

**«A rabbit remains a rabbit»? L'ultima parola della Corte di giustizia  
sull'iniziativa dei cittadini europei "One of Us" (nota a Puppinck e a. c.  
Commissione europea, causa C-418/18 P)**

*di Omar Makimov Pallotta – Dottorando di ricerca in Global studies. Justice, rights, politics  
nell'Università degli Studi di Macerata*

ABSTRACT: The Court of Justice of the European Union, after being seized according to art. 56 of its Statute by the organizers of the ECI "One of Us", has rejected all the grounds of appeal, thus confirming the judgment of first instance and bringing an end to the initiative's long journey. However, the Court has taken the opportunity to clarify certain aspects regarding the ECI in relation to the Commission's powers. In particular, it has ultimately confirmed that the Commission's communication ex art. 10.1(c) of Reg. (EU) no. 211/2011 (now repealed by Reg. (EU) 2019/788) can be subject to judicial review, even as far as political assessments are concerned, but only to verify whether manifest errors have been made. Even though this reasoning may appear acceptable, it still leaves room for criticism, since it doesn't seem in line with European jurisprudence: in fact, according to the Court, the EU Parliament's decision on the follow-up to be given to a petition ex art. 4 TEU cannot be subject to judicial review due to the broad political discretion owned by the Institution. Then, the same treatment should be given to the Commission's communication: once it has provided for a sound motivation of its action, likewise its discretionary political assessment should not be subject to judicial review (not even a limited one).

---

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Breve cronistoria dell'ICE "One of Us". – 2. Il potere di iniziativa legislativa della Commissione UE. – 3. Il sindacato giurisdizionale sulla comunicazione della Commissione UE e l'esposizione separata delle conclusioni giuridiche e politiche.

## 1. Breve cronistoria dell'ICE "One of Us"

L'iniziativa dei cittadini europei (d'ora in avanti "ICE") è uno strumento di democrazia partecipativa contemplato dal Trattato sull'Unione europea all'art. 11, paragrafo 4, il quale dispone che i «cittadini dell'Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati»<sup>1</sup>. Lo strumento è stato dettagliatamente disciplinato dal regolamento (UE) n. 211/2011 (d'ora in avanti "regolamento del 2011"), di recente abrogato – con effetto dal 1° gennaio 2020 – dal nuovo regolamento (UE) 2019/788<sup>2</sup>.

L'ICE "One of Us" veniva registrata dalla Commissione l'11 maggio 2012. Essa aveva come oggetto «la protezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento» e come obiettivo l'introduzione di un divieto, nonché l'interruzione di ogni «finanziamento di attività presupponenti la distruzione di embrioni umani, in particolare in tema di ricerca, aiuto allo sviluppo e sanità pubblica». I promotori allegavano alla domanda di registrazione tre modifiche di atti dell'Unione già in vigore o in fase di approvazione<sup>3</sup>. Raccolte

<sup>1</sup> Su tale strumento, si vedano almeno: R. MASTROIANNI, A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015; A. SANTINI, *L'iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell'Unione?*, Napoli, 2019; G. BORDINO (a cura di), *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa. L'iniziativa dei cittadini europei (Ice)*, Bologna, 2013; M. CONRAD, A. KNAUT, K. BÖTTGER (eds.), *Bridging the gap? Opportunities and constraints of the European Citizens' Initiative*, Baden-Baden, 2016; B. KAUFMANN, J.W. PICHLER (eds.), *The European Citizens' Initiatives. Into new democratic territory*, Cambridge, 2010.

<sup>2</sup> Sulle innovazioni apportate dal nuovo regolamento ICE, si veda A. SANTINI, *Il nuovo regolamento attuativo dell'iniziativa dei cittadini europei: osservazioni a prima lettura*, in *Jus*, 1/2019, 217 ss.

<sup>3</sup> In primo luogo, si proponeva l'inserimento nel regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, un nuovo articolo che prevedesse che fosse vietato attribuire fondi dell'Unione ad attività comportanti o aventi a presupposto la distruzione di embrioni

sufficienti dichiarazioni di sostegno, agli organizzatori, in conformità a quanto stabilito dal regolamento del 2011, veniva concessa la possibilità di presentare la loro ICE in un'audizione pubblica organizzata presso il Parlamento europeo; essi venivano inoltre ricevuti da rappresentanti della Commissione europea.

Quest'ultima, tuttavia, il 28 maggio 2014 adottava le sue conclusioni motivate sull'ICE, ai sensi dell'art. 10, paragrafo 1, lett. c) del regolamento del 2011, decidendo di non intraprendere alcuna azione. La comunicazione veniva dai promotori impugnata dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, al fine di ottenerne l'annullamento, in quanto a loro avviso viziata sotto il profilo della legittimità (art. 263 TFUE). Il giudice europeo, pur ammettendo la sindacabilità della comunicazione della Commissione, così sciogliendo un dubbio che aveva alimentato un certo dibattito dottrinale<sup>4</sup>, in data 23 aprile 2018 respingeva integralmente il ricorso dei promotori.

Il Tribunale, infatti, tenne a precisare che la Commissione gode di un quasi-monopolio sull'iniziativa legislativa e che tale posizione non è minimamente scalfita dalle prerogative e dalle garanzie attribuite ai cittadini europei dagli artt. 11, paragrafo 4, TUE e 10, paragrafo 1, lett. c) del regolamento ICE del 2011. Inoltre, la sentenza non ravvisava una violazione di quest'ultima disposizione, letta alla luce del considerando 20 del medesimo regolamento: il preambolo di un atto dell'Unione non ha, secondo i giudici di Lussemburgo, alcun valore giuridico vincolante e non può istituire obblighi; dunque, nonostante il considerando 20 esorti la Commissione a presentare le sue conclusioni giuridiche e politiche separatamente, essa non avrebbe in alcun caso l'obbligo di farlo.

