sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione*, T-561/14, EU:T:2018:210, punto 73), il regolamento n. 211/2011, che era applicabile alla data di adozione della decisione impugnata, stabilisce le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di un'ICE. Al considerando 8, esso precisa che si rende necessaria una struttura organizzativa minima e, a tal fine, prevede la creazione di un comitato di cittadini composto da persone fisiche (organizzatori) provenienti da almeno sette Stati membri diversi, responsabile della preparazione dell'ICE e della sua presentazione alla Commissione. Il regolamento n. 211/2011 dispone, all'articolo 4, che la proposta di ICE deve essere registrata presso la Commissione e che tale registrazione ha luogo purché quest'ultima constati che un determinato numero di condizioni stabilite nella disposizione citata sono soddisfatte. Tra tali condizioni figura quella secondo la quale la proposta di ICE in questione non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati [articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011]. L'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 211/2011 prevede che una proposta di ICE registrata sia resa nota al pubblico nel registro di cui all'articolo 4, paragrafo 1, secondo comma, del medesimo regolamento.
- 40 È soltanto in seguito alla registrazione della proposta di ICE in questione che può essere iniziata la raccolta delle dichiarazioni di sostegno di almeno un milione di firmatari, appartenenti ad almeno un quarto degli Stati membri. Tale raccolta deve essere effettuata nell'ambito di procedure e condizioni definite dettagliatamente agli articoli da 5 a 8 del regolamento n. 211/2011. In particolare, ai sensi dell'articolo 8 del regolamento n. 211/2011, gli organizzatori presentano agli Stati membri interessati, per verifica e certificazione, le dichiarazioni di sostegno raccolte.
- 41 L'articolo 9, primo comma, del regolamento n. 211/2011 prevede la possibilità per gli organizzatori, purché siano state seguite tutte le pertinenti procedure e rispettate tutte le condizioni stabilite dallo stesso regolamento, di presentare l'ICE alla Commissione corredandola di informazioni relative al sostegno e ai finanziamenti eventualmente ricevuti a tal fine. Tali informazioni sono pubblicate sul registro.
- 42 L'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 211/2011 dispone che quando la Commissione riceve un'ICE ai sensi dell'articolo 9 del medesimo regolamento, essa:

- a) pubblica senza indugio l'ICE sul suo registro;
 - b) riceve gli organizzatori a un livello appropriato per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'ICE;
 - c) entro tre mesi, espone in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'ICE, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso.
- 43 L'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 prevede che la comunicazione summenzionata debba essere notificata agli organizzatori, al Parlamento europeo e al Consiglio dell'Unione europea e debba essere resa pubblica.
- 44 L'articolo 11 del regolamento n. 211/2011 stabilisce, in particolare, che, entro il termine di tre mesi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), dello stesso regolamento, gli organizzatori hanno l'opportunità di presentare l'ICE in un'audizione pubblica presso il Parlamento.
- 45 Dalle disposizioni illustrate ai punti da 39 a 44 supra risulta che la decisione di registrazione di una proposta di ICE, quale la decisione impugnata nel caso di specie, mira a produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti degli organizzatori, delle istituzioni e degli Stati membri interessati.
- 46 Invero, per quanto riguarda gli organizzatori, la decisione di registrazione summenzionata fa scattare il meccanismo di raccolta delle dichiarazioni di sostegno e conferisce loro segnatamente, in primo luogo, il diritto di presentare l'ICE alla Commissione e di esporla in dettaglio [v. punti 41 e 42, lettera b), supra]; in secondo luogo, il diritto di esigere che la Commissione presenti la comunicazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 [v. punto 42, lettera c), supra]; e, in terzo luogo, il diritto di presentare l'ICE in un'audizione pubblica presso il Parlamento (v. punto 44 supra). I diritti succitati, costituiti in capo agli organizzatori, configurano al contempo obblighi per le istituzioni interessate, ossia la Commissione e il Parlamento, in quanto la Commissione è tenuta a ricevere gli organizzatori e a presentare la suddetta comunicazione, e il Parlamento a organizzare la summenzionata audizione pubblica.
- 47 Per quanto riguarda gli Stati membri interessati, la decisione di registrazione di una proposta di ICE fa sorgere nei loro confronti l'obbligo di autorizzare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno, di verificarle e di certificarle (v. punto 40 supra).
- 48 I dubbi della Commissione circa l'impugnabilità della decisione impugnata sono infondati.
- 49 A tale riguardo, occorre respingere l'analisi secondo la quale la decisione di registrazione di una proposta di ICE costituisce un atto preparatorio o intermedio il cui obiettivo sarebbe quello di preparare l'adozione della comunicazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 (v. punto 29 supra).
- 50 Infatti, come il giudice dell'Unione ha già constatato, da un lato, l'obiettivo della procedura di registrazione è di evitare che gli organizzatori compiano sforzi inutili per un'ICE che, sin dall'inizio, non può giungere al risultato auspicato e, dall'altro, la decisione di registrare una proposta di ICE implica una prima valutazione della stessa sul piano giuridico e non pregiudica la valutazione effettuata dalla Commissione nell'ambito della

comunicazione adottata sulla base dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, la quale contiene le sue «conclusioni giuridiche e politiche» riguardo all'ICE, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione*, T-561/14, EU:T:2018:210, punto 117 e giurisprudenza ivi citata).

