



TESI DI LAUREA MAGISTRALE A CICLO UNICO

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CATTEDRA DI DIRITTO AMMINISTRATIVO 1

**L'EVOLUZIONE DEI POTERI DELLE AGENZIE EUROPEE TRA  
GIURISPRUDENZA, SISTEMI DI *ACCOUNTABILITY* E NUOVE  
PROSPETTIVE**

Chiar.mo Prof. Aldo Sandulli

RELATORE

Chiar.mo Prof. Aristide Police

CORRELATORE

Lorenzo Ambroselli

CANDIDATO

Matricola n. 167163

A.A. 2024/2025

*“Even if you are not ready for day  
it cannot always be night”*

Gwendolyn Brooks, *Speech to the Young: Speech to the Progress-Toward*, 1971

*“Happiness can be found even in the darkest of times, if one only remembers to turn on  
the light”*

J. K. Rowling

*Ai miei Genitori, a cui devo tutto.  
Anche nei momenti più bui, non avete mai smesso di essere la mia Luce.  
Ve ne sarò eternamente grato.*

*Ai miei Amici, di Roma e di Anagni.*

## INDICE

### **INTRODUZIONE** \_\_\_\_\_ 1

### **CAPITOLO I**

<b>LE AGENZIE EUROPEE: INQUADRAMENTO GENERALE</b> _____	<b>6</b>
1. La nascita e lo sviluppo delle agenzie in Europa _____	6
1.1. Gli anni Novanta: la proliferazione e l'ampliamento dei poteri _____	9
1.2. Gli anni Duemila: l'utilizzo dell'art. 114 TFUE come base giuridica e i primi tentativi di armonizzazione del quadro normativo _____	11
2. Agenzie europee e autorità amministrative indipendenti nazionali: lo sviluppo di una <i>governance</i> multilivello _____	17
3. Le difficoltà di definizione e classificazione _____	25
3.1. Le agenzie esecutive _____	29
3.2. Le agenzie decentrate _____	32
4. Le agenzie europee e il modello statunitense: un'analisi comparata della delega di poteri e del controllo giurisdizionale (cenni) _____	38

### **CAPITOLO II**

<b>LO SCENARIO DEI POTERI DELLE AGENZIE EUROPEE E I SISTEMI ATTUALI DI <i>ACCOUNTABILITY</i></b> _____	<b>43</b>
1. Le tipologie di poteri delle agenzie decentrate (premesse) _____	43
1.1. Da un approccio giuridico-funzionale a una classificazione "a poli gravitazionali": la "doppia anima" delle agenzie decentrate europee _____	45
1.2. La categorizzazione tripartita tradizionale: le funzioni esecutive, consultive e decisionali _____	49
1.3. Le tendenze evolutive attuali: le funzioni di supervisione e quasi-regolazione (cenni) _____	55

1.3.1. (Segue) l'inquadramento degli “atti regolamentari”: il caso <i>Inuit</i> a confronto con la nuova visione di <i>regulation</i> nel diritto amministrativo europeo	60
2. Agenzie europee e <i>accountability</i> : un’introduzione	64
2.1. Il controllo giurisdizionale	65
2.1.1. Gli strumenti di controllo prima del Trattato di Lisbona	65
2.1.2. I casi <i>Sogelma</i> e <i>Artedogan</i> e l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona: il quadro normativo e le problematiche attuali	71
2.2. Il controllo amministrativo (o interno) e la natura <i>border-line</i> delle commissioni di ricorso (BoAs): organi amministrativi o paragiurisdizionali?	76
2.2.1. (Segue) il <i>Board of Appeal</i> di EASA e le problematiche inerenti al controllo interno e giurisdizionale degli atti di <i>quasi-regulation</i>	81
2.3. Il controllo politico	86
2.3.1. (Segue) uno sguardo al Mediatore europeo, due casi di denuncia a EMA e FRONTEX	89

### CAPITOLO III

<b>L’ANALISI DELLA DELEGA DI POTERI: NUOVE PROSPETTIVE</b>	<b>93</b>
1. Il percorso della giurisprudenza: considerazioni introduttive	93
1.1. Il caso <i>Meroni</i> : la creazione giurisprudenziale di una “dottrina” sulla delega di poteri	95
1.2. Il caso <i>Romano</i> : l’individuazione della <i>ratio</i> in chiave retrospettiva	100
1.3. Il caso <i>Short selling</i> : le basi per un possibile sviluppo	105
1.3.1. (Segue) il giudizio della Corte e le questioni aperte	108
2. Lo sviluppo dei poteri delle agenzie: la <i>quasi-regulation</i> (l’esempio delle ESAs)	115
2.1. (Segue) il superamento della dicotomia tra “politica” e “tecnica” nel diritto amministrativo europeo: la discrezionalità amministrativa	121
3. La delega di poteri alle agenzie e il diritto dell’Ue: l’inquadramento negli artt. 290 e 291 TFUE	124
4. La delega di poteri e il principio di sussidiarietà: la necessità di una base giuridica <i>ad hoc</i>	128

## **CAPITOLO IV**

### **UNO SGUARDO AI CASI RECENTI** 131

1. Il caso del <i>Banco Popular</i> : il contesto normativo e fattuale	131
1.1. Le pronunce del Tribunale: la partecipazione della Commissione al procedimento risolutivo	133
1.2. (Segue) e l'assenza di garanzie procedurali difensive per gli azionisti e i creditori	136
1.3. La pronuncia della Corte	138
2. Il caso <i>Fédération Bancaire Française (FBF) c. Autorité de Contrôle Prudent et de Résolution (ACPR)</i> : il controllo giurisdizionale sugli orientamenti di EBA	142
3. Il caso <i>Aquind Ltd c. ACER</i> : la necessità di un controllo più incisivo da parte del <i>Board of Appeal</i> di ACER	145

### **CONCLUSIONI** 151

### **BIBLIOGRAFIA** 160

### **GIURISPRUDENZA** 176

## INTRODUZIONE

Parlare dell’Unione europea nel contesto attuale è, per i giuristi, un compito tanto necessario quanto difficile. Ad avviso di chi scrive, a prescindere dall’essere favorevoli o meno alla possibilità di consolidare i rapporti tra gli Stati europei in molteplici ambiti (economia, difesa, ambiente, politica estera, controllo delle frontiere ecc.), non si può negare il ruolo centrale dell’ordinamento dell’Ue non soltanto nelle dinamiche presenti, ma anche in quelle future degli Stati che hanno deciso, a partire dal 1951<sup>1</sup>, di promuovere un processo di integrazione, sia nell’ottica di trarne dei benefici economici sia in quella di prevenire un ulteriore disastroso conflitto mondiale.

Innumerevoli sono le sfide che attendono l’Europa e il resto del mondo nell’immediato futuro, così come molte sono le crisi globali che si sono dovute e si dovranno affrontare. Si pensi, ad esempio, alla gestione del cambiamento climatico, alla transizione ecologica, al controllo dei flussi migratori, alla crisi energetica dovuta al conflitto tra Russia e Ucraina e alla grave crisi sanitaria causata dalla pandemia da Covid-19. Si pensi, inoltre, alle recenti politiche economiche adottate dal presidente Donald Trump, incentrate sul protezionismo e orientate a un rafforzamento dell’industria americana, anche a scapito dei rapporti commerciali con l’Ue e con gli altri Stati. Non si possono non menzionare, poi, gli impatti significativi dell’intelligenza artificiale sulla nostra vita, sia professionale sia privata.

Proprio in merito a quest’ultima tematica, in seguito all’adozione, da parte dell’Ue, del primo *corpus* normativo al mondo sulla gestione e controllo dei sistemi di intelligenza artificiale – il Regolamento (UE) n. 1689/2024 (c.d. *AI Act*) – è stato riportato dai media che, nella Silicon Valley (California, USA), si è diffuso uno *slogan*: «*America innovates, China replicates, Europe regulates*»<sup>2</sup>. Esso, da un lato, rispecchia fedelmente la realtà attuale e, dall’altro, cela una forte critica nei confronti dell’approccio adottato dall’Unione per affrontare le sfide attuali, soprattutto se si considera la recente

---

<sup>1</sup> Anno della nascita della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA).

<sup>2</sup> “*L’America innova, la Cina replica, l’Europa regola*”: quali sono i dubbi dietro all’*AI Act* approvato dall’Ue, articolo di G. IOZZIA (direttore di *Economyup* ed esperto di economia digitale) in *Forbes Italia*, 24 aprile 2024, consultabile in: <https://forbes.it/2024/04/24/lamerica-innova-la-cina-replica-leuropa-regola-quali-sono-i-dubbi-dietro-allai-act-approvato-dallue/>.

dichiarazione di Alec Ross, già consulente per la tecnologia di Barack Obama e, oggi, *venture capitalist* e docente alla Bologna Business School «L’Europa ha deciso di fare l’arbitro nella partita fra Stati Uniti e Cina. Ma l’arbitro non vince mai»<sup>3</sup>.

Si deve, quindi, ritenere che l’innovazione americana e l’efficienza industriale cinese rappresentino “l’arma vincente” nell’ambito delle nuove sfide globali e che, invece, l’attività di regolamentazione dell’Ue sia da considerare il “punto debole”, ovvero che essa sia incapace di stare al passo con i recenti sviluppi economici e tecnologici e di coglierne i vantaggi potenziali? Solo il tempo potrà dare una risposta a questa domanda. Al momento, si può soltanto riflettere su di essa.

A tale riguardo, si ritiene che il ruolo di soggetto regolatore ricoperto dall’Ue nello scenario mondiale non vada inteso come un punto di debolezza, bensì come un autentico punto di forza. Non appare corretto, invero, parlare di “innovazione” e di “regolamentazione” come di due fattori antitetici e reciprocamente limitativi, laddove, al contrario, essi si integrano a vicenda. È, infatti, indubbio che un progresso senza limiti normativi non rappresenti una prospettiva auspicabile, in quanto uno degli scopi del diritto è proprio questo: inquadrare lo stato della tecnica, valutarne i cambiamenti e gli sviluppi in una determinata realtà economico-sociale e delineare un sistema di regole che, lungi dal limitare il progresso, lo indirizzino in base a un attento bilanciamento dei vari interessi in gioco.

È per tale motivo che, come sottolineato all’inizio, parlare dell’Unione europea in termini di diritto è un compito tanto necessario quanto difficile. Sulla scia della metafora di Ross, la sfida consiste nel riuscire a valorizzare il ruolo “arbitrale” dell’Ue. Occorre dunque chiedersi come si può rendere più agile ed efficiente l’azione normativa europea, in modo da non rimanere indietro nella corsa tecnologica<sup>4</sup>.

Per rispondere a tale quesito, è necessario, ad avviso di chi scrive, volgere lo sguardo all’apparato amministrativo dell’Ue. In particolare, le agenzie europee si configurano come un osservatorio privilegiato per riflettere sui possibili sviluppi della funzione di regolamentazione dell’Unione. Esse, infatti, anche se istituite per lo

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> In merito al rapporto tra “diritto”, “tecnica” ed “economia” nell’epoca post-moderna, si veda N. IRTI, *Il diritto nell’età della tecnica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007. In riferimento al tema richiamato si veda, inoltre, A. SANDULLI, *The Struggle over Law in Europe*, New York, Routledge, 2024.

svolgimento di mansioni consultive e tecniche, stanno sempre più assumendo funzioni che si collocano al confine tra la mera attuazione delle norme e l'attività di regolamentazione vera e propria. Si consideri, ad esempio, il *blackout* su larga scala che ha interessato Spagna e Portogallo lo scorso 28 aprile. L'Agenzia dell'Ue per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER), insieme alle autorità di regolamentazione nazionali competenti, è stata incaricata di indagare sulle cause di tale vicenda, che ha provocato sei vittime. Una volta concluse le indagini, ACER dovrà redigere una relazione informativa contenente una serie di raccomandazioni volte a rendere i sistemi di rete elettrica spagnolo e portoghese più resistenti. Tali raccomandazioni, pur non essendo vincolanti, rappresenteranno secondo l'opinione di chi scrive, un chiaro esempio di esercizio di poteri regolatori *de facto* da parte di ACER. Esse, infatti, tenderanno senz'altro a orientare, in modo significativo, il comportamento futuro sia dei gestori delle reti di trasmissione portoghesi e spagnoli sia delle autorità nazionali competenti e influenzereanno, senza dubbio, in maniera rilevante, la scelta delle possibili misure correttive e la pianificazione degli investimenti infrastrutturali<sup>5</sup>.

Peraltro, l'idea di attribuire alle agenzie europee, a livello formale, un ruolo più incisivo nell'ambito dell'attività di regolamentazione incontra resistenze significative, basate su ragioni di natura politico-istituzionale. Il timore principale è che un rafforzamento dei loro poteri trasformi la *governance* dell'Ue in una “tecnocrazia”, all'interno della quale le decisioni rilevanti sotto il profilo economico e sociale verrebbero, in concreto, trasferite a organismi che non rientrano tra le istituzioni dell'Unione previste dall'art. 13 TUE e privi di legittimazione democratica. In altre parole, “l'ascesa” delle agenzie viene da molti interpretata come la concretizzazione della principale critica mossa all'Unione europea: un ordinamento caratterizzato da un rilevante “*deficit democratico*”, in cui i principi dello Stato di diritto vengono messi in ombra da un esecutivo fondato, per lo più, su una legittimazione tecnica e non sottoposto a un controllo giurisdizionale idoneo a garantire la tutela dei diritti dei cittadini europei<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> ACER partecipa a gruppo di esperti per indagare su blackout in Portogallo e Spagna, in «La Stampa-Finanza», 5 maggio 2025, in: <https://finanza.lastampa.it/News/2025/05/05/acer-partecipa-a-gruppo-di-experti-per-indagare-su-blackout-in-portogallo-e-spagna/MTE5XzIwMjUtMDUtMDVfVExC>.

<sup>6</sup> Si tratta, peraltro, di una critica ampiamente dibattuta, sia nella letteratura giuridica italiana sia in quella straniera. Per una visione generale del tema, si cfr.: E. CHITI e P. G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial crisis*, in *Common Market Law Review*, 50(3), 2013,

Il presente elaborato si propone di individuare e illustrare, alla luce degli orientamenti giurisprudenziali e delle analisi dottrinali più recenti, possibili scenari di compatibilità tra lo sviluppo dei poteri di regolamentazione delle agenzie e la necessità di preservare, al tempo stesso, il principio democratico e i lineamenti dello Stato di diritto su cui si fonda l'ordinamento giuridico dell'Ue.

Nel primo capitolo, verrà presentato un inquadramento generale delle agenzie europee. Nello specifico, saranno analizzate le origini e l'evoluzione di tali organismi, sottolineando la loro progressiva affermazione nell'ordinamento europeo. In seguito, verrà esaminato il ruolo delle agenzie europee in relazione alla nascita e allo sviluppo delle autorità amministrative indipendenti nazionali, evidenziando come entrambi i modelli concorrono a delineare una *governance* multivello tra Stati membri e Unione europea. Si delineeranno, quindi, le differenze, a livello di classificazione, tra agenzie decentrate ed esecutive. Infine, si proporrà un confronto, limitato ad alcuni profili significativi, tra le agenzie europee e le *Independent Regulatory Agencies* statunitensi (IRAs), allo scopo di evidenziarne le principali analogie e differenze.

Nel secondo capitolo, si fornirà una panoramica dei poteri esercitabili dalle agenzie europee ai sensi dei rispettivi regolamenti istitutivi, facendo cenno alle recenti tendenze evolutive concernenti le loro attività. Si tratterà, poi, in linea generale, dei tre principali sistemi di *accountability* previsti per tali organismi – giurisdizionale, amministrativo (o interno) e politico – evidenziandone le caratteristiche e le rispettive modalità di funzionamento.

Nel terzo capitolo, si analizzerà il sistema della delega di poteri alle agenzie, tracciandone l'evoluzione giurisprudenziale (dal caso *Meroni* al caso *Short selling*), per

---

pp. 683-708; J. H. H. WEILER, *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 100(8), 1991, pp. 2403-2483; C. DE FIORES, *Unione europea e legittimazione politica, un ordinamento “irresponsabile”*, in *Ethics & Politics*, 2, 2020, pp. 361-378; F. ROSIGNOLI, *Il deficit democratico dell'Europa: due punti di vista*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, 2, 2014, cit., consultabile in: [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/11/Nomos22014\\_CFP\\_Rosignoli.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/11/Nomos22014_CFP_Rosignoli.pdf); G. GUARINO, *the “truth” about Europe and the euro 1/1/1999: coup d’État 1/1/2014: rebirth?*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, 2, 2014, cit.; A. MORAVCSIK, *In defence of the “democratic deficit”*, *Reassessing legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 2002 pp. 603-624; G. MAJONE, *Europe’s “democratic deficit”: The question of standards*, in *European Law Journal*, 4(1), 1998, pp. 5-28; N. LUPO, *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell’Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 210, 2021, pp. 11-31 e N. LUPO, C. FASONE e A. VAUCHEZ, *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Bologna, Il Mulino, 2020.

riportare, poi, alcuni spunti interpretativi della dottrina più recente in merito a tale tematica.

Nel quarto capitolo, infine, si esamineranno tre casi recenti che sembrano testimoniare l'orientamento della giurisprudenza europea verso un rafforzamento dei tre sistemi di *accountability* delle agenzie europee analizzati nel secondo capitolo. Peraltro, nelle pronunce relative a tali casi, si rilevano anche alcune criticità di tali sistemi, che non possono essere ignorate.

# CAPITOLO I

## LE AGENZIE EUROPEE: INQUADRAMENTO GENERALE

**SOMMARIO:** 1. La nascita e lo sviluppo delle agenzie in Europa. - 1.1. Gli anni Novanta: la proliferazione e l'ampliamento dei poteri. - 1.2. Gli anni Duemila: l'utilizzo dell'art. 114 TFUE come base giuridica e i primi tentativi di armonizzazione del quadro normativo. - 2. Agenzie europee e autorità amministrative indipendenti nazionali: lo sviluppo di una *governance* multilivello. - 3. Le difficoltà di definizione e classificazione. - 3.1. Le agenzie esecutive. - 3.2. Le agenzie decentrate. - 4. Le agenzie europee e il modello statunitense: un'analisi comparata della delega di poteri e del controllo giurisdizionale (cenni).

### 1. La nascita e lo sviluppo delle agenzie in Europa

La nascita delle prime agenzie in Europa viene fatta risalire al 1975 con l'istituzione del Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (CEDEFOP)<sup>7</sup> e della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFUND)<sup>8</sup>.

Con riferimento alla creazione di questi due organismi, tuttora operanti nell'ordinamento dell'Unione, è importante precisare che essi non costituiscono enti con funzioni di carattere esecutivo e amministrativo, bensì strutture prive di personalità giuridica e qualificabili come centri di ricerca autonomi, capaci di ricevere, rielaborare e conservare le informazioni relative ai loro rispettivi ambiti<sup>9</sup>. In definitiva, si tratta di organi aventi una funzione consultiva.

Sebbene essi si discostino in modo significativo dal modello attuale delle agenzie, la loro creazione, nell'ambito della Comunità Economica Europea (CEE), costituisce una tappa di notevole interesse, essendo soggetti aventi una certa autonomia operativa rispetto alla Commissione. La loro istituzione dimostra la sentita necessità, fin dai tempi della suddetta Comunità, di creare degli organismi in grado di operare, in determinati settori, in maniera più efficace e vicina alle parti sociali interessate.

---

<sup>7</sup> Regolamento (CEE) n. 337/75 del Consiglio del 10 febbraio 1975, in *GUCE* L 39 del 13 febbraio 1975, p. 1.

<sup>8</sup> Regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio del 26 maggio 1975, in *GUCE* L 139 del 30 maggio 1975, p. 1.

<sup>9</sup> Si veda J. F. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione Europea*, in *Pubblicazioni del Dipartimento di diritto pubblico e sovranazionale*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 25.

In effetti, erano ben note al Parlamento europeo le problematiche relative allo sviluppo delle politiche comunitarie negli anni Settanta. Ci si riferisce, ad esempio, agli ambiti della formazione professionale e delle condizioni di vita, ambientali e di lavoro<sup>10</sup>. È stata, quindi, questa situazione di debolezza dell'azione politica europea dell'epoca che ha spinto il Parlamento, seguendo le proposte dell'allora Commissione delle Comunità europee al Consiglio, ad approvare, nel 1974, i progetti di regolamento relativi alla creazione di CEDEFOP e di EUROFUND<sup>11</sup>. Ed è interessante notare, in riferimento al parere sul progetto di realizzazione di CEDEFOP, come il Parlamento europeo si sia, fin da subito, preoccupato di regolare i rapporti intercorrenti tra il suddetto Centro e la Commissione delle Comunità europee.

Si riportano, a tal proposito, i punti 4 e 5 della risoluzione:

«È del parere che tra i compiti essenziali che dovranno essere affidati al Centro dovrà esserci in primo luogo quello di presentare alla Commissione i risultati dei propri lavori, affinché questa li utilizzi per iniziative e atti giuridici comunitari».

«Ribadisce, quindi, la necessità che il Centro abbia autonomia e capacità di iniziativa, ma in stretto collegamento con le istituzioni comunitarie, in modo da contribuire efficacemente al coordinamento delle iniziative nel campo della formazione professionale»<sup>12</sup>.

Nonostante, quindi, la chiara volontà di permettere di operare autonomamente nei settori di propria competenza, sopperendo, così, alle lungaggini del sistema politico

---

<sup>10</sup> Negli anni Settanta, le politiche occupazionali e di formazione professionale si dimostravano inadeguate nel fronteggiare le sfide economiche emergenti. Si pensi, ad esempio, alla crisi petrolifera del 1973, una delle principali cause dell'aumento della disoccupazione in molti paesi e della persistente carenza di manodopera qualificata in diversi settori. Tra gli Stati membri si riscontravano, inoltre, significativi squilibri tra domanda e offerta di lavoro; si pensi alla Germania, che presentava centinaia di migliaia di posti di lavoro vacanti e all'Italia che, in quegli anni, contava circa un milione di disoccupati. Si evidenziava, altresì, l'incapacità delle politiche nazionali di formazione professionale di convergere verso standard comuni, ostacolando il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali e, di conseguenza, il principio della libera circolazione dei lavoratori all'interno della CEE. Per quanto riguarda le politiche sulle condizioni di vita nei contesti lavorativi, lo sviluppo industriale e l'avvento di nuove tecnologie produttive hanno fatto emergere nuove questioni inerenti alla sicurezza e alla salute dei lavoratori. Diversi governi hanno cercato di attuare riforme in materia di diritto del lavoro (ad esempio, con la riduzione dell'orario settimanale), ma la mancanza di uniformità tra le misure adottate dai singoli paesi determinava una situazione di disparità nei livelli di tutela all'interno della Comunità. Si veda A. VARSORI, *Vocational education and training in European social policy from its origins to the creation of CEDEFOP*, in *European Journal of Vocational Training*, 32, 2004, pp. 79-100.