Da ultimo, oltre a respingere i motivi riguardanti presunti «errori di valutazione» compiuti dalla Commissione, il Tribunale non rilevava alcuna violazione dell'obbligo di motivazione, essendo gli elementi contenuti nella comunicazione sufficienti al fine di «stabilire se il rifiuto della

---

umani. La seconda proposta riguardava, invece, l'allora proposta di regolamento istituyente il programma quadro di ricerca e innovazione “*Horizon 2020*”; i promotori chiedevano alla Commissione di inserire un nuovo comma nell'art. 16, paragrafo 3, il quale escludesse da qualsiasi finanziamento nell'ambito del menzionato programma quadro le attività di ricerca comportanti la distruzione di embrioni umani (segnatamente, quelle intese a ottenere cellule staminali) e quelle comportanti l'utilizzo di cellule staminali embrionali umane in fasi successive in vista del loro ottenimento. Da ultimo, i promotori invitavano la Commissione ad aggiungere un quinto paragrafo all'art. 2 del regolamento (CE) n. 1905/2006 (il quale istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo), in modo da prevedere che l'aiuto finanziario dell'Unione non dovesse servire, direttamente o indirettamente, al finanziamento degli aborti.

<sup>4</sup> F. FERRARO, *Il Tribunale dell'Unione si pronuncia nuovamente sull'iniziativa dei cittadini europei: solo luci o anche qualche ombra?*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio europeo*, giugno 2017, 12: «dubbi permangono anche sulla questione (...) dell'ammissibilità di un'impugnazione della decisione finale e sui suoi confini, in mancanza di un'espressa previsione del regolamento 211/2011, il quale si limita a riconoscere la possibilità di esperire un'azione giudiziaria avverso la decisione preliminare sull'ammissibilità».

Commissione di presentare una proposta di modifica di taluni atti dell'Unione (...) [fosse] fondato o [fosse] affetto da vizi». Inoltre, aggiungevano i giudici, «tali spiegazioni consentono al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo sulla legittimità della comunicazione impugnata»<sup>5</sup>.

Ciò posto, i promotori dell'ICE controversa decidevano di ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 56 del suo Statuto, in relazione agli errori di diritto che i ricorrenti ritenevano che il Tribunale avesse commesso.

## **2. Il potere di iniziativa legislativa della Commissione UE**

Con sentenza pronunciata in data 19 dicembre 2019, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha respinto tutti i motivi di impugnazione avanzati dai ricorrenti, così mettendo la parola fine ad un percorso che, pur non avendo centrato l'obiettivo finale, si è rivelato comunque, come vedremo *infra*, un'utile *actio finium regundorum*.

Secondo i giudici di Lussemburgo, il Tribunale di prima istanza non è incorso in un errore di diritto laddove ha ritenuto che la Commissione non era obbligata a presentare, in applicazione dell'art. 11, paragrafo 4, TUE e del regolamento del 2011, una proposta di atto legislativo laddove investita di un'ICE andata a buon fine (al contrario di quello che affermavano i ricorrenti).

In primo luogo, sostiene la Corte, è il tenore letterale stesso delle disposizioni richiamate a fugare ogni dubbio circa l'esistenza di un obbligo in tal senso<sup>6</sup>. Inoltre, la facoltatività della proposta della Commissione si riscontra anche qualora una richiesta di intervento pervenga dal Parlamento europeo o dal Consiglio, ai sensi rispettivamente degli artt. 225 e 241 TFUE<sup>7</sup>. In virtù di

---

<sup>5</sup> Trib. I grado, sentenza del 23 aprile 2018, causa T-561/14, *European Citizens' Initiative One of Us c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2018:210, punto 153.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 11, paragrafo 4, del TUE, i cittadini «possono prendere l'iniziativa d'invitare la Commissione europea (...) a presentare una proposta». Parimenti, l'art. 10, paragrafo 1, lett. c) del regolamento del 2011 si riferisce all'«eventuale azione» che la Commissione intenda intraprendere e ai motivi in base ai quali questa abbia deciso di «agire o meno». Insomma, nonostante – come sottolineato dall'avvocato generale Michal Bobek nelle sue conclusioni sulla causa presentate il 29 luglio 2019 – «il contesto di una formulazione [sia] importante», e dunque «un “invito” potrebbe equivalere a uno qualsiasi dei gradi su una scala che va dal suggerimento, puramente facoltativo (...) sino ad un ordine, seppur velato, ma piuttosto chiaro in termini pratici», nel nostro caso è chiaro si tratti di «un “potere” e non un “dovere”. Esso apre una possibilità o un'opportunità, ma non impone un obbligo di agire» (punti 36 e 37).

<sup>7</sup> Ai sensi del primo, «a maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei Trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le

questo, a nulla varrebbero le pretese dei ricorrenti, i quali reclamano per i cittadini sostenitori di un'ICE la «medesima forza» di cui godono dette istituzioni<sup>8</sup>. Lo stesso considerando n. 1 del regolamento del 2011, avverte la Corte, stabilisce che «l'ICE intende conferire ai cittadini dell'Unione un diritto paragonabile a quello di cui dispongono (...) il Parlamento e il Consiglio»<sup>9</sup>.

A ben guardare, da un confronto tra le posizioni delle istituzioni ora citate e quella degli organizzatori di un'iniziativa dei cittadini europei, questi ultimi ne uscirebbero probabilmente «vincitori»: se infatti è vero che, come autorevolmente rilevato in dottrina, non vi sono elementi che consentano di ricostruire un obbligo di provvedere anche qualora l'invito provenga dal Parlamento o dal Consiglio<sup>10</sup>, è vero anche che diversi sono i rimedi che ciascuno dei soggetti mentovati è legittimato ad esperire in caso di inattività o insufficiente motivazione da parte della Commissione.