- 51 Inoltre, la Corte, nella sentenza del 19 dicembre 2019, *Puppinck e a./Commissione* (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 70), ha precisato che il particolare valore aggiunto del meccanismo dell'ICE risiedeva non già nella certezza del suo esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che essa creava per i cittadini dell'Unione di dar vita a un dibattito politico in seno alle istituzioni di quest'ultima senza dover attendere l'avvio di un procedimento legislativo. Orbene, come osserva giustamente la Commissione, il dibattito politico sia con i cittadini sia con le istituzioni ha luogo, in particolare, nel corso della campagna di raccolta delle dichiarazioni di sostegno, in occasione della riunione con la Commissione e in occasione dell'audizione pubblica presso il Parlamento. Tale dibattito politico risulta quindi scaturire dalla decisione di registrazione e dalla procedura che ne consegue e si svolge prima che la Commissione adotti la comunicazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011.
- 52 Risulta pertanto che la decisione di registrazione di una proposta di ICE costituisce la conclusione di una fase specifica nel processo di ICE che produce effetti giuridici vincolanti distinti da quelli prodotti dalla comunicazione prevista all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, la quale costituisce a sua volta un atto impugnabile, conformemente alla sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione* (T-561/14, EU:T:2018:210).
- 53 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve concludere che la decisione impugnata costituisce un atto impugnabile ai sensi dell'articolo 263 TFUE e che il ricorso di cui trattasi è ricevibile.

Nel merito

- 54 La Romania deduce due motivi a sostegno del suo ricorso. Il primo verte sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e il secondo sulla violazione dell'obbligo di motivazione. È opportuno esaminare il secondo motivo di ricorso per primo.

Sul motivo di ricorso vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

- 55 La Romania sostiene, in via preliminare, che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale nell'ambito dell'esame del rispetto della condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e che, di conseguenza, l'obbligo di motivazione gravante su di essa riveste un'importanza fondamentale.
- 56 Ciò premesso, in primo luogo, la Romania contesta alla Commissione di non esporre, nella decisione impugnata, le ragioni per le quali essa sarebbe competente a promuovere atti riguardanti l'oggetto e gli obiettivi della proposta di ICE controversa, quali individuati in tale decisione.
- 57 In secondo luogo, la Romania contesta alla Commissione di non motivare adeguatamente il proprio approccio, quale esposto all'articolo 1, paragrafo 2, del dispositivo della decisione

impugnata, consistente nel precisare che la raccolta delle dichiarazioni di sostegno alla proposta di ICE controversa è autorizzata «sulla base del presupposto che essa mira alla presentazione, da parte della Commissione, di proposte di atti legislativi che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale e a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione».

58 Secondo la Romania, la motivazione dell'approccio della Commissione summenzionato si rende necessaria in considerazione, da un lato, del contesto di adozione della decisione impugnata – caratterizzato in particolare dal fatto che la Commissione aveva inizialmente, con la decisione C(2013) 4975 final, rifiutato la registrazione della proposta di ICE controversa e che la Corte, nella sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), non aveva rilevato un errore di diritto commesso dalla Commissione in tale decisione – e, dall'altro, del fatto che, secondo il disposto del regolamento n. 211/2011, la decisione di registrazione di una proposta di ICE deve essere fondata sull'analisi esatta del suo oggetto e dei suoi obiettivi, anche se tale analisi è effettuata in astratto e non in concreto. La Romania osserva che, nel caso di specie, la Commissione sembra aver registrato la proposta di ICE controversa ignorando a cosa quest'ultima realmente si riferisse.

59 La Romania conclude che la decisione impugnata non spiega per quale ragione la registrazione della proposta di ICE controversa fosse possibile e che la Commissione ha violato, nel caso di specie, l'obbligo di motivazione previsto all'articolo 296, secondo comma, TFUE.

60 La Commissione e l'Ungheria contestano gli argomenti della Romania.

61 Occorre ricordare che l'obbligo di motivazione degli atti giuridici previsto all'articolo 296, secondo comma, TFUE si applica ad ogni atto che può essere oggetto di un ricorso di annullamento (sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 42). Ne consegue che, nonostante la circostanza che l'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 211/2011 menzioni l'obbligo della Commissione d'informare gli organizzatori dei motivi della sua decisione solo qualora essa rifiuti di registrare la proposta di ICE, la decisione impugnata è soggetta all'obbligo di motivazione anche in quanto contiene la decisione della Commissione di registrare la proposta di ICE controversa (v., in tal senso, sentenza del 24 settembre 2019, Romania/Commissione, T-391/17, con impugnazione pendente, EU:T:2019:672, punto 79).