<sup>11</sup> Pareri del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione di creazione del Centro e della Fondazione, rispettivamente in *GUCE* C 127 del 18 ottobre 1974, p. 20 e C 76 del 3 luglio 1974, p. 33.

<sup>12</sup> Parere del Parlamento europeo in *GUCE* C 127 del 18 ottobre 1974, p. 20.

dell'epoca, si è cercato, fin dall'inizio, di costituire e mantenere un forte legame con la Commissione<sup>13</sup>. A tale scopo, è stato stabilito l'obbligo di comunicare a quest'ultima i risultati delle ricerche e di operare in stretta collaborazione con essa. In questa maniera, si voleva evitare di rendere CEDEFOP un ente giuridico in grado di emanare atti amministrativi, regolatori e di gestione, salvaguardando le prerogative del principale organo esecutivo dell'allora CEE.

La Commissione, inoltre, era direttamente responsabile di qualsiasi atto emanato da questi organismi nei confronti di Stati membri e di persone fisiche e giuridiche<sup>14</sup>.

Quanto appena riportato è di fondamentale rilevanza, in quanto costituisce il concetto chiave che accompagnerà tutta la trattazione: una volta che si è proceduto con la creazione, tramite atti di diritto derivato, di nuovi «organismi ausiliari atipici a carattere e composizione tecnico-scientifica»<sup>15</sup>, è possibile delegare a questi ultimi poteri di natura discrezionale che, secondo i Trattati, dovrebbero spettare, invece, alle istituzioni<sup>16</sup>?

È pur vero che, già nella Comunità Economica Europea di allora, si avvertiva, come sottolineato in precedenza, l'esigenza di avere un apparato amministrativo più agile e decentrato, con organi capaci di realizzare in concreto, in maniera efficace, gli obiettivi politici. Nondimeno, le istituzioni si sono sempre mantenute piuttosto rigide nel conferire un'ampia gamma di poteri a enti di nuova costituzione. Ciò nell'ottica di rispettare, come si vedrà in maniera approfondita più avanti, il principio di attribuzione dei poteri, la

---

<sup>13</sup> Si veda C. D. EHLMANN, *Die Errichtung des Europäischen Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit*, in *Europarecht*, 8(3), 1973, pp. 198-199.

<sup>14</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.* 2018, p. 26.

<sup>15</sup> Definizione delle agenzie di Carlo Tovo, con riferimento al suo tentativo di ricostruzione storica del fenomeno di agenzificazione europea, in C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Studi di diritto dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 3.

<sup>16</sup> Anticipando temi che verranno trattati successivamente (*infra* cap. III, par. 1.1), la ripartizione dei poteri tra Parlamento, Consiglio, Commissione e agenzie decentrate europee è disciplinata dalla cosiddetta dottrina Meroni, elaborata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) nel caso: Corte di Giustizia delle Comunità europee, 1958, C-9/56 e C-10/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. c. Alta Autorità della CECA*, ECLI:EU:C:1958:7. Tale dottrina stabilisce che le istituzioni europee non possono delegare poteri discrezionali a enti esterni, riservando la possibilità di delega esclusivamente a compiti esecutivi di natura tecnica o amministrativa. Di conseguenza, il Parlamento e il Consiglio mantengono il potere legislativo e di bilancio, approvando regolamenti, direttive e decisioni. La Commissione europea, invece, esercita il potere esecutivo, adottando atti delegati e di esecuzione e assicurando l'applicazione del diritto dell'Unione.

possibilità di ottenere una tutela giuridica nei confronti del loro esercizio e l'equilibrio istituzionale garantito dai Trattati<sup>17</sup>.

### 1.1. Gli anni Novanta: la proliferazione e l'ampliamento dei poteri

Proseguendo con l'analisi dello sviluppo del processo di agenzificazione<sup>18</sup> in Europa, è possibile individuare tre specifiche fasi storiche<sup>19</sup>: la prima, già analizzata, risalente agli anni Settanta; la prima “ondata” vera e propria, la quale viene tradizionalmente fatta risalire all'inizio degli anni Novanta; la seconda “ondata” (anni Due mila), concomitante all'adozione del Trattato di Lisbona del 2009.

Nel corso dell'ondata degli anni Novanta, il sistema delle agenzie europee ha vissuto un'irrefrenabile fase di espansione, strettamente connessa al processo di armonizzazione normativa, alle riforme operate dal Trattato di Maastricht<sup>20</sup> e alla crisi del modello amministrativo della CEE<sup>21</sup>.

Dehousse, in riferimento al suddetto fenomeno, osserva che «*quantitatively and qualitatively, the mushrooming of specialized European agencies is one of the most interesting developments in the functioning of the EU bureaucracy in the post-Maastricht years*»<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> In merito al principio di equilibrio istituzionale, si vedano J. ZILLER e D. U. GALETTA, *Eu Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, 2024, pp. 144-150.

<sup>18</sup> Il termine è il corrispondente italiano di *agencification*, utilizzato solo in tempi recenti da L. AMMANNATI, *Il ruolo delle agenzie nella regolazione del settore energetico* in V. SALVATORE (a cura di), *Le agenzie dell'Unione Europea, Profili istituzionali e tendenze evolutive*, Pavia, 2011, pp. 99-128.

<sup>19</sup> Questa ricostruzione è condivisa dalla dottrina maggioritaria e si basa su un criterio prevalentemente cronologico: si vedano C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 4.; M. SHAPIRO, *Independent Agencies* in P. CRAIG e G. DE BURCA (a cura di), *The evolution of EU Law*, III edizione, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 112.; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2012, p. 145 e E. VOS, *European Agencies and the Composite EU Executive*, in M. EVERSON, C. MONDA e E. VOS (a cura di), *European Agencies in between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2014, p. 13.

<sup>20</sup> GUC 191, 29/7/1992, pp. 1-112.

<sup>21</sup> Si noti che, in merito alla nascita e allo sviluppo delle prime agenzie in Europa, a partire dal 1975 e proseguendo negli anni Novanta, si fa riferimento alla categoria delle agenzie regolative (oggi chiamate agenzie decentrate), di cui si parlerà più avanti (*infra* cap. I, par. 3.2). Le agenzie esecutive, che all'interno di questa trattazione assumono un ruolo marginale, cominceranno a diffondersi in un secondo momento (*infra* cap. I, par. 3.1).

<sup>22</sup> R. DEHOUSSE, *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*, in C. JOERGES e R. DEHOUSSE (a cura di), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 207-216.

L'avvio di questo processo si può far risalire, nello specifico, al 1990, con l'istituzione dell'Agenzia europea per l'Ambiente (EEA)<sup>23</sup>, a Copenaghen, che ha segnato l'inizio di una nuova generazione di agenzie caratterizzate da una maggiore indipendenza dalle istituzioni.

Oltre a EEA, si può fare riferimento anche alla nascita di altri organismi, quali l'Agenzia europea per i medicinali (EMA)<sup>24</sup>, ad Amsterdam, e l'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno, in seguito modificato in Ufficio europeo per la proprietà intellettuale (EUIPO)<sup>25</sup>, ad Alicante. Questi ultimi, in special modo, erano dotati di veri e propri “poteri decisionali” esercitabili attraverso atti giuridici aventi natura vincolante, non limitandosi, quindi, alla sola attività di consulenza e di gestione informativa per conto della Commissione<sup>26</sup>. Questa evoluzione ha comportato un lieve rafforzamento dell'autonomia operativa delle agenzie: da semplici organi consultivi, esse sono divenute entità dotate di poteri esecutivi più ampi (ad es. autorizzazioni).

È interessante notare che ogni agenzia è stata creata *ad hoc*, tramite regolamenti separati, senza un quadro generale unitario e in mancanza di una vera e propria politica sistematica di “agenzificazione europea”<sup>27</sup>, ovvero di una visione d’insieme.

Come osservato in precedenza, il ricorso alle agenzie trovava la sua giustificazione in diverse esigenze, tra le quali il bisogno di dare una risposta concreta a “necessità pratiche ed impulsi politici”; detto altrimenti, esse non nascevano dall’attuazione di un “astratto modello costituzionale”<sup>28</sup>. Di conseguenza, i poteri delle nuove strutture sono stati modulati alla luce delle specifiche caratteristiche di ciascun settore.

Ad esempio, EMA, fin dalla sua istituzione, poteva emettere pareri vincolanti per l’autorizzazione dei medicinali, mentre l’Agenzia dell’Unione europea per la sicurezza

---

<sup>23</sup> Regolamento (CE) del Consiglio n. 1210/90 del 7 maggio 1990, in *GUCE L* 131 del 11 maggio 1990, p. 1.

<sup>24</sup> Regolamento (CE) del Consiglio n. 2309/93 del 22 luglio 1993, in *GUCE L* 214 del 24 agosto 1993, p.1.

<sup>25</sup> Regolamento (CE) del Consiglio n. 40/94 del 20 dicembre del 1993, in *GUCE L* 11 del 14 gennaio 1994, p. 1.

<sup>26</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 9.

<sup>27</sup> In merito a questa considerazione, si vedano H. C. H. HOFMANN e A. MORINI, *The Pluralisation of EU Executive – Constitutional Aspects of “Agencification”*, in *European Law Review*, 37(4), 2012, p. 420.

<sup>28</sup> Si vedano i contributi di H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE e A. H. TÜRK, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 224.

aerea (EASA)<sup>29</sup> poteva rilasciare certificazioni tecniche aeronautiche valide in tutto il territorio europeo.

In sostanza, i regolamenti istitutivi di tali enti hanno definito con precisione l'ambito delle loro competenze, aprendo spazi di autonomia gestionale molto maggiori di quelli riconosciuti agli organismi fondati nel 1975. È così emerso un modello di agenzie dotate di un “certo grado di indipendenza” e del potere di «prendere decisioni individuali in applicazione di misure di regolazione»<sup>30</sup>. Esse hanno iniziato a operare con un qualche grado di autonomia dalla Commissione e dagli Stati, pur restando soggette ai vincoli derivanti dai vari mandati legislativi.

## **1.2. Gli anni Duemila: l'utilizzo dell'art. 114 TFUE come base giuridica e i primi tentativi di armonizzazione del quadro normativo**

La terza e più rilevante fase del processo di agenzificazione in Europa ha, come caratteristica principale, quella di aver rappresentato una risposta, a livello istituzionale, alle problematiche sorte dopo una forte crisi politica. Tale crisi era legata alle dimissioni della Commissione Santer, avvenute, nel marzo 1999, a causa della scoperta, da parte del Comitato di esperti indipendenti<sup>31</sup>, istituito dal Parlamento europeo con l'obiettivo di garantire un maggior controllo sui flussi finanziari dell'esecutivo, di numerose evidenze legate a frode, corruzione e scarsa gestione amministrativa.

All'inizio degli anni Duemila, l'Europa si trovava ad affrontare una serie di gravi emergenze<sup>32</sup>. Si pensi, ad esempio, al cd. morbo della “mucca pazza” in Inghilterra (BSE), oppure ai rischi per la salute derivanti dalla diffusione della Sindrome Acuta Respiratoria Severa (SARS).

Si comprende, pertanto, come, nell'ottica di far fronte a tali emergenze all'interno di una già complessa situazione politica, il legislatore abbia avvertito la necessità di istituire nuove strutture esecutive (in quel periodo si è arrivati a diciotto) per garantire un

---

<sup>29</sup> Regolamento (CE) n. 1592/2002, poi sostituito dal Regolamento (UE) 2018/1139.

<sup>30</sup> Libro bianco “*La Governance europea*”, cit. cap. III, par. 3.2, p. 25.

<sup>31</sup> Comitato di esperti indipendenti, *Prima relazione su presunti casi di frode, cattiva gestione e nepotismo in seno alla Commissione europea*, 15 marzo 1999, in particolare par. 9.2.2.

<sup>32</sup> D. CURTIN, *Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, in *European Law Journal*, 13(4), 2007, p. 527.

maggior controllo su settori considerati ad alto rischio per la salute pubblica. Le agenzie costituite in quest'ultima fase, infatti, si differenziano dalle precedenti per due punti in particolare: la pluralizzazione degli ambiti di operatività e la maggiore capacità di attuare meccanismi di prevenzione e regolazione nei contesti di competenza (c.d. *risk assessment*)<sup>33</sup>.

Ma qual è stato l'elemento chiave che ha contribuito in misura maggiore allo sviluppo e al potenziamento delle agenzie europee tra la fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Duemila?

Sul piano giuridico, i cambiamenti normativi attuati dall'Atto unico europeo e dal Trattato di Maastricht<sup>34</sup> hanno giocato un ruolo importante nel processo di *agencification*. In particolare, l'Atto unico europeo ha operato una riforma generale dei Trattati istitutivi e ha portato alla codificazione di una clausola di armonizzazione, il 100 A TCEE (art. 95 TCE, attualmente art. 114 TFUE). Tramite questa norma, il Consiglio aveva la possibilità di attuare «misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri» aventi ad oggetto «l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno». In alcuni settori, infatti, le differenze tra le legislazioni degli Stati membri potevano ostacolare l'instaurazione di un mercato unico. È per questo motivo che, negli anni Duemila, con il rafforzamento del processo di integrazione europea, l'art. 114 TFUE ha iniziato ad essere utilizzato in maniera assai frequente, soprattutto come base giuridica implicita per la costituzione e il rafforzamento di nuove agenzie europee<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Si veda C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 13.

<sup>34</sup> Rispettivamente in *GUL* 169, 29/6/1987, pp. 1-28 e *GUC* 191, 29/7/1992, pp. 1-112.

<sup>35</sup> Peraltro, l'articolo 114 TFUE non ha rappresentato l'unico fondamento giuridico invocato, in quanto, durante la c.d. “seconda ondata”, è stato l'articolo 352 TFUE (già articolo 308 TCE) a costituire la principale base normativa. Tale disposizione si configura quale norma di chiusura dell'ordinamento europeo, trovando applicazione, quindi, laddove i Trattati non prevedano, in capo alle istituzioni, i poteri necessari al perseguitamento degli obiettivi dell'Unione. Il suo utilizzo, essendo subordinato all'unanimità in seno al Consiglio e precludendo la partecipazione del Parlamento europeo, rifletteva un approccio amministrativo di tipo *top-down*, caratterizzato da un controllo pressoché totale degli Stati membri sull'istituzione e sulla definizione delle competenze delle agenzie. In altre parole, dal momento che l'*ex articolo 308 TCE* riguardava obiettivi politici per i quali il Trattato non aveva «[...] previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti [...]», si poteva sostenere che la creazione di agenzie in base a questa disposizione implicasse un trasferimento di poteri dagli Stati membri a queste ultime e non una semplice delega di poteri esecutivi da parte della Commissione. A partire dalla “terza ondata”, invece, la Commissione europea ha promosso, in modo progressivo, l'utilizzo di basi normative inerenti a politiche settoriali espressamente attribuite all'Unione dai Trattati. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 114 TFUE, che consente l'adozione

Va sottolineato che, per garantire una reale unificazione del mercato interno, non bastava adottare delle normative uniformi per tutti gli ordinamenti nazionali, ma era necessario, anche, che queste norme venissero applicate in maniera puntuale, assicurando al legislatore europeo un “potere esecutivo generale”<sup>36</sup>. Da qui nasce l’esigenza di creare, tramite regolamenti, nuovi “strumenti istituzionali”<sup>37</sup>, ovvero delle strutture in grado di esercitare funzioni di regolazione e supervisione nei singoli settori di riferimento.

Il costante utilizzo della clausola di armonizzazione, nell’ottica di ravvicinare i vari settori dell’amministrazione europea, non ha riguardato, però, soltanto le politiche già esistenti nell’ordinamento comunitario, ma anche ambiti nuovi, caratterizzati da esigenze più complesse dal punto di vista tecnico. Di conseguenza, l’applicazione giurisprudenziale, da parte dei giudici di Lussemburgo, dell’art. 114 TFUE<sup>38</sup> non ha portato soltanto alla proliferazione di nuove agenzie regolative, dotate di competenze scientifiche qualificate, ma è stata utilizzata, anche, come base giuridica per la creazione di nuove agenzie in settori “ostici” da regolare, i quali richiedevano competenze specifiche<sup>39</sup>. Ad esempio, in questa fase sono sorti l’Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA)<sup>40</sup> e l’Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)<sup>41</sup>.

È evidente che il ricorso massiccio alle agenzie per la gestione delle politiche pubbliche abbia rappresentato un primo tentativo di riforma dell’azione amministrativa

---

di misure funzionali all’armonizzazione del mercato interno tramite la procedura legislativa ordinaria. L’uso di tale articolo, dal punto di vista politico-istituzionale, riduce, in virtù della delibera a maggioranza qualificata, il potere di voto degli Stati membri in merito alla creazione di nuove agenzie, rafforzando il ruolo del Parlamento europeo. In merito a quest’analisi, si veda F. KOMAN-KUND, *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*, Londra, Routledge, 2022, pp. 23-24. Sulle problematiche relative all’utilizzo dell’art. 114 TFUE come base normativa per la definizione del *quantum* dei poteri delegati alle agenzie, *infra* cap. III, par. 3.

<sup>36</sup> R. SCHÜTZE, *From Rome to Lisbon: “Executive Federalism” in the (New) European Union*, in *Common Market Law Review*, 47(5), 2010, pp. 1394-1396.

<sup>37</sup> Si veda C. TOVO, *op.cit.*, 2016, p. 8.

<sup>38</sup> La legittimazione del ricorso alla clausola di armonizzazione per la creazione di agenzie è avvenuta con il caso ENISA. Si veda: Corte di Giustizia delle Comunità europee, 2006, *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio dell’Unione europea*, C-217/04, ECLI:EU:C:2006:279.

<sup>39</sup> S. ANDOURA e P. TIMMERMAN, *Governance of the Eu: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, in *EPIN Working Paper*, 19, 2008, p. 2, consultabile in: <http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>.

<sup>40</sup> Regolamento (CE) n. 1920/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12/12/2006, in *GUUE L* 376, 27/12/2006, p. 1 (fonte giuridica in vigore).

<sup>41</sup> Regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio del 18/07/1994, *GUUE L* 216, 20/08/1994, p. 1.

nell’ambito dell’Unione europea<sup>42</sup>. In altre parole, ci si è trovati di fronte a una nuova situazione nel contesto istituzionale che alcuni autori hanno definito come una sorta di “contestazione silenziosa” al classico metodo decisionale comunitario. La Commissione europea, infatti, pur mantenendo la sua autonomia decisionale, comincia a “perdere” il suo ruolo centrale nell’attuazione delle politiche unionali<sup>43</sup> attraverso una sempre più costante delega di poteri esecutivi a organismi più o meno indipendenti<sup>44</sup>.

Il paradosso che emerge da questa riorganizzazione amministrativa è che, nonostante l’introduzione in ambito comunitario di nuove competenze, la Commissione non ha visto aumentate le sue attribuzioni, trattandosi di attività rimesse alle neocostituite agenzie.

Possono citarsi, tra le prime agenzie istituite in quel periodo, EFSA per il settore della sicurezza alimentare<sup>45</sup> (con sede in Italia, a Parma), EMSA per la sicurezza marittima<sup>46</sup>, ECDC per la prevenzione della salute pubblica<sup>47</sup> e ECHA per il controllo della vendita di sostanze chimiche<sup>48</sup>.

Altri due organismi, di notevole interesse, che possono essere menzionati sono l’Agenzia per la cooperazione tra i regolatori nazionali dell’energia (ACER)<sup>49</sup> e l’Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)<sup>50</sup>. In

---

<sup>42</sup> E. CHITI, *Les agences exécutives et l’administration directe dans l’Union européenne*, in J. B. AUBY e J. D. DE LA ROCHEÈRE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 149 ss., in particolare p. 151.

<sup>43</sup> Come si vedrà più avanti (*infra* cap. I, par. 2), le teorie del *New Public Management* (NPM) criticano i modelli di amministrazione tradizionali incentrati su un processo decisionale centralizzato, in special modo quando si tratta di fare delle scelte basandosi prettamente sul voto della maggioranza parlamentare (la quale, specialmente quando opera durante la fase di scadenza del mandato elettorale, potrebbe essere tentata di attuare manovre impopolari e irresponsabili, legate ad interessi personali).

<sup>44</sup> La “rivoluzione silenziosa” è un’espressione che si trova in J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 78, il quale richiama a sua volta M. SHAPIRO, *The problems of independent agencies in the United States and the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 4(2), 1997, p. 276.

<sup>45</sup> Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28/01/2002, in *GUUE* L 31 del 01/02/2002, p. 1.

<sup>46</sup> Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27/06/2002, in *GUUE* L 208 del 05/08/2002, p. 1.

<sup>47</sup> Regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21/04/2004, in *GUUE* L 142 del 30/04/2004, p. 1.

<sup>48</sup> Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18/12/2006, in *GUUE* L 396 del 30/12/2006, p. 1; è interessante notare che, sulla scia degli *step* già raggiunti negli anni ’90, anche a ECHA fu data la possibilità di esprimere decisioni vincolanti allo stesso modo di EMA per il settore dei medicinali.

<sup>49</sup> Regolamento (UE) n. 942/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 05/06/2019, in *GUL* 158, pp. 54-76.

<sup>50</sup> Regolamento (UE) n. 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11/12/2018, in *GUUE* L 321 del 17/12/2018, p. 1.

particolare, si tratta delle prime due agenzie istituite per regolare settori di carattere economico e non ambiti di rilevanza sociale (lavoro, prodotti chimici, medicinali o alimenti)<sup>51</sup>.

Il motivo di questa cautela nell'istituzione di agenzie per la regolazione dei mercati (il c.d. fenomeno della *economic regulation*, considerato, da alcuni esponenti della dottrina, come il fattore scatenante di una quarta fase di agenzificazione in Europa)<sup>52</sup> è legato al fatto che la competenza in materia *antitrust* è stata, fin dai tempi dei Trattati di Roma, custodita gelosamente dalla Commissione. Ecco perché la nascita dei due enti suddetti può essere considerata come un piccolo passo verso una maggiore “presa in considerazione politica” dello sviluppo delle agenzie come veri e propri organi istituzionali dell'Unione europea<sup>53</sup>. Ciò riguarda, soprattutto, il bisogno di migliorare le politiche attuative dell'ordinamento comunitario in ogni ambito, attraverso una collaborazione sovranazionale tra le autorità indipendenti degli Stati, le agenzie europee e la Commissione stessa<sup>54</sup>.

Il medesimo discorso può essere fatto per la politica estera, con riferimento all'istituzione di CEPOL<sup>55</sup> e di EUROPOL<sup>56</sup> per la gestione dei settori della sicurezza e della difesa.

---

<sup>51</sup> Si vedano E. CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2010, pp. 60-72 e M. THATCHER, *The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation*, in *Journal of European Public Policy*, 18(6), 2011, p. 796. Si veda, inoltre, C. FRANCHINI, *Autonomia e Indipendenza nell'amministrazione europea*, in *Diritto Amministrativo*, 16(1), 2008, p. 91, uno dei primi a notare che, prima della nascita di ACER e di BEREC, le agenzie europee operavano solo nel campo della regolazione del rischio e della “correzione sociale del mercato” (c.d. *social regulation*).

