



---

[Pagina iniziale](#) > [Formulario di ricerca](#) > [Elenco dei risultati](#) > **Documenti**



[Avvia la stampa](#)

Lingua del documento :

---

ECLI:EU:T:2018:210

Edizione provvisoria

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

23 aprile 2018 (\*)

«Diritto istituzionale – Iniziativa dei cittadini europei – Politica in materia di ricerca – Sanità pubblica – Cooperazione allo sviluppo – Finanziamento da parte dell’Unione delle attività che implicano la distruzione di embrioni umani – Comunicazione della Commissione ai sensi dell’articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. 211/2011 – Ricorso di annullamento – Capacità di stare in giudizio – Atto impugnabile – Irricevibilità parziale – Sindacato giurisdizionale – Obbligo di motivazione – Errore manifesto di valutazione»

Nella causa T-561/14,

**European Citizens’ Initiative One of Us**, e gli altri ricorrenti i cui nomi figurano in allegato (1), rappresentati inizialmente da C. de La Hougue, successivamente da J. Paillot, avvocati, e infine da P. Diamond, barrister,

ricorrenti,

sostenuti da

**Repubblica di Polonia**, rappresentata da M. Szwarc, A. Miłkowska e M. B. Majczyna, in qualità di agenti,

interveniante,

contro

**Commissione europea**, rappresentata da J. Laitenberger e H. Krämer, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

**Parlamento europeo**, rappresentato inizialmente da U. Rösslein e E. Waldherr, successivamente da U. Rösslein e R. Crowe, in qualità di agenti,

e da

**Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato da E. Rebasti e K. Michael, in qualità di agenti, intervenienti,

avente ad oggetto la domanda fondata sull'articolo 263 TFUE e diretta all'annullamento della comunicazione COM(2014) 355 final della Commissione, del 28 maggio 2014, sull'iniziativa dei cittadini europei «Uno di noi»,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

composto da M. Prek, presidente, E. Buttigieg (relatore), F. Schalin, B. Berke e M. J. Costeira, giudici,

cancelliere: L. Grzegorzczak, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 maggio 2017,

ha pronunciato la seguente

## **Sentenza**

### **Fatti**

#### **Procedura riguardante l'iniziativa dei cittadini europei «Uno di noi»**

1 L'11 maggio 2012 la Commissione europea, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, del 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), ha registrato la proposta d'iniziativa dei cittadini europei (in prosieguito: l'«ICE») «Uno di noi» con il riferimento ECI(2012) 000005 (in prosieguito: l'«ICE controversa»).

2 L'oggetto dell'ICE controversa, come descritto nel registro pubblicato on-line a tale scopo dalla Commissione, era la «[p]rotezione giuridica della dignità, del diritto alla vita e dell'integrità di ogni essere umano fin dal concepimento nelle aree di competenza [dell'Unione europea] nelle quali tale protezione risulti rilevante».

3 Gli obiettivi dell'ICE controversa erano così descritti nel menzionato registro:

«L'embrione umano merita il rispetto della sua dignità e integrità. Ciò è affermato nella sentenza [della Corte di giustizia dell'Unione europea] nel caso Brüstle, che definisce l'embrione umano come l'inizio dello sviluppo dell'essere umano. Per garantire la coerenza nei settori di sua competenza dove la vita dell'embrione umano è in gioco, l'UE deve introdurre un divieto e porre fine al finanziamento di attività presupponenti la distruzione di embrioni umani in particolare in tema di ricerca, aiuto allo sviluppo e sanità pubblica».

4 Le disposizioni dei trattati ritenute pertinenti dagli organizzatori dell'ICE controversa erano gli articoli 2 e 17 TUE nonché l'articolo 4, paragrafi 3 e 4, TFUE, e gli articoli 168, 180, 182, 209, 210 e 322 TFUE.

5 Nell'ambito dell'ICE controversa erano state proposte tre modifiche di atti dell'Unione europea.

6 In primo luogo, si era proposto di inserire nel regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU 2002, L 248, pag. 1), un articolo che prevedesse che «[n]essuno stanziamento di bilancio [doveva] essere effettuato in vista del finanziamento di attività che distrugg[eva]no embrioni umani o che ne presuppon[eva]no la distruzione».

7 In secondo luogo, si era proposto di inserire una lettera d) all'articolo 16, paragrafo 3, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 [COM(2011) 809 definitivo], contenente un passaggio che escludesse da qualsiasi finanziamento a titolo di tale programma quadro «le attività di ricerca che distrugg[eva]no embrioni umani, in particolare [quelle dirette a ottenere cellule staminali, e la ricerca che comportava l'utilizzo di cellule staminali embrionali umane in fasi successive in vista del loro ottenimento]».

8 In terzo luogo, si proponeva di aggiungere un paragrafo 5 all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (GU 2006, L 378, pag. 41), così formulato:

«L'assistenza da parte dell'Unione sulla base del presente regolamento non dovrà essere utilizzata per finanziare l'aborto, direttamente o indirettamente, attraverso il finanziamento di organizzazioni che [incoraggiano] o promuovono l'aborto. Nessun riferimento effettuato nel presente regolamento alla salute riproduttiva e sessuale, alle cure sanitarie, ai diritti, ai servizi, alle forniture [mediche], all'educazione ed all'informazione, [definiti in occasione della] Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo, ai suoi principi ed al suo Programma d'Azione, all'Agenda del Cairo o agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, in particolare al[l'obiettivo] n. 5 sulla salute e la mortalità materna, [può] essere interpretat[o] come fornent[e]una base giuridica per l'utilizzo di fondi UE per finanziare direttamente o indirettamente l'aborto».

9 Il 28 febbraio 2014, conformemente all'articolo 9 del regolamento n. 211/2011, gli organizzatori dell'ICE controversa l'hanno presentata alla Commissione.

10 Il 9 aprile 2014, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 211/2011, alcuni rappresentanti della Commissione hanno ricevuto gli organizzatori dell'ICE controversa.

11 Il 10 aprile 2014, conformemente all'articolo 11 del regolamento n. 211/2011, gli organizzatori dell'ICE controversa hanno avuto la possibilità di presentarla in un'audizione pubblica organizzata presso il Parlamento europeo.

12 Il 28 maggio 2014 la Commissione ha adottato la comunicazione COM(2014) 355 final, relativa all'ICE controversa (in prosieguo: «la comunicazione impugnata»), sul fondamento dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011. In tale comunicazione la Commissione ha preso posizione nel senso di non intraprendere alcuna azione a seguito dell'ICE controversa.

### **Contenuto della comunicazione impugnata**

- 13 La comunicazione impugnata era divisa in quattro parti.
- 14 Al punto 1, intitolato «Introduzione», la Commissione presentava segnatamente l'oggetto e gli obiettivi dell'ICE controversa e le tre modifiche legislative proposte.
- 15 Il punto 2 della comunicazione impugnata era intitolato «Situazione attuale».
- 16 Al punto 2.1 della comunicazione impugnata, intitolato «La dignità umana nella legislazione dell'UE», la Commissione presentava segnatamente la legislazione dell'Unione relativa alla tutela della dignità umana e precisava che tutta la legislazione dell'Unione e la spesa dell'Unione dovevano essere conformi ai trattati e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e rispettare, pertanto, la dignità umana, il diritto alla vita e il diritto all'integrità della persona. Ciò doveva applicarsi anche alla legislazione dell'Unione e alla spesa per la ricerca e la cooperazione allo sviluppo in materia di cellule staminali embrionali umane (in prosieguo: le «hESC»). La Commissione indicava altresì che, nella sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), citata dagli organizzatori nell'ambito della descrizione degli obiettivi dell'ICE controversa, la Corte aveva precisato che «la direttiva [98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 1998, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (GU 1998, L 213, pag. 13),] non [era] intesa a disciplinare l'utilizzazione di embrioni umani nell'ambito di ricerche scientifiche» e che «[e]ssa [aveva] ad oggetto esclusivamente la brevettabilità delle invenzioni biotecnologiche». La Commissione osservava che non vi si affrontava la questione se tale tipo di ricerca potesse essere condotta e finanziata.
- 17 Il punto 2.2 della comunicazione impugnata era intitolato «Ricerca sulle [hESC]». In tale punto, la Commissione spiegava lo stato della ricerca sulle cellule staminali (punto 2.2.1) e le competenze e attività degli Stati membri e dell'Unione in questo settore (punti 2.2.2 e 2.2.3).
- 18 Per quanto riguarda le competenze dell'Unione, la Commissione presentava il programma dell'Unione per la ricerca e l'innovazione Orizzonte 2020, istituito dal regolamento (UE) n. 1291/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 e abroga la decisione n. 1982/2006/CE (GU 2013, L 347, pag. 104) e spiegava che tale programma si inseriva in un quadro etico rigoroso comprendente un sistema di «triplo lucchetto» composto dagli elementi seguenti. In primo luogo, la legislazione nazionale doveva essere rispettata: i progetti dell'Unione dovevano rispettare le leggi del paese in cui si svolgeva l'attività di ricerca. In secondo luogo, tutti i progetti dovevano essere convalidati sotto il profilo scientifico da un esame inter pares e sottoposti a un rigoroso controllo etico. In terzo luogo, i fondi dell'Unione non potevano essere usati per derivare nuove linee cellulari staminali o a fini di attività di ricerca che contemplino la distruzione di embrioni umani, anche per acquisire cellule staminali.
- 19 Il punto 2.3 della comunicazione impugnata era intitolato «Cooperazione allo sviluppo» e, dopo un punto introduttivo sullo stato della salute materna e infantile nei paesi in via di sviluppo (punto 2.3.1), illustrava la competenza e le attività degli Stati membri (punto 2.3.2) e dell'Unione (punto 2.3.3) nel settore della salute materna e infantile.
- 20 La Commissione indicava che le attività di cooperazione allo sviluppo condotte dagli Stati membri si fondavano sugli obiettivi di «sviluppo del millennio» (in prosieguo: gli «OSM») e sul programma d'azione della Conferenza internazionale su popolazione e sviluppo (in prosieguo: l'«ICPD»). La Commissione puntualizzava che il programma d'azione dell'ICPD indicava gli aborti in condizioni non sicure come uno dei principali problemi di salute pubblica e chiedeva che la prevenzione delle gravidanze indesiderate ottenesse la massima priorità. In nessun caso l'aborto

andrebbe promosso come metodo di pianificazione familiare e le cure relative all'aborto dovrebbero inserirsi nel contesto giuridico di ciascun paese. L'ICPD sottolineava che, nei casi in cui non è vietato dalla legge vigente, l'aborto dovrebbe essere praticato in condizioni di sicurezza. La Commissione precisava inoltre che gli OSM erano diventati un parametro di riferimento per le politiche di sviluppo globale. L'obiettivo n. 4 mirava a ridurre di due terzi il tasso di mortalità nei bambini di età inferiore a cinque anni mentre l'obiettivo n. 5 mirava a ridurre di tre quarti la mortalità materna fra il 1990 e il 2015 e a realizzare l'accesso universale alle cure per la salute riproduttiva.

21 Per quanto attiene alla competenza e alle attività dell'Unione, la Commissione indicava le disposizioni del Trattato FUE sulla cooperazione allo sviluppo e i principali strumenti per finanziare tale cooperazione. La Commissione identificava altresì le priorità del finanziamento, da parte dell'Unione, dello sviluppo nel settore della salute, segnatamente la salute sessuale e riproduttiva, e precisava i controlli effettuati sull'uso dei fondi di sviluppo dell'Unione.