62 Secondo una costante giurisprudenza relativa all'articolo 296 TFUE, la motivazione degli atti giuridici deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e da permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v. sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

63 Come emerge parimenti da costante giurisprudenza, l'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto per accertare se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'articolo 296 TFUE occorre far riferimento non solo al tenore di tale atto, ma anche al suo contesto e al complesso delle

norme giuridiche che disciplinano la materia interessata (v. sentenza del 12 settembre 2017, Anagnostakis/Commissione, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

- 64 Inoltre, è necessario distinguere l'obbligo di motivazione in quanto formalità sostanziale dal controllo della fondatezza dei motivi, il quale rientra nell'ambito del controllo di legittimità nel merito dell'atto e presuppone che il giudice verifichi se i motivi su cui l'atto è basato siano o no inficiati da errori (v., in tal senso, sentenza del 2 aprile 1998, Commissione/Sytraval e Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punti da 66 e 68).
- 65 Va altresì ricordato che, come il giudice dell'Unione ha già osservato, la Commissione non dispone di un ampio potere discrezionale ai fini della registrazione di una proposta di ICE, in quanto l'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 dispone che detta istituzione «registra» una proposta di ICE quando le condizioni menzionate all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da a) a d), di tale regolamento sono soddisfatte, ossia segnatamente qualora la proposta di ICE in questione non esuli manifestamente dalla competenza della Commissione a presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati. Per contro, se, al termine di una prima analisi, è evidente che quest'ultima condizione non è soddisfatta, la Commissione «rifiuta» di registrare la proposta di ICE in questione come previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento n. 211/2011 (sentenza del 24 settembre 2019, Romania/Commissione, T-391/17, con impugnazione pendente, EU:T:2019:672, punto 84). La tesi della Romania illustrata al punto 55 supra deve, pertanto, essere respinta.
- 66 È alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 61 a 65 supra che occorre valutare se nel caso di specie la decisione impugnata sia sufficientemente motivata in diritto.
- 67 Relativamente al contesto in cui la decisione impugnata è stata adottata, occorre ricordare che la Commissione, in un primo momento, con la decisione C(2013) 4975 final, aveva rifiutato di registrare la proposta di ICE controversa con la motivazione che essa esulava manifestamente dalla sua competenza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.
- 68 La Commissione ha rilevato che il principale obiettivo della proposta di ICE controversa era quello di garantire l'«uguaglianza delle regioni e la sostenibilità delle culture regionali», rivolgendo un'«attenzione particolare alle regioni che, per via delle loro caratteristiche nazionali, etniche, culturali, religiose o linguistiche, [differivano] dalle regioni circostanti». La Commissione ha ritenuto che gli articoli da 174 a 178 TFUE, menzionati nella proposta summenzionata in quanto disposizioni dei trattati pertinenti per l'azione proposta, non potessero servire da basi giuridiche ai fini dell'adozione dell'atto legislativo proposto, poiché tutte le misure adottate nell'ambito della politica di coesione dovevano avere come obiettivo il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale, quale definito all'articolo 174 TFUE. Secondo la Commissione, il miglioramento della situazione delle minoranze nazionali non poteva essere inteso quale contributo a «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni» e il ritardo di talune regioni, come previsto dall'articolo 174, secondo comma, TFUE. A questo proposito, la Commissione ha ritenuto che l'elenco degli «svantaggi» di cui all'articolo 174, terzo comma, TFUE, che comportano un obbligo di rivolgere «un'attenzione particolare» a una determinata regione, fosse esaustivo.

Tale decisione della Commissione è stata convalidata dal Tribunale, che ha respinto il

ricorso di annullamento contro la stessa (sentenza del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione, T-529/13, EU:T:2016:282).

70 La Corte, nella sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ha annullato la sentenza di cui al punto 69 supra.

71 In primo luogo, da un lato, la Corte, fornendo chiarimenti in merito agli obblighi della Commissione nell'ambito dell'esame della condizione di registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, ha ricordato che tale condizione di registrazione deve essere interpretata e applicata dalla Commissione in modo da assicurare un facile accesso all'ICE. 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, esula manifestamente dalla competenza della Commissione a 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 ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di detto regolamento (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punti 53 e 54).

72 Dall'altro lato, la Corte ha precisato che la questione se la misura proposta nel contesto di un'ICE rientri nella competenza della Commissione 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. 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 (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16, EU:C:2019:177, punti 61 e 62).

73 In secondo luogo, la Corte ha concluso che il Tribunale aveva commesso un errore di diritto nel ritenere che, ai fini della registrazione della proposta di ICE controversa, gli organizzatori fossero tenuti a dimostrare che la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 fosse soddisfatta. Secondo la Corte, il Tribunale aveva interpretato erroneamente la condizione di registrazione summenzionata e la ripartizione dei compiti tra gli organizzatori di un'ICE e la Commissione nell'ambito della corrispondente procedura di registrazione (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punti 63 e 72).

74 In terzo luogo, la Corte ha verificato l'interpretazione dell'articolo 174 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE, effettuata dal Tribunale nella sentenza menzionata al punto 69 supra. A questo proposito, la Corte ha dichiarato quanto segue:

«68. (...) 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».

75 In quarto luogo, la Corte ha accolto l'impugnazione e annullato la sentenza menzionata al punto 69 supra sulla base della conclusione esposta al punto 73 supra (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 73).

76 In quinto luogo, la Corte, ritenendo che lo stato degli atti consentisse di statuire sulla causa, ha annullato la decisione di rifiuto di registrazione della proposta di ICE controversa adottata dalla Commissione. Più nello specifico, la Corte, sulla base del presupposto che il Tribunale aveva commesso un errore di diritto [nel ritenere che, ai fini della registrazione della proposta di ICE in questione, i ricorrenti fossero tenuti a dimostrare che la condizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 era soddisfatta], ha ritenuto che il motivo di ricorso dei ricorrenti, vertente sulla violazione di tale disposizione, fosse fondato. Da tale conclusione, la Corte ha dedotto che la decisione di rifiuto di registrazione della proposta di ICE controversa, adottata dalla Commissione, doveva essere annullata (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punti da 74 a 77).