<sup>52</sup> M. CHAMON, *EU Agencies between Meroni and Romano or the Devil and the Deep Blue Sea*, in *Common Market Law Review*, 48(4), 2011, p. 380.

<sup>53</sup> Una sorta di “istituzionalizzazione implicita” delle agenzie europee è stata raggiunta con il Trattato di Lisbona del 2009, tramite l'introduzione della nuova denominazione di “istituzioni, organi o organismi” (ci si riferisce agli artt. 263, par. 5 e 287, par. 1 TFUE); questo riconoscimento implicito, peraltro, non ha contribuito a risolvere le problematiche inerenti alla ricerca di una nozione comune di agenzia europea, dato il silenzio dei Trattati e del diritto derivato (*infra* cap. I, par. 3); si veda, in proposito, M. EVERSON e E. VOS, *European Agencies: What about the Institutional Balance?*, in *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 4, 2014, pp. 15-16; altri autori preferiscono parlare, invece, di “legittimazione passiva”, si veda L. CLÉMENT-WILZ, *Les agences de l'Union européenne dans l'entre-deux constitutionnel*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 51(2), 2015, pp. 337-348.

<sup>54</sup> Cfr. L. HANCHER e P. LAROCHE, *The coming of age of EU Regulation of network industries and services of general economic interest*, in P. CRAIG e G. DE BURCA (a cura di), *op. cit.*, 2011, p. 775.

<sup>55</sup> Regolamento (UE) n. 2015/2219 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25/11/2015, in *GUUE L* 319 del 4/12/2015, p. 1.

<sup>56</sup> Regolamento (UE) n. 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11/05/2016, in *GUUE L* 135 del 24/05/2016, p. 53.

Fino alla seconda ondata del Duemila, l'analisi dello sviluppo delle agenzie nel contesto europeo si è soffermata sull'idea che non ci fosse un progetto politico unitario nella definizione della struttura e delle regole di funzionamento<sup>57</sup>.

A partire da quel periodo, invece, si è avvertita l'esigenza di definire un primo generale quadro giuridico per la struttura dell'amministrazione comunitaria<sup>58</sup>, in modo tale da delineare, in maniera più chiara, le competenze delle agenzie e assicurare un miglior controllo sull'esercizio delle loro funzioni. In particolare, il Regolamento finanziario quadro<sup>59</sup>, la Comunicazione della Commissione su “l'inquadramento delle agenzie di regolazione”<sup>60</sup> (2002) e il progetto di accordo interistituzionale su un “inquadramento istituzionale” delle agenzie europee<sup>61</sup> (2005) rappresentano dei primi tentativi di disciplinare in maniera uniforme il fenomeno dell'agenzificazione. Tentativi, però, che non sono andati a buon fine, data l'insuperabile opposizione del Consiglio. Da parte di quest'ultimo, infatti, vi era la preoccupazione che un accordo interistituzionale vincolante su una materia, quella delle agenzie, non disciplinata dal diritto primario, avrebbe potuto alterare l'equilibrio istituzionale stabilito, senza passare attraverso una revisione formale dei Trattati<sup>62</sup>.

Un altro dato da sottolineare è che la Commissione, nella Comunicazione del 2002, ha espresso, in maniera inequivocabile, la necessità di garantire un controllo rigoroso sulla delega di poteri esecutivi, i quali dovevano essere chiaramente definiti e non discrezionali, richiamando in modo indiretto i criteri stabiliti dalla dottrina *Meroni*<sup>63</sup>. Ciò sottolineava la difficoltà di trovare il giusto bilanciamento tra l'esigenza di potenziare le funzioni delle agenzie ai fini di un miglioramento generale dell'azione politica europea

---

<sup>57</sup> *Supra* cap. I, par. 1.1.

<sup>58</sup> Si veda P. CRAIG, *op. cit.*, 2012, p. 23.

<sup>59</sup> Regolamento (CE, Euratom) n. 2343/2002 della Commissione.

<sup>60</sup> COM (2002) 0718; si noti, in particolare, che, all'interno di questa Comunicazione, la Commissione, pur sottolineando l'esigenza di riconoscere un più ampio “margini di autonomia” e una maggiore “indipendenza delle valutazioni tecniche e/o scientifiche” dei nuovi organismi istituiti, ha giustificato l'apposizione di limiti alle funzioni esecutive delle agenzie con la necessità di tutelare una serie di principi fondamentali, tra i quali il “principio dell'equilibrio tra le istituzioni” e quello della “unità e integrità della funzione esecutiva comunitaria”; si vedano rispettivamente le cit. pp. 2, 6 e 9.

<sup>61</sup> COM (2005) 0059; si veda anche il commento di M. EVERSON, *Agencies: The 'Dark Hour' of the executive?*, in H. C. H. HOFMANN e A. H. TÜRK, *Legal challenges in Eu Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009, pp. 126 ss.

<sup>62</sup> Si veda il parere del servizio giuridico del Consiglio dell'Unione europea del 6 aprile 2004, 7861/05, par. 5, 7-10; C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 18.

<sup>63</sup> *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A c. Alta Autorità della CECA*, 1958, C-9/56 e C-10/56.

(in special modo, dopo la crisi finanziaria del 2008)<sup>64</sup> e l’obiettivo di garantire il rispetto dell’equilibrio istituzionale, sancito dal diritto primario.

È questa, in sostanza, la problematica che si intende analizzare in questa sede.

## **2. Agenzie europee e autorità amministrative indipendenti nazionali: lo sviluppo di una *governance multilivello***

Terminata l’analisi del percorso storico che ha portato alla proliferazione delle agenzie in Europa dagli anni Settanta fino ad oggi, si può procedere con l’esposizione delle motivazioni politiche e funzionali che hanno dato l’*input* iniziale alla nascita e allo sviluppo delle autorità di regolazione indipendenti nel contesto dei singoli Stati<sup>65</sup>.

L’istituzione delle autorità indipendenti nell’ambito degli ordinamenti nazionali può essere considerata come una risposta, da parte dei governi, ai cambiamenti economici e politici che hanno interessato i Paesi più industrializzati verso la fine degli anni Ottanta.<sup>66</sup> Nello specifico, si fa riferimento alla diffusione di un modello macroeconomico più incentrato sul liberismo, unito alla concezione di un sistema amministrativo basato sulle teorie del *New Public Management* (NPM)<sup>67</sup>, affermatesi soprattutto nei paesi anglosassoni.

---

<sup>64</sup> Si noti che, a partire dal 2009, e nonostante la volontà della Commissione di limitare la creazione di nuovi organismi (si veda la Comunicazione “Il futuro delle agenzie europee” di marzo 2008), il sistema delle agenzie europee si è notevolmente arricchito; basti pensare all’istituzione delle tre autorità di vigilanza finanziaria (ESAs), ovvero l’Autorità bancaria europea (EBA), l’Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) e l’Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA). Queste tre agenzie rappresentano il completamento del processo iniziato con l’istituzione di ACER e di BERIC visto in precedenza (*supra* cap. I, par. 1.2): il modello delle agenzie comincia a diffondersi anche all’interno dei settori della c.d. *economic regulation*.

<sup>65</sup> Si veda J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 47; seguendo l’analisi critica dell’autore sull’agenzificazione intesa a livello globale (non soltanto europeo), la ricostruzione dello sviluppo del sistema di agenzie in ambito comunitario non può che «prendere le mosse dal processo di proliferazione di autorità indipendenti che la quasi totalità di Stati industrializzati ha conosciuto a partire dagli anni Ottanta: il processo di *agencification* dell’Unione europea viene, infatti, spesso analizzato proprio in tale ottica comparata, alla luce ed in funzione delle teorie giuridiche ed economiche che hanno portato all’ascesa delle autorità indipendenti a livello nazionale».

<sup>66</sup> C. POLITT, K. BATHGATE, J. CAULFIELD, A. SMULLEN e C. TALBOT, *Agency fever? Analysis of an international policy fashion*, in *Journal of Comparative Policy Analyses Research and Practice*, 3(3), 2001, p. 271.

<sup>67</sup> Si cfr.: C. HOOD, *A public management for all seasons?*, Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 137; E. VIGODA-GADOT e M. KISNER, *New Public Management*, in E. BERMAN, D. A. BEARFIELD e M. J. DUBNICK (a cura di), *Encyclopedia of public administration and public policy*, Londra, Taylor & Francis, 2015; C. HOOD, *The ‘New Public Management’ in the 1980’s: Variations on a Theme*, in

L'obiettivo di questi studi era quello di rendere le pratiche amministrative più adeguate e vicine ai nuovi contesti economici, politici e sociali, cercando di modernizzare e di migliorare l'efficienza di una burocrazia che non riusciva più a stare al passo con la rapidità dei cambiamenti del periodo. Nello specifico, agli inizi del XX secolo, la visione di amministrazione dominante, ispirata alle teorie del sociologo Max Weber<sup>68</sup>, era basata su un sistema ideale molto rigido, che si presumeva essere in grado di garantire imparzialità, legalità e ordine all'interno dei vari enti pubblici. Tuttavia, col tempo, questo modello di *governance* pubblica ha rivelato una serie di limiti funzionali che ne hanno evidenziato l'inadeguatezza.

In primo luogo, la burocrazia weberiana era caratterizzata da un accentuato formalismo, con norme dettagliate che regolavano ogni aspetto del funzionamento amministrativo. Questa eccessiva regolamentazione, però, ha portato a un forte rallentamento dei procedimenti, aumentando le tempistiche per l'erogazione dei servizi ai cittadini e rendendo difficile, per i pubblici poteri, l'adattamento rapido agli sviluppi dei contesti in cui operavano<sup>69</sup>.

In secondo luogo, è necessario evidenziare altre due problematiche di fondamentale importanza: oltre ad una generale carenza di flessibilità, dovuta ad un eccessivo accentramento del controllo<sup>70</sup>, i procedimenti amministrativi erano focalizzati più sul rispetto dell'*iter* procedurale, stabilito dalla normativa di riferimento, che sul raggiungimento degli obiettivi<sup>71</sup>. In altre parole, non veniva effettuato un giusto

---

*Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 1995; C. HOOD e R. DIXON, *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of reform and change in UK Central Government*, Oxford, Oxford University Press, 2015, Editori Laterza, 1995; S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari, Editori Laterza, 1995; S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli Editore, 1998; G. NAPOLITANO e G. DELLA CANANEA, *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998; G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2005; M. CLARICH, *Autorità indipendenti, bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>68</sup> Si veda M. WEBER, *Economia e Società (Wirtschaft und Gesellschaft)*, 1922.

<sup>69</sup> Si veda R. K. MERTON, *Bureaucratic Structure and Personality*, in *Social Forces*, 18(4), pp. 560-568, 1940.

<sup>70</sup> Si veda M. CROZIER, *Bureaucratic phenomenon*, New York, Routledge, pp. 177-180, 1963.

<sup>71</sup> In Italia, in particolare, si è parlato del passaggio dalla burocrazia weberiana alla c.d. "amministrazione di risultato". Sul punto, si cfr.: R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in B. MARCHETTI e M. RENNA (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, Firenze University Press, 2017, pp. 445-474; L. IANNOTTA, *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall'interesse legittimo al buon diritto*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2, 1998, pp. 299 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Invalidità e risultato*, in M. IMMORDINO e A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati: Atti del Convegno, Palermo, 27-28 febbraio 2003*,

bilanciamento tra il rispetto delle formalità e il concreto conseguimento di questi ultimi. Senza contare, inoltre, che, in caso di mancato raggiungimento degli stessi, risultava difficile attribuire la responsabilità ai singoli funzionari, dal momento che essa era diffusa tra i vari livelli gerarchici senza alcun criterio specifico.

Alla luce di tali considerazioni, il NPM ha aperto la strada a una nuova tipologia di amministrazione cui si applicano i principi della gestione manageriale privata. Si trattava della teoria della *Public Choice*<sup>72</sup> di Buchanan la quale, se estesa al contesto pubblico, esigeva che l'operato delle p.a. dovesse essere svolto avendo come punto di riferimento le dinamiche dell'attività tipica aziendale. Questa “connessione” tra pubblico e privato poteva essere raggiunta tramite diverse modalità, tra cui un maggior orientamento verso i risultati (ponendo attenzione, in misura maggiore rispetto al passato, alle tempistiche delle procedure e alla preparazione tecnica dei dipendenti), la responsabilizzazione dei dirigenti (sempre più simili a *manager*<sup>73</sup>) e un tentativo di decentralizzazione burocratica per rendere il sistema più flessibile<sup>74</sup>.

Le tesi del NPM sono state utilizzate in ampia misura dagli Stati più sviluppati con l'obiettivo di cambiare il loro modo di “approcciarsi” alla rapida evoluzione della realtà sociale. I poteri pubblici, rinunciando in maniera graduale a intervenire in modo diretto nelle dinamiche del circuito economico (occupandosi di determinare il *quantum* dei livelli delle prestazioni e dei servizi da offrire ai cittadini), hanno cominciato a prediligere un modello di amministrazione basato sulla regolazione dei vari settori di mercato, attraverso l'istituzione di apposite autorità indipendenti. A tal proposito, Shapiro riporta che «*no one any longer believes that government is likely to run things well. Privatization and deregulation became major banners on both sides of the Atlantic. [...]*

---

Torino, Giappichelli, 2004, pp. 79-86; S. CASSESE, *Presentazione*, in D. OSBORNE e T. GAEBLER, *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, Garzanti, 1995, pp. 7-18; A. POLICE, *Amministrazione di “risultati” e processo amministrativo*, in M. IMMORDINO e A. POLICE (a cura di), *op. cit.*, 2004 e A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, Jovene, 2001, pp. 813-832.

<sup>72</sup> Si veda J. BUCHANAN, *Theory of public choice – political applications of economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.

<sup>73</sup> Si veda C. D'ORTA, *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 44(4), 1994, pp. 1007-1039.

<sup>74</sup> Sul punto, oltre a Buchanan, si vedano G. NAPOLITANO e M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009 e G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.

*Command and control regulation was downplayed in favour of negotiated, consensual regulation and generally bringing the market back in»<sup>75</sup>.*

È questo il passaggio dallo Stato interventista allo Stato regolatore, una trasformazione dovuta non soltanto alla volontà di contenere la spesa pubblica (divenuta insostenibile in molti Paesi afflitti da una grave crisi economica e fiscale), ma ai profondi cambiamenti della visione stessa dell'economia e della società a livello internazionale. Tali mutamenti erano maturati, in special modo, dopo l'apertura alla globalizzazione degli scambi commerciali. Dalla presenza massiccia dello Stato all'interno del contesto economico, tramite la rete di aziende pubbliche, si è passati, in modo graduale, alla valorizzazione della capacità dei privati di autoregolarsi<sup>76</sup>.

In particolare, secondo la ricostruzione di Majone<sup>77</sup>, in epoca post-bellica veniva portato avanti il modello keynesiano di “Stato positivo”, caratterizzato da un forte intervento pubblico nell'economia attraverso due modalità: la redistribuzione del reddito tra gruppi sociali e la stabilizzazione macroeconomica mediante strumenti di politica fiscale e monetaria. Verso l'inizio degli anni Settanta, il sistema keynesiano ha, però, iniziato a manifestare segni di crisi, riconducibili, in particolare, al cosiddetto *government failure*, in base al quale le politiche pubbliche erano influenzate più da interessi politici e sindacali che da obiettivi di efficienza economica, causando problematiche interne di mercato. In ragione di questi cambiamenti di prospettiva, gli apparati burocratici si sono trovati, dunque, nella condizione di doversi adeguare ad una realtà macroeconomica e tecnologica profondamente mutata, all'interno della quale la struttura classica dei ministeri non poteva operare in maniera efficiente come in passato. Ciò era dovuto alla

---

<sup>75</sup> M. SHAPIRO, *op. cit.*, 2011, cit., p. 113.

<sup>76</sup> In Italia, un esempio significativo del passaggio dallo Stato interventista allo Stato regolatore è rappresentato dalla trasformazione del settore delle telecomunicazioni. Fino agli anni '90, tale settore era gestito in regime di monopolio pubblico dalla SIP (Società Italiana per l'Esercizio Telefonico), controllata dall'IRI. Con l'avvio delle politiche di liberalizzazione e privatizzazione, nel 1994 la SIP fu trasformata in Telecom Italia S.p.A., successivamente privatizzata nel 1997. In parallelo, con la legge n. 249/1997, venne istituita l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), dotata di funzioni regolatorie e di vigilanza sul mercato. Sul punto, si cfr.: A. LA SPINA e G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 38 ss.; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 47(3), 1997, pp. 645-664; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000; S. CASSESE, *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 4(2), 2002, pp. 271 ss. e A. PAJNO e M. D'ALBERTI, *Arbitri dei mercati-le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010.

<sup>77</sup> G. MAJONE, *From the positive to the Regulatory State: Causes and consequences of Changes in the Mode of Governance*, in *Journal of Public Policy*, 17(2), 1997, p. 141.

carenza delle competenze necessarie per gestire i nuovi scenari, i quali, come si avrà modo di vedere, riguardavano una moltitudine di settori, tra cui quello bancario, dello spazio aereo, della finanza, della qualità degli alimenti, del controllo dei farmaci, delle assicurazioni e della sicurezza *online*<sup>78</sup>. Era necessaria, quindi, una nuova tipologia di strutture amministrative in grado di colmare queste lacune di carattere tecnico-scientifico nell'ambito della regolazione dei mercati<sup>79</sup>. Ed è stata proprio la dottrina della *Public Choice* a fornire ai governi la risposta a questa esigenza<sup>80</sup>.

In altre parole, c'era bisogno, di un modello di amministrazione più moderno ed efficiente (ovvero di una burocrazia di stampo più manageriale) che consentisse di separare le funzioni di gestione dalle funzioni politiche di vertice, creando dei nuovi corpi amministrativi indipendenti<sup>81</sup>, dotati delle necessarie competenze tecniche e scientifiche e inseriti nel contesto di mercato di competenza. Ciò avrebbe consentito di ottimizzare al massimo i processi regolatori e decisionali, rendendoli più vicini alle esigenze dei soggetti coinvolti<sup>82</sup>.

Le recenti teorie presupponevano, inoltre, di rendere i nuovi enti responsabili del loro operato nei confronti dei cittadini e delle imprese, attraverso una chiara definizione degli obiettivi da raggiungere entro un determinato periodo di tempo e dei costi correlati.

---

<sup>78</sup> Va precisato che l'esperienza dell'Unione europea, in riferimento allo sviluppo delle agenzie e al superamento dell'idea della classica struttura ministeriale gerarchizzata, presenta molteplici differenze rispetto alle esperienze dei singoli Stati e degli altri continenti. Si pensi, ad esempio, agli USA, al Regno Unito, alla Svezia e alla Nuova Zelanda, ovvero quattro ordinamenti con un modello agenziale e una tradizione storica notevolmente diversi da quelli comunitari. Per un'analisi più approfondita: sul modello svedese delle *ämbetsverk* si veda E. ONGARO, S. PARRADO e K. VERHOEST, *Comparing agencification in Latin Countries*, in K. VERHOEST (a cura di), *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, pp. 211-264; sul modello neozelandese si vedano M. SCHICK, *Why most developing countries should not try New Zealand reforms*, in *The World Bank Research Observer*, 13(1), 1998, pp. 123-131 e E. ONGARO, *Le agenzie pubbliche – modelli istituzionali e organizzativi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, p. 31; in riferimento al Regno Unito, la nascita e l'attuale struttura delle *agencies* prendono le mosse da due importanti interventi di riforma promossi dal governo Thatcher, a cui si rinvia, ovvero il *Financial Management Initiative* (Londra, 1982, serie 8616) e il rapporto *Next Steps* del 1988; sul sistema americano: *infra* cap. I, par. 4.

<sup>79</sup> Si vedano H. C. H. HOFMANN e A. MORINI, *op. cit.*, 37(4), 2012, pp. 421-423 e G. AMATO, *op. cit.*, 1997.

<sup>80</sup> Sul punto, si vedano S. CASSESE, *Il cittadino e l'amministrazione pubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 48(4), 1998, pp. 1015-1033 e S. CASSESE, *Gli Stati nella rete internazionale dei poteri pubblici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 49(2), 1999, pp. 321-330.

<sup>81</sup> Anche la dottrina giuridica ha accolto con molto favore queste idee; si veda G. MAJONE, *Regulating Europe*, Londra, Routledge, 1996; M. EVERSON, G. MAJONE, L. METCALFE e A. SCHOUT, *The role of specialised agencies in decentralising EU governance*, Maastricht, 1999, *report* presentato alla Commissione europea; D. GERARDIN, R. MUÑOZ e N. PETIT, *Regulation through Agencies in the EU – A new Paradigm of European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2005.

<sup>82</sup> Si veda J. MOLINIER, *Les Agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 6.

Il modello dello Stato regolatore è stato accolto, come osservato in precedenza, da un numero considerevole di ordinamenti nazionali<sup>83</sup>. Ma è stato, soprattutto, il processo di integrazione europea a guidare, in maniera uniforme, l’evoluzione di questa nuova direzione pubblica<sup>84</sup>, dando, così, l’*input* generale per la proliferazione costante dei primi enti di regolazione indipendenti a carattere nazionale. In particolare, sono state proprio le politiche comuni europee a incentivare il quasi totale abbandono, da parte degli Stati membri, del sistema dei monopoli statali, in precedenza molto diffuso in Italia, contribuendo allo sviluppo di un mercato basato sulla concorrenza tra imprese. Di conseguenza, partendo dalla necessità di prevedere un sistema di regolazione più imparziale e dotato di maggiori competenze tecniche, la normativa europea ha iniziato a imporre agli Stati membri l’istituzione di apposite autorità indipendenti per lo sviluppo e l’attuazione uniforme e armonizzata di determinate politiche comunitarie. Occorre sottolineare, fin da subito, che l’integrazione europea (con riferimento, *in primis*, all’abbattimento delle barriere commerciali tra i primi Stati firmatari) e la creazione progressiva di un mercato unico hanno contribuito, a partire dagli anni Novanta, alla nascita delle prime agenzie comunitarie vere e proprie<sup>85</sup>, operanti in regime di cooperazione, collaborazione e scambio di informazioni per l’implementazione di programmi politici integrati. Ciò ha dato vita alla creazione di una rete operativa multinazionale (*network*), la quale coinvolge non soltanto le istituzioni e le agenzie europee, ma anche le singole autorità amministrative indipendenti nazionali, i rispettivi

---

<sup>83</sup> Si noti, però, che, nella realtà dei fatti, l’adozione delle teorie del NPM per l’istituzione di nuovi organismi amministrativi di regolazione è stata un percorso seguito, in particolare, dai singoli ordinamenti nazionali. Lo stesso non si può dire con riguardo alla nascita delle agenzie nel contesto europeo per una serie di motivi legati alla loro struttura, ai loro poteri e ai loro legami con le istituzioni già esistenti; si veda J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 76-78, il quale richiama all’attenzione il fatto che le agenzie decentrate europee, dal punto di vista strutturale, non seguono la stessa logica di disaggregazione delle autorità indipendenti nazionali dal potere esecutivo centrale. Ciò per due ordini di motivi: in primo luogo, la composizione interna delle agenzie decentrate è basata sulla presenza di rappresentanti di tutti gli Stati membri (*infra* cap. I, par. 3.2) e funzionari della Commissione europea; in secondo luogo, la teoria di disaggregazione del NPM prevede che le agenzie si “sostituiscano” man mano alle strutture amministrative esistenti, separandosi dai dipartimenti dei Ministeri e rimanendo legate a questi ultimi soltanto sulla base di un rapporto di tipo contrattuale. Inoltre, risulta chiaro che in Europa le agenzie decentrate non abbiano, almeno per il momento, modificato l’organigramma comunitario centrale.