22 Il punto 3 della comunicazione impugnata era intitolato «Valutazione delle richieste dell'iniziativa dei cittadini europei».

23 Al punto 3.1 della comunicazione impugnata, intitolato «Osservazioni generali», la Commissione rammentava gli obiettivi dell'ICE controversa ed esaminava la richiesta in essa contenuta relativa alla modifica del regolamento n. 1605/2002. A tal riguardo, la Commissione osservava che, conformemente all'articolo 87 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio (GU 2012, L 298, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento finanziario»), tutta la spesa dell'Unione doveva essere conforme ai trattati e alla Carta dei diritti fondamentali. Di conseguenza, secondo la Commissione, il regolamento finanziario garantiva già che tutta la spesa dell'Unione, compresa quella destinata ad attività di ricerca, cooperazione allo sviluppo e sanità pubblica, rispettasse la dignità umana, il diritto alla vita e il diritto all'integrità della persona. La Commissione aggiungeva che la finalità del regolamento finanziario era inoltre prevedere regole finanziarie generali e non relative a uno specifico settore della politica dell'Unione, in particolare, per l'adozione e l'esecuzione del bilancio dell'Unione.

24 Al punto 3.2 della comunicazione impugnata, intitolato «Ricerca sulle hESC», la Commissione affrontava la seconda proposta di modifica legislativa avanzata dall'ICE controversa. A tal riguardo, la Commissione precisava che la legislazione relativa al programma quadro Orizzonte 2020 conteneva disposizioni dettagliate che disciplinavano il sostegno finanziario dell'Unione alla ricerca sulle hESC. Essa precisava altresì che tale legislazione era recente e che i due colegislatori dell'Unione, il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea, avevano tenuto conto delle considerazioni di ordine etico, del valore aggiunto a livello dell'Unione e dei vantaggi potenziali per la salute di tutti i tipi di ricerca sulle cellule staminali. La Commissione rammentava inoltre l'esistenza del sistema di «triplo lucchetto» (v. precedente punto 18). La Commissione concludeva, in tal punto, che le disposizioni del programma quadro Orizzonte 2020 relative alla ricerca sulle hESC rispondevano già a molte importanti richieste degli organizzatori, nella fattispecie che l'Unione non finanziasse la distruzione di embrioni umani e istituisse controlli adeguati. La Commissione riteneva tuttavia di non poter accogliere la richiesta degli organizzatori diretta a che l'Unione non finanziasse la ricerca successiva alla derivazione di linee di hESC. A tal riguardo, la Commissione spiegava di aver formulato la propria proposta relativa al programma Orizzonte 2020 tenendo conto delle considerazioni etiche, dei benefici potenziali per la salute e del valore aggiunto del sostegno a livello dell'Unione di tutti i tipi di ricerca sulle cellule staminali e

spiegava che i colegislatori dell'Unione avevano adottato tale proposta sulla base di un accordo raggiunto democraticamente durante i negoziati interistituzionali.

25 Al punto 3.3 della comunicazione impugnata, intitolato «Cooperazione allo sviluppo», la Commissione affrontava la terza proposta di modifica legislativa avanzata dall'ICE controversa. Essa osservava innanzitutto che l'obiettivo di fondo dell'ICE controversa era la riduzione del numero di aborti effettuati nei paesi in via di sviluppo. A tal riguardo, la Commissione precisava che l'assistenza dell'Unione nel settore medico-sanitario nei paesi partner in via di sviluppo consisteva o in un sostegno integrato che comprendeva i servizi di salute sessuale, riproduttiva, materna, neonatale e pediatrica in un quadro di assistenza continua oppure in un sostegno finanziario volto ad assistere i paesi per migliorare l'erogazione dei loro servizi medico-sanitari nazionali. Secondo la Commissione, tale sostegno fornito dall'Unione contribuiva in modo significativo a ridurre il numero di aborti in quanto incrementava l'accesso a servizi sicuri ed efficaci, tra i quali una pianificazione familiare di buona qualità, un'ampia gamma di metodi contraccettivi, la contraccezione d'emergenza e un'educazione sessuale esaustiva. La Commissione indicava che l'Unione, concedendo il suo aiuto, rispettava pienamente le decisioni sovrane dei paesi partner in cui erano erogati i servizi e le relative modalità di fornitura, a condizione che tali servizi risultassero conformi ai principi concordati in materia di diritti umani. La Commissione precisava, di conseguenza, di non essere favorevole a destinare l'aiuto solo a determinati servizi, in quanto ciò avrebbe reso più difficile un sostegno globale ed efficace alle strategie sanitarie nazionali.

26 Il punto 4 della comunicazione impugnata era intitolato «Conclusioni» e costituiva, in sostanza, un riassunto degli sviluppi precedenti.

27 Al punto 4.1 della comunicazione impugnata, intitolato «[Considerazioni di ordine g]enerale», la Commissione concludeva nel senso che essa non riteneva necessario presentare una proposta di modifica del regolamento finanziario.

28 Al punto 4.2 della comunicazione impugnata, intitolato «Ricerca sulle [hESC]», la Commissione esprimeva il parere per cui le disposizioni del programma Orizzonte 2020 rispondevano già a molte importanti richieste degli organizzatori, nella fattispecie che l'Unione non finanziasse la distruzione di embrioni umani e istaurasse di controlli adeguati. La Commissione riteneva tuttavia che la richiesta degli organizzatori diretta a che l'Unione non finanziasse la ricerca successiva per la derivazione di linee di hESC non potesse essere accolta.

29 Al punto 4.3 della comunicazione impugnata, intitolata «Cooperazione allo sviluppo», la Commissione concludeva che un divieto di finanziamento dell'aborto praticato nei paesi in via di sviluppo limiterebbe la capacità dell'Unione di realizzare gli obiettivi stabiliti negli OSM, in particolare quello relativo alla salute materna, e nel programma d'azione dell'ICPD, obiettivi recentemente confermati sia a livello internazionale che europeo.

30 Al punto 4.3, quinto comma, della comunicazione impugnata, la Commissione precisava che, in applicazione dell'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011, tale comunicazione sarebbe stata notificata agli organizzatori dell'ICE, al Parlamento europeo e al Consiglio e sarebbe stata resa pubblica.

### **Procedimento e conclusioni delle parti**

31 I ricorrenti sono il soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us» e le sette persone fisiche organizzatrici dell'ICE controversa e costituiscono il comitato dei cittadini di

quest'ultima ai sensi dell'articolo 2, punto 3, e dell'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, del regolamento n. 211/2011.

32 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 25 luglio 2014, i ricorrenti hanno proposto il presente ricorso. Il ricorso era diretto non solo all'annullamento della comunicazione impugnata, ma altresì, in subordine, all'annullamento dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011. Esso indicava come convenuti il Parlamento, il Consiglio e la Commissione.

33 Il 29 gennaio 2015 la Commissione ha depositato un controricorso.

34 Con atti separati, depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 6 e il 9 febbraio 2015, il Parlamento e il Consiglio hanno sollevato eccezione d'irricevibilità ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale del 2 maggio 1991. Essi chiedevano che il ricorso fosse respinto in quanto irricevibile nei loro confronti.

35 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente il 6 e il 9 febbraio 2015, il Parlamento e il Consiglio hanno chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione, nell'ipotesi in cui il ricorso fosse dichiarato irricevibile nei loro confronti.

36 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 17 marzo 2015, l'International Planned Parenthood Federation ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione, del Parlamento e del Consiglio.

37 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 aprile 2015, la Marie Stopes International ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione, del Parlamento e del Consiglio.

38 Il 14 aprile 2015 i ricorrenti hanno depositato una replica in cui presentavano anch'essi le loro osservazioni sulle eccezioni d'irricevibilità sollevate.

39 Il 4 giugno 2015 la Commissione ha depositato una controreplica.

40 Con ordinanza del 26 novembre 2015, *One of Us e a./Commissione* (T-561/14, non pubblicata, EU:T:2015:917), la Prima Sezione del Tribunale ha respinto il ricorso in quanto irricevibile nella parte in cui era diretto contro l'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, con la conseguenza che il Parlamento e il Consiglio non potevano più essere considerati come parti convenute in giudizio.

41 Con decisione del 30 novembre 2015 il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha accolto le istanze d'intervento del Parlamento e del Consiglio, precisando che i loro diritti erano quelli previsti dall'articolo 116, paragrafo 6, del regolamento di procedura del 2 maggio 1991.

42 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 16 gennaio 2016, la Repubblica di Polonia ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni dei ricorrenti.

43 Con ordinanza del 16 marzo 2016, *One of Us e a./Commissione* (T-561/14, EU:T:2016:173), il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha respinto le istanze d'intervento dell'International Planned Parenthood Federation e della Marie Stopes International. Inoltre, ha concluso che i ricorrenti avevano usato impropriamente le istanze d'intervento depositate da tali soggetti, incorrendo in tal modo in uno sviamento di procedura, e ha tenuto conto di tale sviamento in sede di

ripartizione delle spese ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 2, del regolamento di procedura del Tribunale.

44 Con decisione del 17 marzo 2016, il presidente della Prima Sezione del Tribunale ha accolto l'istanza d'intervento della Repubblica di Polonia, precisando che i suoi diritti erano quelli di cui all'articolo 116, paragrafo 6, del regolamento di procedura del 2 maggio 1991.

45 Poiché è stata modificata la composizione delle sezioni del Tribunale, ai sensi dell'articolo 27, paragrafo 5, del regolamento di procedura, il giudice relatore è stato assegnato alla Seconda Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la presente causa.

46 Su proposta del giudice relatore il Tribunale (Seconda Sezione), nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento di cui all'articolo 89 del regolamento di procedura, il 28 novembre 2016 ha posto un quesito scritto alle parti principali, al quale queste hanno risposto entro il termine impartito.

47 Su proposta della Seconda Sezione, il 14 dicembre 2016 il Tribunale, in applicazione dell'articolo 28 del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere la causa dinanzi a un collegio giudicante ampliato.

48 Su proposta del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione ampliata) ha deciso, l'11 gennaio 2017, di avviare la fase orale del procedimento.

49 Con decisione del 9 marzo 2017 il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha accolto la domanda di rinvio dell'udienza depositata dai ricorrenti.

50 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza del 16 maggio 2017.

51 I ricorrenti, sostenuti dalla Repubblica di Polonia, chiedono che il Tribunale voglia:

- annullare la comunicazione impugnata;
- condannare la Commissione alle spese.

52 La Commissione, sostenuta dal Parlamento e dal Consiglio, chiede che il Tribunale voglia:

- respingere il ricorso in quanto irricevibile e, in ogni caso, infondato;
- condannare i ricorrenti alle spese.

## **In diritto**

### **Sulla ricevibilità**

*Sulla ricevibilità del ricorso in quanto proposto dal soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us»*

53 In via preliminare, occorre rammentare che la questione della legittimazione ad agire di un ricorrente nonché il suo accesso ai mezzi di ricorso può essere esaminata d'ufficio dal giudice dell'Unione, nei limiti in cui riguarda un'eccezione d'irricevibilità di ordine pubblico (v., in tal



sensu, sentenza del 3 luglio 2007, *Au Lys de France/Commissione*, T-458/04, non pubblicata, EU:T:2007:195, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

54 Nel caso di specie, la questione che occorre esaminare d'ufficio è se il soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us» possa stare in giudizio dinanzi al giudice dell'Unione per chiedere, in forza dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, l'annullamento della comunicazione impugnata.