77 È a seguito della sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), che la Commissione ha adottato la decisione impugnata con la quale ha registrato la proposta di ICE controversa.

78 Dal tenore letterale della decisione impugnata (v. punti da 7 a 13 supra) emerge che, in primo luogo, la Commissione ha individuato l'oggetto e gli obiettivi della proposta di ICE controversa. In secondo luogo, la Commissione ha effettuato l'analisi giuridica preliminare richiesta, da un lato, individuando, al considerando 5 della decisione impugnata, il fondamento giuridico che le consentirebbe di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione al fine di dare seguito all'ICE controversa, ossia l'articolo 177 TFUE, e, dall'altro, precisando, al considerando 6 e all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione impugnata, che le azioni da finanziare a seguito di tale ICE dovevano mirare al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione. In altri termini, la Commissione, nell'ambito di tale analisi, ha individuato i limiti della competenza dell'Unione per quanto riguarda la proposta di ICE controversa.

- 79 In considerazione del tenore letterale della decisione impugnata, del contesto della sua adozione e delle norme giuridiche pertinenti in materia, il Tribunale ritiene che la decisione impugnata sia sufficientemente motivata in diritto. Tale conclusione non è messa in discussione dalle censure della Romania.
- 80 Per quanto riguarda, anzitutto, la prima censura della Romania, vertente sul fatto che la Commissione non avrebbe esposto le ragioni per le quali essa sarebbe competente a proporre l'adozione di un atto legislativo dell'Unione che dia seguito all'ICE controversa (punto 56 supra), dal testo della decisione impugnata emerge che la Commissione ha ritenuto che la proposta di ICE controversa riguardasse la politica di coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, di cui al titolo XVIII della terza parte del Trattato FUE, e che l'articolo 177 TFUE potesse costituire la base giuridica di un atto dell'Unione che dia seguito all'ICE controversa. La Commissione ha altresì illustrato, al considerando 6 e all'articolo 1, paragrafo 2, della decisione impugnata, i limiti della competenza dell'Unione in materia. Ciò posto, la prima censura della Romania è infondata e deve essere respinta.
- 81 Nell'ambito della sua seconda censura (punti 57 e 58 supra), la Romania afferma, in sostanza, che la decisione impugnata non spiega sufficientemente il cambiamento di posizione della Commissione in relazione alla proposta di ICE controversa, attestato dal fatto che la Commissione aveva inizialmente, nell'ambito della decisione C(2013) 4975 final, rifiutato la sua registrazione.
- 82 Il Tribunale ritiene che neppure questa seconda censura sia fondata. Occorre infatti osservare che il cambiamento di posizione della Commissione trova spiegazione nella sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), che fa parte del contesto di adozione della decisione impugnata.
- 83 In primo luogo, nella sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), la Corte ha invalidato l'analisi della Commissione, sviluppata nella decisione C(2013) 4975 final, secondo la quale l'elenco di cui all'articolo 174, terzo comma, TFUE delle regioni «che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» avrebbe carattere esaustivo. Secondo la Corte, tale elenco ha carattere indicativo.
- 84 In secondo luogo, nella sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione* (C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 62), la Corte ha precisato che, quando la Commissione è investita di una domanda di registrazione di una proposta di ICE, essa deve limitarsi a esaminare se, da un punto di vista oggettivo, e senza verifica degli elementi di fatto invocati e della sufficienza della motivazione sottesa a tale proposta e alle misure proposte, simili misure, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati.
- 85 In terzo luogo, con la sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione* (C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 62), la Corte ha annullato non soltanto la sentenza del Tribunale menzionata al punto 4 supra, ma anche la decisione C(2013) 4975 final della Commissione. Quest'ultima doveva, pertanto, adottare una nuova decisione relativa alla proposta di ICE controversa, traendo tutte le conseguenze dalla sentenza della Corte succitata.
- 86 Gli elementi presentati ai punti da 83 a 85 supra, noti alla Romania, spiegano perché la Commissione, nonostante la sua posizione iniziale espressa nella decisione C(2013) 4975 final, abbia infine registrato la proposta di ICE controversa attraverso la decisione impugnata. Tali elementi spiegano altresì il suo approccio, al considerando 6 e all'articolo 1,

paragrafo 2, della decisione impugnata, consistente nell'indicare il settore nel quale possono essere adottati atti giuridici dell'Unione («a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione»), il quale corrisponde al settore nel quale la presentazione di atti legislativi è richiesta dagli organizzatori dell'ICE controversa («[m]irando all'adozione, da parte della Commissione, di proposte di atti legislativi dell'Unione che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale»), per dedurre che la proposta di ICE controversa non esula manifestamente dalla sua competenza ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.

87 Quanto all'affermazione della Romania secondo cui la Commissione sembra aver registrato la proposta di ICE controversa ignorando a cosa quest'ultima realmente si riferisse (v. punto 58 supra), tale affermazione riguarda piuttosto il merito della controversia ed è trattata nell'ambito dell'esame del primo motivo di ricorso.