<sup>84</sup> Si veda C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 5.

<sup>85</sup> Ci si riferisce al fenomeno dell’*agencification*, termine utilizzato per la prima volta da Edoardo Chiti in E. CHITI, *The emergence of a community administration: the case of European agencies*, in *Common Market Law Review*, 37(2), 2000, p. 341.

governi, il settore privato e il terzo settore<sup>86</sup>. In particolare, la comparsa delle agenzie in ambito europeo e il processo di integrazione dei mercati interni “hanno rafforzato l’attuazione del diritto comunitario” all’interno delle amministrazioni degli Stati membri<sup>87</sup>.

Istituendo un’agenzia europea in un determinato settore, l’Unione ha iniziato a richiedere, allo stesso tempo, un’analoga indipendenza anche per l’omologa agenzia nazionale operante all’interno del relativo *network*. Si tratta di un aspetto di notevole rilevanza, in quanto l’affidamento di funzioni amministrative ad autorità nazionali indipendenti rispetto ai governi e coordinate dall’amministrazione dell’Unione tramite una rete sovranazionale, rende la rappresentanza degli Stati membri, a livello europeo, sempre più “tecnocratica” e meno “democratica”.

Detto altrimenti, ad oggi non sono più le istituzioni nazionali centrali a relazionarsi con la Commissione al fine di rappresentare gli Stati, ma sono, per lo più, le autorità indipendenti a rappresentare gli interessi statali fuori dai rispettivi confini. Ciò determina evidenti problematiche, in quanto non si tratta di strutture che rispondono direttamente davanti al Parlamento del loro operato<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Come esempio di *network* tra agenzie europee e autorità amministrative indipendenti italiane si possono riportare i casi di Banca d’Italia, CONSOB (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa) e IVASS (Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni), i quali fanno parte della rete europea chiamata *European System of Financial Supervision* (ESFS). Quest’ultimo comprende ESMA, EBA ed EIOPA quali autorità di vigilanza e coordinamento delle corrispondenti strutture a livello nazionale. Si può citare, inoltre, il caso del Garante italiano per la protezione dei dati personali, inserito nella rete europea chiamata *European Data Protection Board* (EDPB) con al vertice l’*European Data Protection Supervisor* (EDPS), per la corretta applicazione in Italia del GDPR. Si pensi anche ad ARERA (Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente), operante sotto il coordinamento di ACER in Europa; quest’ultima Autorità ha anche la facoltà di adottare vere e proprie decisioni per la risoluzione di casi transfrontalieri.

<sup>87</sup> Si cfr. M. BENASSI, *Dalla gerarchia alla rete: modelli ed esperienze organizzative*, Milano, Giuffrè, 1993; A. KREHER, *Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 4(2), 1997, p. 225; S. CASSESE, *European Administrative Proceedings*, in *Law and Contemporary Problems*, 68(1), 2004, pp. 21 ss.; D. GERARDIN, R. MUÑOZ e N. PETIT, *op. cit.*, 2005; H. C. H. HOFMANN e A. H. TÜRK, *op. cit.*, 2009 e M. KUMM, *Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union*, in *European Law Journal*, 12(4), 2006, p. 503.

<sup>88</sup> Si vedano R. DEHOUSSE, *Regolazione attraverso reti nella comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, in *Rivista italiana di diritto pubblico*, 1997, p. 629; C. FRANCHINI, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 7(1), 1997, pp. 15-26; P. BILANCIA e F. G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 165-180; M. CLARICH, *op. cit.*, 2005; F. DONATI, *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 11(1), 2006, p. 27; L. SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007.

Inoltre, emerge un’altra incertezza: come si potrebbero migliorare i meccanismi di controllo giurisdizionale, interno e politico sugli atti delle autorità indipendenti nazionali e delle agenzie europee se i sistemi attuali sono in grado di operare una tutela giuridica efficace soltanto all’interno dei tipici modelli di amministrazione diretta (*top-down*) o indiretta (cioè, attraverso il classico ricorso per annullamento o in carenza, oppure tramite il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*)<sup>89</sup>?

Sono numerosi i casi in cui le norme europee impongono ai singoli ordinamenti l’istituzione di nuove tipologie di enti autonomi rispetto agli apparati pubblici di vertice<sup>90</sup>. Tuttavia, è necessario precisare che, nonostante l’affermazione, da parte della giurisprudenza comunitaria, del principio di supremazia del diritto europeo sulle norme nazionali, l’“ingerenza” dell’Unione nei sistemi amministrativi degli Stati membri è, ancora oggi, soggetta a limitazioni basate sul rispetto della sovranità di questi ultimi e del principio di sussidiarietà degli interventi sovranazionali<sup>91</sup>.

Ad ogni modo, nonostante le numerose difficoltà inerenti alla realizzazione di un’integrazione più ampia tra l’ordinamento dell’Ue e gli Stati membri, non si può ignorare l’indubbio contributo che il processo di integrazione europea ha fornito alla nascita delle prime autorità di regolazione, sia nel contesto comunitario sia in quello dei singoli ordinamenti nazionali, ponendo le basi per lo sviluppo di una *governance* multilivello.

Il percorso, che parte dalle prime politiche comuni in ambito economico fino all’apertura degli scambi intracomunitari attraverso l’instaurazione delle libertà di circolazione di merci, servizi, persone e capitali<sup>92</sup>, ha fatto sorgere l’esigenza di creare

---

<sup>89</sup> Il tema dei controlli di tipo giurisdizionale, interno e politico sull’operato delle agenzie europee assume molta rilevanza in riferimento alla possibilità di delegare a queste ultimi poteri più ampi e verrà trattato in maniera più approfondita nel capitolo successivo (*infra* cap. II, par. 2).

<sup>90</sup> Si possono citare, a titolo di esempio, il settore dell’energia, della vigilanza microprudenziale (bancaria, finanziaria e assicurativa) e il settore della risoluzione delle crisi degli enti creditizi. Si vedano rispettivamente, l’art. 35 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 n. 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica; il considerando 40 del regolamento istitutivo di EIOPA e il considerando 41 dei regolamenti istitutivi di ESMA ed EBA; l’art. 47 del regolamento istitutivo del *Single Resolution Board* (SRB).

<sup>91</sup> S. CASSESE, *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5, 2004, p. 1135; L. FABIANO, *Chi controlla il controllore? Sulla (illegittimità, secondo la Corte di Giustizia, della) vigilanza (statale) delle autorità di controllo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2010, p. 944; F. DONATI, *op. cit.*, 2006, p. 27.

<sup>92</sup> Stabilite, in origine, con il Trattato di Roma del 1957, poi rafforzate con l’Atto Unico Europeo del 1986 e il Trattato di Maastricht del ‘92 e, infine, confluite nel TFUE.

dei sistemi di controllo sovranazionali, ovvero le agenzie. Queste ultime dovevano disciplinare i vari settori di mercato in maniera uniforme, efficiente e tecnica, affiancando e coadiuvando, anche se con dei limiti, l'attività delle principali istituzioni europee, tra cui la Commissione.

### 3. Le difficoltà di definizione e classificazione

Come sottolineato all'inizio della trattazione, la diffusione delle agenzie in Europa è un fenomeno che va considerato alla luce della nascita di modelli di amministrazione decentrata nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali, *in primis* nei paesi anglosassoni<sup>93</sup>. Tale diffusione, infatti, ha, come obiettivo generale, la riforma della classica struttura amministrativa ministeriale<sup>94</sup>. Tuttavia, nonostante questo aspetto comune, classificare questi organismi, considerando anche le differenze tra agenzie europee, nazionali e oltreoceano, non è un compito facile, soprattutto se si considerano le diversità a livello di struttura interna, rapporti esterni e ampiezza delle funzioni esercitate<sup>95</sup>.

Le difficoltà sul piano classificatorio possono essere considerate il riflesso di un'altra problematica, ovvero la necessità di definire in maniera univoca la nozione di

---

<sup>93</sup> *Supra* cap. I, par. 1.

<sup>94</sup> Rapporto OCSE *Distributed Public Governance – agencies, authorities and other governmental bodies*, Parigi, 2002, p. 33.

<sup>95</sup> In riferimento ai tentativi di individuare dei tratti comuni delle agenzie a livello globale, si veda J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 53-57, il quale riporta un modello ideale elaborato dalla dottrina sulla base delle esperienze anglosassoni (in particolare, si vedano le già citate riforme attuate dal governo Thatcher sul sistema burocratico inglese, *supra* cap. II, par. 2); i tre concetti chiave di questo modello, il c.d. *tripod model*, sono: la “disaggregazione strutturale” dagli apparati ministeriali; l’autonomia nella regolamentazione dei rapporti di lavoro e nella gestione finanziaria e di bilancio; la contrattualizzazione dei rapporti con le altre istituzioni. Pur trattandosi di una classificazione generalmente accolta da molti studiosi, il *tripod model* non possiede una vocazione “universale” per due ordini di ragioni. In primo luogo, esso combacia principalmente con il modello delle agenzie esecutive (*infra* cap. I, par. 3.1), in quanto le agenzie decentrate, come si vedrà nel corso della trattazione, godono di un livello di indipendenza maggiore rispetto a quello che emerge dal concetto di “disaggregazione strutturale”; in secondo luogo, i singoli ordinamenti nazionali non hanno applicato, alla stessa maniera, tale modello, a volte seguendo tutti e tre i concetti riportati, a volte solo alcuni. Ad esempio, l’Italia, il cui primo gruppo di agenzie è stato istituito con il D. Lgs. n. 300/1999 (es.: l’art. 62 sull’Agenzia delle entrate); le agenzie italiane non seguono alla lettera le direttive del *tripod model*, in quanto il principio della contrattualizzazione dei rapporti e la disaggregazione dai ministeri non hanno ancora ricevuto una piena attuazione. Un discorso simile è stato già svolto per le agenzie europee (si rimanda alla nota 58). Per una analisi più approfondita, si vedano: C. POLLITT, K. BATHGATE, J. CAULFIELD, A. SMULLEN e C. TALBOT, *op. cit.*, 2001, p. 271; E. ONGARO, S. PARRADO e K. VERHOEST, *op. cit.*, 2012, p. 152. Il termine «disaggregazione strutturale» viene usato per la prima volta da E. ONGARO, *op. cit.*, 2006.

agenzia nell’ambito dell’Unione europea. Su tale definizione la dottrina, nel corso degli anni, è apparsa divisa<sup>96</sup>, motivo per cui risulta complesso pervenire a delle conclusioni pacifiche sul tema.

Alcuni autori<sup>97</sup> hanno provato a ricercare delle analogie tra le varie realtà, quali l’istituzione delle agenzie tramite atti di diritto derivato, un’autonoma personalità giuridica, la funzionalizzazione all’esercizio di determinati compiti esecutivi, una struttura interna stabile e articolata e un certo grado di autonomia organizzativa e finanziaria<sup>98</sup>. In realtà, però, questi tentativi non hanno portato a risultati soddisfacenti, in quanto le differenze si sono rivelate più significative rispetto ai tratti comuni<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Si veda P. WEISMANN, *European agencies and risk governance in EU financial market law*, I edizione, Routledge, 2016, pp. 55 ss.; questo autore richiama dei modelli di classificazione proposti da alcuni studiosi, ad esempio, Everson, il quale, tenendo conto sia delle agenzie di matrice europea che di quelle nazionali, distingue tra «*regulatory agencies, independent information-collecting aides, adjudicational agencies and agencies charged with the pursuit of distinct ‘constitutional-type’ normative goals*»; Kreher, invece, opera una distinzione più semplice tra «*information function agencies and executive agencies*»; Griller e Orator, soffermandosi in maniera dettagliata sulle agenzie di regolazione, delineano una complessa classificazione che comprende «*ordinary regulatory agencies, pre-decision-making regulatory agencies, decision-making regulatory agencies and rule making regulatory agencies*»; infine, si riportano i risultati di Craig, il quale distingue tra «*regulatory agencies, decision-making agencies, quasi-regulatory agencies and information and coordination agencies*». Si cfr., per un’analisi più approfondita che non può essere svolta in questa sede: M. EVERSON, *Independent Agencies: Hierarchy Beaters?*, in *European Law Journal*, 1(2), 1995; A. KREHER, *Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 4(2), 1997; S. GRILLER e A. ORATOR, *Everything under control? The “way forward” for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine*, in *European Law Review*, 35(1), 2010 e P. CRAIG, *op. cit.*, 2012.

<sup>97</sup> *Infra* cap. I, par. 3.2.

<sup>98</sup> In riferimento all’individuazione di tali analogie, si vedano la già citata Comunicazione della Commissione “Inquadramento delle agenzie europee di regolazione” del 2002 e il già citato progetto di Accordo interistituzionale sulle agenzie europee del 2005; con riferimento alla “funzionalizzazione all’esercizio di determinati compiti esecutivi”, la Comunicazione del 2002 intende per “compiti esecutivi” degli «atti che contribuiscono alla regolazione di un determinato settore» e «specificati nei relativi atti di istituzione» (cit., par. 1, pp. 3-4). Queste somiglianze verranno riprese quando si parlerà, nello specifico, delle agenzie decentrate (*infra* cap. I, par. 3.2). Ciò in quanto si tratta di caratteristiche riconducibili soltanto a quest’ultima categoria e, per questa ragione, non risultano adatte a delineare una nozione generale di agenzia europea. Si rimanda a C. TOVO, *op. cit.*, 2018, p. 33.

<sup>99</sup> Le difficoltà a livello di definizione e di classificazione hanno, come matrice comune, l’assenza di una nozione specifica di agenzie dell’Unione europea, sia all’interno dei Trattati sia all’interno del diritto derivato. In aggiunta, la dottrina si riferisce al concetto di agenzie dell’Unione europea per lo più per indicare la tipologia delle agenzie decentrate, le quali, come si vedrà più avanti (*infra* cap. I, par. 3.2), sono dotate di una maggiore indipendenza e di poteri più incisivi rispetto alle agenzie esecutive. È per questo motivo che gli studiosi si sono occupati maggiormente dell’analisi delle agenzie decentrate chiamate, in passato, agenzie di regolazione. Esse, infatti, risultano più interessanti (e più problematiche) sotto molteplici aspetti. In effetti, anche nella presente trattazione, le agenzie decentrate possono considerarsi l’oggetto principale; la chiamata in causa delle agenzie esecutive serve solo ai fini di una panoramica classificatoria. Esse, quindi, passeranno in secondo piano una volta che si tratterà, nel capitolo 3, della tematica fondamentale della delega dei poteri e dei limiti correlati.

Inoltre, nel corso della trattazione, si è fatto più volte riferimento alla circostanza che non ci sia stato, all'inizio, un chiaro e voluto disegno politico europeo che definisse le caratteristiche principali e comuni del modello agenziale<sup>100</sup>. Il percorso, invece, è stato tutt'altro. Le agenzie, infatti, hanno cominciato a svilupparsi nell'ambito dell'ordinamento comunitario tramite regolamenti distinti, i quali disciplinavano l'organizzazione interna e l'ambito dei poteri dei nuovi istituti sulla base delle specifiche circostanze concrete che determinavano l'esigenza della loro costituzione. Questa modalità di sviluppo ha, senza dubbio, reso più ardui i tentativi di definire e classificare le agenzie.

Si può qui esporre, nei limiti posti dall'oggetto della presente trattazione e dalle difficoltà appena evidenziate, una sintesi dei contributi che i vari autori hanno apportato a questa tematica, iniziando dalle considerazioni di Majone. A detta dell'autore, «agenzia non è un termine tecnico, ma piuttosto un'espressione generica per indicare una molteplicità di istituzioni – commissioni, autorità, istituti ecc. – che svolgono funzioni pubbliche e che spesso operano al di fuori delle strutture ministeriali»<sup>101</sup>. Lo stesso Majone riporta, poi, uno dei primi tentativi di definizione delle agenzie contenuto nell'*Administrative Procedure Act* (APA) americano del 1946: «Una *agency* è un organo del governo generalmente indipendente nell'esercizio delle sue funzioni e che per legge ha il potere di prendere decisioni vincolanti e tali da influenzare i diritti e gli obblighi degli individui».

Queste definizioni, in particolare la prima, si ricollegano a un concetto fondamentale già analizzato in precedenza, ovvero la volontà, da parte dei governi del Dopoguerra, di sperimentare modelli amministrativi distanti dalla struttura ministeriale classica.

Secondo Majone, le prime agenzie regolative<sup>102</sup> hanno trovato la propria ragion d'essere nella loro capacità di rispondere ai cambiamenti in atto in quel particolare

---

<sup>100</sup> *Supra* cap. I, par. 2.

<sup>101</sup> G. MAJONE, *Le agenzie regolative europee*, in S. FABBRINI (a cura di), *L'Unione Europea, le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Editori Laterza, 2002, cit., p. 171.

<sup>102</sup> Si noti che per agenzie regolative si intendono le agenzie decentrate; in seguito alla comparsa delle agenzie esecutive, per finalità di classificazione, gli organismi nati a partire dagli anni Settanta cominciarono ad essere definiti dalla dottrina e dalle istituzioni come “agenzie di regolazione”, pur non avendo delle vere e proprie funzioni di disciplina di determinati settori economici o sociali. Solo in tempi

periodo storico, fondandosi su due diversi ordini di motivazioni. In primo luogo, come già evidenziato, le agenzie hanno a disposizione personale dotato di specifiche competenze tecniche e scientifiche, potendo così occuparsi di determinati ambiti in maniera più efficiente e contribuendo, in tal modo, a una maggiore autorevolezza dell’azione pubblica. In secondo luogo, volendo creare un sistema amministrativo più decentrato, era necessario istituire enti che potessero operare con un certo margine di autonomia politica e amministrativa dalle istituzioni centrali. Secondo alcuni autori, le motivazioni appena riportate permettono di qualificare le agenzie come “organizzazioni professionali”, diverse e separate dalle classiche “organizzazioni burocratiche”<sup>103</sup>.

Ed è proprio a partire dal concetto di “distanza” delle agenzie dalle organizzazioni burocratiche classiche che si può delineare una prima macro-distinzione tra agenzie esecutive e agenzie decentrate<sup>104</sup>.

Analizzando queste due tipologie, infatti, si può osservare come le prime siano molto più “connesse” alla Commissione europea rispetto alle seconde, pur essendo qualificate come entità giuridiche di diritto comunitario formalmente separate dalle istituzioni.

Prima di passare ad un’analisi specifica, occorre evidenziare un’altra importante differenza tra queste due categorie. Le agenzie esecutive attuali hanno struttura e funzioni analoghe, in quanto il modello generale di questa tipologia è disciplinato da due sole fonti giuridiche. Le agenzie decentrate, invece, differiscono sotto vari aspetti, tra i quali la tipologia di poteri esercitati<sup>105</sup>.

---

recenti alcuni autori hanno cominciato ad utilizzare l’espressione “agenzie decentrate”, la quale sottolinea il maggiore distacco dalla Commissione rispetto alle agenzie esecutive.

<sup>103</sup> Si veda P. M. BLAU e W. S. SCOTT, *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco, Stanford University Press, 1962.

<sup>104</sup> La distinzione tra agenzie decentrate ed agenzie esecutive è frutto del lavoro della dottrina giuridica e, soprattutto, della Commissione europea. Si fa riferimento, in particolare, al Regolamento (CE) n. 58/2003, una normativa generalmente applicabile a tutte le agenzie esecutive, che ha sottolineato le principali divergenze tra queste ultime e quelle decentrate; si possono citare, inoltre, la Comunicazione della Commissione “Inquadramento delle agenzie europee di regolazione” del 2002, di cui si è già parlato in precedenza, e la Comunicazione “Il futuro delle agenzie europee” del 2008, le quali hanno facilitato, nel loro tentativo di promuovere l’armonizzazione della frammentata disciplina delle agenzie, l’individuazione di alcune caratteristiche rilevanti che vennero utilizzate per tracciare una prima linea di confine tra le due suddette macrocategorie (*infra* cap. I, par. 3.2).

<sup>105</sup> *Infra* cap. II, par. 2.1.

Per completezza, si possono richiamare altre due macrocategorie individuate sulla base di un criterio funzionale, ovvero le agenzie di politica estera e di sicurezza comune (PESC), quali l’Agenzia europea per la difesa, l’Istituto dell’Unione europea per gli studi sulla sicurezza (EUISS) e il Centro satellitare dell’Unione europea (SatCen), nonché le agenzie della Comunità europea dell’energia atomica (Euratom), delle quali fanno parte l’Agenzia di approvvigionamento dell’Euratom e l’Impresa comune *Fusion for Energy*.

### **3.1. Le agenzie esecutive**

Le agenzie esecutive europee, come già sottolineato, sono soggette, in generale, a un modello normativo comune, derivante da due fonti giuridiche: il Regolamento (CE) del Consiglio n. 58/2003 e il Regolamento (UE, Euratom) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1046/2018<sup>106</sup>. La prima normativa, in particolare, offre un inquadramento generale del funzionamento e dell’organizzazione interna di questa tipologia di enti.

Dal punto di vista definitorio, le agenzie esecutive possono considerarsi delle strutture create dalla Commissione europea tramite uno specifico atto di esecuzione, sulla base dei criteri generalmente applicabili, stabiliti dal già citato Regolamento del 2003. Il loro scopo principale, a differenza delle tradizionali agenzie regolative di cui si parlerà più avanti, è quello di gestire e implementare determinati programmi politici dell’Unione europea (tipicamente appartenenti al settore finanziario), senza esercitare funzioni di regolazione diretta.

Ai fini della presente trattazione, si riporta, inoltre, l’art. 55 del precedente Regolamento generale (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio sull’esecuzione del bilancio dell’Unione, abrogato dal successivo Regolamento n. 966/2012, in base al quale le «agenzie esecutive sono persone giuridiche di diritto comunitario istituite con decisione della Commissione cui può essere delegata in tutto o in parte l’attuazione, per conto della Commissione e sotto la sua responsabilità, di un programma o di un progetto comunitario».

---

<sup>106</sup> L’ultimo regolamento citato, che abroga il precedente Regolamento finanziario generale dell’Unione del 2012, disciplina le agenzie esecutive dal punto di vista finanziario. In particolare, la normativa definisce i principi e i criteri generali che queste strutture devono seguire per l’utilizzo dei fondi che ricevono direttamente dall’Unione europea.