55 Le parti principali sono state poste in condizione di presentare osservazioni su tale questione nell'ambito delle loro risposte al quesito scritto del Tribunale (v. precedente punto 46). Tale questione è stata altresì oggetto di discussione in udienza.

56 I ricorrenti hanno sostenuto, essenzialmente, che il ricorso era ricevibile in quanto proposto dalla *European Citizens' Initiative One of Us* e hanno invocato, a sostegno di tale tesi, la sentenza del 3 febbraio 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commissione* (T-646/13, EU:T:2017:59). In subordine, hanno sostenuto che il ricorso era, in ogni caso, ricevibile in quanto presentato dalle sette persone fisiche che erano organizzatrici dell'ICE controversa e che costituivano il comitato dei cittadini di quest'ultima.

57 La Commissione ha sostenuto che il soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us» non aveva la capacità di stare in giudizio dinanzi al giudice dell'Unione e solo le sette persone fisiche sopra indicate possedevano tale capacità.

58 Dalla formulazione stessa dell'articolo 263, quarto comma, TFUE emerge che solo le persone fisiche e gli enti dotati di personalità giuridica possono proporre un ricorso di annullamento ai sensi di tale disposizione.

59 Si è, tuttavia, riconosciuto, in taluni peculiari casi, che un soggetto che non possedeva la personalità giuridica ai sensi del diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo poteva nondimeno essere considerato quale «persona giuridica», ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, ed essere legittimato a proporre un ricorso di annullamento sulla base di tale disposizione (v., in tal senso, sentenze del 28 ottobre 1982, *Groupement des Agences de voyages/Commissione*, 135/81, EU:C:1982:371, punti da 9 a 12, e dell'18 gennaio 2007, *PKK e KNK/Consiglio*, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punti da 109 a 112). Ciò si verifica segnatamente quando, nei loro atti o nelle loro azioni, l'Unione e le sue istituzioni trattano il soggetto in questione come un soggetto distinto, che può detenere diritti propri o essere sottoposto a obblighi o restrizioni.

60 Innanzitutto, nel caso di specie, dal fascicolo non emerge che il soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us» possieda personalità giuridica in forza del diritto di uno Stato membro o di uno Stato terzo. A tal riguardo, si deve rilevare che, in risposta alla richiesta della cancelleria del Tribunale vertente sulla prova dell'esistenza giuridica di tale soggetto, i ricorrenti hanno fornito solamente una stampa del registro ufficiale delle iniziative dei cittadini europei, pubblicato on-line dalla Commissione, che citava l'ICE controversa.

61 Dal regolamento n. 211/2011 non emerge, poi, che quest'ultimo conferisce la personalità giuridica a un'ICE trattandola come un soggetto distinto. Le sole persone che, segnatamente, partecipano alla procedura dinanzi alla Commissione (in particolare articoli da 3 a 6 e da 8 a 11 del regolamento n. 211/2011), rispondono dei danni da esse arrecati nell'organizzazione di un'ICE (articolo 13 del regolamento n. 211/2011), incorrono in sanzioni in caso di violazione del regolamento n. 211/2011 (articolo 14 del regolamento n. 211/2011), sono informate dei motivi del rifiuto di registrazione di una proposta d'ICE nonché dei possibili ricorsi giudiziari ed

extragiudiziari a loro disposizione (articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, del regolamento n. 211/2011) e ricevono notifica della comunicazione della Commissione, di cui all'articolo 10 del regolamento n. 211/2011, sono gli organizzatori dell'ICE di cui trattasi, ossia le persone fisiche che formano un comitato di cittadini.

62 Infine, né da alcun atto né da alcuna azione della Commissione emerge che essa abbia trattato il soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us» come un soggetto distinto. Inoltre, i ricorrenti non hanno invocato nessuna circostanza diretta a dimostrare l'esistenza di un siffatto trattamento.

63 Occorre, pertanto, concludere nel senso che il soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us» non possiede la capacità di stare in giudizio dinanzi all'Unione.

64 Tale conclusione non è messa in discussione dalla sentenza del 3 febbraio 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Commission* (T-646/13, EU:T:2017:59), invocata dai ricorrenti. Infatti, è sufficiente constatare che il ricorrente in tale causa era il comitato dei cittadini (*Bürgerausschuss*) dell'ICE in questione, formato da sette persone fisiche identificate nel ricorso, e non detta ICE.

65 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dichiarare il ricorso irricevibile nei limiti in cui è stato proposto dal soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us», lasciando impregiudicata la ricevibilità del ricorso nei limiti in cui è stato proposto anche dalle sette persone fisiche che formano il comitato dei cittadini dell'ICE controversa.

#### *Sull'impugnabilità della comunicazione impugnata ai sensi dell'articolo 263 TFUE*

66 Pur non eccependo formalmente l'irricevibilità del ricorso ai sensi dell'articolo 114 del regolamento di procedura del 2 maggio 1991, la Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile in quanto la comunicazione impugnata non costituisce un atto avverso il quale può essere proposto un ricorso di annullamento in forza dell'articolo 263 TFUE.

67 I ricorrenti confutano la tesi della Commissione.

68 Occorre rammentare che il ricorso di annullamento basato sull'articolo 263 TFUE deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (sentenze dell'11 novembre 1981, *IBM/Commissione*, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9; del 9 settembre 2015, *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Commissione*, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punto 16, e del 20 settembre 2016, *Mallis e a./Commissione e BCE*, da C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, punto 51).

69 La Commissione sostiene che la comunicazione impugnata non costituisce – per forma e natura – un atto destinato a produrre effetti giuridici obbligatori e, tanto meno, effetti idonei a incidere sugli interessi dei ricorrenti modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica. Infatti, la comunicazione impugnata non prevedrebbe obblighi, né tanto meno obblighi incombenti ai ricorrenti e non disciplinerebbe neppure il loro status giuridico o le loro competenze. Si tratterebbe piuttosto di un atto della Commissione che riflette la sua intenzione di seguire una determinata linea di condotta e che non può essere ritenuto diretto a produrre effetti giuridici. A sostegno della sua argomentazione la Commissione richiama le sentenze del 6 aprile 2000,

Spagna/Commissione (C-443/97, EU:C:2000:190), e del 20 maggio 2010, Germania/Commissione (T 258/06, EU:T:2010:214).

70 Come emerge dalla giurisprudenza del giudice dell'Unione, 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 (ordinanza dell'8 marzo 2012, Octapharma Pharmazeutika/EMA, T-573/10, non pubblicata, EU:T:2012:114, punto 30; v., altresì, in tal senso, ordinanza del 13 giugno 1991, Sunzest/Commissione, C-50/90, EU:C:1991:253, punti 12 e 13, e sentenza del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punto 58).

71 Nel caso di specie, il ricorso di annullamento riguarda la comunicazione impugnata, mediante la quale la Commissione ha adottato la posizione definitiva di non presentare una proposta di atto giuridico in risposta all'ICE controversa. Nell'ambito di tale ICE, erano state proposte tre modifiche di atti dell'Unione e il loro contenuto era definito in modo preciso. Occorre, pertanto, stabilire se tale comunicazione costituisca un atto impugnabile ai sensi della giurisprudenza citata ai precedenti punti 68 e 70.

72 Dall'articolo 11, paragrafo 4, TUE e dal considerando 1 del regolamento n. 211/2011 emerge che ai cittadini dell'Unione, almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, è attribuito il diritto di rivolgersi direttamente alla Commissione sottoponendole una richiesta in cui la si invita a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati, allo stesso titolo del Parlamento, a norma dell'articolo 225 TFUE, e del Consiglio, a norma dell'articolo 241 TFUE. Come rilevato al considerando 1 del regolamento n. 211/2011, tale diritto è inteso a rafforzare la cittadinanza europea e a potenziare il funzionamento democratico dell'Unione attraverso una partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione (v. sentenza del 3 febbraio 2017, *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe*/Commissione, T-646/13, EU:T:2017:59, punto 18 e giurisprudenza ivi citata). Tale diritto conferito ai cittadini dell'Unione è disciplinato dal regolamento n. 211/2011.

73 Il regolamento n. 211/2011 stabilisce le procedure e le condizioni necessarie per la presentazione di un'ICE del genere. Al considerando 8 esso precisa che è 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, che è responsabile della preparazione dell'ICE e della sua presentazione alla Commissione. Il regolamento n. 211/2011 prevede, all'articolo 4, che la proposta d'ICE dev'essere registrata presso la Commissione e che tale registrazione si effettua purché quest'ultima constati che un determinato numero di condizioni, stabilite nella disposizione sopra indicata, siano soddisfatte. È soltanto a seguito di tale registrazione che può essere iniziata la raccolta delle dichiarazioni di sostegno per una proposta d'ICE di almeno un milione di firmatari, provenienti da almeno un quarto degli Stati membri. Tale raccolta dev'essere effettuata nell'ambito di procedure e condizioni definite, in modo dettagliato, agli articoli da 5 a 8 del regolamento n. 211/2011. L'articolo 9 del regolamento n. 211/2011 prevede la possibilità per gli organizzatori di presentare l'ICE alla Commissione, purché siano state seguite tutte le procedure e rispettate tutte le condizioni previste da quest'ultimo.

74 L'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, che costituisce la base giuridica della comunicazione impugnata, stabilisce che la Commissione, entro tre mesi dalla presentazione dell'ICE conformemente all'articolo 9 del regolamento summenzionato, 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. L'articolo 10, paragrafo 2,

del regolamento n. 211/2011 prevede che la comunicazione sopra indicata debba essere notificata agli organizzatori, al Parlamento e al Consiglio e debba essere resa pubblica.

75 L'articolo 11 del regolamento n. 211/2011 prevede, segnatamente, che, entro il termine di tre mesi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento, gli organizzatori abbiano l'opportunità di presentare l'ICE in un'audizione pubblica presso il Parlamento.

76 Tenuto conto del fatto che il meccanismo dell'ICE mira a invitare la Commissione, nell'ambito delle sue competenze, a sottoporre una proposta di atto (v., in tal senso, sentenza del 19 aprile 2016, Costantini e a./Commissione, T-44/14, EU:T:2016:223, punto 31), dalle disposizioni summenzionate emerge che la presentazione da parte della Commissione della comunicazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 costituisce la conclusione della procedura relativa all'ICE, in quanto, mediante tale comunicazione, la Commissione informa, in particolare, gli organizzatori dell'ICE della sua decisione relativa alla questione se essa intraprenderà o meno un'azione in risposta a quest'ultima. Inoltre, è pacifico che la presentazione di una siffatta comunicazione costituisce un obbligo gravante sulla Commissione.

77 Nel caso di specie, emerge dal fascicolo che i ricorrenti sono gli organizzatori dell'ICE controversa e si sono assunti l'incarico della sua elaborazione e della sua presentazione alla Commissione seguendo le fasi descritte agli articoli 4 e da 5 a 9 del regolamento n. 211/2011. Occorre osservare altresì che l'ICE controversa ha ricevuto il sostegno di 1 721 626 firmatari provenienti da 28 Stati membri. Inoltre, occorre rammentare che la comunicazione impugnata illustra la posizione definitiva della Commissione, poiché quest'ultima ha deciso di non presentare una proposta di atto giuridico in risposta all'ICE controversa e, più in generale, di non intraprendere alcuna azione in risposta a quest'ultima. Per di più, tale comunicazione costituisce la conclusione della procedura specifica avviata e condotta dai ricorrenti sul fondamento del regolamento n. 211/2011 e la sua adozione costituisce un obbligo per la Commissione. Tenuto conto di tali elementi, occorre concludere nel senso che la comunicazione impugnata produce effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi dei ricorrenti, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 26 gennaio 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commissione, C-362/08 P, EU:C:2010:40, punti 52 e 58, e del 25 giugno 1998, Lilly Industries/Commissione, T-120/96, EU:T:1998:141, punti da 50 a 56).