88 Alla luce delle considerazioni che precedono, il motivo di ricorso in esame deve essere respinto.

Sul motivo vertente sulla violazione dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011

89 La Romania sostiene che la proposta di ICE controversa esula manifestamente dalla 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, e che, di conseguenza, la decisione impugnata viola tale disposizione.

90 In primo luogo, la Romania afferma che gli articoli da 174 a 178 TFUE relativi alla coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione non costituiscono basi giuridiche valide per un'azione dell'Unione nel senso contemplato dalla proposta di ICE controversa.

91 A tale riguardo, la Romania sostiene che, nel settore della coesione economica, sociale e territoriale (nel quale si collocherebbe la proposta di ICE controversa), l'Unione può raggiungere l'obiettivo di tutela dei diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali solo ove la finalità della politica di coesione istituita dal trattato persegua la realizzazione di detto obiettivo. Qualsiasi altro modo di procedere violerebbe il principio di attribuzione, sancito all'articolo 4, paragrafo 1, e all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE.

92 Orbene, secondo la Romania, la politica di coesione economica, sociale e territoriale mira allo sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione attraverso, in particolare, la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite. Ad avviso della Romania, ciò che rileva ai fini di un'azione rientrante nell'ambito di tale politica è il criterio del livello di sviluppo delle diverse regioni e non quello delle caratteristiche nazionali, etniche, culturali, religiose e linguistiche delle regioni. Inoltre, non è contemplabile l'esistenza di un collegamento valido e sistematico tra la composizione etnica di talune regioni e il loro livello di sviluppo rispetto alle regioni circostanti.

93 La Romania conclude che il criterio relativo alle particolarità delle regioni popolate da minoranze nazionali non è rilevante ai fini della valutazione del livello di sviluppo di una regione, sicché esso non può svolgere alcun ruolo nell'attuazione della politica di coesione. Pertanto, un atto basato su un simile criterio non consentirebbe di raggiungere gli obiettivi

della politica di coesione diretti a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni dell'Unione e, di conseguenza, non può fondarsi sugli articoli da 174 a 178 TFUE.

- 94 A questo proposito, la Romania osserva che la Corte, nella sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), non ha affrontato la questione se le misure oggetto della proposta di ICE controversa e «previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati». La Corte avrebbe invece confermato l'analisi del Tribunale secondo la quale una regione a minoranza nazionale non poteva sistematicamente far parte, alla luce delle sue specifiche caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche, delle «regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici», ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE. La Romania ne deduce che la Corte ha ritenuto che una normativa che vada nel senso contemplato dagli organizzatori non può fondarsi sulle disposizioni del trattato relative alla politica di coesione.
- 95 In secondo luogo, la Romania sostiene che la redazione del considerando 6 della decisione impugnata rivela l'esistenza di una riserva nella valutazione della Commissione. Tale riserva indicherebbe che, secondo la Commissione, l'oggetto e gli obiettivi della proposta di ICE controversa non sono chiari e che non risulta chiaramente neppure in che modo essi potrebbero essere raggiunti attraverso l'adozione di atti legislativi fondati sugli articoli da 174 a 178 TFUE. Orbene, tale modo di procedere della Commissione non sarebbe conforme al regolamento n. 211/2011. Secondo la Romania, la decisione di registrare una proposta di ICE deve essere basata sull'analisi esatta del suo oggetto e dei suoi obiettivi, anche se detta analisi è effettuata in astratto e non in concreto. Tale analisi non può essere rinviata a una fase successiva del percorso dell'ICE, come quella stabilita all'articolo 10 del regolamento n. 211/2011.
- 96 Nella replica, la Romania, sviluppando ulteriormente l'argomentazione esposta al punto 95 supra, contesta alla Commissione di riferirsi unicamente a una parte ridotta delle informazioni fornite dagli organizzatori sull'ICE controversa, ossia all'obiettivo generale e vago dichiarato, così interpretando erroneamente la nozione di «analisi in astratto» cui la Corte ha fatto riferimento nella sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione* (C-420/16 P, EU:C:2019:177). La Romania sostiene che la Commissione doveva tener conto sia delle informazioni necessarie sia delle informazioni supplementari fornite dagli organizzatori a norma dell'allegato II del regolamento n. 211/2011 e che, in tale contesto, la corretta individuazione dell'oggetto e degli obiettivi reali della proposta di ICE controversa costituisce una *conditio sine qua non* dell'individuazione del settore di competenza dell'Unione o del fondamento giuridico di un atto dell'Unione eventualmente adottato.
- 97 Più specificamente, la Romania sostiene che la Commissione doveva tener conto del fatto che la proposta di ICE controversa menzionava la necessità dell'elaborazione di una definizione della nozione di «regione a minoranza nazionale» nonché di un elenco di tali regioni. La Commissione avrebbe dovuto altresì tener conto del fatto che la trasposizione della proposta di ICE controversa nella legislazione europea presupponeva la riconfigurazione dell'intero sistema statistico previsto nel 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), e la modifica delle modalità di organizzazione amministrativa a livello degli Stati membri in una nuova configurazione territoriale che doveva tener conto del criterio etnico, religioso, linguistico o culturale. Orbene, secondo la Romania, l'organizzazione amministrativa e territoriale degli Stati membri rientra nella loro competenza esclusiva e, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione ha l'obbligo di rispettare

l'ordinamento costituzionale degli Stati membri.