La motivazione principale che ha spinto alla creazione delle agenzie esecutive, quindi, può essere ricondotta alla necessità di migliorare l'efficienza amministrativa dell'ordinamento europeo<sup>107</sup>, permettendo alla Commissione di occuparsi in prevalenza di compiti legislativi e strategici e lasciando alle agenzie l'attuazione di compiti tecnici che non comportano l'esercizio di poteri discrezionali né in fase decisionale né in fase esecutiva<sup>108</sup>.

Questo punto è di fondamentale importanza, in quanto viene sottolineata la scelta del legislatore comunitario di attribuire alle agenzie in esame un ruolo meramente esecutivo, lasciando imputate le scelte politiche all'organo europeo titolare del potere pubblico, ovverosia la Commissione. In definitiva, ci si trova di fronte ad un delicato bilanciamento, già richiamato in precedenza, che verrà approfondito nei capitoli successivi, quando la trattazione si focalizzerà *in toto* sulle agenzie regolative (o decentrate), ovverosia «da un lato la necessità di dotarsi di uno strumento tecnicamente capace e specializzato, snello e flessibile, e per questo dotato di autonomia; dall'altro, quella di salvare il sistema delle responsabilità e di collegare tale strumento alle scelte politiche espresse da chi è istituzionalmente titolare delle pubbliche funzioni»<sup>109</sup>.

In base al Regolamento (CE) n. 58/2003, le agenzie esecutive sono organismi di diritto pubblico comunitario aventi personalità giuridica<sup>110</sup> e istituite dalla Commissione europea. Il loro operato deve essere espletato entro i limiti della delega ricevuta dalla

---

<sup>107</sup> In particolare, la nascita delle agenzie esecutive (e, soprattutto, delle agenzie decentrate) può essere considerata come la prova del passaggio, nei primi anni del Due mila, dalla classica distinzione tra il modello di amministrazione comunitaria c.d. indiretta, in base al quale erano i soli Stati membri ad essere responsabili dell'attuazione delle politiche dell'UE, e il modello di amministrazione c.d. diretta, in cui le istituzioni comunitarie acquisiscono la facoltà di esercitare direttamente determinate funzioni, ad un sistema di amministrazione c.d. congiunta, in cui gli Stati e l'Unione collaborano nell'implementazione delle politiche sovranazionali. Le agenzie esecutive, quindi, nascono dall'esigenza di dotare l'Unione europea di nuove strutture in grado di occuparsi, in maniera più specialistica, di determinate politiche che, in passato, erano lasciate all'autonomia operativa degli Stati. Si vedano: P. CRAIG, *The Constitutionalization of Community*, relazione presentata al Convegno dal titolo *La disciplina europea del procedimento amministrativo*, Roma, 8 aprile 2003; cfr. C. FRANCHINI e E. CHITI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003; C. FRANCHINI, *Nuovi modelli di azione comunitaria e tutela giurisdizionale*, in *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000; M. BENASSI, *op. cit.*, 1993; R. PISELLI, *Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà*, in G. DI GASPERE (a cura di), *Amministrazione in Cammino*, 2017, p. 13.

<sup>108</sup> Si veda A. CIASULLI, *Le agenzie esecutive europee nel sistema amministrativo comunitario*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 5, 2004, p. 571.

<sup>109</sup> *Ibid.*, cit., p. 573.

<sup>110</sup> Art. 4 del Regolamento (CE) n. 58/2003.

Commissione per il singolo programma da realizzare, svolgendo compiti che non comportano l'esercizio di ampia discrezionalità<sup>111</sup>.

Analizzando, più nello specifico, tale Regolamento, si possono individuare altre due caratteristiche principali di tali enti. In primo luogo, oltre all'istituzione operata direttamente dalla Commissione europea, le funzioni e l'esistenza delle agenzie esecutive sono limitate nel tempo, essendo preposte all'attuazione di specifici programmi politici dell'Unione aventi una durata definita. In secondo luogo, la Commissione esercita su di esse un rigido sistema di monitoraggio e controllo, anche di legalità, sugli atti emanati nei confronti di soggetti terzi<sup>112</sup>, in modo tale da orientare il loro lavoro verso criteri di trasparenza e di coerenza con gli obiettivi politici stabiliti<sup>113</sup>.

Sulla base di quanto riportato finora, si può citare un ulteriore elemento di divergenza tra le agenzie esecutive e le agenzie decentrate. Si tratta della stretta vicinanza e maggiore dipendenza delle prime dalla Commissione europea, che le rende una sorta di *extended arm*<sup>114</sup> di quest'ultima; una dipendenza che emerge in misura maggiore se si considera che tutte le agenzie esistenti hanno sede a Bruxelles o in Lussemburgo, per cui si può parlare anche di una vicinanza territoriale con il principale organo esecutivo dell'Unione. Le agenzie decentrate, invece, sono distribuite in vari Stati membri<sup>115</sup>.

Le agenzie esecutive, inoltre, ricevono il totale dei loro finanziamenti dal *budget* dell'Unione e il loro bilancio viene approvato contemporaneamente a quello della Commissione, essendone parte integrante<sup>116</sup>. La forte dipendenza dalla Commissione si può notare anche dal punto di vista strutturale. I due organi di gestione delle agenzie esecutive sono il Direttore esecutivo e il Comitato Direttivo. Il primo viene nominato direttamente dalla Commissione europea tramite una selezione operata tra i propri funzionari ed è la figura responsabile a livello istituzionale della gestione dell'agenzia che rappresenta, del relativo bilancio e della rendicontazione annuale dei risultati

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>112</sup> *Ibid.*, art. 22; sulle problematiche inerenti al controllo di legalità operato dalla Commissione sugli atti delle agenzie esecutive, si veda A. CIASULLI, *op. cit.*, 2004, p. 572.

<sup>113</sup> Art. 20 del Regolamento (CE) n. 58/2003.

<sup>114</sup> P. WEISEMANN, *op. cit.*, 2016, cit., p. 55.

<sup>115</sup> Si veda la già citata Comunicazione della Commissione “Il futuro delle agenzie europee”, 2008, p. 3.

<sup>116</sup> Regolamento (CE) n. 1653/2004 della Commissione del 21 settembre 2004, in *GUUE L 297* del 22 settembre 2004, p. 6.

conseguiti. Il secondo, invece, esercita funzioni di supervisione strategica dell'operato dell'agenzia, ma i suoi membri sono nominati direttamente dalla Commissione. Questo lo rende meno indipendente rispetto agli organi direzionali delle agenzie decentrate.

Allo stato attuale, le agenzie esecutive esistenti sono sei. Esse, a differenza delle agenzie decentrate, sono state istituite a partire dal 2003, quindi in un momento successivo rispetto alle prime fasi di sviluppo del fenomeno dell'agenzificazione in Europa. A titolo di esempio, si possono citare le ultime due agenzie esecutive istituite nel 2021, ovvero l'Agenzia esecutiva per il clima, le infrastrutture e l'ambiente (CINEA), che si occupa di attuare i programmi UE per la sostenibilità ambientale e l'energia<sup>117</sup>, e l'Agenzia esecutiva per la salute e il digitale (HaDEA) avente l'obiettivo di implementare il programma sanitario *EU4Health* e supportare il Programma Europa digitale<sup>118</sup>.

### **3.2. Le agenzie decentrate**

In precedenza si è già parlato in maniera diffusa della nascita e dello sviluppo delle agenzie di regolazione all'interno dell'ordinamento europeo<sup>119</sup>, come pure si è già fatto riferimento alle problematiche affrontate dalla dottrina chiamata a cercare una definizione per questo nuovo modello di amministrazione<sup>120</sup>. In particolare, si sono riportati i vari tentativi di inquadramento generale che sono stati compiuti dalla Commissione europea<sup>121</sup>, peraltro non andati a buon fine. Tuttavia, nonostante i risultati negativi, dovuti alla difficoltà di superare un ostacolo insormontabile, quale la mancata previsione esplicita, all'interno dei Trattati istitutivi e delle norme di diritto primario, della possibilità di istituire agenzie da parte del legislatore comunitario, il lavoro della Commissione ha rappresentato un ottimo punto di partenza per le prime categorizzazioni proposte in letteratura, le quali sono state poi raccolte e analizzate da Tovo all'interno del suo studio sul sistema delle agenzie decentrate in Europa<sup>122</sup>.

---

<sup>117</sup> Consulta il sito: <https://cinea.ec.europa.eu/>.

<sup>118</sup> Consulta il sito: <https://hadea.ec.europa.eu/>.

<sup>119</sup> *Supra* cap. I, par. 1-1.2.

<sup>120</sup> *Ibid.*, par. 3.

<sup>121</sup> Ci si riferisce alla Comunicazione sull'inquadramento delle agenzie europee di regolazione del 2002 e al progetto di Accordo interistituzionale del 2005, due documenti di indirizzo rilevanti per un primo sguardo d'insieme sulle caratteristiche comuni delle agenzie decentrate.

<sup>122</sup> Si veda C. TOVO, *op. cit.*, 2016, pp. 32-66.

Gli studi condotti dalla dottrina maggioritaria individuano quattro caratteristiche principali relative al modello delle agenzie decentrate: la costituzione attraverso un atto di diritto derivato, la personalità giuridica, un'organizzazione istituzionale stabile e complessa e un certo grado di autonomia<sup>123</sup>.

In merito al primo tratto distintivo, si è già, più volte, evidenziato come l'istituzione delle agenzie regolative in Europa sia avvenuta, fin dall'inizio, attraverso singoli atti di base<sup>124</sup>, in assenza di un provvedimento legislativo generale<sup>125</sup>. Il tipico atto di base utilizzato per la costituzione di una nuova agenzia assume, di norma, la forma di un regolamento, anche se non mancano strutture create mediante l'utilizzo di altre tipologie di atti. Si pensi, ad esempio, alle agenzie operanti nel campo della politica estera e di sicurezza comune (EDA, EUSC e EUISS), istituite mediante Azioni Comuni<sup>126</sup>.

È stato osservato in letteratura che la costituzione attraverso regolamenti, se analizzata insieme all'assenza di una base giuridica *ad hoc* di diritto primario, rende le agenzie delle strutture nettamente distinte dagli organi dell'Unione, disciplinati, in via diretta, dai Trattati, nonché dagli enti istituiti secondo il diritto nazionale degli Stati membri<sup>127</sup>.

Gli atti istitutivi di diritto derivato attribuiscono in maniera espressa alle agenzie la qualifica di enti di diritto europeo dotati di personalità giuridica, ovvero il secondo

---

<sup>123</sup> In proposito, si vedano E. CHITI, *Le agenzie europee, unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002, pp. 40 e 445; E. CHITI e C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 98; D. GERARDIN, *The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience*, in *Columbia Journal of European Law*, 11(1), 2005, pp. 18-19; S. GRILLER e A. ORATOR, *op. cit.*, 2010, pp. 3-35; R. H. VAN OOK, *The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance*, in D. CURTIN e R. A. WESSEL (a cura di), *Good Governance and the European Union: Reflections on concepts, Institutions and Substance*, Antwerp, Intersentia, 2005, pp. 134 ss.; W. WEISS, *Agencies Versus Net-works: From Divide to Convergence in the administrative Governance in the Eu*, in *Administrative Law Review*, 61, 2009, p. 2.

<sup>124</sup> Risulta molto efficace la definizione proposta da G. DE BURCA, *The Institutional Development of the EU, a Constitutional analysis*, in P. CRAIG e G. DE BURCA (a cura di), *op. cit.*, 1999, p. 75: le agenzie europee sono “creature di diritto derivato”.

<sup>125</sup> Si veda *supra* cap. I, par. 1.1.

<sup>126</sup> Le azioni comuni erano strumenti normativi e operativi previsti nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Cooperazione di Polizia e Giudiziaria in Materia Penale (PJCC) dell'Unione Europea, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009). Esse rientravano nel secondo e terzo pilastro del modello istituzionale dell'Ue stabilito dal Trattato di Maastricht (1992). Tali atti erano adottati dal Consiglio dell'Unione europea e impegnavano gli Stati membri ad attuare misure concordate congiuntamente in settori di rilevanza strategica. Si veda A. DASHWOOD, *Relations and the Constitutional Reform of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 41(2), 2004, pp. 445-481: l'autore approfondisce il superamento delle Azioni Comuni con l'adozione di decisioni PESC.

<sup>127</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 36.

tratto distintivo del modello delle agenzie decentrate. Occorre precisare, però, che la riconosciuta personalità giuridica di questi organismi assume connotazioni differenti in base all'ordinamento giuridico di riferimento<sup>128</sup>.

Se si considera l'ordinamento internazionale, risulta difficile associare alle agenzie europee una soggettività giuridica vera e propria<sup>129</sup>. Sulla base della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia<sup>130</sup>, infatti, la personalità giuridica di diritto internazionale consegue alla capacità di un ente di essere autonomamente titolare di diritti e di obblighi. Al fine di determinare il possesso di tale qualifica, devono risultare soddisfatti due requisiti. In primo luogo, le attività compiute dall'ente devono essere a lui imputabili; in secondo luogo, tali attività devono essere rilevanti nel contesto internazionale<sup>131</sup>. È proprio quest'ultimo requisito a sollevare problemi in merito al riconoscimento della personalità giuridica delle agenzie europee in ambito internazionale. Se si prendono come riferimento, a titolo di esempio, gli accordi di sede conclusi tra le agenzie e gli Stati membri, sorgono dubbi in merito alla loro rilevanza per il diritto internazionale, essendo considerati atti che non si estendono «al di là dello spazio giuridico comunitario»<sup>132</sup>. Il discorso cambia, invece, se si considera l'ordinamento dell'Unione. La personalità giuridica c.d. interna delle agenzie decentrate, nel contesto giuridico europeo, è intesa, in modo pacifico, come l'autonoma titolarità di situazioni giuridiche soggettive attive e passive, orientate al conseguimento degli obiettivi statutari<sup>133</sup>. In questo secondo caso, invero, esistono anche dei riferimenti normativi che attribuiscono alle agenzie la titolarità di poteri e obblighi specifici<sup>134</sup>, a riprova del fatto

---

<sup>128</sup> Si veda G. ARANGIO RUIZ, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Torino, Utet, 1972, pp. 252-253 e p. 294.

<sup>129</sup> Sono di questa opinione: P. MENGOZZI, *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 58-60; G. ARANGIO RUIZ, *op. cit.*, 1972, pp. 203-204, 207 e 253-254; U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 138.

<sup>130</sup> Cfr. *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion of April 11th 1949, ICJ Reports 1949*, p. 179: «*The Organization is an international person. [...] What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties, and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims*».

<sup>131</sup> R. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale – I. Diritto delle istituzioni internazionali*, Torino, Giappichelli, 1965, p. 112.

<sup>132</sup> P. MENGOZZI, *op. cit.*, 1964, cit., p. 60.

<sup>133</sup> Si veda M. RUFFERT, *Personality under EU Law: A Conceptual Answer towards the Pluralisation of the EU*, in *European Law Journal*, 20(3), 2014, p. 362.

<sup>134</sup> Un esempio che può essere riportato è quello del combinato disposto tra l'art. 15, par. 3 TFUE e l'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali. Tali norme impongono agli organismi dell'UE (riferendosi indirettamente anche alle agenzie) di garantire il diritto di accesso ai documenti sia alle persone fisiche sia alle persone giuridiche residenti nel territorio dell'Unione.

che queste strutture godono di piena soggettività giuridica all'interno dell'Unione europea.

Il terzo tratto distintivo, individuato dalla dottrina maggioritaria, è la stabilità e complessità dell'organizzazione interna. Si tratta di un elemento molto rilevante, in quanto sottolinea una notevole differenza tra le agenzie decentrate e le già analizzate agenzie esecutive: le prime vengono istituite per un periodo di tempo indeterminato, salvo l'apposizione di clausole di revisione, e la loro *governance* interna risulta essere più articolata, in quanto dotata sia di organi direttivi ed esecutivi permanenti, con un maggior grado di indipendenza, sia di organismi consultivi.

Il quarto e ultimo tratto distintivo si collega all'autonomia istituzionale, funzionale e finanziaria delle agenzie regolative.

Quanto all'autonomia funzionale (o organica), la dottrina ne distingue due tratti: una dimensione statica e una dimensione dinamica<sup>135</sup>. Con riferimento alla dimensione statica, le agenzie operano sulla base di un mandato contenuto all'interno dell'atto istitutivo, il quale conferisce ad esse specifici compiti, funzioni e poteri. L'aspetto che ci interessa di più, però, è la dimensione dinamica, la quale si manifesta nelle modalità di esercizio dei compiti attribuiti alle agenzie dai rispettivi mandati e rende l'operato delle agenzie decentrate diverso, in misura notevole, da quello delle agenzie esecutive<sup>136</sup>. Una volta definite le funzioni, nella successiva fase attuativa, le agenzie di regolazione dispongono di un margine minimo di indipendenza<sup>137</sup>, ovvero vi è una sorta di riconoscimento della possibilità di attribuire a questi enti dei "poteri impliciti" in base all'obiettivo da raggiungere nel caso concreto<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 48.

<sup>136</sup> L'autonomia funzionale delle agenzie, il loro alto grado di specializzazione tecnica e il ruolo di regolazione di alcune di esse (si pensi a ESMA) all'interno di determinati settori di mercato o sociali hanno indotto una parte della dottrina a rilevare una forte somiglianza tra queste ultime e le autorità amministrative indipendenti italiane. Si vedano, in proposito, R. PISELLI, *op. cit.*, 2017, p. 2; M. P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 323.

<sup>137</sup> Il termine "indipendenza", in riferimento all'esercizio dei poteri da parte delle agenzie decentrate, emerge per la prima volta dal considerando 18 ACER e dal considerando 25 EASA.

<sup>138</sup> Il senso della teoria dei c.d. "poteri impliciti" è chiarito dalla Corte di Giustizia, 28 marzo 1996, parere 2/94, secondo cui «la Comunità agisce normalmente sulla base di poteri specifici che [...] non devono necessariamente risultare in termini espressi da puntuali disposizioni del Trattato, potendo anche essere dedotti in modo implicito, dalle disposizioni medesime».

Si è visto in precedenza, invece, che le agenzie esecutive non possono godere in alcun modo di questa maggiore libertà, essendo vincolate in modo rigido dalla delega ricevuta dalla Commissione per l'attuazione di specifici programmi politici dell'UE<sup>139</sup>.

Quanto all'autonomia istituzionale, Tovo precisa che essa si manifesta in due modi. In primo luogo, a prescindere dal riconoscimento statutario esplicito, il fattore primario da cui la si può ricavare è il riconoscimento della personalità giuridica; in secondo luogo, questo tipo di autonomia emerge dal fatto che le agenzie europee possono esercitare, nell'ambito della dimensione c.d. dinamica dell'autonomia funzionale, già esaminata in precedenza, funzioni di carattere paragiurisdizionale e di supervisione<sup>140</sup>. Il riconoscimento di questi poteri implica la necessità di attribuire una posizione di indipendenza ai funzionari degli organi interni che si occupano di tali competenze, contribuendo, così, a rendere le agenzie in parte “separate”, a livello istituzionale, dalla struttura degli organismi comunitari.

Quanto all'autonomia finanziaria, infine, le agenzie decentrate europee hanno la possibilità di adottare un proprio regolamento finanziario interno<sup>141</sup>, subordinato al regolamento finanziario generale dell'Unione, in base al quale vengono delineate le procedure di approvazione e di esecuzione dei rispettivi bilanci<sup>142</sup>.

Una definizione interessante per un inquadramento generale delle agenzie decentrate, dalla quale possiamo ricavare ulteriori elementi tipici della categoria, è quella proposta da Alberti: si tratta di «organismi pubblici di diritto dell'Unione europea a composizione prevalentemente multilaterale, istituiti tramite atti di diritto derivato e

---

<sup>139</sup> *Supra* cap. I, par. 3.1.

<sup>140</sup> Sul punto si ritornerà nel capitolo II, quando si tratteranno, nello specifico, i meccanismi di *accountability* interna delle agenzie, tramite gli strumenti di ricorso amministrativo (*infra* cap. II, par. 2.2).

<sup>141</sup> Si vedano A. KREHER e F. MARTINES, *Le agenzie della Comunità europea. Un Approccio Nuovo per L'integrazione Amministrativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 6(1), 1996, p. 104; gli autori sottolineano la differenza, in ambito finanziario, tra le agenzie di prima generazione (anni Settanta-Novanta) e le agenzie più recenti; le prime, infatti, non potevano adottare un proprio regolamento relativo al bilancio e le loro disposizioni finanziarie erano «inserite in un distinto regolamento adottato dal Consiglio».

<sup>142</sup> Si noti, però, che la maggior parte delle agenzie decentrate, pur godendo di una autonoma capacità di spesa nei limiti delle risorse disponibili, ricevono gran parte dei loro finanziamenti dal bilancio dell'Unione.

dotati di una personalità giuridica propria, che concorrono all’attuazione e alla preparazione delle politiche dell’Unione in sinergia con più istituzioni»<sup>143</sup>.

Come si diceva, da questa definizione emergono, oltre ai tratti di cui si è già parlato, altre caratteristiche rilevanti, quali la qualifica di enti pubblici, la composizione prevalentemente multilaterale (o ibrida) e l’attuazione di compiti per conto di più istituzioni primarie. In merito al primo punto, qualificare le agenzie europee come organismi di diritto pubblico permette di operare una distinzione tra queste ultime e le c.d. imprese comuni<sup>144</sup>, le quali si avvalgono di finanziamenti pubblici, ma agiscono in funzione di interessi economici. Le agenzie, invece, operano in un’ottica pubblicistica, bilanciando interessi e obiettivi definiti in maniera specifica dal mandato ed evitando di compiere scelte in base a valutazioni finalizzate al conseguimento di vantaggi commerciali.

Passando alla composizione multilaterale delle agenzie decentrate, si evince un ulteriore tratto distintivo rispetto alle agenzie esecutive. Le prime, infatti, annoverano, all’interno del loro principale organo decisionale<sup>145</sup>, rappresentanti provenienti da tutti gli Stati membri. Si tratta di una particolarità che rende le agenzie decentrate uniche nel loro genere nell’ambito dell’ordinamento comunitario, differenziandole non solo dalle agenzie esecutive (composte da funzionari provenienti direttamente dalla Commissione europea e da essa stessa nominati<sup>146</sup>), ma anche da altri enti, come, ad esempio, il Garante europeo della protezione dei dati. Quest’ultimo, pur essendo considerato un’autorità indipendente, presenta una composizione in prevalenza sovranazionale.

Da ultimo, sempre in riferimento alla definizione proposta da Alberti, occorre precisare che determinati organismi non possono essere qualificati come “agenzie decentrate”, qualora esercitino le proprie funzioni solo nei confronti di una singola istituzione dell’UE. Se così fosse, spiega Alberti, sarebbe più opportuno ascrivere gli

---

<sup>143</sup> Si rimanda all’analisi svolta da J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., pp. 14-21; l’autore ha cura di precisare che non si tratta di una definizione finale, in grado di esaurire la ricerca sul tema in esame. Essa, infatti, pur essendo molto articolata, non raggiunge un grado di uniformità tale da riuscire a comprendere tutte le singole tipologie di agenzie decentrate dell’Unione. Per tale motivo, viene sottolineata l’esigenza di attendere «una più profonda armonizzazione degli organismi esistenti».