78 Tale conclusione non è messa in discussione dall'argomentazione della Commissione.

79 In primo luogo, nei limiti in cui la comunicazione impugnata contiene la posizione definitiva della Commissione di non presentare una proposta di atto giuridico in risposta all'ICE controversa e conclude la procedura d'ICE avviata e proseguita dai ricorrenti in forza del regolamento n. 211/2011, si deve ritenere che tale comunicazione non possieda la natura e le caratteristiche degli atti di cui si controverteva nelle sentenze del 6 aprile 2000, Spagna/Commissione (C-443/97, EU:C:2000:190), e del 20 maggio 2010, Germania/Commissione (T-258/06, EU:T:2010:214), richiamate dalla Commissione (v. precedente punto 69), atti che erano stati ritenuti, dal giudice dell'Unione, non impugnabili mediante ricorso di annullamento.

80 Infatti, la sentenza del 6 aprile 2000, Spagna/Commissione (C-443/97, EU:C:2000:190), riguardava un ricorso di annullamento avverso linee direttrici interne della Commissione relative alle rettifiche finanziarie nette in applicazione dell'articolo 24 del regolamento (CEE), n. 4253/88 del Consiglio, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall'altro (GU 1998, L 374, pag. 1). La Corte ha dichiarato, al punto 34 di tale

sentenza, che tali linee direttrici rendevano manifesta soltanto l'intenzione della Commissione di seguire una determinata linea di condotta nell'esercizio della competenza attribuitale dall'articolo 24 del regolamento n. 4253/88 e che esse non potevano, quindi, essere considerate dirette a produrre effetti giuridici.

81 Orbene, nel caso di specie, nei limiti in cui la comunicazione impugnata presenta le caratteristiche descritte al precedente punto 77, non si può sostenere che essa non miri a produrre effetti giuridici. A differenza dell'atto di cui trattasi nella sentenza del 6 aprile 2000, Spagna/Commissione (C-443/97, EU:C:2000:190), la comunicazione impugnata produce effetti che oltrepassano la sfera interna della Commissione.

82 La sentenza del 20 maggio 2010, Germania/Commissione (T-258/06, EU:T:2010:214), riguardava un ricorso di annullamento avverso la comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto dell'Unione applicabile alle aggiudicazioni di appalti non disciplinate o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici». Il Tribunale ha rilevato, al punto 26 della sentenza, che tale comunicazione era diretta a far conoscere l'orientamento generale della Commissione in ordine all'applicazione di tutte le norme fondamentali sull'aggiudicazione degli appalti pubblici – derivanti direttamente dalle disposizioni e dai principi del Trattato CE, segnatamente dai principi di non discriminazione e di trasparenza – alle aggiudicazioni di appalti non disciplinate o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici». È in tale contesto che il Tribunale ha proseguito ritenendo, al punto 27 di tale sentenza, che, per essere qualificata come atto impugnabile, la comunicazione in questione doveva mirare a produrre effetti giuridici nuovi rispetto a quelli connessi all'applicazione dei principi fondamentali del Trattato CE, e che, per verificare ciò, occorreva esaminare il contenuto. All'esito di un siffatto esame, il Tribunale ha concluso, al punto 162 della sentenza, che la comunicazione in questione non conteneva nuove regole di aggiudicazione degli appalti pubblici che andassero al di là degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione vigente e che, di conseguenza, non si poteva ritenere che essa producesse effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sulla situazione giuridica della ricorrente e degli intervenienti.

83 Orbene, nel caso di specie, non si può sostenere che la comunicazione impugnata costituisca una comunicazione «interpretativa». Le caratteristiche descritte al precedente punto 77 rivelano, invece, che tale comunicazione è diretta a produrre effetti giuridici obbligatori idonei a incidere sugli interessi dei ricorrenti, modificando in misura rilevante la loro situazione giuridica.

84 In secondo luogo, la Commissione ha rilevato che l'articolo 11, paragrafo 4, TUE e il regolamento n. 211/2011 conferivano agli organizzatori di un'ICE, al massimo, un diritto di richiedere la presentazione di una proposta di atto giuridico. Poiché tale proposta era essa stessa meramente preliminare e preparatoria per natura, il rigetto di una richiesta tendente alla presentazione di una siffatta proposta non può essere considerato un atto destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. In tale contesto, la Commissione ha affermato che, secondo la giurisprudenza dell'Unione, un atto impugnato recante rigetto della richiesta del ricorrente non può essere valutato indipendentemente dall'atto esplicitamente oggetto di tale richiesta e che, pertanto, l'atto impugnato costituirebbe un atto impugnabile solo se l'atto oggetto della richiesta potesse anch'esso essere oggetto di un ricorso di annullamento proposto dal ricorrente.

85 Effettivamente, da una costante giurisprudenza emerge che, quando è negativo, un atto della Commissione deve essere valutato in funzione della natura della domanda cui risponde (v. ordinanza del 14 dicembre 2005, Arizona Chemical e a./Commissione, T-369/03, EU:T:2005:458, punto 64 e giurisprudenza ivi citata). In particolare, un rifiuto è un atto che può costituire oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, allorquando l'atto che l'istituzione rifiuta di emanare avrebbe potuto essere impugnato in forza di tale disposizione (v. sentenza del 22

ottobre 1996, Salt Union/Commissione, T-330/94, EU:T:1996:154, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

86 Orbene, come è già stato giudicato, tale giurisprudenza non si applica quando, come nel caso di specie, la decisione della Commissione è adottata nell'ambito di una procedura specificamente disciplinata da un regolamento dell'Unione e la Commissione è tenuta a statuire su una domanda presentata da un privato a norma del regolamento medesimo. (v., in tal senso, sentenza del 25 giugno 1998, Lilly Industries/Commissione, T-120/96, EU:T:1998:141, punti 62 e 63).

87 L'argomentazione della Commissione, illustrata al precedente punto 84, deve, pertanto, essere respinta.

88 In terzo luogo, a sostegno della sua tesi relativa alla non impugnabilità della comunicazione impugnata, la Commissione ha invocato, al momento dell'udienza, la sentenza del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), relativa all'impugnabilità della decisione con cui la commissione per le petizioni del Parlamento ha terminato l'esame della petizione presentata dal ricorrente in tale causa.

89 Nell'ambito della sentenza del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), la Corte, al punto 22 di quest'ultima, ha giudicato che la decisione con la quale il Parlamento, investito di una petizione, considerava che quest'ultima non soddisfacesse i requisiti previsti dall'articolo 227 TFUE doveva poter formare oggetto di un sindacato giurisdizionale, atteso che essa era idonea a incidere sul diritto di petizione dell'interessato. Lo stesso dicasi per la decisione con cui il Parlamento, disconoscendo la sostanza stessa del diritto di petizione, rifiutasse o si astenesse dal prendere visione di una petizione indirizzata gli e, pertanto, dal verificare se essa soddisfi i requisiti stabiliti all'articolo 227 TFUE.

90 Per quanto riguarda, invece, una petizione che il Parlamento ha ritenuto conforme ai requisiti previsti dall'articolo 227 TFUE, la Corte ha dichiarato, al punto 24 della sentenza del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), che quest'ultimo disponeva di un ampio potere discrezionale, di natura politica, quanto al seguito da dare a tale petizione. La Corte ha concluso che una decisione adottata a tal riguardo esulava dal sindacato giurisdizionale e ciò, indipendentemente dal fatto che, con una decisione del genere, il Parlamento avesse adottato esso stesso i provvedimenti indicati o avesse ritenuto di non essere in grado di farlo e avesse trasmesso la petizione all'istituzione o al servizio competente affinché quest'ultima o quest'ultimo adottasse tali provvedimenti.

91 All'udienza, la Commissione ha sostenuto, essenzialmente, che il ragionamento seguito nella sentenza del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), poteva essere trasposto nel caso di specie, poiché, alla stregua del Parlamento, essa disponeva di un ampio margine di discrezionalità sul seguito da dare a un'ICE. Inoltre, essa ha affermato che, a differenza del diritto di petizione, il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione mediante un'ICE non costituiva un diritto fondamentale e che sarebbe stato, pertanto, incoerente conferirgli una tutela giurisdizionale «maggiore» rispetto a quella conferita al diritto di petizione.

92 Tenuto conto del punto 22 della sentenza del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), occorre valutare se il rifiuto della Commissione di presentare al legislatore dell'Unione una proposta di atto giuridico, formulato nell'ambito di una comunicazione adottata sul fondamento dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, sia tale da compromettere il diritto dei cittadini di cui all'articolo 11, paragrafo 4, TUE.

93 A tal riguardo, si deve rammentare che il diritto dei cittadini, di cui all'articolo 11, paragrafo 4, TUE, è inteso a rafforzare la cittadinanza europea e a potenziare il funzionamento democratico dell'Unione (v. precedente punto 72), con l'obiettivo ultimo d'incoraggiare la partecipazione dei cittadini alla vita democratica e rendere l'Unione più accessibile (v. considerando 2 del regolamento n. 211/2011). Il non sottoporre a un controllo giurisdizionale il rifiuto della Commissione di presentare al legislatore dell'Unione una proposta di atto giuridico, formulato nella comunicazione prevista dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera c) del regolamento n. 211/2011, comprometterebbe il conseguimento di tale obiettivo, in quanto il rischio di arbitrio da parte della Commissione dissuaderebbe da qualsiasi ricorso al meccanismo dell'ICE, tenuto conto, altresì, delle procedure e condizioni elevate alle quali tale meccanismo è soggetto.

94 Inoltre, è giocoforza osservare che il meccanismo di petizione che è stato oggetto dell'esame nell'ambito della sentenza del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), e il meccanismo dell'ICE non sono simili.

95 Come emerge dalla sentenza del 9 dicembre 2014, Schönberger/Parlamento (C-261/13 P, EU:C:2014:2423), una petizione è, innanzitutto, esaminata ai fini della valutazione della sua ricevibilità alla luce delle condizioni enunciate dall'articolo 227 TFUE e, in seguito, è soggetta al potere discrezionale del Parlamento quanto al seguito da dare. Tra tali due fasi, la petizione non è sottoposta ad alcuna condizione e procedura aggiuntive che incidano sul firmatario della petizione e sulla sua situazione giuridica.

96 Per contro, un'ICE «ricevibile», nel senso che essa è registrata ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 (prima fase del meccanismo dell'ICE), deve soddisfare condizioni aggiuntive affinché sia sottoposta all'esame della Commissione effettuato nell'ambito della comunicazione presentata ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 211/2011 (seconda fase del meccanismo dell'ICE). Tali condizioni aggiuntive, che gravano sugli organizzatori, riguardano, sostanzialmente, la raccolta delle dichiarazioni di sostegno presso i firmatari, i cui dettagli sono precisati da tale regolamento. È solo a seguito del soddisfacimento di tali condizioni che l'ICE è sottoposta all'esame della Commissione.