Nel primo caso, ovvero quello dell'inerzia dell'esecutivo europeo, è certo che gli organizzatori di un'ICE possano esperire un ricorso in carenza dinanzi al giudice dell'Unione, essendo la

---

motivazioni al Parlamento europeo». Ai sensi della seconda disposizione citata, «il Consiglio, deliberando a maggioranza semplice, può chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporgli tutte le proposte del caso. Se la Commissione non presenta una proposta, ne comunica le motivazioni al Consiglio».

<sup>8</sup> Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, *Pupinck e a. c. Commissione europea*, ECLI:EU:C:2019:1113, punto 50.

<sup>9</sup> *Ivi*, punto 61. Guardando alla lettera della disposizione, il considerando 1 recita quanto segue: «Tale procedura offre la possibilità ai cittadini di rivolgersi direttamente alla Commissione sottoponendole una richiesta in cui la invita a presentare una proposta di un atto legislativo dell'Unione, ai fini dell'applicazione dei Trattati, analogamente al diritto conferito al Parlamento (...) e al Consiglio (...)». Può essere utile, in ogni caso, distinguere tra diritto all'ICE – ossia la situazione giuridica soggettiva che è sorta in capo a tutti i cittadini europei dal momento in cui lo strumento in questione è stato inserito nei Trattati – e la peculiare situazione giuridica che sorge in capo ai promotori nel momento in cui il diritto all'ICE è esercitato. Il primo consiste, di fatto, nel diritto di invitare la Commissione ad esercitare il suo potere di iniziativa (v. E. LONGO, *The European Citizens' Initiative: too much democracy for EU polity?*, in *German Law Journal*, 20/2019, 191, ove si fa riferimento proprio ad un «right to request the Commission to make use of its initiative power»). Si è parlato, in questo senso, di un *soft right*, in quanto non è previsto, dall'altro lato del rapporto, un obbligo da rispettare (v., non senza qualche perplessità su tale inquadramento, E. DI SALVATORE, *L'iniziativa legislativa dei cittadini europei, il Tribunale dell'Unione e il sindacato sulle «conclusioni giuridiche e politiche»*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 6/2018, 2857). Al contrario, una volta esercitato il diritto all'ICE, la situazione soggettiva dei proponenti si concreta in una pretesa soggettiva al corretto esame dell'iniziativa, in quanto il regolamento del 2011 (e, oggi, quello del 2019) fa sorgere precisi obblighi in capo alla Commissione che riceve un'ICE andata a buon fine. V. in tal senso P. ZICCHITTO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2010, 623, ove si afferma che «la proposta popolare obbligherà però le istituzioni comunitarie a considerare seriamente le richieste avanzate da gruppi di cittadini»).

<sup>10</sup> Così E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea: l'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2014, 35. L'A. si sofferma sui tentativi del Parlamento di giustificare l'esistenza di un supposto vincolo di provvedere in capo alla Commissione, facendo leva sull'esistenza di un rapporto fiduciario tra Commissione e Parlamento; rapporto la cui esistenza, come evidenziato dall'A., «è assai discutibile».

Commissione obbligata dal regolamento del 2011 (e, oggi, anche da quello del 2019) ad esplicitare entro tre mesi dalla ricezione dell'iniziativa i motivi che l'hanno condotta ad agire o meno<sup>11</sup>.

Diverso è il caso della richiesta proveniente dalle istituzioni ai sensi degli artt. 225 e 241 TFUE; questi ultimi, infatti, si limitano ad imporre alla Commissione di comunicare le motivazioni in caso di mancata presentazione di una proposta; disposizioni che, anche in caso di inerzia dell'esecutivo dell'Unione, difficilmente potrebbero da sole legittimare un ricorso in carenza<sup>12</sup>. Va segnalato, tuttavia, l'«impegno» assunto dalla Commissione a «riferire sul seguito concreto dato a qualsiasi richiesta di presentare una proposta ai sensi dell'art. 225 TFUE entro tre mesi dall'adozione della corrispondente risoluzione in plenaria» contenuto nel paragrafo 16 dell'Accordo Quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea concluso nel 2010; impegno che, tuttavia, non sembrerebbe assurgere al rango di obbligo e la cui violazione, in tal caso, difficilmente potrebbe aprire la strada ad un ricorso in carenza. Va detto, ad onor del vero, che il Parlamento, dinanzi all'inattività dell'esecutivo europeo, può sempre far valere la responsabilità politica dello stesso, presentando una mozione di censura ex art. 234 TFUE<sup>13</sup>: strumento, questo, che – vien da sé – non rientra tra quelli nella disponibilità degli organizzatori di un'ICE. Questi ultimi, però, a differenza delle menzionate istituzioni, possono altresì esperire, come noto, un ricorso per annullamento ex art. 263 TFUE, laddove le motivazioni che la Commissione è tenuta ad esplicitare ai sensi del regolamento del 2011 si rivelino insufficienti (o addirittura assenti).

La raffrontabilità della situazione giuridica che sorge in capo ai cittadini che esercitino il loro «diritto all'ICE» alle posizioni rispettive di Parlamento e Consiglio si traduce nella mera facoltatività dell'esercizio, da parte della Commissione, del potere di iniziativa legislativa nell'un caso e nell'altro.

Quanto al piano della «forza», per utilizzare le parole dei ricorrenti, quella dei cittadini europei appare financo maggiore di quella delle istituzioni, in virtù delle particolari garanzie poste a favore dei primi dal regolamento del 2011. È vero, tuttavia, che anche il richiamato accordo

<sup>11</sup> Si veda in tal senso F. FERRARO, *op cit.*, 12.