<sup>144</sup> Istituite nel quadro del trattato Euratom (Artt. 45-51 del TCEA) e richiamate dall’art. 187 TFUE.

<sup>145</sup> Occorre precisare che non tutti gli organi decisionali delle agenzie decentrate sono composti da rappresentanti degli Stati membri. La loro presenza, però, rimane una costante, quantomeno in organismi con funzioni di garanzia, controllo e indirizzo.

<sup>146</sup> *Supra* cap. I, par. 3.1.

organismi in questione ad una categoria diversa, più simile alle agenzie esecutive, le quali, come già visto, operano su delega specifica della sola Commissione europea.

#### **4. Le agenzie europee e il modello statunitense: un'analisi comparata della delega di poteri e del controllo giurisdizionale (cenni)**

Prima di passare all'analisi delle tipologie di poteri esercitati dalle agenzie decentrate sulla base di atti di delega, della loro *accountability* e dei sistemi di controllo politico, giurisdizionale e interno sulle loro attività, è utile riportare un confronto tra queste ultime e il modello delle *Independent Regulatory Agencies* (IRAs) statunitensi<sup>147</sup>.

È opportuno evidenziare che, secondo un' autorevole dottrina, una comparazione tra il modello delle agenzie europee e quello delle IRAs statunitensi non rappresenterebbe soltanto un esercizio teorico astratto, ma costituirebbe una prospettiva analitica rilevante per individuare possibili linee evolutive del primo. Come sottolineato da alcuni autori, quali Shapiro e Scholten, il modello statunitense offrirebbe numerosi elementi di riflessione che potrebbero rappresentare un'interessante fonte di ispirazione per rafforzare il ruolo delle agenzie nell'Ue, in special modo in tema di miglioramento dei controlli. Come esempio, si può indicare la previsione, nel modello delle IRAs, di forme consolidate di *accountability* politica, le quali si esplicano con la supervisione costante del Congresso, tramite audizioni e *report* obbligatori. Si può menzionare anche il ricorso, nel modello delle *agencies* statunitensi, a forme di consultazione pubblica obbligatoria (c.d. *notice and comment*) in fase di adozione delle decisioni, le quali rappresentano un'importante garanzia per la trasparenza della loro attività.

Dal punto di vista strutturale, le IRAs sono organizzate in base a un modello collegiale: il potere decisionale è attribuito a un *board* di commissari nominati, su consenso del Senato, dal Presidente degli Stati Uniti. I commissari, nello specifico,

---

<sup>147</sup> È interessante notare che neanche nell'ordinamento nordamericano si trova una definizione specifica di agenzia; la si può ricavare, indirettamente, a partire dal 5 U.S. CODE § 551, che esclude dall'ambito delle *agencies* solamente il Congresso, il Governo federale e i governi statali e le corti degli Stati Uniti. Non è prevista neppure una normativa *ad hoc* che regoli la creazione delle agenzie, allo stesso modo dell'Europa. Una differenza, però, sta nel fatto che le *agencies* statunitensi devono rispettare determinate regole procedurali comuni ( contenute nel già citato *Administrative Procedure Act* del 1946). Inoltre, il controllo giurisdizionale sui loro atti (*judicial review*) risulta essere molto più efficace rispetto al nostro (*infra*, cap. 2, par. 2.1). Si veda D. GERARDIN, *The Development of European Regulatory Agencies: lessons from the American experience*, in D. GERARDIN, R. MUÑOZ e N. PETIT (a cura di), *op. cit.*, 2005, p. 227.

godono di mandati pluriennali non revocabili *ad nutum*, a garanzia dell’indipendenza dell’organo collegiale rispetto al potere esecutivo. Tale struttura garantisce un elevato grado di tutela nei confronti delle pressioni politiche e, inoltre, assicura un considerevole livello di pluralismo interno, in quanto la composizione del *board* riflette, in determinate *agencies*, un equilibrio tra i rappresentanti dei due principali partiti politici statunitensi (democratici e repubblicani). Un esempio emblematico ne sono *agencies* come la *Securities and Exchange Commission* (SEC) o la *Federal Communications Commission* (FCC). Dal punto di vista funzionale, tali strutture dispongono di autonome strutture interne – uffici legali, unità investigative, divisioni procedurali – che assicurano capacità operativa e autonomia tecnica nell’elaborazione delle decisioni e nell’esercizio delle funzioni loro attribuite<sup>148</sup>.

In questa sede, ci si limiterà ad esporre, in modo sintetico, le principali differenze in merito alla delega di poteri, evidenziate da Gerardin nel suo lavoro di ricerca<sup>149</sup>, e al controllo giurisdizionale degli atti di *quasi-regulation* delle agenzie, anticipando, con quest’ultimo confronto, una tematica che sarà trattata nel prosieguo della trattazione.

Come si vedrà in maniera più approfondita nel terzo capitolo, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha, in sostanza, circoscritto, a partire dal caso *Meroni*, l’attività delle agenzie europee all’esercizio di funzioni aventi carattere esecutivo, chiaramente definite e non diverse da quelle che i Trattati istitutivi attribuiscono all’autorità delegante.

Come già sottolineato in precedenza, concedere alle agenzie poteri più ampi – e aventi natura discrezionale – significherebbe, secondo diverse pronunce della Corte<sup>150</sup>, mettere in pericolo il principio di “equilibrio istituzionale” dell’ordinamento comunitario.

---

<sup>148</sup> Si vedano M. SHAPIRO, *op. cit.*, 1997, pp. 279-291; M. SHAPIRO, *A Comparison of US and European Independent Agencies*, in S. R. ACKERMAN e P. LINDSETH (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, 2010, cap. XVIII; M. SCHOLTEN, *The Political Accountability of EU and US Independent Regulatory Agencies*, in *Nijhoff Studies in European Union Law*, 6, 2014 e S. G. BREYER, R. B. STEWART, C. R. SUNSTEIN, A. VERMEULE e M. HERZ, *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text and Cases*, IX edizione, Aspen Publishing, 2022.

<sup>149</sup> D. GERARDIN, *op. cit.*, in D. GERARDIN, R. MUÑOZ e N. PETIT (a cura di), *op. cit.*, 2005, pp. 219-222.

<sup>150</sup> In tempi più recenti, peraltro, sembrerebbe che la CGUE stia tentando di discostarsi dalle sue precedenti pronunce sul rafforzamento della dottrina *Meroni*. Si pensi al caso *Regno Unito di Gran Bretagna e dell’Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio* (C-270/12) sullo *short selling*, che verrà analizzato nel capitolo III (*infra* cap. III, parr. 1.3-1.3.1).

Per le IRAs statunitensi, invece, il discorso è abbastanza diverso. L'art. 1 della Costituzione americana stabilisce, infatti, che «*All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States [...]*».

Questa disposizione, come precisa Gerardin, potrebbe far intendere che il potere legislativo negli Stati Uniti, a livello federale, sia concentrato per intero nelle mani del Congresso. Nella realtà dei fatti, però, nessuna corte americana, né statale né federale, si è mai pronunciata sull'impossibilità di delegare funzioni legislative a organi di regolazione esterni, né ha qualificato questa pratica come incostituzionale. Solamente in due casi isolati del 1935, la Corte Suprema ha richiamato la c.d. *non-delegation doctrine*<sup>151</sup>.

Il problema della conservazione di un equilibrio istituzionale, pur ricavabile dalla *US Constitution* sulla base della separazione dei poteri riportata dai primi tre articoli, non è mai stato considerato dai giudici americani come un ostacolo insormontabile alla possibilità di attribuire, ad altre strutture, funzioni regolative<sup>152</sup>.

Peraltro, anche nel sistema statunitense esistono dei limiti alla delega di poteri. La giurisprudenza, in particolare, ha stabilito che le scelte più importanti in materia sociale debbano essere fatte esclusivamente dal Congresso<sup>153</sup>. Quest'ultimo, inoltre, deve indicare degli *standard* specifici ai quali gli organi delegati devono adeguarsi.

Bisogna constatare, però, che tali limitazioni risultano minime se confrontate con quelle presenti nell'ordinamento europeo e diversi autori sono dell'opinione che la maggior parte delle agenzie di regolazione americane esercitino, in aggiunta, delle vere e proprie funzioni di carattere politico<sup>154</sup>.

In relazione al controllo giurisdizionale degli atti di *quasi-regulation* delle agenzie, rinviando ai capitoli successivi per una trattazione più approfondita, si anticipa che le misure di *soft law*, che determinate agenzie europee, come EASA, possono adottare, non sono suscettibili di impugnazione diretta dinanzi alla CGUE. Ciò in quanto

---

<sup>151</sup> Si vedano *A.L.A. Schechter Poultry Corp. c. United States*, 295 U.S. 495, 1935 e *Panama Refining Co. c. Ryan*, 293 U.S. 388, 1935.

<sup>152</sup> Si veda *Mistrutta c. United States*, 488 U.S. 361, 372, 1989.

<sup>153</sup> Si veda, a proposito dei limiti esposti, *Industrial Union Dept. AFL-CIO c. American Petroleum Institute*, 448 U.S. 607, 685, 1980.

<sup>154</sup> Si veda L. LESSING e C. R. SUNSTEIN, *The President and the Administration*, in *Columbia Law Review*, 98(1), 1994.

esse non rispettano le due condizioni stabilite dall'art. 263, par. 4 TFUE<sup>155</sup>, il quale richiede, per la ricorribilità degli atti regolamentari, l'incidenza diretta sul destinatario e l'assenza di misure di attuazione. La Corte di Giustizia, quindi, può operare soltanto un controllo di tipo indiretto sugli strumenti in questione, nel momento in cui il tribunale di uno Stato membro, investito di un giudizio sulla legittimità di una decisione nazionale che attui una misura di *soft law* emanata da un'agenzia sovranazionale, decidesse di sottoporre la questione alla Corte, tramite rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE<sup>156</sup>. Tuttavia, anche nel caso in cui si verificasse questa dinamica processuale, la Corte, pur potendo sostituire, con la propria interpretazione giuridica, il contenuto delle linee guida di un'agenzia, difficilmente, come è testimoniato dalla prassi giurisprudenziale, opererà un sindacato pieno sul merito e sugli aspetti tecnico-scientifici delle stesse<sup>157</sup>.

Nel sistema giuridico statunitense, invece, le modalità di controllo degli strumenti di *soft law* delle IRAs – come documenti di *policy*, *guidances* e i regolamenti tecnici e integrativi delle norme emanate dal Congresso – pur non seguendo, come si avrà modo di vedere, un orientamento univoco, sono in grado di garantire un controllo giurisdizionale diretto anche nei confronti di quegli atti che, pur non essendo formalmente vincolanti, risultano esserlo *de facto*.

Nello specifico, si rende necessario richiamare due modelli di controllo elaborati dalla Corte Suprema degli Stati Uniti attraverso due importanti pronunce: il modello della c.d. *Chevron deference*<sup>158</sup> e quello della c.d. *Skidmore weight*<sup>159</sup>.

In riferimento al primo modello – emerso da uno dei casi più noti del diritto amministrativo federale americano – la Corte Suprema ha stabilito che, qualora una legge presenti lacune e ambiguità interpretative e il Congresso abbia delegato poteri regolativi a un'*agency*, da applicare nello stesso ambito della norma in questione, il giudice debba attenersi all'interpretazione fornita dall'*agency*, a condizione che essa sia basata su criteri

---

<sup>155</sup> Si riporta il contenuto dell'art. 263, par. 4 TFUE: «Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

<sup>156</sup> *Infra* cap. IV, par. 2.

<sup>157</sup> *Infra* cap. II, par. 2.1.2.

<sup>158</sup> *Chevron U.S.A., Inc. c. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S. 837, 1984.

<sup>159</sup> *Skidmore c. Swift & Co.*, 323 U.S. 134, 1944.

di ragionevolezza<sup>160</sup>. Il c.d. *Chevron two-step test*, infatti, risulta essere strutturato in questo modo: «*First, always, is the question whether Congress has directly spoken to the precise question at issue. If the intent of Congress is clear, that is the end of the matter; for the court, as well as the agency, must give effect to the unambiguously expressed intent of Congress. If, however, the court determines Congress has not directly addressed the precise question at issue, the court does not simply impose its own construction on the statute [...]. Rather, if the statute is silent or ambiguous with respect to the specific issue, the question for the court is whether the agency's answer is based on a permissible construction of the statute*»<sup>161</sup>.

Appare evidente, quindi, la differenza rispetto alle modalità di controllo della CGUE, la quale, come in precedenza illustrato, può sostituire, nel contesto di un rinvio pregiudiziale, con la propria interpretazione giuridica, quella fornita da un'agenzia decentrata, senza, peraltro, esprimersi in maniera incisiva sul merito della questione.

In riferimento al secondo modello, risultante da una pronuncia emanata trent'anni prima del caso *Chevron*, la Corte aveva adottato un approccio più moderato. A prescindere dal contributo integrativo che una determinata misura di *soft law* emanata da un'*agency* (ad esempio, una *guidance*) può apportare all'attività legislativa, essa non può mai vincolare un giudice. Al massimo, tale misura può avere una valenza persuasiva ai fini della statuizione finale, in considerazione di fattori come la continuità, o meno, della sua applicazione nel settore di riferimento, la sua coerenza a livello logico e il grado di specializzazione tecnica dell'*agency* stessa<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> Si veda C. CARLI, *Il caso Chevron: interpretazione del giudice e interpretazione dell'amministrazione negli Stati Uniti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 1995, pp. 959-999.

<sup>161</sup> *Chevron U.S.A., Inc. c. Natural Resources Defense Council*, cit., punti 842-843.

<sup>162</sup> In merito ai due modelli statunitensi analizzati, confrontati con il sistema di controllo giurisdizionale della CGUE sugli atti di *soft regulation* delle agenzie, si veda M. SIMONCINI, *The Rulemaking Function of the European Aviation Safety Agency (EASA)*, in M. CONTICELLI, M. DE BELLIS e G. DELLA CANANEA (a cura di), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 91-93. In riferimento alla dottrina statunitense, si cfr. C. R. SUNSTEIN, *Chevron Step Zero*, in *Virginia Law Review*, 92, 2006, pp. 187-249; P. L. STRAUSS, "Deference" is Too Confusing — Let's Call Them "Chevron Space" and "Skidmore Weight", in *Columbia Law Review*, 112, 2012, pp. 1143-1164 e K. E. HICKMAN e R. J. PIERCE, *Administrative Law Treatise*, V edizione, 2010, par. 3.4.

## CAPITOLO II

### LO SCENARIO DEI POTERI DELLE AGENZIE EUROPEE E I SISTEMI ATTUALI DI *ACCOUNTABILITY*

**SOMMARIO:** 1. Le tipologie di poteri delle agenzie decentrate (premesse). - 1.1. Da un approccio giuridico-funzionale a una classificazione “a poli gravitazionali”: la “doppia anima” delle agenzie decentrate europee. - 1.2. La categorizzazione tripartita tradizionale: le funzioni esecutive, consultive e decisionali. - 1.3. Le tendenze evolutive attuali: le funzioni di supervisione e quasi-regolazione (cenni). - 1.3.1. (Segue) l’inquadramento degli “atti regolamentari”: il caso *Inuit* a confronto con la nuova visione di *regulation* nel diritto amministrativo europeo. - 2. Agenzie europee e *accountability*: un’introduzione. - 2.1. Il controllo giurisdizionale. - 2.1.1. Gli strumenti di controllo prima del Trattato di Lisbona. - 2.1.2. I casi *Sogelma* e *Arteodogan* e l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona: il quadro normativo e le problematiche attuali. - 2.2. Il controllo amministrativo (o interno) e la natura *border-line* delle commissioni di ricorso (BoAs): organi amministrativi o paragiurisdizionali? - 2.2.1. (Segue) il *Board of Appeal* di EASA e le problematiche inerenti al controllo interno e giurisdizionale degli atti di *quasi-regulation*. - 2.3. Il controllo politico. - 2.3.1. (Segue) uno sguardo al Mediatore europeo, due casi di denuncia a EMA e FRONTEX.

#### 1. Le tipologie di poteri delle agenzie decentrate (premesse)

La classificazione dei poteri delle agenzie decentrate europee si presenta, in riferimento alla materia oggetto della presente trattazione, come una delle tematiche più vaste e complesse da affrontare. Si ripropone, infatti, la problematica già esposta in precedenza, ovverosia la mancanza di una fonte giuridica europea “orizzontale” che possa definire in modo organico la categoria nel suo complesso<sup>163</sup>.

Tale situazione ha dato vita a un imponente lavoro da parte della dottrina, tuttora in corso. Esso ha avuto, come fondamento iniziale, soltanto i primi documenti di indirizzo in materia emanati dalla Commissione a partire dal 2002<sup>164</sup>.

Tuttavia, pur riconoscendo le notevoli difficoltà nel delineare un quadro chiaro e completo delle attività delle agenzie decentrate, data la loro “natura atipica”<sup>165</sup>, non ci si

---

<sup>163</sup> *Supra*, cap. I, par. 3.1; si veda B. BERTRAND, *La compétence des agences pour prendre des actes normatifs, le dualisme des pouvoirs d'exécution*, in *Reuve trimestrielle de droit européenne*, 51(1), 2015, pp. 21-37. Le funzioni delle agenzie sono disciplinate, di solito, all’interno dei singoli regolamenti istitutivi e, solo in pochi casi, i loro statuti operano una categorizzazione generale dei loro poteri. Si vedano, ad esempio, gli artt. 18 EASA e 8, par. 2 EBA, EIOPA, ESMA.

<sup>164</sup> In particolare, la Comunicazione “Il futuro delle agenzie europee” del 2008 distingueva cinque funzioni principali all’interno del sistema delle agenzie, tutte riconducibili alla categorizzazione tripartita “informazione-esecuzione-decisione” elaborata dalla dottrina sulla base di un criterio giuridico-funzionale.

<sup>165</sup> Si veda C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 269; l’autore utilizza questo termine per descrivere, appunto, il sistema delle fonti di produzione adottate dalle agenzie.

può esimere da tale compito se si vuole affrontare il tema della delega di poteri alle agenzie europee e della possibilità di ampliarli in maniera adeguata.

Seguendo la ricostruzione di Tovo, già l'atipicità degli atti delle agenzie consente una prima classificazione, in quanto essa ha una duplice natura. Nello specifico, con riferimento agli atti giuridicamente vincolanti, adottati nella forma di decisioni, e agli atti direttivi (raccomandazioni e pareri) si parla di atipicità di carattere formale. Queste misure, infatti, producono gli stessi effetti giuridici delle categorie di atti previste dall'art. 288 TFUE (“atti giuridici dell’Unione”), con la sola differenza che esse vengono adottate da enti diversi dalle istituzioni europee di diritto primario<sup>166</sup>.

Il discorso cambia per gli atti preparatori e la *soft law*<sup>167</sup>: in questo caso si parla di atipicità a carattere materiale (o in senso proprio), in quanto essi non sono riconducibili a nessuna delle misure previste dall'art. 288 TFUE. A titolo di esempio, si possono citare le linee guida, le specifiche tecniche e gli orientamenti quadro.

Nei limiti della presente trattazione, si esporranno, anzitutto, le tre principali competenze delle agenzie decentrate, come individuate dalla dottrina maggioritaria<sup>168</sup>. In seguito, si passerà all’analisi delle recenti tendenze evolutive, le quali hanno ampliato il novero delle funzioni esercitabili da questi organismi in modo notevole, al punto che Tovo li qualifica, nel contesto attuale, come “organismi a mandato spiccatamente plurifunzionale”<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> Secondo l’opinione di diversi autori, l’influenza che gli atti delle agenzie decentrate europee hanno all’interno dell’Unione e dei singoli Stati membri (a prescindere dalla loro vincolatività o meno) è dovuta, in special modo, al grado di complessità delle procedure (legislative o esecutive) che tali organismi seguono per la loro adozione. Sul punto si ritornerà più avanti (*infra*). Cfr. J. F. ALBERTI, *L’utilisation d’actes de soft law par les agences de l’Union Européenne*, in *Reuve du marche commun et de l’Union Européenne*, 57(6), 2014, pp. 163-166; E. CHITI, ‘European Agencies’ Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment’, in *European Law Journal*, 19(1), 2013, pp. 93-110.

<sup>167</sup> In dottrina coesistono diverse interpretazioni del concetto di *soft law*. Per un’analisi più approfondita, che non può svolgersi in questa sede, si rimanda a L. SENDEN, *Soft law in European Community Law*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2004. L’autore (p. 112) formula una definizione che, ad avviso di chi scrive, risulta essere la più utile per la presente trattazione «*rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are aimed at and may produce practical effects*».

<sup>168</sup> Cfr. D. GERARDIN, *op. cit.*, 11(1), 2005, pp. 21-22; S. ANDOURA e P. TIMMERMAN, *op. cit.*, 2008, p. 10; R. H. VAN OOIK, *op. cit.*, 2005, pp. 139 ss.; M. SHAPIRO, *op. cit.*, 2011, p. 115.

<sup>169</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, cit., p. 291. L’autore fa riferimento, in particolare, alla c.d. capacità di *task expansion* delle agenzie decentrate per delineare un fenomeno già evidenziato dal Rapporto di valutazione della Commissione europea *Conclusions at System Level*, 2009, pp. 19-20, ovvero il progressivo rafforzamento del mandato di queste ultime. Il Rapporto di valutazione, nello specifico, riporta, a titolo di esempio, il caso del Centro di traduzione degli organismi dell’Unione europea (CdT), il quale, a partire dal

Come si vedrà, sono proprio queste nuove funzioni a creare più incertezze all'interno dell'ordinamento europeo, in quanto permettono alle agenzie decentrate di superare, indirettamente e in determinate circostanze, i limiti tracciati dalla dottrina *Meroni*.

### **1.1. Da un approccio giuridico-funzionale a una classificazione a “poli gravitazionali”: la “doppia anima” delle agenzie decentrate europee**

Prima di procedere all'analisi delle funzioni delle agenzie decentrate, a partire dalla tradizionale classificazione tripartita, è opportuno fornire alcuni chiarimenti in merito allo svolgimento della trattazione.

Nell'esaminare i poteri delle agenzie decentrate, si farà riferimento, in particolare, all'approccio seguito da Tovo<sup>170</sup>. Nei suoi studi, l'autore utilizza, pur con le necessarie cautele, un criterio prettamente funzionale: gli atti delle agenzie decentrate vengono classificati in base al loro contenuto e agli effetti diretti o indiretti che essi producono non solo nei confronti dell'ordinamento europeo e degli Stati membri, ma anche delle persone fisiche e giuridiche, sia a livello individuale sia generale<sup>171</sup>.

In realtà, diversi autori hanno evidenziato come l'approccio normativo-funzionalista, sebbene ampiamente adottato dalla dottrina per inquadrare la categoria di enti in esame, risulti essere incompleto<sup>172</sup>.