- 98 Sulla base dell'argomentazione suesposta, la Romania conclude che la decisione impugnata viola l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.
- 99 La Commissione e l'Ungheria contestano la linea argomentativa della Romania.
- 100 Prima di trattare specificamente le censure formulate dalla Romania nei confronti della Commissione nell'ambito del motivo di ricorso in esame, è opportuno ricordare le caratteristiche dell'esame che la Commissione deve effettuare ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011.
- 101 A tale riguardo, occorre ricordare che la condizione di registrazione di una proposta di ICE deve essere interpretata e applicata dalla Commissione in modo da assicurare un facile accesso all'ICE. 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, esula manifestamente dalla competenza della Commissione a 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 ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di detto regolamento (v. punto 71 supra).
- 102 Inoltre, esiste una distinzione tra l'esame che la Commissione è tenuta a effettuare ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011 e quello che è tenuta a effettuare ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del medesimo regolamento.
- 103 In forza dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la Commissione deve limitarsi a esaminare se, da un punto di vista oggettivo, le misure proposte nell'ambito dell'ICE in questione, previste in astratto, possano essere adottate sul fondamento dei trattati. 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 (sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 62).
- 104 La decisione di registrare una proposta di ICE implica una prima valutazione della stessa sul piano giuridico e non pregiudica la valutazione della Commissione nell'ambito della comunicazione adottata sul fondamento dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, comunicazione che contiene la posizione definitiva della Commissione sulla sua eventuale presentazione di una proposta di atto legislativo dell'Unione in risposta all'ICE in questione (v., in tal senso, sentenza del 23 aprile 2018, *One of Us e a./Commissione*, T-561/14, EU:T:2018:210, punti 77, 79 e 117).
- 105 Dalle considerazioni esposte ai punti da 100 a 104 supra risulta che la Commissione può rifiutare la registrazione di una proposta di ICE solo se, in occasione dell'esame effettuato nell'ambito dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, giunge alla conclusione che si può escludere del tutto che essa possa presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati. Se invece la Commissione non può giungere a una simile conclusione, essa è obbligata a registrare la proposta di ICE in questione.

secondo cui il particolare valore aggiunto del meccanismo dell'ICE risiede non già nella certezza del suo esito, bensì nelle possibilità e nelle opportunità che essa crea per i cittadini dell'Unione di dar vita a un dibattito politico in seno alle istituzioni di quest'ultima senza dover attendere l'avvio di un procedimento legislativo (v. punto 51 supra). Da tale precisazione emerge che la Commissione, anche in presenza di forti dubbi sulla questione se la proposta di ICE in questione rientri nell'ambito della sua competenza ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, deve registrare detta proposta al fine di rendere possibile il dibattito politico in seno alle istituzioni, avviato in seguito a tale registrazione.

- 107 È alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 101 a 106 supra che occorre valutare le censure della Romania.
- 108 Per quanto riguarda la censura della Romania, esposta ai punti da 95 a 97 supra, secondo la quale la Commissione non aveva preso in considerazione tutte le informazioni fornite dagli organizzatori nella proposta di ICE controversa e non aveva, in sostanza, correttamente individuato il contenuto di tale proposta, occorre osservare, in via preliminare, che, secondo la giurisprudenza, 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 del regolamento n. 211/2011, devono essere prese in considerazione dalla Commissione al momento dell'esame effettuato in forza, in particolare, dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di tale regolamento (sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione*, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punti 51 e 54). Inoltre, è stato precisato che, quando, conformemente all'allegato II summenzionato, gli organizzatori dell'ICE forniscono in allegato alla loro proposta, come avvenuto nel caso di specie, informazioni più ampie sull'oggetto, sugli obiettivi e sul contesto di quest'ultima, la Commissione è tenuta a esaminare tali informazioni con attenzione e imparzialità (sentenza del 12 settembre 2017, *Anagnostakis/Commissione*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punto 35).
- 109 Nel caso di specie, in primo luogo, occorre osservare che, ai considerando 1 e 2 della decisione impugnata, la Commissione ha individuato l'oggetto e gli obiettivi della proposta in questione riprendendo le informazioni necessarie fornite dagli organizzatori ai sensi dell'allegato II del regolamento n. 211/2011 (v. punto 2 supra).
- 110 In secondo luogo, va osservato che l'articolo 177 TFUE, identificato dalla Commissione al considerando 5 della decisione impugnata quale potenziale base giuridica degli atti legislativi dell'Unione che potrebbero essere adottati per dare seguito all'ICE controversa, figura tra le disposizioni citate dagli organizzatori nella proposta di ICE controversa, a norma dell'allegato II del regolamento n. 211/2011, come disposizioni pertinenti per l'azione proposta.
- 111 In terzo luogo, si deve ricordare che la Commissione ha registrato la proposta di ICE controversa «sulla base del presupposto che essa mira alla presentazione, da parte della [medesima], di proposte di atti legislativi che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale» e «a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione» (articolo 1, paragrafo 2, della decisione impugnata).
- 112 Gli elementi illustrati ai punti da 108 a 111 supra, esaminati alla luce di tutte le informazioni fornite dagli organizzatori della proposta di ICE controversa, dimostrano che la Commissione, conformemente alla sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e*

Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 62), ha esaminato, da un punto di vista oggettivo, le misure proposte, previste in astratto, limitandosi, in sostanza, a presentare l'oggetto e gli obiettivi della proposta di ICE controversa e a constatare che tale proposta rientrava nella politica di coesione dell'Unione. Così considerata, la proposta di ICE controversa è correttamente presentata nella decisione impugnata e non può essere constatato alcuno snaturamento del suo contenuto.