<sup>12</sup> L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, Milano, 2010, 106. L'A. ritiene, infatti, che l'inattività non integrerebbe una violazione dei Trattati – la quale legittimerebbe l'azione in carenza – in quanto gli artt. 225 e 241 richiedono la motivazione solo laddove la Commissione decida di non dar seguito alla proposta (e non anche in caso di inerzia), senza tra l'altro porre termini precisi entro i quali l'esecutivo europeo debba dare una risposta alle richieste di Parlamento e Consiglio.

<sup>13</sup> *Ibid.* Similmente, L. GIANNITI, L. DI GIAMBATTISTA, *Il Parlamento europeo: composizione, organizzazione, funzioni*, in A. MANZELLA, N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, 42.

interistituzionale del 2010 contiene disposizioni volte ad assicurare un esito “certo” alla richiesta parlamentare: si pensi all’impegno della Commissione a «presentare una proposta legislativa al più tardi entro un anno [dall’adozione della risoluzione del Parlamento]» o ad «inserire la proposta nel suo programma di lavoro per l’anno seguente»<sup>14</sup>; statuizioni, queste, che non si rinvergono nel regolamento del 2011 (e, a dire il vero, nemmeno in quello del 2019). Gli impegni assunti dall’esecutivo europeo nell’Accordo Quadro potrebbero spiegarsi alla luce del principio di democrazia rappresentativa, sul quale si fonda il funzionamento dell’Unione ai sensi dell’art. 10, paragrafo 1, TUE. Un conto, infatti, è dar seguito ad un invito che promani dall’assemblea ove siedono i rappresentanti dei cittadini dell’Unione, i quali, riuniti sulla base dell’affinità politica, discutono e deliberano a maggioranza; altro conto è dar seguito ad un invito proveniente da un numero elevato di cittadini europei, il quale, pur dotato di un suo peso, non può che essere espressione di una posizione “monolitica”, ovvero non filtrata dalla libera discussione assembleare e dalla deliberazione in ossequio al principio di maggioranza<sup>15</sup>.

La Corte, inoltre, proseguendo nella sua argomentazione volta a spiegare perché il Tribunale non fosse incorso in alcun errore di diritto, fa leva sull’art. 17, parr. 1 e 3, TUE; è proprio in forza di tali disposizioni, infatti, che si giustifica l’ampia discrezionalità di cui gode l’esecutivo dell’Unione in relazione all’iniziativa legislativa. Discrezionalità che, avvertono i giudici, non può dirsi scalfita dall’introduzione del meccanismo dell’ICE nei Trattati. Infatti, l’art. 17 TUE esordisce disponendo che «la Commissione promuove l’interesse generale dell’Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine» e continua prevedendo la «piena indipendenza» della medesima nell’esercizio delle sue responsabilità.

All’argomentazione che muove dalla funzione di promozione dell’interesse generale europeo spettante alla Commissione, già utilmente spesa dal Tribunale di prima istanza, sono state mosse critiche in dottrina: si è fatto notare che la discrezionalità nell’esercizio del potere di iniziativa non

<sup>14</sup> Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea, in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, L 304/47 del 20/11/2010, punto 16, paragrafo 2.

<sup>15</sup> Sulle (più recenti) interconnessioni tra democrazia rappresentativa e partecipativa nell’Unione europea, si veda A. ALEMANNI, *Europe’s democracy challenge: citizen participation in and beyond elections*, in *German Law Journal*, 21/2020, 35ss. Sulla distinzione tra democrazia rappresentativa, diretta e partecipativa, con specifico riferimento alla Costituzione italiana (e al pensiero di Vezio Crisafulli, Carlo Esposito e Livio Paladin), ma con un chiaro intento sistematorio e di «pulizia (non solo terminologica, ma) concettuale», si veda M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin: atti del convegno di studio*, Padova, 2004, 181ss.

può più giustificarsi alla luce di un equilibrio istituzionale ormai obsoleto: se in passato la funzione di individuazione dell'interesse generale dell'Unione era giustamente monopolizzata dalla Commissione – a cagione del fatto che unico legislatore era il Consiglio, ove gli interessi degli Stati avrebbero con buona probabilità compromesso tale processo – oggi, con il definitivo affiancamento del Parlamento al Consiglio nel ruolo di co-legislatore, tale esigenza non si presenterebbe più, contribuendo anche i rappresentanti dei cittadini europei al perseguimento dell'interesse generale europeo<sup>16</sup>.

Tale lettura sembra non tener conto, tuttavia, del ruolo giocato dalla Commissione nella forma di governo *sui generis* dell'UE: come evidenziato dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, sin dalle origini del processo di integrazione, in virtù della «specificità dell'architettura istituzionale dell'Unione come un gruppo di Stati e di popoli», si decise di sottrarre (*recte*: di non attribuire) il potere di iniziativa legislativa al Consiglio o all'assemblea parlamentare, preferendo concentrarlo interamente nelle mani di un'«autorità indipendente» insensibile a «programmi nazionali o a fazioni politiche in disputa»<sup>17</sup>.

Il potere di iniziativa, infatti, costituisce il nucleo dell'attività di indirizzo politico svolto dall'esecutivo dell'Unione, che si sostanzia nella determinazione dell'agenda europea (c.d. *agenda setting*), ovvero sia nel «decidere cosa decidere»<sup>18</sup>. È propriamente in questa fase che la Commissione promuove l'interesse generale europeo, procedendo ad una sintesi delle posizioni rilevanti e individuando i temi di cui il legislatore dovrà occuparsi. Il perdurante monopolio della Commissione sulla promozione dell'interesse generale dell'Unione si giustifica, dunque, proprio alla luce del suo ruolo di autorità indipendente chiamata a dettare l'agenda europea; che in un momento successivo e diverso, ossia una volta esercitato il potere di iniziativa, a determinare in via definitiva l'interesse generale dell'UE (da intendersi, in questa fase, quale volontà generale)<sup>19</sup> sia

<sup>16</sup> Così F. FERRARO, *op. cit.*, 13-14.