Come sottolinea Alberti, non è possibile classificare le agenzie decentrate europee sulla base di singoli e rigidi criteri, in quanto si rischierebbe di trascurare informazioni su altri aspetti rilevanti di queste strutture. Pertanto, l'utilizzo del solo criterio funzionale porterebbe ad escludere, dai tentativi di sistemazione, diversi aspetti eterogenei, quali il

---

1994, ha visto raddoppiare il numero ufficiale di lingue dell'Unione e, di conseguenza, il moltiplicarsi delle proprie funzioni e del numero dei beneficiari dei propri servizi. Cfr. M. EGEBERG e J. TRONDAL, *Eu-Level Agencies: New Executive Centre Formation or Veichles for National Control?*, in *Journal of European Public Policy*, 18(6), 2011, p. 875.

<sup>170</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, pp. 267-321.

<sup>171</sup> L'autore, in particolare, ha inteso avvalersi dell'approccio funzionalista, anche tenendo conto delle linee guida elaborate dai documenti di indirizzo della Commissione relativi alle agenzie europee. A suo avviso, inoltre, gli altri criteri di categorizzazione proposti dalla dottrina, tra i quali quello numerico-dimensionale indicato da E. VOS, *op. cit.*, 2014, non possono considerarsi esaustivi.

<sup>172</sup> Si vedano J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 185-204; M. CHAMON, *EU Agencies. Legal and Political Limits to the Transformation of EU Administration*, Oxford, Oxford University Press, pp. 18 ss.

funzionamento interno, il grado di autonomia e i rapporti esterni con le istituzioni, meno approfonditi rispetto al tema del contenuto dei poteri esercitati.

Alberti evidenzia, altresì, un’ulteriore criticità con riferimento all’approccio funzionale. Le funzioni delle agenzie, in particolare quelle consultive, sono considerate, spesso, come atti di *soft law*, ovvero misure non giuridicamente vincolanti, ma suscettibili di influenzare indirettamente il comportamento dei soggetti destinatari. Di conseguenza, essendo la quasi totalità delle agenzie dotata, soprattutto, di funzioni di consulenza tecnico-scientifica, l’autore fa notare che gli atti di *soft law* rappresentano la categoria di poteri più esercitata. Nello specifico, egli mette in evidenza che, nonostante l’asserita non vincolatività formale degli atti di *soft law*, questi poteri possono essere «*de facto* dotati di una forte incisività sul processo decisionale dell’Unione europea», permettendo alle agenzie decentrate di «aggirare, almeno formalmente, i limiti dell’ordinamento costituzionale dell’Unione che, storicamente, sono stati addotti per evitare di attribuire ad esse poteri decisionali aventi portata generale»<sup>173</sup>.

Su questo importante aspetto ci si soffermerà in modo approfondito più avanti, quando si tratterà dell’esercizio dei neo-poteri regolamentari<sup>174</sup>; per ora, è sufficiente osservare che i dubbi di Alberti su una classificazione funzionale rigida sono dovuti anche alla difficoltà, da lui stesso sottolineata, di “scindere”, nei casi pratici e in base al settore di riferimento, le decisioni vincolanti delle agenzie dagli strumenti di *soft law*. Ciò in quanto, a prescindere dal *nomen iuris*, i secondi potrebbero avere sui soggetti destinatari un impatto sostanziale simile a quello dei primi.

È chiaro che, alla luce di queste considerazioni, la sola categorizzazione per competenze non riuscirebbe a delineare confini netti tra i poteri delle agenzie, risultando essi più “sfumati” e suscettibili di sovrapposizione.

Anche Tovo, nella sua trattazione riguardante i poteri di regolamentazione, considera questa tematica<sup>175</sup>. Tuttavia, egli, a differenza di Alberti, cerca di rimanere fermo su una classificazione rigida e sistematica tra atti vincolanti e non vincolanti. Quest’ultimo propone, invece, una diversa visione dell’inquadramento del fenomeno delle agenzie europee. Egli, infatti, anziché ricercare, con risultati “parziali”, di suddividere le

---

<sup>173</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., p. 187.

<sup>174</sup> *Infra* cap. III, par. 2.

<sup>175</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 296 ss.

agenzie decentrate in specifiche categorie giuridiche, utilizzando singoli criteri prestabiliti che «non sono in grado di dialogare regolarmente e coerentemente con gli altri»<sup>176</sup>, predilige un modello di classificazione c.d. a “poli gravitazionali”<sup>177</sup>.

Si tratta di un modello basato su dati empirici, più aperto e dinamico rispetto ai precedenti tentativi di classificazione. L'autore, infatti, evita di “imbrigliare” le agenzie all'interno di categorie chiuse, sovrapponibili e intrinsecamente limitate, mirando, invece, a evidenziare attività tipiche e generali (c.d. “poli gravitazionali”) e a inquadrare ciascuna agenzia decentrata in base all'attività (o “polo”) a cui risulta più vicina.

In linea con tale approccio, Alberti rileva che «alcune agenzie risultano orbitare chiaramente ed esclusivamente intorno ad un unico polo e possono, quindi, ascriversi con facilità ad un determinato modello di agenzia; altre subiscono l'attrazione di uno o più altri poli e gravitano, dunque, in terre di mezzo non chiaramente sussumibili all'interno di un modello specifico»<sup>178</sup>.

In conclusione, il confronto tra gli studi di Tovo e quelli di Alberti evidenzia una sorta di “doppia anima” delle agenzie decentrate europee, in riferimento sia all'esercizio dei loro poteri sia al loro inquadramento all'interno delle dinamiche amministrative dell'UE: da un lato, esse rappresentano un efficace strumento tecnico di consulenza e di supporto per il processo decisionale delle istituzioni; dall'altro, si tratta di enti molto complessi, eterogenei per struttura e funzioni e operanti, come più volte sottolineato, in assenza di una base giuridica espressa.

La tensione tra l'esigenza di certezza giuridica e le concrete difficoltà nel delimitare, in modo chiaro, l'ambito operativo di queste strutture emergerà, in maniera evidente, nell'analisi, che sarà condotta nel prosieguo della trattazione, sui cc.dd. *quasi-regulatory powers*.

---

<sup>176</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., p. 185.

<sup>177</sup> Nello specifico, Alberti individua cinque categorie “aperte” di agenzie decentrate: le agenzie regolamentari, le agenzie con poteri decisionali a portata individuale, le agenzie consultive, le agenzie operative e le agenzie di scambio di informazioni e coordinamento. In riferimento alle agenzie regolamentari, l'autore spiega che diversi studiosi, nelle loro classificazioni, hanno ritenuto più opportuno parlare di *quasi-regulatory agencies*, evitando di spingersi oltre i limiti della giurisprudenza *Meroni* e di qualificare queste agenzie come enti in grado di esercitare poteri discrezionali a carattere generale. Si cfr. P. CRAIG, *op. cit.*, 2012, p. 150.

<sup>178</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., p. 190.

Posto che tali atti, come si avrà modo di approfondire, possono assumere una vera e propria “valenza prescrittiva”, condizionando *de facto* le scelte delle istituzioni titolari del potere decisionale, chi risulta essere il “vero decisore”?

Differendo, per il momento, il discorso sulle funzioni regolative delle agenzie decentrate e sulla questione del loro effettivo impatto sui soggetti destinatari, va evidenziato che, ad avviso di chi scrive, l'inquadramento a “poli gravitazionali” degli enti in esame, proposto da Alberti, risulta, al momento, quello maggiormente condivisibile. Esso, infatti, si dimostra capace di rispecchiare, in maniera più fedele rispetto ai precedenti modelli classificatori, rigidi e astratti, la situazione reale delle agenzie in Europa.

Ciononostante, si ritiene più opportuno, in questa sede, seguire il modello proposto da Tovo. Esso, infatti, sebbene possa apparire, alla luce delle precedenti considerazioni, meno attendibile, presenta, in realtà, una suddivisione dei poteri che risulta molto utile per gli scopi di questa analisi.

Nello specifico, la scelta di tale approccio si giustifica in quanto la finalità della presente trattazione non consiste nel classificare le agenzie sotto ogni profilo, ma nell'analizzare le loro competenze, per poi ricollegarsi al tema delle varie modalità di controllo. Una distinzione funzionale, dunque, pur con i suoi limiti, si dimostra la più adeguata. Di conseguenza, si procederà alla descrizione delle varie tipologie di funzioni delle agenzie decentrate, prendendo, come punto di riferimento principale, il lavoro del suddetto autore<sup>179</sup>.

Ciò premesso, è possibile procedere all'analisi dei singoli poteri, partendo dai tre principali.

---

<sup>179</sup> Per un'analisi più approfondita: cfr. C. TOVO, *op. cit.*, 2016, pp. 267-321; J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 185-204; M. CHAMON, *op. cit.*, 2016, pp. 18 ss.; P. CRAIG, *op. cit.*, 2012, p. 150; S. GRILLER e A. ORATOR, *op. cit.*, 2010, p. 14; M. BUSUIOC, *The accountability of European agencies: legal provisions and ongoing practices*, Delft, Uitgeverij Eburon, 2010, p. 26.

## 1.2. La categorizzazione tripartita tradizionale: le funzioni esecutive, consultive e decisionali

La classica categorizzazione tripartita, sviluppata dalla dottrina maggioritaria, pur rappresentando una sistemazione limitata alla luce della recente evoluzione dei compiti assegnati alle agenzie decentrate, costituisce, come fa notare Tovo, un necessario punto di partenza per un successivo discorso sulle nuove funzioni di supervisione, vigilanza e regolazione<sup>180</sup>.

I poteri paragiurisdizionali verranno esaminati nel prosieguo della trattazione, in relazione alla tematica del controllo interno sugli atti vincolanti delle agenzie<sup>181</sup>.

*In limine*, si analizzeranno le funzioni esecutive<sup>182</sup>. Si tratta di un tipo di competenza caratteristico di numerose agenzie decentrate in Europa, ma, spesso, i compiti “puramente esecutivi” non rappresentano l’unica funzione che tali agenzie esercitano. Al contrario, i mandati tipici delle agenzie, come già evidenziato, mostrano un’ampiezza maggiore, comprendendo altre tipologie di mansioni<sup>183</sup>.

Al fine di delineare un quadro generale delle attività tipiche connesse all’ambito funzionale in esame, si esporranno, nei limiti della presente trattazione, i principali compiti riconducibili alla sfera del potere esecutivo delle agenzie europee.

Si tratta, in primo luogo, della gestione di programmi o progetti dell’Unione, sia attraverso la creazione e lo sviluppo delle infrastrutture necessarie sia attraverso ispezioni e indagini sul campo<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 268.

<sup>181</sup> *Infra* cap. II, par. 2.2.

<sup>182</sup> Come esempi di agenzie che esercitano in via principale tali funzioni, si ricordano EASO, EU-LISA, FRONTEX e due delle tre agenzie dell’ex terzo pilastro della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, ovvero CEPOL ed EUROJUST. EUROPOL, invece, è un ente che va ricondotto, più correttamente, alla categoria delle agenzie “di informazione”. Si veda D. GERARDIN, *op. cit.*, 2005, 11(1), p. 22.

<sup>183</sup> *Infra* cap. II, par. 1.

<sup>184</sup> L’attuazione di programmi dell’Unione può espletarsi sia assieme alla Commissione sia in forma autonoma. In particolare, gli strumenti di gestione e di supporto esecutivo utilizzati dalle agenzie in questo ambito sono: la scelta degli strumenti operativi inerenti al programma o progetto da realizzare, la preparazione alla commercializzazione, il controllo sulla sicurezza, il coordinamento e indirizzo dei rapporti tra Stati membri e l’autorità che gestisce il progetto e, su richiesta della Commissione, la messa a punto di progetti pilota. Per un’analisi di esempi pratici relativi a queste mansioni, si vedano: gli artt. 3-5 e 7 EU-LISA, in riferimento alla gestione dei sistemi di informazione SIS II, VIS e Eurodac; l’art. 5, par. 3 EDA, in riferimento alla gestione del piano di sviluppo delle capacità di difesa dell’Ue (CDP); l’art. 2, par. 1, lettera i) FRONTEX, in riferimento all’implementazione del sistema europeo di sorveglianza di frontiera.

Parte della dottrina ritiene che le agenzie europee che si occupano di queste attività siano riconducibili, con maggiore esattezza, alla categoria delle agenzie esecutive<sup>185</sup>. In effetti, come sottolinea lo stesso Tovo, l'unica differenza riscontrabile tra le agenzie decentrate a carattere esecutivo e le agenzie esecutive vere e proprie consiste nell'autonomia organica e funzionale delle prime<sup>186</sup>.

In riferimento ad altri compiti piuttosto diffusi, si possono citare le attività di formazione tecnica e le azioni di sostegno e coordinamento operativo degli Stati membri. Le prime consistono in attività formative e di sviluppo di conoscenze e capacità. Esse sono rivolte, *in primis*, agli operatori degli Stati membri, al fine di supportarli nell'implementazione delle politiche europee. Queste procedure di formazione possono essere gestite in modo diretto, attraverso sessioni informative, esercitazioni e corsi, oppure in modo indiretto, mediante attività di supporto materiale e tecnico, consistenti in manuali, linee guida, scambio di *best practices* e coordinamento di programmi nazionali<sup>187</sup>.

Le azioni di sostegno agli Stati membri, invece, consistono in interventi, più o meno incisivi, di aiuto e coordinamento in ambiti politici particolarmente sensibili, quali il controllo delle frontiere, l'asilo e l'immigrazione, la difesa e operazioni congiunte (rimpatri, ispezioni ecc.)<sup>188</sup>.

In casi specifici e urgenti di crisi politica nazionale in un determinato settore, alcune agenzie decentrate possono, addirittura, istituire i cc.dd. corpi di intervento europei, attraverso il dispiegamento di esperti sul campo e la messa a disposizione delle forniture necessarie e di supporto logistico<sup>189</sup>.

---

<sup>185</sup> *Supra* cap. I, par. 3.1.

<sup>186</sup> *Ibid.*, par. 3.2.

<sup>187</sup> Sui riferimenti normativi relativi ai compiti di formazione tecnica: cfr. l'art. 7 CEPOL; l'art. 3, lett. g) CFCA e l'art. 2, par. 3, lett. a) EMSA. Come esempio di caso pratico, si vedano le attività istitutive di FRONTEX, agenzia europea che si occupa di organizzare corsi di formazione per le guardie di frontiera provenienti dagli Stati membri. Sulle attività di formazione e selezione del personale da parte di quest'ultima, in riferimento al programma *Standing Corps* per l'anno 2024-2025, si consulti il sito <https://www.fsp-polizia.it/frontex-selezione-del-personale-per-limpiego-nello-standing-corps-dell-agenzia-europea-della-guardia-di-frontiera-e-costiera-per-gli-anni-2024/>.

<sup>188</sup> Si vedano: l'art. 3 CFCA; l'art. 2, par. 1 FRONTEX sulla gestione delle frontiere esterne e gli artt. 2, par. 2, 8 e 10 dello Statuto di EASO sulle operazioni congiunte di sostegno agli Stati membri.

<sup>189</sup> Si veda, a titolo di esempio, l'art. 2, comma 1, lett. e bis) e lett. g) FRONTEX sulla disciplina dell'intervento delle squadre europee di guardie di frontiera per operazioni congiunte, progetti pilota e interventi rapidi.

In riferimento alle funzioni consultive, le agenzie decentrate europee, fin dall’istituzione di CEDEFOP e di EUROPUND, negli anni Settanta<sup>190</sup>, hanno la capacità di fornire supporto ai procedimenti decisionali e orientamenti tecnico-scientifici alle istituzioni europee nell’esercizio delle loro funzioni, con particolare riguardo alla Commissione<sup>191</sup>. Questo supporto può assumere diverse configurazioni, tra cui l’utilizzo di pareri tecnici, linee guida o analisi scientifiche in settori di particolare complessità, nei quali la Commissione non ha a disposizione un sufficiente grado di *expertise* a livello di organico<sup>192</sup>.

In quest’ambito funzionale, a detta di Tovo, possono essere ricondotti tre principali compiti, ovvero la raccolta e l’analisi di informazioni, la gestione di reti europee e l’elaborazione di pareri, raccomandazioni e progetti di atti a favore delle istituzioni<sup>193</sup>.

Le attività di raccolta, sintesi e diffusione di informazioni tecniche rappresentano le basi del funzionamento di molte agenzie attuali<sup>194</sup>. Oltre a rendere più efficienti ed “informate”, dal punto di vista tecnico, le decisioni della Commissione, tali mansioni permettono di conseguire, nella definizione e nell’attuazione delle politiche dell’Ue, un maggior grado di trasparenza nei confronti degli Stati membri e dei cittadini europei<sup>195</sup>. Esse rappresentano uno strumento volto a incrementare la comprensibilità dell’attività amministrativa dell’Unione, garantendo un maggiore controllo pubblico e configurando le agenzie come una sorta di “intermediari informativi” tra “l’ordinamento europeo regolatore” e la “realtà sociale regolata”.

La diffusione di dati e informazioni, in particolare, può avvenire con differenti modalità. Nella fase attuale, gli strumenti di *sharing* più utilizzati sono le banche dati e i

---

<sup>190</sup> *Supra* cap. I, par. 1.

<sup>191</sup> Considerando che le attività consultive rappresentano la funzione più tradizionale delle agenzie in Europa, il numero di agenzie decentrate che si occupano, in via principale, di queste mansioni è considerevole. Si tratta, infatti, di diciassette strutture: CEDEFOP, EUROPUND, EEA, ETF, EMCDDA, EU-OSHA, EUISS, EUSC, EFSA, EMSA, ENISA, ERA, ECDC, EIGE, FRA, EUROPOL e BEREC.

<sup>192</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 200; *infra* cap. I, par. 2.

<sup>193</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 273.

<sup>194</sup> Sui riferimenti normativi: si cfr. art. 6, par. 2 BEREC; l’art. 2 EUISS; l’art. 26, parr. 1 e 2 EASA e l’art. 8, par. 1, lett. g) e k) EBA, EIOPA, ESMA.

<sup>195</sup> Il principio di trasparenza nell’ordinamento europeo, invero, è espressamente garantito dall’art. 10, par. 3 TUE («Ogni cittadino ha diritto a partecipare alla vita democratica dell’Unione»), dall’art. 15, par. 1 TFUE («Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell’Unione operano nel modo più trasparente possibile») e dall’art. 42 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Ue («Qualsiasi cittadino dell’Unione o qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione»).

sistemi informativi, ovvero archivi digitali centralizzati in grado di elaborare una considerevole quantità di contenuti provenienti da varie fonti, sia nazionali che sovranazionali. Questi archivi sono basati su un sistema interattivo, tale da permettere aggiornamenti costanti. L'accesso si configura come differenziato, nel senso che alcune informazioni contenute sono di carattere pubblico, altre sono riservate a determinati soggetti<sup>196</sup>. Tra gli strumenti di *sharing* possono citarsi anche la gestione di portali *web* e di piattaforme interattive, sistemi che garantiscono un accesso alle informazioni più diretto e semplificato per i cittadini, nonché le conferenze di esperti (*workshops*), gli incontri periodici organizzati tra le agenzie europee, le autorità nazionali e gli *stakeholders* per promuovere confronti interdisciplinari in determinati settori e l'utilizzo di *report*, relazioni e documenti ufficiali<sup>197</sup>.

Per quanto riguarda le funzioni decisionali, la gestione e il coordinamento delle reti europee costituiscono una tematica di cui si è già parlato in precedenza<sup>198</sup>. Per completezza, è opportuno precisare che questi sistemi vengono qualificati dalla dottrina come strutture istituzionali stabili non aventi, però, né personalità giuridica né autonomia operativa<sup>199</sup>. Detto altrimenti, alcune agenzie dell'Ue possono adottare atti giuridici vincolanti di portata individuale su istanza di parte<sup>200</sup>. La possibilità di esercitare questa tipologia di poteri, come rileva Alberti, esisteva fin dagli inizi del fenomeno di *agencification*. Nello specifico, l'attribuzione di funzioni decisionali individuali alle prime agenzie costituite avveniva in maniera implicita: tali enti erano, in prevalenza, titolari, come si è in precedenza osservato, di compiti di carattere consultivo e le eventuali

---

<sup>196</sup> Si pensi al sistema informativo *CleanSeaNet*, gestito da EMSA, per il monitoraggio di fenomeni inquinanti nelle acque marine, oppure al *Long Range Identification and Tracking* (LRIT), gestito da EUROPOL, per finalità di contrasto a crimini compiuti in mare. In riferimento alle banche dati, si pensi al *Database ECDC*, nel quale sono raccolti i dati epidemiologici da tutti gli Stati membri.

<sup>197</sup> Si tratta di documenti tecnici contenenti la sintesi dei risultati raggiunti dalle agenzie nello svolgimento delle loro attività, insieme alle valutazioni di carattere tecnico. Tra i suddetti documenti, vi sono rapporti annuali o studi di settore. Si pensi, ad esempio, ad EFSA, la quale pubblica annualmente rapporti sullo stato della sicurezza degli alimenti in Europa, oppure ad EASA, in riferimento alla pubblicazione di relazioni sulle certificazioni aeronautiche e sugli *standard* di sicurezza aerea.

<sup>198</sup> *Supra* cap. I, par. 2.

<sup>199</sup> Cfr. W. WEISS, *op. cit.*, 2009, p. 7 e D. LEVI-FAUR, *Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space*, in *Journal of European Public Policy*, 18(6), 2011, p. 814.

<sup>200</sup> Si veda il Progetto di accordo interistituzionale, cit., parr. 7.2, lett. a) e 7.3, p. 5, del 2005, la Comunicazione “Inquadramento delle agenzie europee di regolazione”, cit., par. 4.2, p. 9, del 2002 e la Comunicazione “Il futuro delle agenzie europee”, cit., par. 2, p. 5, del 2008, dai quali emerge che alcune agenzie decentrate possono adottare «decisioni individuali che producono effetti giuridici vincolanti nei confronti di terzi».

decisioni vincolanti nei confronti di soggetti terzi venivano prese solo in casi di necessità legati allo «svolgimento di operazioni giuridiche connesse alla vita dell’agenzia stessa (gare d’appalto, gestione del personale, acquisto di beni o servizi)»<sup>201</sup>. Solo a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, in modo contestuale alla prima “ondata” vera e propria, sono state istituite agenzie cui è stata conferita, in maniera espressa, la piena titolarità di adottare vere e proprie decisioni nei confronti di specifici soggetti terzi. In altre parole, a partire da questa data, l’adozione di decisioni è divenuta un’attività rientrante nell’ambito degli obiettivi principali attribuiti dai mandati alle agenzie europee<sup>202</sup>.

Tra le agenzie titolari di poteri decisionali, che vanno a sommarsi ad altre competenze, possono citarsi le tre autorità europee di vigilanza finanziaria: ESMA<sup>203</sup>, EIOPA<sup>204</sup> e EBA<sup>205</sup>.