- 113 È vero che, come rileva la Romania, gli organizzatori dell'ICE controversa hanno menzionato, nell'ambito delle informazioni supplementari e facoltative comunicate conformemente all'allegato II del regolamento n. 211/2011, la necessità che l'atto legislativo dell'Unione, adottato a seguito dell'ICE controversa, contenga una definizione della nozione di «regioni a minoranza etnica o nazionale» e un elenco di tali regioni. Gli organizzatori hanno anche menzionato la necessità che, all'atto della determinazione delle regioni di cui al regolamento n. 1059/2003, si tenga conto delle loro frontiere etniche, religiose, linguistiche o culturali.
- 114 Occorre d'altro canto constatare che dall'insieme delle informazioni comunicate dagli organizzatori risultava che gli elementi illustrati al punto 113 supra costituivano, a loro avviso, mezzi per conseguire l'obiettivo dell'ICE controversa, quale descritto al considerando 2 della decisione impugnata. Ne consegue che, atteso che la Commissione, nell'ambito della valutazione effettuata in forza dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011, aveva l'obbligo giuridico di esaminare, da un punto di vista oggettivo, le misure proposte, previste in astratto, senza poter verificare se la prova di tutti gli elementi di fatto invocati fosse fornita né se la motivazione sottesa alla proposta di ICE controversa e a dette misure fosse sufficiente (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 62), occorre concludere che non è dimostrato che la Commissione non abbia preso in considerazione tutte le informazioni fornite dagli organizzatori della proposta di ICE controversa, incluse le informazioni supplementari e facoltative, né che essa abbia snaturato il contenuto di tale proposta.
- 115 Inoltre, l'argomento della Romania secondo cui la Commissione aveva allegato alla sua valutazione una «riserva» che sarebbe, in sostanza, contraria al regolamento n. 211/2011 (v. punto 95 supra) deve essere respinto.
- 116 È infatti necessario constatare che l'approccio della Commissione consistente nel registrare la proposta di ICE controversa «sulla base del presupposto che essa mira alla presentazione, da parte della [medesima], di proposte di atti legislativi che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale e a condizione che le azioni da finanziare portino al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione» è conforme al regolamento n. 211/2011, come interpretato dalla Corte in particolare nella sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), poiché, come già osservato, la Commissione deve interpretare e applicare la condizione di registrazione prevista all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento succitato in modo da assicurare un facile accesso all'ICE. La Commissione può, pertanto, se del caso, procedere a un «inquadramento», a una «qualificazione» o anche a una registrazione parziale della proposta di ICE in questione al fine di assicurare il facile accesso a quest'ultima, purché rispetti l'obbligo di motivazione ad essa incombente e il contenuto di tale proposta non sia snaturato. Tale modo di procedere consente infatti alla Commissione, anziché di rifiutare la registrazione di una proposta di ICE, di registrarla in maniera qualificata, al fine di preservare l'effetto utile dell'obiettivo perseguito dal regolamento n. 211/2011. Tale conclusione si impone a maggior ragione in quanto gli

organizzatori di una proposta del genere non sono obbligatoriamente giuristi provvisti del senso della precisione nell'espressione scritta e di conoscenze in merito alle competenze dell'Unione e alla competenza della Commissione. Occorre altresì osservare che l'affermazione della Romania secondo cui l'esistenza di una «riserva» nella valutazione della Commissione indica l'esistenza di dubbi e interrogativi da parte sua (v. punto 95 supra) non soltanto non è dimostrata, ma è anche inoperante, in quanto, come già rilevato, l'esistenza di simili dubbi e interrogativi non dovrebbe impedire alla Commissione di registrare la proposta di ICE controversa.

117 Inoltre, tale approccio della Commissione trova spiegazione nel suo obbligo di adottare una nuova decisione relativa alla proposta di ICE controversa a seguito della sentenza del 7 marzo 2019, *Izsák e Dabis/Commissione* (C-420/16 P, EU:C:2019:177), traendo tutte le conseguenze da tale sentenza, come sottolineato al punto 85 supra.

118 Alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 108 a 117 supra, la censura della Romania illustrata ai punti da 95 a 97 supra deve essere respinta.

119 Per quanto riguarda la censura della Romania, illustrata ai punti da 90 a 94 supra, secondo cui gli articoli da 174 a 178 TFUE non costituiscono basi giuridiche valide per un'azione dell'Unione nel senso contemplato dalla proposta di ICE controversa, si deve ricordare che la Commissione, senza incorrere in errore (v. conclusioni ai punti 114 e 118 supra), ha registrato tale proposta «sulla base del presupposto che essa mira alla presentazione, da parte della [medesima], di proposte di atti legislativi che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale», presentazione che può essere fatta sulla base dell'articolo 177 TFUE (articolo 1, paragrafo 2, della decisione impugnata, in combinato disposto con il considerando 5 della stessa).