<sup>17</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, *cit.*, punto 46.

<sup>18</sup> Così R. IBRIDO, N. LUPO, *Introduzione. «Forma di governo» e «indirizzo politico»: la loro discussa applicabilità all'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2019, 38ss. Gli AA. evidenziano come la Commissione abbia sempre il potere di stabilire «quali saranno le politiche da intraprendere (...) e di fissare in che termini esse siano configurate, almeno nello stadio iniziale del processo decisionale. Del resto, anche appoggiandosi a questa disposizione [ossia all'art. 17 TUE], la Commissione ha tradizionalmente rivendicato per sé la definizione delle priorità e la prima stesura delle *policies*».

<sup>19</sup> Cfr. E. DI SALVATORE, «Democrazia partecipativa» e processo di integrazione europea, in G. MARAZZITA (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Napoli, 2012, 54: «L'interesse generale tradurrebbe

non più il solo Consiglio, ma anche il Parlamento in qualità di co-legislatore, non può certo giustificare un restringimento della discrezionalità della Commissione, che, di conseguenza, deve rimanere e rimane pienamente libera di dare seguito o meno ad un'ICE andata a buon fine.

Secondo i ricorrenti, il Tribunale era incorso in un errore di diritto laddove non aveva ravvisato l'obbligo in capo alla Commissione di dar seguito all'ICE andata a buon fine, in quanto ciò avrebbe privato l'iniziativa di ogni effetto utile<sup>20</sup>. Al fine di comprendere quale sia l'effetto utile che può dispiegare una disposizione, si può risalire alla *voluntas legislatoris*; a tal proposito vengono in soccorso le conclusioni dell'avvocato generale, nelle quali si fa riferimento ai "lavori preparatori" dell'art. 11, paragrafo 4, TUE e del regolamento del 2011. Quanto al primo, le spiegazioni alla proposta di modifica di quello che sarebbe poi diventato l'art. 46, paragrafo 4, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa evidenziano come l'ICE avrebbe consolidato «l'attuale diritto di petizione in un diritto dei cittadini di presentare proposte legislative alla Commissione europea»; quest'ultima avrebbe dovuto poi «decidere se intraprendere o meno un'iniziativa legislativa»<sup>21</sup>; in relazione al secondo, allo stesso modo, la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo, nella sua relazione sulla proposta di regolamento, evidenziò come «non tutte le iniziative che riscuotono successo porteranno a una proposta legislativa (...). In ultima analisi, sarà la Commissione a decidere in merito al seguito da dare alle iniziative dei cittadini che riscuotono successo»<sup>22</sup>. Lo scopo perseguito dal legislatore del 2011 è altresì esplicitato nel considerando 1 del regolamento, nel quale si legge che il TUE «rafforza la cittadinanza dell'Unione e potenzia ulteriormente il funzionamento democratico dell'Unione».

Quanto detto può bastare per affermare che l'introduzione dell'ICE nell'ordinamento europeo aveva l'obiettivo non già di determinare una condivisione del potere di iniziativa dell'esecutivo dell'Unione<sup>23</sup>, bensì quello di "aprire" la fase iniziale del procedimento legislativo al contributo dei

---

sul piano europeo ciò che sul piano interno, e con riferimento alla sovranità popolare, è definibile quale volontà generale (dello Stato)».

<sup>20</sup> Sul principio dell'effetto utile, v. I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017. Si veda altresì M.G. SCORRANO, *Il principio dell'effetto utile*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. L'esercizio delle competenze*, Vol. II, Milano, 2006, 350.

<sup>21</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, cit., punti 38 e 39. V. in particolare nt. 23.

<sup>22</sup> *Ivi*, 41, spec. nt. 26.

<sup>23</sup> Come pure qualcuno ha tentato di sostenere: si veda C. FOLTZENLOGEL, *One of Us symbol of a dying democracy?*, in [www.eclj.org](http://www.eclj.org), marzo 2019: «As a matter of fact, if one million signatures do not make the Commission share its power of initiative, then this mechanism is meaningless since it is no longer distinguished from an informal petition or from a simple letter addressing a request to the Commission».

cittadini: un potere (*rectius*: un diritto) di «pre-iniziativa»<sup>24</sup> mediante il quale suggerire (giammai imporre) alla Commissione possibili integrazioni all’agenda europea. Pertanto, l’effetto utile dell’ICE, da valutare in relazione alla sua natura “contributiva” e non rispetto ad una supposta capacità di limitare la discrezionalità della Commissione, si produce nel momento in cui i cittadini interpellano l’esecutivo europeo, costringendolo, ai sensi del regolamento, a motivare la sua azione (o la sua inazione). Per la Corte, «il fatto che la Commissione non sia tenuta ad intraprendere un’azione a seguito di un’ICE non significa che un’iniziativa siffatta sia privata di effetto utile»<sup>25</sup>; quest’ultimo, infatti, va ricercato sia nelle situazioni giuridiche soggettive che l’esercizio del diritto all’ICE fa sorgere, sia in quel «valore aggiunto particolare» dello strumento, che consiste nelle «possibilità e nelle opportunità che esso 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»<sup>26</sup>.

Una volta circoscritto il reale effetto utile che le disposizioni in materia di ICE sono in grado di dispiegare, ben si comprende come non possa reggere l’accostamento dell’iniziativa cittadina all’attività di singoli lobbisti o a una semplice lettera inviata da un cittadino all’esecutivo dell’Unione; argomento, questo, avanzato dai ricorrenti nell’ambito del primo motivo di impugnazione e respinto dai giudici europei. In relazione all’efficacia dell’ICE *vis-à-vis* il potere d’iniziativa legislativa della Commissione, si può dire che la Corte di giustizia abbia fatto propria, pur non facendovi esplicito ricorso, la metafora di cui si è servito l’avvocato generale nelle sue conclusioni sulla causa: «Salvo che si utilizzi un poco di magia realmente all’avanguardia e si riesca a indurre il pubblico a credere che l’obiettivo e la finalità di guardare un coniglio è vedere un piccione, un coniglio rimane un coniglio»<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Così I. INGRAVALLO, *L’iniziativa dei cittadini europei a dieci anni da Lisbona: luci e ombre*, in *La Comunità internazionale*, 2/2017, 244.