97 Inoltre, per quanto riguarda la procedura successiva alla registrazione di una proposta d'ICE, il regolamento n. 211/2011 contiene disposizioni che possono essere qualificate come garanzie procedurali a favore degli organizzatori, che implicano, così, che la comunicazione presentata ai sensi dell'articolo 10 del regolamento n. 211/2011 produca effetti giuridici vincolanti nei loro confronti (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 12 settembre 2002, DuPont Teijin Films Luxembourg e a./Commissione, T-113/00, EU:T:2002:214, punti da 47 a 55, e ordinanza del 14 dicembre 2005, Arizona Chemical e a./Commissione, T-369/03, EU:T:2005:458 punti 72 e 82). Più nello specifico, in primo luogo, in forza dell'articolo 9 e dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 211/2011, la Commissione riceve gli organizzatori «a un livello appropriato», per consentire loro di esporre in dettaglio le tematiche sollevate dall'ICE. In secondo luogo, l'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, prevede espressamente l'obbligo della Commissione di esporre i motivi per agire o meno a seguito dell'ICE. Tale obbligo imposto alla Commissione è meglio precisato al considerando 20 dello stesso regolamento, il quale dispone, segnatamente, che la Commissione, per dimostrare che un'ICE è esaminata con attenzione, dovrebbe spiegare in modo chiaro, comprensibile e dettagliato le ragioni per cui intende agire e, parimenti, i motivi per cui non intende intraprendere alcuna azione. In terzo luogo, l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 211/2011 prevede che la comunicazione di cui all'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento debba non solo essere pubblicata, ma anche notificata, in particolare agli organizzatori.

98 A motivo delle condizioni aggiuntive che gravano sugli organizzatori e delle garanzie procedurali a loro favore, indicate ai precedenti punti 96 e 97, si deve concludere che il rifiuto della Commissione di presentare al legislatore dell'Unione una proposta di atto giuridico, formulato nella comunicazione adottata in forza dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, produce effetti giuridici obbligatori nei loro confronti, ai sensi della giurisprudenza citata al precedente punto 68.

99 Inoltre, per quanto attiene all'argomento della Commissione, illustrato al precedente punto 91, in fine, e vertente in sostanza sul fatto che, a differenza del diritto di petizione, il diritto all'ICE non costituisce un diritto fondamentale e non dovrebbe, pertanto, beneficiare di una tutela giuridica maggiore rispetto a quella conferita a tale primo diritto, si deve osservare che, nei limiti in cui il presente ricorso soddisfi le condizioni fissate dall'articolo 263 TFUE, tale argomento della Commissione non può mettere in discussione la conclusione sulla ricevibilità di tale ricorso. In ogni caso, è giocoforza osservare che, sebbene il diritto all'ICE non sia contenuto nella Carta dei diritti fondamentali, come avviene per il diritto di petizione, che è previsto dall'articolo 44 di tale Carta, ciò non toglie che tale diritto è previsto dal diritto primario dell'Unione, ossia dall'articolo 11, paragrafo 4, TUE. È pertanto previsto in uno strumento che possiede lo stesso valore giuridico di quello conferito alla Carta dei diritti fondamentali.

100 Ne consegue che l'argomento della Commissione secondo il quale il diritto all'ICE godrebbe di una tutela giurisdizionale maggiore rispetto a quella conferita al diritto di petizione deve, in ogni caso, essere respinto.

101 Alla luce delle considerazioni che precedono, l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione deve essere respinta.

### **Nel merito**

102 L'argomento dei ricorrenti rivela l'esistenza di cinque motivi di annullamento. Il primo motivo verte sulla violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 per la mancata presentazione, da parte della Commissione, di una proposta di atto giuridico in risposta all'ICE controversa. Il secondo motivo, sollevato in subordine rispetto al primo, verte sulla violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE, commessa a causa di tale mancata presentazione di una proposta di atto giuridico. Il terzo motivo verte sulla violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 commessa in quanto la Commissione non avrebbe presentato separatamente, nella comunicazione impugnata, le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'ICE controversa. Il quarto motivo verte sulla violazione dell'obbligo di motivazione. Il quinto motivo verte su errori di valutazione commessi dalla Commissione.

*Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, per la mancata presentazione di una proposta di atto giuridico in risposta all'ICE controversa*

103 I ricorrenti sostengono che il diritto della Commissione di non intraprendere un'azione a seguito di un'ICE deve essere interpretato restrittivamente. Infatti, una decisione in tal senso potrebbe essere adottata soltanto in presenza di una delle tre situazioni seguenti: in primo luogo, qualora le misure richieste nell'ambito dell'ICE non siano più necessarie, perché sarebbero state adottate mentre l'ICE era ancora in corso o perché il problema posto da quest'ultima sarebbe venuto meno o ancora sarebbe stato risolto diversamente in modo soddisfacente; in secondo luogo, qualora l'adozione delle misure richieste nell'ambito dell'ICE sia divenuta impossibile successivamente alla registrazione di quest'ultima; in terzo luogo, qualora l'iniziativa dei cittadini non contenga proposte



d'azione specifiche, ma si limiti a segnalare l'esistenza di un problema da risolvere, lasciando alla Commissione il compito di determinare, se del caso, l'azione che può essere intrapresa. Al di fuori di tali tre situazioni, l'adozione della decisione di non intraprendere alcuna azione violerebbe l'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011. Secondo i ricorrenti, nessuna di tali tre situazioni ricorre nel caso di specie.

104 La Commissione contesta la tesi dei ricorrenti.

105 Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, la Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine.

106 Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE, un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo su «proposta della Commissione», salvo che i trattati non dispongano diversamente.

107 Parimenti, la procedura legislativa ordinaria, cui si riferisce l'insieme delle proposte dell'ICE controversa, consiste, ai sensi dell'articolo 289 TFUE, nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento e del Consiglio «su proposta della Commissione».

108 Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 3, terzo comma, TUE, prevede, segnatamente, che la Commissione eserciti le sue responsabilità in piena indipendenza e che i suoi membri non sollecitino né accettino istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo.

109 Il potere di iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE e dall'articolo 289 TFUE implica che, in linea di principio, spetta alla Commissione decidere se presentare o meno una proposta di atto legislativo e, eventualmente, determinarne l'oggetto, la finalità e il contenuto (sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punti 70 e 74).

110 Questo quasi monopolio dell'iniziativa legislativa attribuito dai trattati alla Commissione (conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2014:2470, paragrafo 43) è spiegato dalla funzione di quest'ultima, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, che è di promuovere l'interesse generale dell'Unione, e dall'indipendenza di cui gode, in forza dell'articolo 17, paragrafo 3, terzo comma, TUE, nell'esercizio delle sue responsabilità.

111 Il quasi monopolio indicato al precedente punto 110 non è intaccato dal diritto all'ICE sancito dall'articolo 11, paragrafo 4, TUE. Tale disposizione prevede il diritto di un numero minimo di cittadini, a determinate condizioni, di «invitare» la Commissione a presentare una proposta adeguata. È palese che la formulazione di tale disposizione non avvalora l'interpretazione secondo cui la Commissione sarebbe obbligata a presentare una proposta di atto giuridico a seguito di un'ICE.

112 Inoltre, come correttamente osservato dalla Commissione, tale conclusione emerge altresì dalla struttura dell'articolo 11 TUE e dell'articolo 24 TFUE, i quali inseriscono l'ICE all'interno di altri mezzi con cui i cittadini possono sottoporre determinate questioni all'attenzione delle istituzioni dell'Unione; tali mezzi consistono, in particolare, nel mantenere un dialogo con le associazioni rappresentative e la società civile, nel ricorso a consultazioni delle parti interessate, nel diritto di petizione e nel ricorso al Mediatore.

113 L'intenzione del potere costituente dell'Unione di non conferire un potere d'iniziativa legislativa al meccanismo dell'ICE trova conferma nel considerando 1 del regolamento n. 211/2011 che assimila, in sostanza, il diritto conferito all'ICE a quello conferito al Parlamento, in forza dell'articolo 225 TFUE, e al Consiglio, in forza dell'articolo 241 TFUE. Orbene, una richiesta avanzata dal Parlamento o dal Consiglio non obbliga la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico (conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2014:2470, paragrafo 48; si veda, altresì, in tal senso e per analogia, sentenza del 22 maggio 1990, Parlamento/Consiglio, C-70/88, EU:C:1990:217, punto 19).

114 Tale intenzione del potere costituente trova altresì conferma nella formulazione stessa dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, il quale prevede, segnatamente, che la Commissione espone in una comunicazione l'«eventuale» azione che intende intraprendere, a seguito di un'ICE nonché i suoi motivi «per agire o meno» in tal senso. Da tale formulazione emerge chiaramente il carattere non vincolante che rappresenta il fatto, per la Commissione, di dare seguito a un'ICE.

115 Nel caso di specie, l'interpretazione proposta dai ricorrenti dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 e illustrata al precedente punto 103, conduce, in sostanza, a sottrarre qualsiasi potere discrezionale alla Commissione nell'ambito dell'esercizio del suo potere d'iniziativa legislativa a seguito di un'ICE. Infatti, se tale interpretazione fosse accolta, ciò significherebbe che, in ultima analisi, la Commissione sarebbe tenuta a intraprendere l'azione «specificata» (per usare il termine impiegato dai ricorrenti e indicato al precedente punto 103) proposta dall'ICE. Orbene, una siffatta interpretazione è in contrasto con il quasi monopolio dell'iniziativa legislativa conferito dai trattati alla Commissione e con il rilevante potere discrezionale di cui gode nell'esercizio di tale iniziativa (v. precedenti punti da 109 a 114).

116 La conclusione, contenuta al precedente punto 115, secondo cui la Commissione non è tenuta a intraprendere l'azione specifica proposta dall'ICE non è messa in discussione dall'esistenza della procedura di registrazione di una proposta d'ICE, prevista dall'articolo 4 del regolamento n. 211/2011, come sostengono, in sostanza, le ricorrenti.

117 Infatti, la registrazione è solo una condizione preliminare che gli organizzatori devono soddisfare prima d'iniziare la raccolta delle dichiarazioni di sostegno. Come constatato dalle parti principali, l'obiettivo della procedura di registrazione è evitare che gli organizzatori compiano sforzi inutili per un'ICE che, sin dall'inizio, non può giungere al risultato auspicato. Tuttavia, dai criteri di rifiuto della registrazione di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettere da b) a d), del regolamento n. 211/2011, nel caso in cui la proposta d'ICE esuli manifestamente dalla competenza della Commissione di presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei trattati o nel caso in cui essa sia presentata in modo manifestamente ingiurioso, o abbia un contenuto futile o vessatorio, o ancora nel caso in cui essa sia manifestamente contraria ai valori dell'Unione quali stabiliti nell'articolo 2 TUE, emerge che la decisione di registrare o meno una proposta d'ICE implica una prima valutazione di quest'ultima 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 (v., in tal senso, sentenza del 19 aprile 2016, Costantini e a./Commissione, T-44/14, EU:T:2016:223, punto 53).

118 Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve concludere nel senso che l'interpretazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 proposta dai ricorrenti è errata in diritto. Di conseguenza, il primo motivo deve essere respinto.

*Sul secondo motivo, sollevato in subordine, vertente sulla violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE, commessa a causa della mancata presentazione di una proposta di atto giuridico in risposta all'ICE controversa*

119 I ricorrenti sostengono che, nell'ipotesi in cui la loro proposta d'interpretazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 (precedente punto 103) non fosse accolta, tale disposizione sarebbe contraria all'articolo 11, paragrafo 4, TUE. Secondo i ricorrenti tale ultimo articolo deve essere interpretato in modo tale da fornire un effettivo valore aggiunto riguardo alla possibilità per i cittadini d'influenzare le politiche dell'Unione e in modo da tener conto del considerevole sforzo costituito dalla raccolta di più di un milione di firme.