120 Invero, l'articolo 177, primo comma, TFUE prevede in particolare che «il Parlamento (...) e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria (...), definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale». L'articolo 177 TFUE è collocato nel titolo XVIII, intitolato «Coesione economica, sociale e territoriale», della terza parte del Trattato FUE, intitolata «Politiche e azioni interne dell'Unione».

121 Dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera c), TFUE consta che la coesione economica, sociale e territoriale rientra tra i settori di competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri. Conformemente all'articolo 2, paragrafo 6, TFUE, la portata e le modalità di esercizio di tale competenza dell'Unione sono determinate dalle disposizioni del titolo XVIII della terza parte del Trattato FUE.

122 L'articolo 174, primo comma, TFUE, collocato nel titolo XVIII succitato, dispone che l'Unione, per promuovere uno sviluppo armonioso del suo insieme, sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale.

123 L'articolo 174, terzo comma, TFUE così dispone:

«Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

- 124 La Corte ha rilevato 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 (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 68).
- 125 Inoltre, la Corte ha precisato che l'elenco, di cui all'articolo 174, terzo comma, TFUE, delle regioni «che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici» ha carattere indicativo, e non esaustivo (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 69).
- 126 Dalle considerazioni esposte ai punti da 120 a 125 supra risulta che l'Unione dispone della competenza nel settore della coesione economica, sociale e territoriale. Inoltre, si ricorda che l'articolo 177 TFUE prevede l'adozione di regolamenti attraverso la procedura legislativa ordinaria, la quale, come precisato all'articolo 289, paragrafo 1, TFUE, è avviata mediante la presentazione di una proposta della Commissione al Parlamento e al Consiglio.
- 127 Da quanto precede risulta che la Commissione, senza incorrere in errore, poteva concludere, nella decisione impugnata, che la proposta di ICE controversa, ove riguardava la presentazione, da parte della medesima, di proposte di atti legislativi che definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale e a condizione che le azioni da finanziare portassero al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione, non esulava manifestamente dalla sua competenza ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 211/2011. Tale conclusione si impone alla luce della precisazione fornita dalla Corte secondo la quale la questione se la misura proposta nel contesto di un'ICE rientri nell'ambito della competenza della Commissione ai sensi della disposizione summenzionata costituisce, a prima vista ed essenzialmente, una questione di interpretazione e di applicazione delle disposizioni dei trattati in questione (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punto 61).
- 128 È vero che, come osserva del resto la Romania, la Corte, nella sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione (C-420/16 P, EU:C:2019:177), ha convalidato l'analisi del Tribunale nella sentenza del 10 maggio 2016, Izsák e Dabis/Commissione (T-529/13, EU:T:2016:282), secondo la quale non si può ritenere che le specifiche caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche delle regioni a minoranza nazionale costituiscano sistematicamente, per lo sviluppo economico, uno svantaggio rispetto alle regioni circostanti. La Corte ha infatti dichiarato che il Tribunale, avendo escluso che una regione a minoranza nazionale possa sistematicamente far parte, alla luce delle sue specifiche caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche, delle «regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici», ai sensi dell'articolo 174, terzo comma, TFUE, ha interpretato correttamente la nozione di «regione interessata» che figura in tale disposizione (sentenza del 7 marzo 2019, Izsák e Dabis/Commissione, C-420/16 P, EU:C:2019:177, punti 70 e 71).
- 129 Tali precisazioni fornite dalla Corte non rimettono in discussione la conclusione di cui al punto 127 supra, secondo la quale la Commissione non è incorsa in errore nel concludere che la proposta di ICE controversa non esulava manifestamente dalla sua competenza. Infatti, da un lato, la decisione di registrare una proposta di ICE non pregiudica la valutazione della Commissione nell'ambito della comunicazione adottata sulla base

dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, la quale contiene le sue «conclusioni giuridiche e politiche» riguardo all'ICE, l'eventuale azione che intende intraprendere nonché i suoi motivi per agire o no, come ricordato ai punti 50 e 104 supra. Dall'altro lato, come precisato dalla Commissione nel controricorso, essa può, nel preparare detta comunicazione e se lo reputi necessario, esaminare, basandosi in particolare su dati di fatto, se e in quale misura le caratteristiche di una regione a minoranza nazionale possano avere un impatto sul suo sviluppo economico o sociale rispetto alle regioni circostanti e se e in quale misura le differenze constatate tra i livelli di sviluppo economico o sociale richiedano un'azione diretta al rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.

130 Sulla base delle considerazioni che precedono, occorre respingere la censura della Romania illustrata ai punti da 90 a 94 supra e, pertanto, il motivo di ricorso in esame. Di conseguenza, il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

131 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Romania, rimasta soccombente, si farà carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

132 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri intervenuti nella causa restano a loro carico. Ne consegue che l'Ungheria si farà carico delle proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.**
- 2) La Romania si farà carico delle proprie spese nonché di quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) L'Ungheria si farà carico delle proprie spese.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 novembre 2021.

Firme

* [Lingua processuale: il rumeno.](#)