<sup>25</sup> Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, cit., punto 66.

<sup>26</sup> Ivi, punto 70.

<sup>27</sup> Conclusioni dell’avvocato generale Michal Bobek, cit., punto 64.

### **3. Il sindacato giurisdizionale sulla comunicazione della Commissione UE e l'esposizione separata delle conclusioni giuridiche e politiche**

Con il terzo motivo di impugnazione, i ricorrenti sostenevano che il Tribunale fosse incorso in un errore di diritto laddove affermava che la comunicazione deve costituire oggetto di un controllo circoscritto, ovvero limitato agli errori manifesti di valutazione. Per i promotori dell'ICE, infatti, essendo il potere discrezionale della Commissione limitato dalla presentazione di un'iniziativa andata a buon fine, la comunicazione finale sul seguito dato all'ICE deve poter essere soggetta ad un sindacato pieno, che involga, cioè, anche le valutazioni politiche espresse dall'esecutivo europeo.

La Corte ha respinto anche questo motivo di ricorso, ritenendolo infondato: in relazione alla valutazione della Commissione, sostengono i giudici, il controllo giurisdizionale non può che essere limitato, godendo questa di un «ampio potere discrezionale» nell'esercizio del potere di iniziativa legislativa sancito dall'art. 17 TUE<sup>28</sup>. Invero, come sottolineato da attenta dottrina, il Tribunale, avendo ammesso «che il rifiuto di presentare la proposta al legislatore dell'Unione fosse di per sé passibile di impugnazione», ha lasciato implicitamente «intendere che la Commissione non possedesse alcun potere discrezionale al riguardo»<sup>29</sup>.

I giudici di prima istanza hanno specificato che il sindacato avrebbe potuto estendersi esclusivamente alla sufficienza della motivazione e all'esistenza di errori manifesti di valutazione<sup>30</sup>, in ossequio a quanto già stabilito dalla Corte di giustizia in una sentenza del 2005, ove si legge che «la limitazione dell'intensità del controllo del giudice comunitario si impone segnatamente allorché (...) le istituzioni comunitarie si trovano a dover operare quali arbitri di interessi confliggenti e ad esercitare quindi opzioni nell'ambito delle scelte politiche che rientrano nelle responsabilità loro proprie»<sup>31</sup>. La Corte stessa, nella sentenza in commento, ha confermato che «la portata» del controllo giurisdizionale debba estendersi «alla verifica del carattere sufficiente della motivazione e all'esistenza di errori manifesti di valutazione»<sup>32</sup>. Con specifico riguardo alla portata del sindacato,

<sup>28</sup> Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, cit., punto 87.

<sup>29</sup> E. DI SALVATORE, *L'iniziativa legislativa*, cit., 2856.

<sup>30</sup> Cfr. Trib. I grado, sentenza del 23 aprile 2018, causa T-561/14, cit., punto 170.

<sup>31</sup> Corte giust., sentenza del 14 luglio 2005, causa C-40/03 P, *Rica Foods Free Zone (NV) c. Commissione*, ECLI:EU:C:2005:455, punto 55.

<sup>32</sup> Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, cit., punto 93.

viene in soccorso una giurisprudenza europea consolidata in base alla quale «è necessario distinguere tra l'obbligo di motivazione in quanto formalità sostanziale, che può essere sollevato nell'ambito di un motivo che mette in discussione l'insufficienza o addirittura il difetto di motivazione di una decisione, e il controllo sulla fondatezza dei motivi, il quale rientra nell'ambito del controllo di legittimità nel merito dell'atto e presuppone che il giudice verifichi se i motivi su cui l'atto è basato siano o meno inficiati da errore»<sup>33</sup>.

Invero, l'affermazione della Corte nella sentenza che si commenta risulta essere imprecisa, in quanto confonde il piano della portata con quello del livello (o dell'intensità, che dir si voglia) del controllo. Come evidenziato dall'avvocato generale nelle sue conclusioni, la portata del sindacato dovrebbe estendersi alle motivazioni e alle valutazioni della Commissione. A ben vedere, è l'intensità del controllo a dover essere differente: piena nel primo caso e limitata nel secondo. La limitazione dello scrutinio giurisdizionale nel caso delle valutazioni (politiche) dell'esecutivo europeo si giustificerebbe, dunque, alla luce dell'ampio potere discrezionale di cui essa gode nell'effettuare tali considerazioni. Al contrario, il controllo sulle motivazioni può ben essere pieno, in quanto volto a sindacare, come fa notare la dottrina, esclusivamente la «logicità delle scelte» e il «loro inquadramento all'interno del perimetro dei Trattati»<sup>34</sup>.