120 I ricorrenti sostengono altresì che la Commissione, in qualità di organo amministrativo, non è la legittimata ad adottare una decisione che sostituisca una proposta legislativa direttamente e espressamente approvata da più di un milione di cittadini. Tale possibilità offerta alla Commissione sarebbe contraria alle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

121 La Commissione contesta l'argomentazione dei ricorrenti.

122 Occorre rammentare che né la formulazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE né il sistema dei trattati, quale illustrato ai precedenti punti da 105 a 112 avvalorano la tesi dei ricorrenti secondo la quale la Commissione sarebbe obbligata a intraprendere l'azione specifica proposta dall'ICE.

123 Inoltre, tenuto conto del fatto che i trattati dell'Unione definiscono inequivocabilmente il ruolo e i poteri conferiti all'ICE nonché alle istituzioni dell'Unione nell'ambito del processo di adozione di un atto giuridico, l'invocazione da parte dei ricorrenti, a sostegno della loro tesi, dei sistemi costituzionali di alcuni Stati membri, che conferirebbero un vero e proprio potere d'iniziativa legislativa a iniziative dei cittadini organizzate a livello nazionale, non è pertinente e non può pertanto essere accolta.

124 Occorre altresì precisare che il rigetto della tesi dei ricorrenti non priva di effetto utile il meccanismo dell'ICE, come sostengono questi ultimi. Come è già stato indicato al precedente punto 76, tale meccanismo ha per obiettivo d'invitare la Commissione, nell'ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta di atto (v., in tal senso, sentenza del 19 aprile 2016, Costantini e a./Commissione, T-44/14, EU:T:2016:223, punto 31). Il fatto di consentire alla Commissione di disporre di un notevole potere di valutazione nell'esercizio del suo potere d'iniziativa legislativa non pregiudica tale obiettivo.

125 Tenuto conto di quanto precede, occorre respingere il secondo motivo di annullamento dedotto dai ricorrenti.

*Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, commessa in quanto la Commissione non avrebbe presentato separatamente, nella comunicazione impugnata, le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'ICE controversa*

126 I ricorrenti sostengono che, in forza dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, esaminato alla luce del considerando 20 di tale regolamento, la Commissione era tenuta a presentare separatamente le sue conclusioni giuridiche e politiche. Tale obbligo avrebbe natura formale. Orbene, la comunicazione impugnata non conterrebbe siffatte conclusioni separate.

127 La Commissione contesta, segnatamente, il fatto che un obbligo del genere le sia imposto dal regolamento n. 211/2011.

128 Secondo una giurisprudenza consolidata, il preambolo di un atto dell'Unione non ha valore giuridico vincolante e non può essere fatto valere né per derogare alle disposizioni stesse dell'atto di cui trattasi né al fine di interpretare tali disposizioni in un senso manifestamente in contrasto con la loro formulazione (sentenze del 19 novembre 1998, Nilsson e a., C-162/97, EU:C:1998:554, punto 54; del 25 novembre 1998, Manfredi, C-308/97, EU:C:1998:566, punto 30, e del 24 novembre 2005, Deutsches Milch-Kontor, C-136/04, EU:C:2005:716, punto 32).

129 Nel caso di specie, il considerando 20 del regolamento n. 211/2011 prevede, effettivamente, che la Commissione dovrebbe esaminare un'ICE e presentare le proprie conclusioni giuridiche e politiche «separatamente». Orbene, tale obbligo di presentare separatamente conclusioni giuridiche e politiche non è previsto dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento, il quale dispone che la Commissione deve presentare, mediante 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».

130 Tenuto conto della giurisprudenza richiamata al precedente punto 128, nei limiti in cui l'obbligo di presentare separatamente conclusioni giuridiche e politiche, indicato al considerando 20 del regolamento n. 211/2011, non è riprodotto nel testo dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), di tale regolamento, è il contenuto di quest'ultimo a dover prevalere. Ne consegue che la Commissione non è soggetta a un siffatto obbligo al momento della redazione della comunicazione prevista da tale disposizione.

131 In ogni caso, anche nell'ipotesi in cui la Commissione sia tenuta giuridicamente a presentare separatamente le conclusioni giuridiche e politiche nell'ambito della comunicazione adottata a norma dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, essendo tale obbligo puramente formale, la sua violazione non può condurre all'annullamento di tale comunicazione (v., in tal senso e per analogia, sentenze del 21 aprile 1983, Ragusa/Commissione, 282/81, EU:C:1983:105, punto 22, e del 5 maggio 1983, Ditterich/Commissione, 207/81, EU:C:1983:123, punto 19).

132 Alla luce delle considerazioni che precedono, il presente motivo deve essere respinto.

*Sul quarto motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione*

133 I ricorrenti sostengono che la Commissione, nell'ambito dell'obbligo di motivazione al quale era soggetta, era tenuta a dimostrare l'esistenza di garanzie etiche e giuridiche sufficienti che rendessero l'ICE controversa superflua. Orbene, essa non l'avrebbe fatto.

134 In tale contesto, in primo luogo, i ricorrenti sostengono che la tesi fondamentale dell'ICE controversa secondo cui l'embrione umano è un essere umano (attraverso l'uso dell'espressione «uno di noi») dotato, di conseguenza, della dignità umana è rimasta senza risposta nella comunicazione impugnata. Non vi sarebbe, in tale comunicazione, una dichiarazione chiara, in senso positivo o negativo, in merito allo status giuridico di cui gode o dovrebbe godere l'embrione umano nel diritto dell'Unione. La Commissione avrebbe condiviso la posizione dei firmatari secondo cui l'embrione dovrebbe godere di una tutela giuridica, ma, allo stesso tempo, avrebbe evitato di trarre le conseguenze logiche che ne derivano.

135 In secondo luogo, i ricorrenti sostengono che il ragionamento etico della Commissione riguardante le ricerche sulle hESC è viziato da errori e che il sistema di «triplo lucchetto» presentato nella comunicazione impugnata (v. precedente punto 18) è carente e non costituisce una risposta adeguata alla preoccupazione etica espressa dall'ICE controversa.

136 In terzo luogo, i ricorrenti sostengono che la risposta della Commissione è altresì inadeguata per quanto attiene alle questioni connesse alla politica dell'Unione relativa all'aiuto allo sviluppo. Il rifiuto di agire della Commissione a seguito dell'ICE controversa non sarebbe dovuto all'obiettivo relativo alla riduzione della mortalità materna, ma all'interesse istituzionale proprio della Commissione.

137 In quarto luogo, i ricorrenti sostengono che il rifiuto della Commissione di modificare il regolamento finanziario non è sufficientemente motivato ed è infondato.

138 La Commissione contesta l'argomentazione dei ricorrenti.

139 A tale proposito, la Commissione afferma, in particolare, che la motivazione della comunicazione presentata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011 deve consentire un eventuale dibattito pubblico affinché il Parlamento e, in ultima analisi, i cittadini possano esercitare un controllo politico su di essa. È alla luce di tale obiettivo che dovrebbero essere determinati il contenuto esatto e la portata dell'obbligo di motivazione della decisione di non presentare una proposta di atto giuridico. La Commissione afferma altresì che il carattere sufficiente della motivazione deve essere valutato rispetto all'oggetto dell'ICE in questione, ossia, in definitiva, rispetto all'oggetto dell'atto giuridico su cui verte tale ICE. Secondo la Commissione, è solo in casi estremi d'inesattezza manifesta delle ipotesi di fatto o delle interpretazioni giuridiche formulate nella comunicazione in questione che si potrebbe ritenere che essa non ha adempiuto il proprio obbligo di motivazione ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011.

140 La Commissione sostiene che, nel caso di specie, la motivazione indicata nella comunicazione impugnata rende possibile un dibattito politico e propone, pertanto, il rigetto del presente motivo.

141 Occorre rammentare che l'obbligo di motivazione dev'essere applicato a 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 la comunicazione impugnata, che contiene la decisione della Commissione di non presentare al legislatore dell'Unione una proposta di atto giuridico a seguito dell'ICE controversa, è soggetta a un siffatto obbligo di motivazione.

142 Secondo una costante giurisprudenza, l'obbligo di motivare una decisione individuale, sancito dall'articolo 296 TFUE, mira a fornire all'interessato indicazioni sufficienti per stabilire se la decisione sia fondata oppure sia, eventualmente, inficiata da un vizio che consente di contestarne la validità, nonché a permettere al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo in merito alla legittimità della decisione in esame (sentenze del 18 settembre 1995, Tiercé/Ladbroke/Commissione, T-471/93, EU:T:1995:167, punto 29; del 27 settembre 2012, J/Parlamento, T-160/10, non pubblicata, EU:T:2012:503, punto 20, e del 19 aprile 2016, Costantini e a./Commissione, T-44/14, EU:T:2016:223, punto 68).

143 L'obbligo per la Commissione di esporre, nella comunicazione adottata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, i motivi per agire o meno a seguito di un'ICE costituisce l'espressione specifica dell'obbligo di motivazione imposto alla Commissione nell'ambito di tale disposizione.

144 Secondo una giurisprudenza altrettanto costante, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e deve 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 al giudice competente di esercitare il suo controllo. L'obbligo di motivazione deve essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo interessate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi le condizioni di cui all'articolo 296 TFUE deve essere valutata non solo alla luce del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia riguardata (v. sentenza del 1° luglio 2008, *Chronopost e La Poste/UFEX e a.*, C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 88 e giurisprudenza ivi citata).

145 Inoltre, occorre osservare che il rispetto dell'obbligo di motivazione e degli altri vincoli formali e procedurali a cui è subordinata l'adozione dell'atto in questione riveste un'importanza ancor più fondamentale nel caso in cui le istituzioni dell'Unione dispongono di un ampio potere discrezionale. Solo così il giudice dell'Unione può verificare se ricorrano gli elementi di fatto e di diritto da cui dipende l'esercizio del potere discrezionale (v., in tal senso, sentenze del 21 novembre 1991, *Technische Universität München*, C-269/90, EU:C:1991:438, punto 14, e del 13 dicembre 2007, *Angelidis/Parlamento*, T-113/05, EU:T:2007:386, punto 61). Nel caso di specie, come emerge dai precedenti punti da 109 a 115 e come sarà altresì rilevato al successivo punto 169, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale per decidere se intraprendere o meno un'azione a seguito di un'ICE.

146 Inoltre, 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 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 meno inficiati da errore. Infatti, si tratta di due controlli di natura diversa che determinano valutazioni distinte da parte del Tribunale (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 a 68).

147 È alla luce di tali elementi che occorre valutare se la Commissione abbia, nel caso di specie, assolto il proprio obbligo di motivazione. Inoltre, tali elementi dimostrano che la tesi della Commissione, secondo cui l'unico obiettivo della motivazione della comunicazione prevista dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/20011 consiste nel permettere un eventuale dibattito pubblico (v. precedente punto 139) è errata in diritto per quanto riguarda la causa nel caso di specie, nell'ambito della quale la comunicazione impugnata costituisce un atto che può essere oggetto di un ricorso di annullamento. Infatti, la comunicazione impugnata, nei limiti in cui costituisce un atto di tal genere, è soggetta all'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296 TFUE e deve, pertanto, consentire ai ricorrenti di stabilire se sia affetta da vizi e al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo. La Commissione doveva, in particolare, esporre i motivi giuridici, politici, o di altro tipo, che l'avevano portata a decidere di non dar seguito alle tre proposte di modifica di atti giuridici sottoposte attraverso l'ICE controversa.