Ai sensi dell'art. 10, paragrafo 1, lett. c) del regolamento del 2011, la Commissione, una volta ricevuta un'ICE, entro tre mesi è tenuta ad esporre in una comunicazione le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'iniziativa, l'eventuale azione che intende intraprendere e i suoi motivi per agire o meno in tal senso. Come intuibile, il controllo giurisdizionale sulla comunicazione così come "modellato" dalla Corte può essere efficacemente esperito solo qualora l'esposizione delle conclusioni permetta una corretta individuazione da un lato delle valutazioni politiche e dall'altro lato delle motivazioni in senso proprio. Precisamente a tal fine, il considerando

---

<sup>33</sup> Trib. I grado, sentenza del 19 aprile 2016, causa T-44/14, *Costantini c. Commissione europea*, ECLI:EU:T:2016:223, punto 65. Corte giust., sentenza del 10 luglio 2008, causa C-413/06 P, *Bertelsmann e Sony Corporation of America c. Impala*, punto 181: «Orbene, si deve ricordare a tale proposito che l'obbligo di motivare le decisioni costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, attinente alla legittimità nel merito dell'atto controverso»; Corte giust., sentenza del 2 aprile 1998, causa C-367/95, *Commissione c. Sytraval e Brink's France*, ECLI:EU:C:1998:154, punto 55: qui la Corte afferma che il Tribunale «sotto l'apparenza del controllo di motivazione, ha effettuato un controllo dell'errore di valutazione confondendo così il requisito puramente procedurale di motivazione con la legittimità nel merito della decisione».

<sup>34</sup> Vedasi A. MAFFEO, *L'obbligo di motivazione degli atti delle Istituzioni dell'Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Federalismi.it*, 3/2018, 7.

n. 20 del regolamento esortava la Commissione ad esporre le sue conclusioni giuridiche e politiche «separatamente».

I ricorrenti, tuttavia, nel caso *de qua*, hanno ritenuto che la Commissione non avesse operato una rigida separazione delle conclusioni e hanno fatto valere tale difetto nell'ambito del secondo motivo di impugnazione. È d'uopo segnalare, prima di riferire l'argomentazione della Corte, il rinvenimento da parte dell'avvocato generale di un errore di diritto nell'argomentazione del Tribunale: quest'ultimo, infatti, oltre ad evidenziare la non vincolatività del preambolo, avrebbe dovuto tener conto del valore del medesimo – ove non confligente – ai fini dell'interpretazione delle disposizioni prescrittive della comunicazione<sup>35</sup>.

La Corte, pur aderendo alla posizione dell'avvocato generale sull'efficacia del preambolo, sostenendo quindi l'idoneità del considerando n. 20 ad integrare l'obbligo previsto dall'art. 10, paragrafo 1, lett. c), finisce tuttavia per avallare la lettura del Tribunale, affermando che la “separazione” suggerita dal preambolo consiste non già in una separazione nel testo delle conclusioni giuridiche e politiche, ma piuttosto in una presentazione che «consenta di comprendere la natura giuridica e politica delle ragioni che tale comunicazione espone»<sup>36</sup>. In forza di questa interpretazione, anche il secondo motivo di impugnazione è respinto, in quanto si è ritenuto che la comunicazione consentisse effettivamente la comprensione della natura giuridica e politica delle conclusioni.

Invero, ad un'analisi attenta della comunicazione controversa, si percepisce financo un tentativo di presentazione “separata nel testo” delle conclusioni: infatti, da un lato la Commissione espone i

---

<sup>35</sup> L'avvocato generale Michal Bobek al punto 93 delle sue conclusioni sostiene che «i considerando sono, in generale, un importante elemento interpretativo, che esprime in modo autorevole la volontà del legislatore, operando in connessione con la specifica disposizione cui corrispondono. In tal modo, essi sono spesso utilizzati a fini di interpretazione teleologica per chiarire o offrire un'interpretazione più precisa di una disposizione giuridica contenuta nel testo giuridico». Conclude, quindi affermando che «in assenza di una contraddizione (...) non sarebbe inconcepibile intravedere il termine “separatamente” nel testo dell'articolo 10, paragrafo 1, lett. c) del regolamento ICE» (punto 95). Sul punto, v. similmente, ma ancor prima della presentazione delle conclusioni dell'avvocato generale, E. DI SALVATORE, *L'iniziativa legislativa*, cit., 2858-2859: «Sebbene il Tribunale lo abbia escluso espressamente, il preambolo degli atti normativi (...) è normalmente utilizzato proprio allo scopo di rendere alle disposizioni che lo seguono una interpretazione (tra loro) sostanzialmente “conforme”. Nel caso di specie, non sussisterebbe neppure il rischio paventato dal giudice, e cioè che tra le disposizioni del preambolo e quelle contenute negli articoli del Regolamento resti prodotta una contraddizione che non potrebbe essere sciolta attraverso la prevalenza delle disposizioni dell'atto su quelle del preambolo, giacché non di deroga (simultaneamente disposta) si tratterebbe».

<sup>36</sup> Similmente è intesa la “separazione” richiesta dal considerando n. 20 da E. DI SALVATORE, *op. loc. ult. cit.*: «queste [le conclusioni] debbano essere rese in modo tale che sia sempre possibile distinguere ciò che è proprio della sfera giuridica (sempre passibile di sindacato giurisdizionale) da ciò che è proprio della valutazione politica (sottratto al controllo di legittimità del giudice)».

fatti e le considerazioni giuridiche nella sezione 2 della comunicazione, intitolata “situazione attuale”; dall’altro lato, essa tenta di ricomprendere tutte le sue valutazioni politiche nella sezione 3, intitolata, per l’appunto, “valutazione delle richieste dell’ICE”<sup>37</sup>; da ultimo, la sezione 4, improvvidamente intitolata “conclusioni” (con ciò favorendo equivoci interpretativi), contiene, come la stessa Corte rileva, «un riassunto degli sviluppi illustrati ai punti precedenti»<sup>38</sup>. Nonostante, come evidenziato in dottrina, «il confine tra i due piani sia labile»<sup>39</sup>, in quanto pure si rinvennero “concessioni” a valutazioni politiche nella sezione dedicata alle considerazioni giuridiche<sup>40</sup>, nel complesso le conclusioni sembrano esposte in maniera tale da permettere il sindacato così come “plasmato” dalla Corte: il controllo sull’adeguatezza della motivazione, infatti, può rivolgersi esclusivamente all’esposizione dei «fatti» e delle «considerazioni giuridiche»<sup>41</sup> di cui alla sezione 2 della comunicazione controversa, mentre il controllo sulla presenza di errori manifesti di valutazione può svolgersi esclusivamente in relazione alla «valutazione sulle richieste dell’ICE» di cui alla sezione 3. Le conclusioni giuridiche integrano, dunque, il requisito della motivazione dell’azione (o inazione), mentre le conclusioni politiche rappresentano, come ovvio, le valutazioni sulla base delle quali la Commissione ha deciso di agire (o non agire). Tale interpretazione rischia, tuttavia, di “lasciar fuori” i «motivi» menzionati dall’art. 10, paragrafo 1, lett. c) subito dopo le conclusioni giuridiche e politiche: la dottrina ha chiarito come sia sempre necessario distinguere tra le motivazioni e i motivi di un provvedimento: questi ultimi attengono esclusivamente alla valutazione del merito e non alla valutazione delle forme sostanziali dell’atto<sup>42</sup>; la menzione dei «motivi per agire o meno» di cui all’art. 10 del regolamento finirebbe così per essere una mera tautologia, essendo tali motivi di fatto indistinguibili dalle conclusioni politiche.

---

<sup>37</sup> Dalla lettura di questa sezione emerge il diverso tenore delle affermazioni della Commissione, che attengono, a differenza di quelle contenute nella sezione precedente, precipuamente al piano dell’opportunità; gran parte dei periodi, infatti, iniziano con l’espressione «la Commissione ritiene» e la sezione è costellata da considerazioni di merito quali: «la Commissione ha analizzato attentamente»; «la Commissione non è favorevole»; «il controllo è efficace»; «la Commissione si è impegnata ad applicare sempre in modo assolutamente trasparente» e così via.

<sup>38</sup> Corte giust., sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-418/18 P, cit., punto 27.

<sup>39</sup> E. DI SALVATORE, *op. ult. cit.*, 2860.

<sup>40</sup> Ad esempio, a pagina 8 della comunicazione, nel pieno della sezione dedicata alla “situazione attuale”, la Commissione si lascia sfuggire che «la valutazione e il finanziamento delle proposte di progetti di ricerca dell’UE che prevedono l’uso di cellule staminali embrionali umane sono disciplinati *in modo rigoroso*». Va detto, in ogni caso, che il “pericolo” di contaminazioni tra conclusioni giuridiche e politiche viene segnalato dallo stesso avvocato generale nelle sue conclusioni (punto 103), ove si legge che l’interpretazione della normativa pertinente e degli obblighi internazionali «in ogni caso potrebbe considerarsi già comprensiva di una certa valutazione politica».

<sup>41</sup> Ritenuta dalla stesso Tribunale dell’Unione bastevole ai fini della sufficienza della motivazione. Si veda Trib. I grado, sentenza del 19 aprile 2016, causa T-44/14, cit., punto 71.

<sup>42</sup> A. MAFFEO, *op. cit.*, 8.

La riconosciuta sindacabilità della comunicazione della Commissione ex art. 10 del regolamento determina, tuttavia, una disparità di trattamento che gli stessi promotori dell'ICE hanno eccepito nell'ambito del terzo motivo di impugnazione; infatti, in una sentenza del 2014, la Corte di giustizia aveva affermato che la decisione del Parlamento europeo riguardante il seguito da dare ad una petizione ex art. 4 TUE «esula dal sindacato giurisdizionale» poiché l'assemblea rappresentativa «dispone di un ampio potere discrezionale, di natura politica, quanto al seguito da dare a tale petizione»<sup>43</sup>. La Corte, nella sentenza che qui si commenta, ha ritenuto che la sottoposizione a controllo giurisdizionale della comunicazione della Commissione si giustifica alla luce delle «condizioni rigorose» e delle «precise garanzie procedurali» cui soggiace l'ICE registrata, non rinvenibili nel caso della petizione, che è invero strumento diverso dall'iniziativa dei cittadini europei, sia per presupposti che per finalità<sup>44</sup>.

Ai sensi dell'art. 227 del regolamento interno del Parlamento europeo, «il firmatario della petizione è informato di tutte le pertinenti decisioni adottate dalla commissione [per le petizioni del Parlamento] e dei relativi motivi». Come si è già visto, questi ultimi sono da intendere quali valutazioni politiche e non come motivazione dell'azione (o inazione). Se, però, l'assenza di una motivazione in senso stretto può qui giustificarsi proprio alla luce dell'assenza di «condizioni rigorose» e di «precise garanzie procedurali» che invece circondano l'ICE, non si comprende perché la Corte non abbia in questo caso ammesso un sindacato limitato agli errori manifesti di valutazione: l'ampia discrezionalità politica di cui gode la Commissione, espressa nelle valutazioni (o, se si vuole, nei «motivi») alla base dell'azione (o inazione) è perfettamente sovrapponibile a quella di cui gode il Parlamento investito di una petizione. Delle due l'una: in presenza di un simile potere discrezionale, o si deve sempre ammettere un sindacato giurisdizionale limitato agli errori manifesti di valutazione o sempre lo si deve vietare.

---

<sup>43</sup> Corte giust., sentenza del 9 dicembre 2014, causa C-261/13 P, *Peter Schönberger c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:2014:2423, punto 24.

<sup>44</sup> Sulla petizione (e sugli elementi che la distinguono da un'ICE) v. M. MEZZANOTTE, *Il diritto di petizione nell'Unione europea: uno strumento davvero mineur?*, in *Federalismi.it*, 21/2012, 14ss, 16: «Mentre l'iniziativa propone l'adozione di atti normativi ed ha per lo più natura propositiva, il diritto di petizione, di regola, ricorre avverso norme già in vigore e mira a segnalare defezioni o carenze».