148 Si ricorda che la comunicazione impugnata è stata adottata a seguito dell'ICE controversa, la quale era diretta a che l'Unione vietasse e ponesse fine al finanziamento delle attività implicanti la distruzione di embrioni umani, in particolare nei settori della ricerca, dell'aiuto allo sviluppo e della salute pubblica, per rispettare la dignità e l'integrità umane (v. precedente punto 3). A tal fine, l'ICE controversa ha proposto tre modifiche di atti dell'Unione, ossia la modifica del regolamento finanziario, la modifica della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che

istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 [COM(2011) 809 definitivo] e la modifica del regolamento n. 1905/2006 (v. precedenti punti da 5 a 8).

149 Mediante la comunicazione impugnata, la Commissione ha, in sostanza, rifiutato di intraprendere l'azione richiesta nell'ICE controversa.

150 Per quanto attiene alla proposta di modifica del regolamento finanziario, la Commissione ha motivato il proprio rifiuto ai punti 3.1 e 4.1 della comunicazione impugnata. Essa ha osservato che, conformemente all'articolo 87 del regolamento finanziario, tutta la spesa dell'Unione doveva essere conforme ai trattati dell'Unione e alla Carta dei diritti fondamentali. Di conseguenza, secondo la Commissione, il regolamento finanziario garantiva già che tutta la spesa dell'Unione, compresa quella destinata ad attività di ricerca, cooperazione allo sviluppo e sanità pubblica, rispettasse la dignità umana, il diritto alla vita e il diritto all'integrità della persona. La Commissione aggiungeva che la finalità del regolamento finanziario era inoltre fornire regole finanziarie generali e non relative a uno specifico settore delle strategie dell'Unione e, in particolare, per l'adozione e l'esecuzione del bilancio dell'Unione. Sulla base di tali due considerazioni, la Commissione ha concluso nel senso che essa non riteneva necessario modificare il regolamento finanziario.

151 Per quanto attiene alla proposta di modifica della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione (2014-2020) – Orizzonte 2020 [COM(2011) 809 definitivo], la Commissione ha motivato il proprio rifiuto ai punti 3.2 e 4.2 della comunicazione impugnata. La Commissione ha fatto riferimento al sistema del «triplo lucchetto» formato dalle disposizioni del programma Orizzonte 2020, adottato dal legislatore dell'Unione, e ha considerato che tali disposizioni rispondevano già a molte importanti richieste degli organizzatori, nella fattispecie che l'Unione non finanziasse la distruzione di embrioni umani e che istituisse controlli adeguati. La Commissione riteneva tuttavia che la richiesta degli organizzatori diretta a che l'Unione non finanziasse la ricerca successiva alla derivazione di linee di hESC non potesse essere accolta. La Commissione ha giustificato tale conclusione sostenendo che, nell'ambito della formulazione della sua proposta di regolamento, essa aveva tenuto conto delle considerazioni etiche, dei potenziali benefici per la salute e del valore aggiunto del sostegno a livello dell'Unione, per tutti i tipi di ricerca sulle cellule staminali. La Commissione ha, essenzialmente, sostenuto che la sua proposta di regolamento era il risultato di un bilanciamento di varie considerazioni. Inoltre, la Commissione ha indicato che i colegislatori (il Parlamento e il Consiglio) hanno adottato la sua proposta sulla base di un accordo ottenuto democraticamente ai negoziati interistituzionali.

152 Per quanto attiene alla proposta di modifica del regolamento n. 1905/2006, la Commissione ha motivato il proprio rifiuto ai punti 3.3 e 4.3 della comunicazione impugnata. La Commissione ha, in sostanza, affermato che il sostegno che l'Unione forniva nel settore medico-sanitario nei paesi partner in via di sviluppo contribuiva in modo significativo a ridurre il numero di aborti (riduzione che, secondo la Commissione, era l'obiettivo soggiacente all'ICE controversa) in quanto incrementava l'accesso a servizi sicuri ed efficienti, tra i quali una pianificazione familiare di buona qualità, un'ampia gamma di metodi contraccettivi, la contraccezione di emergenza e un'educazione sessuale esaustiva. La Commissione indicava altresì di non essere favorevole a destinare l'aiuto solo a determinati servizi, in quanto ciò avrebbe reso più difficile un aiuto globale ed efficace alla strategia sanitaria nazionale. La Commissione precisava infine che un divieto di finanziamento dell'aborto praticato nei paesi in via di sviluppo avrebbe limitato la capacità dell'Unione di realizzare gli obiettivi stabiliti negli OSM, in particolare per quanto attiene alla salute materna, e nell'ambito del programma d'azione dell'ICPD, obiettivi recentemente riconfermati sia a livello internazionale che europeo.

153 Le spiegazioni appena fornite consentono ai ricorrenti di stabilire se il rifiuto della Commissione di presentare una proposta di modifica di taluni atti dell'Unione, come richiestole dall'ICE controversa, sia fondato o sia affetto da vizi. Inoltre, tali spiegazioni consentono al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo sulla legittimità della comunicazione impugnata. Si deve pertanto concludere che tale comunicazione è sufficientemente motivata in diritto.

154 Tale conclusione non è messa in discussione dalle censure dei ricorrenti.

155 Innanzitutto, si precisa che, tenuto conto della giurisprudenza menzionata al precedente punto 146, solo le censure presentate ai precedenti punti 134 e 137 rientrano nel controllo della motivazione della comunicazione impugnata. Le altre censure rientrano nell'ambito del controllo della fondatezza dei motivi e saranno esaminate nell'ambito dell'esame del quinto motivo, vertente su errori di valutazione della Commissione.

156 Per quanto attiene alla censura, indicata al precedente punto 134, vertente su un difetto di chiarimento dello status giuridico dell'embrione umano nella comunicazione impugnata, si deve rilevare, alla stregua della Commissione, che non era necessario per quest'ultima fornire una siffatta definizione o chiarimento al fine di respingere in modo sufficientemente motivato, nell'ambito della comunicazione impugnata, le tre proposte di modifica di atti giuridici presentate mediante l'ICE controversa. Infatti, basta rammentare che la sufficienza della motivazione deve essere valutata rispetto all'obiettivo dell'ICE controversa e che tale obiettivo non era la definizione o il chiarimento dello status giuridico dell'embrione umano, ma la presentazione da parte della Commissione di tali tre proposte al legislatore dell'Unione (v. precedente punto 147). Ne consegue che la censura summenzionata deve essere respinta in quanto inconferente.

157 Per quanto attiene alla censura presentata al precedente punto 137, vertente sulla brevità delle spiegazioni relative al rifiuto di modifica del regolamento finanziario, quanto esposto al precedente punto 150 dimostra l'esistenza di una motivazione sufficiente. Di conseguenza, la censura dei ricorrenti dev'essere respinta in quanto infondata.

158 Alla luce delle considerazioni che precedono, il presente motivo deve essere respinto.

*Sul quinto motivo, vertente su errori di valutazione commessi dalla Commissione*

159 I ricorrenti invocano una serie di errori di valutazione contenuti nella comunicazione impugnata.

160 In primo luogo, i ricorrenti contestano alla Commissione di aver considerato, nella comunicazione impugnata, che la sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), non fosse pertinente in relazione alla questione oggetto dell'ICE controversa. In tale contesto, sostengono che la Commissione, suggerendo che l'Unione avrebbe dovuto finanziare progetti di ricerca che erano esclusi dalla brevettabilità in applicazione dell'articolo 6 della direttiva 98/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 1998, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche (GU 1998, L 213, pag. 13), viola il principio del dovere di coerenza sancito dall'articolo 7 TFUE.

161 In secondo luogo, i ricorrenti formulano una serie di censure riguardanti le considerazioni della Commissione relative alla ricerca sulle hESC (presentate succintamente al precedente punto 135).



162 Da un lato, i ricorrenti sostengono che il ragionamento etico della Commissione riguardante le ricerche sulle hESC è viziato da errori. Essi contestano segnatamente la considerazione della Commissione secondo cui la ricerca sulle hESC sarebbe moralmente accettabile, poiché sarebbe promettente in termini di nuove terapie «per numerose malattie» e asseriscono, invocando a sostegno un documento redatto dall'ICE controversa e da una fondazione, che la ricerca sulle hESC non è necessaria e che esistono soluzioni alternative molto più promettenti. I ricorrenti contestano altresì alla Commissione di aver adottato un approccio utilitaristico di fondo suggerendo che il progresso scientifico giustifica la distruzione di embrioni umani.

163 Dall'altro lato, i ricorrenti sostengono che il sistema di «triplo lucchetto» a cui si riferisce la comunicazione impugnata (v. precedente punto 18) è carente e non costituisce una risposta adeguata alla preoccupazione etica espressa dall'ICE controversa. Il suo primo elemento, ossia l'impegno relativo al rispetto della legislazione nazionale, non fisserebbe standard etici, ma garantirebbe solamente che le leggi nazionali devono essere rispettate indipendentemente dal loro contenuto. Neppure il secondo elemento, ossia l'esame del progetto di ricerca inter pares di cui trattasi, sarebbe diretto ad attuare standard etici, ma servirebbe solamente a dimostrare che un esperimento è condotto conformemente a principi scientifici riconosciuti, il che non risponderebbe alla questione posta dall'ICE controversa. Il terzo elemento, ossia l'impegno che i fondi dell'Unione non possono essere utilizzati per l'isolamento di nuove linee cellulari staminali né per ricerche che comportano la distruzione di embrioni umani, ivi compresa la produzione di cellule staminali, sebbene implichi un impegno etico, non andrebbe abbastanza lontano, poiché non riguarderebbe il finanziamento dei progetti di ricerca che presuppongono la distruzione di embrioni umani.

164 In terzo luogo, i ricorrenti formulano una serie di censure concernenti le considerazioni della Commissione relative alla cooperazione allo sviluppo. A tal riguardo, i ricorrenti sostengono che non vi è un consenso internazionale in merito al contenuto dei termini «salute sessuale e riproduttiva» ai quali si riferisce la Commissione nella comunicazione impugnata e che non vi è consenso sul fatto che tali termini includano anche il ricorso all'aborto. Secondo i ricorrenti, il diritto internazionale non contiene obblighi che impongono agli Stati di autorizzare l'aborto. I ricorrenti sostengono anche che gli OSM e il programma d'azione dell'ICPD non costituiscono impegni giuridicamente vincolanti, ma obiettivi politici. L'obiettivo di ridurre la mortalità materna fissato in tali strumenti sarebbe legittimo e lodevole, ma non giustificerebbe il ricorso all'aborto. Inoltre, la comunicazione impugnata non dimostrerebbe sotto quale profilo il finanziamento di aborti mediante fondi dell'Unione contribuisce alla riduzione della mortalità materna. Secondo i ricorrenti, altre azioni, meno contrastate, potrebbero essere intraprese per ridurre la mortalità materna. Per i ricorrenti, la considerazione della Commissione secondo cui il divieto di finanziamento ostacolerebbe la capacità dell'Unione di conseguire gli obiettivi fissati negli OSM sembra ingiustificata e il rifiuto della Commissione di intraprendere l'azione proposta mediante l'ICE controversa sarebbe piuttosto giustificato dall'interesse istituzionale proprio di quest'ultima.

165 In quarto luogo, i ricorrenti contestano la conclusione della Commissione, nella comunicazione impugnata, secondo cui una proposta di modifica del regolamento finanziario non sarebbe necessaria. Secondo i ricorrenti, i riferimenti alla dignità umana e ai diritti dell'uomo presenti nel diritto primario dell'Unione non eliminano la necessità d'includere, nel regolamento finanziario, una disposizione esplicita, concreta e precisa, che proibisce il finanziamento delle attività che appaiono contrarie a tali valori.

166 La Commissione contesta, in sostanza, che possa esserci un controllo nel merito della comunicazione adottata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011. Ciò posto, essa afferma che la circostanza secondo cui un'altra istituzione, o anche gli organizzatori o i firmatari dell'ICE interessata, non condividano le sue ipotesi di fatto o le sue

interpretazioni giuridiche o la sua valutazione politica alla base della sua scelta di non presentare una proposta di atto giuridico è priva di pertinenza ai fini della valutazione se essa abbia soddisfatto l'obbligo su di essa gravante in forza dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011. La questione se siffatte ipotesi di fatto o interpretazioni giuridiche o valutazioni politiche siano convincenti costituirebbe piuttosto uno degli elementi che alimenterà, se del caso, il dibattito politico dopo la presentazione di una comunicazione in applicazione della disposizione summenzionata.

167 Tenuto conto di tali considerazioni, la Commissione propone il rigetto di tutte le censure dei ricorrenti poiché irrilevanti, in quanto esse consistono nella contestazione delle ipotesi di fatto, delle interpretazioni giuridiche, delle valutazioni politiche e dei giudizi di valore da essa formulati nella comunicazione impugnata.

168 La valutazione del presente motivo presuppone la definizione dell'intensità del controllo giurisdizionale del contenuto della comunicazione impugnata.

169 Al riguardo, occorre notare che, nell'ambito dell'esercizio del suo potere d'iniziativa legislativa, la Commissione deve godere di un ampio potere discrezionale, nei limiti in cui, mediante tale esercizio, essa è chiamata, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, a promuovere l'interesse generale dell'Unione effettuando, eventualmente, difficili arbitraggi tra interessi confliggenti. Ne consegue che la Commissione deve godere di un ampio potere discrezionale per decidere se agire o meno a seguito di un'ICE.

170 Dalle considerazioni che precedono risulta che la comunicazione impugnata, che contiene la decisione definitiva della Commissione di non presentare una proposta di atto giuridico al legislatore dell'Unione, deve essere oggetto di un controllo limitato da parte del Tribunale, diretto a verificare, oltre alla sufficienza della motivazione, l'esistenza, segnatamente, di errori manifesti di valutazione in tale decisione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 14 luglio 2005, Rica Foods/Commissione, C-40/03 P, EU:C:2005:455, punti da 53 a 55 e giurisprudenza ivi citata).

171 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare le censure dei ricorrenti formulate nell'ambito del presente motivo.

172 In primo luogo, per quanto riguarda la censura relativa all'interpretazione da parte della Commissione della sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669) (v. precedente punto 160), occorre osservare che, in tale sentenza, pronunciata su rinvio pregiudiziale, la Corte era chiamata a interpretare l'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44, che prevedeva che le utilizzazioni di embrioni umani a fini industriali o commerciali non fossero brevettabili.

173 È vero che, come sostengono i ricorrenti, al punto 35 della sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), la Corte ha affermato che, sin dalla fase della sua fecondazione, qualsiasi ovulo umano doveva essere considerato come un «embrione umano», ai sensi e per gli effetti dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 98/44, dal momento che la fecondazione era tale da dare avvio al processo di sviluppo di un essere umano. Al contempo, la Corte, al punto 40 della sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), ha precisato che la direttiva 98/44 non era intesa a disciplinare l'utilizzazione di embrioni umani nell'ambito di ricerche scientifiche e che essa aveva ad oggetto esclusivamente la brevettabilità delle invenzioni biotecnologiche. Ne consegue che la conclusione della Commissione al punto 2.1, in fine, della comunicazione impugnata, secondo la quale la sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), non affronterebbe la questione se si possa condurre o finanziare tale tipo di ricerca, non è viziata da un errore manifesto di valutazione. Pertanto, la Commissione non ha

commesso un errore del genere per avere, in sostanza, ritenuto che la sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), non fosse pertinente ai fini di valutare l'ICE controversa, la quale riguardava, mediante la seconda proposta di modifica di atto dell'Unione, il divieto di finanziamento delle attività di ricerca che comportano o implicano la distruzione di embrioni umani.

174 Inoltre, a differenza delle affermazioni dei ricorrenti, il ragionamento della Commissione non è caratterizzato da alcuna incoerenza, tenuto conto del fatto che la questione se una ricerca scientifica che implica l'utilizzo (e la distruzione) di embrioni umani possa essere finanziata da fondi dell'Unione è chiaramente distinta dalla questione, affrontata nella direttiva 98/44 e nella sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), se un'invenzione biotecnologica che comporta tale utilizzo sia o meno brevettabile.

175 Ne consegue che la censura dei ricorrenti relativa all'interpretazione da parte della Commissione della sentenza del 18 ottobre 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669), dev'essere respinta.

176 In secondo luogo, per quanto attiene alle censure dei ricorrenti riguardanti le considerazioni della Commissione relative alla ricerca sugli hESC (v. precedenti punti da 161 a 163), occorre osservare che, con la loro argomentazione, i ricorrenti contestano, sostanzialmente, l'approccio etico della Commissione. L'approccio etico dell'ICE controversa è quello secondo cui l'embrione umano è un essere umano che deve godere della dignità umana e del diritto alla vita, mentre l'approccio etico della Commissione, quale emerge dalla comunicazione impugnata, prende in considerazione il diritto alla vita e la dignità degli embrioni umani, ma, al contempo, prende anche in considerazione le esigenze della ricerca sulle hESC, che può servire al trattamento di malattie attualmente incurabili o potenzialmente mortali, quali la malattia di Parkinson, il diabete, gli ictus, le malattie cardiovascolari e la cecità (v. punto 2.2.1, primo comma, della comunicazione impugnata). Di conseguenza, non sembra che l'approccio etico seguito dalla Commissione sia viziato da un errore manifesto di valutazione su tale aspetto e gli argomenti dei ricorrenti, che si basano su un approccio etico diverso, non dimostrano la sussistenza di un siffatto errore.

177 Per quanto attiene all'affermazione specifica dei ricorrenti, avvalorata da un documento redatto dai medesimi e da una fondazione, secondo la quale la ricerca sulle hESC non è necessaria ed esistono soluzioni alternative più promettenti (v. precedente punto 162), occorre osservare che tale affermazione non è sufficientemente sviluppata. Inoltre, i ricorrenti si limitano a un mero rinvio al documento summenzionato, senza spiegare in che senso quest'ultimo, che ha natura tecnica, avvalorerebbe la loro affermazione. Ne consegue che tale affermazione non soddisfa i requisiti di cui all'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del 2 maggio 1991 e deve, pertanto, essere respinta.

178 Da quanto precede deriva che le censure dei ricorrenti concernenti le considerazioni della Commissione relative alla ricerca sulle hESC devono essere respinte.

179 In terzo luogo, per quanto attiene alle censure dei ricorrenti riguardanti le considerazioni della Commissione relative alla cooperazione allo sviluppo (v. precedente punto 164), occorre osservare, innanzitutto, che i ricorrenti non contestano né l'esistenza dell'obiettivo di riduzione della mortalità materna perseguito dall'Unione attraverso la sua azione né il suo carattere legittimo e lodevole.

180 Occorre osservare, poi, che la Commissione ha spiegato al punto 3.3 della comunicazione impugnata, basandosi su una pubblicazione dell'Organizzazione mondiale della salute del 2012, che una delle cause di mortalità materna era l'esecuzione di aborti non sicuri e che il sostegno generale e non focalizzato soltanto su determinati servizi fornito dall'Unione contribuiva a ridurre il numero

di aborti, in quanto migliorava l'accesso a servizi sicuri ed efficienti, tra i quali figuravano una pianificazione familiare di qualità, un'ampia gamma di metodi contraccettivi, la contraccezione di emergenza e un'educazione sessuale esaustiva. Secondo tale medesima pubblicazione dell'Organizzazione mondiale della salute, sempre menzionata dalla Commissione, il miglioramento della sicurezza dei servizi connessi all'aborto contribuisce alla riduzione della mortalità e delle malattie materne. Tenuto conto del collegamento dimostrato dalla Commissione tra gli aborti non sicuri e la mortalità materna, la conclusione della Commissione al punto 4.3 della comunicazione impugnata, secondo cui il divieto di finanziamento dell'aborto ostacolerebbe la capacità dell'Unione di raggiungere l'obiettivo relativo alla riduzione della mortalità materna non sembra viziata da errori manifesti di valutazione e gli argomenti dei ricorrenti, illustrati al precedente punto 164, non dimostrano la sussistenza di errori del genere.

181 Ne consegue che le censure dei ricorrenti concernenti le considerazioni della Commissione relative alla cooperazione allo sviluppo devono essere respinte.

182 In quarto luogo, occorre osservare che l'argomento dei ricorrenti relativo alla conclusione della Commissione sulla proposta di modifica del regolamento finanziario (v. precedente punto 165) che mette in discussione, in sostanza, l'opportunità della scelta della Commissione di non presentare una simile proposta al legislatore dell'Unione a seguito dell'ICE controversa non consente nemmeno di far ritenere che la valutazione compiuta da quest'ultima sia viziata da errore manifesto.

183 Tenuto conto di quanto precede, occorre respingere il quinto motivo di annullamento dedotto dai ricorrenti e, di conseguenza, il ricorso nel suo insieme.

### **Sulle spese**

184 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché i ricorrenti sono rimasti soccombenti, essi sopporteranno le proprie spese, nonché quelle della Commissione, avendone quest'ultima fatto domanda.

185 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, dello stesso regolamento, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Di conseguenza, la Repubblica di Polonia, il Parlamento e il Consiglio sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La European Citizens' Initiative One of Us e gli altri ricorrenti i cui nomi figurano in allegato sopporteranno le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) **La Repubblica di Polonia, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea sopporteranno le proprie spese.**

Prek

Buttigieg

Schalin

Berke

Costeira

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 aprile 2018.

Firme

Indice

Fatti

Procedura riguardante l'iniziativa dei cittadini europei «Uno di noi»

Contenuto della comunicazione impugnata

Procedimento e conclusioni delle parti

In diritto

Sulla ricevibilità

Sulla ricevibilità del ricorso in quanto proposto dal soggetto denominato «European Citizens' Initiative One of Us»

Sull'impugnabilità della comunicazione impugnata ai sensi dell'articolo 263 TFUE

Nel merito

Sul primo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, per la mancata presentazione di una proposta di atto giuridico in risposta all'ICE controversa

Sul secondo motivo, sollevato in subordine, vertente sulla violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, TUE, commessa a causa della mancata presentazione di una proposta di atto giuridico in risposta all'ICE controversa

Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento n. 211/2011, commessa in quanto la Commissione non avrebbe presentato separatamente, nella comunicazione impugnata, le sue conclusioni giuridiche e politiche riguardo all'ICE controversa

Sul quarto motivo, vertente sulla violazione dell'obbligo di motivazione

Sul quinto motivo, vertente su errori di valutazione commessi dalla Commissione

Sulle spese

\* Lingua processuale: l'inglese.

1 L'elenco degli altri ricorrenti è allegato alla sola versione notificata alle parti.

---