Si riportano tre ipotesi di esercizio di vere e proprie funzioni di *enforcement*. La prima riguarda casi di emergenza, ovvero «sviluppi negativi che possano seriamente compromettere il regolare funzionamento e l’integrità dei mercati finanziari o la stabilità generale o parziale del sistema finanziario dell’Unione»<sup>206</sup>. Una volta che il Consiglio adotti una decisione che determini l’esistenza di una situazione rientrante in questa definizione, le tre autorità sopracitate possono emanare decisioni indirizzate alle autorità nazionali competenti, affinché queste ultime provvedano all’attuazione delle «misure necessarie [...] per affrontare tali sviluppi». In caso di inadempimento, qualora le norme legislative europee pertinenti alla fattispecie siano direttamente applicabili, le autorità possono adottare una decisione nei confronti del singolo istituto finanziario.

La seconda ipotesi concerne, invece, la risoluzione di controversie tra autorità nazionali in ambito finanziario, bancario o assicurativo. Anche in questo caso si verifica la medesima dinamica: dopo un primo tentativo di conciliazione, se le autorità nazionali non adempiono al dettato della decisione vincolante, le ESAs possono adottare decisioni individuali nei confronti dei singoli enti finanziari<sup>207</sup>.

---

<sup>201</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., p. 199.

<sup>202</sup> *Supra* cap. 1, par. 1.1 (in merito all’istituzione di EMA e di EASA).

<sup>203</sup> Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, in *GU* L 331 del 15/12/2010, pp. 84-119.

<sup>204</sup> Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, in *GU* L 331 del 15/12/2010, pp. 48-83.

<sup>205</sup> Regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, in *GU* L 331 del 15/12/2010, pp. 12-47.

<sup>206</sup> Art. 18, parr. 3-5 EBA, EIOPA, ESMA.

<sup>207</sup> *Ibid.*, Art. 19, parr. 3-5.

Anche in riferimento alla terza ipotesi, inerente alla violazione del diritto dell’Unione da parte delle autorità dei singoli Stati membri, la procedura rimane la stessa<sup>208</sup>.

Un ulteriore esempio riguarda il caso del Comitato di Risoluzione Unico (c.d. *Single Resolution Board*, SRB)<sup>209</sup>.

SRB è l’agenzia europea responsabile della risoluzione delle crisi bancarie che interessano enti creditizi “significativi”<sup>210</sup> o gruppi bancari transfrontalieri, nel contesto dell’Unione bancaria europea<sup>211</sup>. In particolare, la sua funzione principale è quella di elaborare e adottare piani di risoluzione delle crisi, sulla base di una valutazione del rischio di dissesto operata dalla BCE. L’esecuzione di tali piani è subordinata, inoltre, a un potere di voto del Consiglio, su proposta della Commissione, in base a una valutazione della proporzionalità della misura<sup>212</sup>.

In questa sede, l’aspetto di maggior interesse è la possibilità, da parte di SRB, di adottare misure decisionali vincolanti in grado di incidere direttamente sui procedimenti di risoluzione bancari nazionali<sup>213</sup>. Tra queste, si annovera l’esercizio di veri e propri poteri sostitutivi nei confronti delle autorità di risoluzione degli Stati membri: in caso di inerzia di queste ultime, SRB può prendere decisioni vincolanti e direttamente applicabili nei confronti dei singoli enti creditizi, per garantire l’attuazione delle misure previste dal piano nazionale<sup>214</sup>.

---

<sup>208</sup> *Ibid.*, Art. 17, par. 6.

<sup>209</sup> Regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014, in *GUL* 225 del 30/07/2014, pp. 1-90.

<sup>210</sup> Art. 8, par. 1 SRB, che rimanda all’art. 6, parr. 4-5 Reg. (UE) n. 1024/2013 (SSM).

<sup>211</sup> L’Unione Bancaria Europea si fonda su tre pilastri fondamentali: il Regolamento (UE) n. 1024/2013 del Consiglio, che istituisce il Meccanismo di Vigilanza Unico (c.d. *Single Supervisory Mechanism*, SSM); il già citato Regolamento n. 806/2014, il quale, oltre all’istituzione di SRB, ha posto le basi per il Meccanismo di Risoluzione Unico (c.d. *Single Resolution Mechanism*, SRM) e il Sistema di Garanzia dei Depositi Europeo (c.d. *European Deposit Insurance Scheme*, EDIS), non entrato ancora in vigore (si veda la Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2015, che modifica il Reg. (UE) n. 806/2014 al fine di istituire un sistema europeo di assicurazione dei depositi, COM 2015 586).

<sup>212</sup> Cfr. il considerando n. 24 e l’art. 18 parr. 1, 5 e 7-8 SRB.

<sup>213</sup> Si vedano, per un’analisi più approfondita di queste misure: *ibid.*, art. 7, par. 2; art. 10, par. 10; artt. 11 e 12, par. 10 e artt. 65, par. 3 e 71.

<sup>214</sup> *Ibid.*, Art. 29, par. 2.

### 1.3. Le tendenze evolutive attuali: le funzioni di supervisione e quasi-regolazione (cenni)

Come in precedenza osservato, il sistema delle agenzie europee sta attraversando un processo evolutivo caratterizzato dalla comparsa di nuove tipologie di funzioni. Detto altrimenti, il mandato conferito a questi organismi, come sottolinea Tovo, risulta ampliato in maniera notevole sotto diversi profili<sup>215</sup>.

Le agenzie, quindi, vanno configurandosi come enti caratterizzati da una sempre maggiore complessità e problematicità in relazione all'equilibrio istituzionale dell'Ue, soprattutto per quanto riguarda l'ambito dell'esercizio dei c.d. nuovi poteri di *adjudication* e *rule making*.

Il termine *adjudication* viene utilizzato per richiamare il nucleo di poteri delle agenzie inerenti alla supervisione, alla vigilanza e all'*enforcement* delle regole stabilite in un determinato settore. I poteri di *adjudication*, nello specifico, comprenderebbero decisioni vincolanti, adottate in casi specifici e in riferimento a soggetti determinati<sup>216</sup>.

Con il termine *rule making*, invece, si intendono tutte quelle funzioni che risultano avere una valenza generale a livello regolatorio e normativo<sup>217</sup>.

La dottrina più recente ha evidenziato che l'ultima tipologia di poteri citata, come sarà ulteriormente approfondito nel corso della trattazione, non comprende più soltanto procedure formali per l'adozione di atti vincolanti, ma anche «*the quasi-regulatory powers of soft law and those supervisory tasks which may involve the exercise of the regulatory function*»<sup>218</sup>. In altri termini, la nozione di *rule making*, intesa come un insieme di procedimenti regolatori formali che dovrebbero essere, in base alla giurisprudenza *Meroni*, una prerogativa della Commissione europea, sta assumendo una portata più

---

<sup>215</sup> I profili di sviluppo individuati da Tovo riguardano, in particolare, il *quantum* e il *quomodo* del mandato conferito alle agenzie europee; C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 291.

<sup>216</sup> Come esempi di attività di *adjudication*, si prendano come riferimento i poteri decisionali che ESMA, EIOPA ed EBA possono esercitare, in presenza di specifiche condizioni, nei confronti delle autorità nazionali competenti e dei singoli operatori economici di settore (*supra* cap. II, par. 1.2).

<sup>217</sup> Un'analisi più approfondita di questa distinzione verrà svolta in sede di analisi dei “*quasi-regulatory powers*” (*infra* cap. III, par. 2).

<sup>218</sup> M. SIMONCINI, *Legal Boundaries of European Supervisory Authorities in the Financial Markets: Tensions in the Development of True Regulatory Agencies*, in *Yearbook of European Law*, 34(1), 2015, cit., p. 323.

ampia, risultando applicabile anche a determinate agenzie decentrate, in particolare alle ESAs<sup>219</sup>.

Come si vedrà in seguito, lo scenario dei poteri esercitabili da alcune agenzie si è arricchito con l'introduzione dei c.d. poteri di *quasi-regulation*, i quali, pur non essendo formalmente vincolanti, sono in grado di influenzare, in concreto, il comportamento dei soggetti destinatari.

Su queste particolari funzioni regolative, che rivestono un ruolo di fondamentale importanza per la presente trattazione, si ritornerà nel capitolo successivo<sup>220</sup>.

Oltre ai poteri appena richiamati, la nozione di *rule making* include anche determinati poteri di supervisione, laddove questi ultimi vengano esercitati in modo tale da produrre “effetti regolatori indiretti”. I poteri di vigilanza e supervisione, in particolare, si stanno diffondendo in maniera significativa, come si evince dal numero di agenzie che li esercitano, a partire dalla seconda “ondata” di agenzificazione.

In seguito alla crisi del 2008, la creazione del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria (c.d. *European System of Financial Supervision*, ESFS)<sup>221</sup> e la conseguente istituzione di EBA, EIOPA ed ESMA hanno contribuito a rendere le funzioni di supervisione, in special modo in ambito bancario, assicurativo e finanziario, una «pre-condizione per l'esercizio delle [...] competenze consultive e per il conferimento [...] di poteri decisionali emergenziali»<sup>222</sup> da parte delle agenzie decentrate.

In pratica, i poteri di controllo (e di regolazione) nei settori di riferimento non si configurano più come funzioni secondarie, strettamente connesse e incidentali alle funzioni esecutive, ma stanno assumendo, in modo graduale, il carattere di mansione principale per molte agenzie europee. Tra queste ultime, sono comprese EBA, EIOPA, ESMA e EASA le quali stanno acquisendo, sempre di più, poteri “quasi-regolatori”<sup>223</sup>.

Le istituzioni di ESFS e del Meccanismo di Vigilanza Unico (c.d. *Single Supervisory Mechanism*, SSM) rappresentano un vero e proprio accentramento della

---

<sup>219</sup> Si veda M. SIMONCINI, *The Delegation of Powers to EU Agencies After the Financial Crisis*, in *European Papers*, 6(3), 2021, pp. 1485–1503.

<sup>220</sup> *Infra* cap. III, par. 2.

<sup>221</sup> Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, relativo alla vigilanza microprudenziale del sistema finanziario nell'Unione europea, in *GUL* 331, pp. 1-11.

<sup>222</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, cit., p. 291.

<sup>223</sup> Si veda M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2021, pp. 1486-1488.

funzione di controllo finanziario a livello europeo<sup>224</sup>, una prerogativa che, prima degli sconvolgimenti finanziari globali del 2008, era demandata alle singole autorità degli Stati membri, nell'ottica di garantire un sistema di supervisione decentrata e rispettosa del principio di sussidiarietà<sup>225</sup>.

Il SSM, in particolare, è uno strumento che ha rafforzato, in maniera considerevole, le funzioni di vigilanza di EBA in materia bancaria. L'importanza che il menzionato meccanismo riveste all'interno del processo di armonizzazione normativa europea in tema di enti bancari tra gli Stati membri è determinata dal suo essere fondato su un modello di regole, prassi e *standard* tecnici che si applicano sia ai Paesi dell'Eurozona sia ai Paesi che cooperano con questi ultimi sulla base di accordi (ad esempio, Svezia e Polonia)<sup>226</sup>.

L'esercizio di funzioni di controllo da parte delle agenzie si riferisce, nella maggior parte dei casi, a situazioni in cui si tratta di garantire la corretta attuazione degli atti giuridici vincolanti dell'Ue in tutti gli Stati membri<sup>227</sup>.

In relazione ai soggetti supervisionati, essi comprendono non soltanto le autorità nazionali competenti, ma anche singoli soggetti privati<sup>228</sup>.

Le agenzie con funzioni di vigilanza e supervisione, inoltre, hanno a disposizione una serie di strumenti, più o meno incisivi, per garantire il concreto esercizio di questo potere. Tra questi spiccano le comunicazioni sugli esiti delle attività di controllo,

---

<sup>224</sup> Si parla, in proposito, di una “realtà integrata e interconnessa dei mercati finanziari europei”, e della capacità di ESFS di operare come “torre di controllo” del sistema finanziario europeo; cit. i considerando nn. 1 e 8 dei Regolamenti nn. 1093/2010, 1094/2010, 1095/2010.

<sup>225</sup> *Infra* cap. I, par. 2.1.

<sup>226</sup> Questo modello di armonizzazione, peraltro, è anche fonte di diverse problematiche. L'istituzione dell'Unione bancaria ha comportato una significativa trasformazione del sistema di vigilanza finanziaria europeo, introducendo un meccanismo di integrazione differenziata tra Paesi dell'Eurozona, Paesi che hanno accordi con questi ultimi e Paesi non aderenti. Tale integrazione, se da un lato ha garantito un controllo più centralizzato sulle banche significative attraverso il SSM, sotto l'egida della Banca Centrale Europea (BCE), dall'altro ha determinato una frammentazione della vigilanza. In particolare, EBA mantiene un ruolo di coordinamento tra le autorità nazionali di vigilanza, comprese quelle dei Paesi non aderenti all'Eurozona, evidenziando, così, una dualità operativa che rischia di compromettere l'armonizzazione normativa e la stabilità finanziaria complessiva (cfr. CRD IV). Le principali problematiche derivano dalla coesistenza di un regime di vigilanza unificato per i Paesi dell'Eurozona (BCE e SSM) e di un regime decentrato per i Paesi non aderenti, coordinato da EBA. Tale situazione porta a una disomogeneità nella supervisione bancaria, aggravata dalle differenze normative tra Paesi partecipanti e non partecipanti. Inoltre, sebbene il CRD IV abbia introdotto requisiti patrimoniali uniformi e standard prudenziali più stringenti, la sua applicazione concreta rimane in parte discrezionale, permettendo agli Stati membri di adottare interpretazioni meno rigorose.

<sup>227</sup> Si vedano: l'art. 6, parr. 6 e 8 ACER; gli artt. 10, par. 1, 24 e 55 EASA e l'art. 57, par. 1, lett. o) EMA.

<sup>228</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle imprese medio-grandi, agli istituti finanziari e alle società di investimento.

relazioni, orientamenti, pareri, indagini e vere e proprie ispezioni<sup>229</sup>.

Peraltro, come rileva Tovo, le funzioni di vigilanza delle agenzie decentrate non hanno sostituito *in toto* le prerogative di supervisione della politica europea da parte della Commissione, stabilite ai sensi dell'art. 17, par. 1 TUE, ma costituiscono ancora, nella pratica operativa, una modalità alternativa di esercizio di tali funzioni<sup>230</sup>.

Determinate agenzie affiancano, agli strumenti di supervisione già citati, alcuni poteri sanzionatori, creando degli efficaci sistemi di *enforcement* delle normative settoriali applicabili<sup>231</sup>.

È il caso del già citato SRB, il quale, tra le sue funzioni a carattere decisionale, ha la prerogativa di emanare sanzioni pecuniarie, con penalità di mora, agli enti creditizi che non si siano conformati alle sue decisioni, o che non si siano sottoposti alle sue ispezioni o indagini<sup>232</sup>.

Quanto ai poteri di quasi-regolazione, si tratta della funzione più rilevante e innovativa conferita alle agenzie decentrate europee.

Volendo introdurre brevemente questa tematica, la prima problematica da affrontare (tipica, tra l'altro, di diversi argomenti inerenti all'oggetto di questa trattazione) è quella di individuare i confini precisi della nozione di “regolamentazione” all'interno dell'ordinamento europeo<sup>233</sup>. Peraltro, sia nel diritto primario che in quello derivato dell'Unione, manca un riferimento univoco, in grado di definire il potere in esame senza creare incertezze interpretative<sup>234</sup>. Le funzioni regolative, in altre parole, presentano un carattere atipico e non hanno «confini e statuto ben definiti, assumendo di volta in volta portata sostanziale, procedurale o istituzionale»<sup>235</sup>.

Per tale motivo, l'approccio iniziale da seguire per pervenire, seppur in maniera indiretta, a una definizione di questa tipologia di poteri, consiste nell'analisi e

---

<sup>229</sup> Si vedano, a titolo di esempio, gli artt. 17, par. 2, lett. d), 24, parr. 1 e 2 e 55 EASA.

<sup>230</sup> L'art. 17, par. 1 TFUE recita: «La Commissione [...] vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati» e «sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di Giustizia dell'Unione europea».

<sup>231</sup> Si sono già citati alcuni esempi di attività di *enforcement*, in riferimento a EBA, EIOPA e ESMA (*supra* cap. II, par. 1.2).

<sup>232</sup> Si vedano il considerando 95 e gli artt. 35-39 SRB.

<sup>233</sup> In questa sede, la trattazione del tema delle attività di regolamentazione delle agenzie si articolerà in due parti. La prima riguarderà l'analisi del concetto di “regolamentazione” nel contesto dell'Ue; la seconda (*infra* cap. III, par. 2.1) l'esame delle funzioni implicite di *soft law* e *quasi-regulation*.

<sup>234</sup> Nel titolo III TUE, relativo alla ripartizione delle competenze tra le istituzioni dell'Ue, infatti, manca un riferimento espresso ai poteri di regolamentazione.

<sup>235</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, cit., p. 296.

interpretazione delle varie fonti normative europee che richiamano il concetto di *regulation*. Si riporteranno, dunque, gli esempi di norme proposti da Tovo<sup>236</sup>.

Si considerino, *in primis*, le legislazioni di diritto derivato nel settore energetico, delle telecomunicazioni e del trasporto ferroviario, le quali richiamano un concetto di regolamentazione che comprende funzioni del tutto eterogenee, quali compiti consultivi, sanzionatori, normativi e di vigilanza<sup>237</sup>.

Si pensi, inoltre, alle “norme tecniche di regolamentazione” del settore finanziario europeo, dove per “attività regolamentari” si intende l’esercizio di atti delegati.

Una norma rilevante ai fini di quest’analisi è, poi, l’attuale art. 95, par. 3, TFUE. Esso contiene una nozione di regolamentazione che richiama una procedura atipica, finalizzata all’adozione di decisioni nel quadro regolatorio stabilito a monte<sup>238</sup>.

Prima dell’adozione del Trattato di Lisbona, con riferimento all’abolito sistema di comitatologia<sup>239</sup>, per “procedura di regolamentazione” si intendeva una modalità di adozione di atti esecutivi di portata generale, strumentali per l’applicazione di atti legislativi o utilizzati per modificare o integrare elementi non essenziali di questi ultimi.

Sulla base delle suddette interpretazioni letterali, relative a riferimenti normativi di diritto primario e derivato europeo, si può richiamare la conclusione fornita da Tovo: «[...] ai fini del diritto dell’Unione europea, per funzione di regolamentazione deve intendersi il potere di adottare atti non legislativi, giuridicamente vincolanti e dotati di portata generale»<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup> *Ibid.*, pp. 296-298.

<sup>237</sup> Si veda, come esempio, l’art. 2, lett. g), Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUL* 108 del 24/04/2002, pp. 33-50, sulla definizione di “autorità nazionale di regolamentazione”.

<sup>238</sup> L’art. 95, par. 3 TFUE recita: «Il Consiglio stabilisce, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, una regolamentazione intesa a garantire l’attuazione delle disposizioni del paragrafo 1. Esso può prendere, in particolare, le decisioni necessarie a permettere alle istituzioni dell’Unione di controllare l’osservanza della norma enunciata dal paragrafo 1 e ad assicurarne l’intero beneficio agli utenti». La portata generale della regolamentazione, richiamata dal par. 3, si ricava dall’analisi combinata con il successivo par. 4: «La Commissione, di sua iniziativa o a richiesta di uno Stato membro, esamina i casi di discriminazioni contemplati dal paragrafo 1 e, dopo aver consultato ogni Stato membro interessato, prende le necessarie decisioni, nel quadro della regolamentazione stabilita conformemente alle disposizioni del paragrafo 3».

<sup>239</sup> Ci si riferisce a un sistema di comitati composti da rappresentanti degli Stati membri, istituiti per assistere la Commissione europea nell’attuazione della legislazione dell’UE (Decisione 1999/468/CE del Consiglio). Questi comitati garantivano che la Commissione esercitasse i suoi poteri di esecuzione sotto il controllo degli Stati membri. Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il sistema di comitatologia è stato superato, in modo progressivo, dal meccanismo degli atti delegati (art. 290 TFUE) e degli atti di esecuzione (art. 291 TFUE). In riferimento a tale tematica, si cfr. gli artt. 2, par. 1, lett. b) e 2, 5 e 5-bis della Decisione 1999/468/CE.

<sup>240</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, cit., p. 300.

Tra le caratteristiche appena delineate, la natura “non legislativa” e la “portata generale” delle funzioni di regolamentazione sono state individuate, sulla scia di numerosi dibattiti dottrinali<sup>241</sup>, anche dalla giurisprudenza della CGUE con la nota sentenza *Inuit*<sup>242</sup>, corredata dalle Conclusioni dell’Avvocato generale Kokott<sup>243</sup>.

L’analisi della suddetta pronuncia, ad avviso di chi scrive, è di fondamentale importanza per comprendere la posizione e le funzioni degli atti di regolamentazione nell’ordinamento europeo e le modalità con cui questa tipologia di poteri “dovrebbe” essere esercitata non solo dalla Commissione, ma anche dalle agenzie decentrate, nell’ambito del loro mandato e dei limiti giurisprudenziali ad esse imposti.

### **1.3.1. (Segue) L’inquadramento degli “atti regolamentari”: il caso *Inuit* a confronto con la nuova visione di *regulation* nel diritto amministrativo europeo**

La causa in esame riguarda la questione di legittimità del Regolamento (CE) n. 1007/2009 sul commercio di prodotti derivati dalla foca. In particolare, alcune comunità *Inuit* e altre associazioni, per il timore di subire danni commerciali dai limiti imposti all’esportazione di questi beni, hanno proposto appello dinanzi alla Corte di Giustizia dell’Ue per l’annullamento della suddetta normativa, in quanto, in primo grado, il ricorso era stato dichiarato irricevibile<sup>244</sup>.

Seguendo il ragionamento della Corte, occorre prendere le mosse dall’art. 263, par. 4 TFUE, come riformato dal Trattato di Lisbona del 2009, il quale stabilisce che «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano

---

<sup>241</sup> In proposito, si cfr. L. CALZOLARI, *La nozione di “atti regolamentari” ex art. 263 quarto comma TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 17(3), 2012, pp. 524-532 e 539; K. LENAERTS, *Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l’Union*, in *Cahiers de droit européen*, 45(6), 2009, pp. 725 ss e, più recentemente, P. A. VAN MALLEGHEM e N. BAESEN, *Before the Law Stands a Gatekeeper-Or, What Is a “Regulatory Act” in Article 263 (4) TFEU? Inuit Tapiriit Kanatami: Case C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Parliament and Council, Judgement of the Court of Justice (Grand Chamber) of 3 October 2013*, in *Common Market Law Review*, 51(4), 2014.

<sup>242</sup> Corte di Giustizia dell’Unione europea, 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, C-583/11, ECLI:EU:C:2013:625.

<sup>243</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale J. KOKOTT, 2013, nella causa *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, C-583/11, ECLI:EU:C:2013:21.

<sup>244</sup> Tribunale dell’Unione europea, 2010, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, T-18/10, ECLI:EU:T:2010:172.

direttamente e individualmente e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione»<sup>245</sup>.

La norma in esame, come esplicato nella sentenza, opererebbe una distinzione, in riferimento alle condizioni di ricorso, tra “atti” e “atti regolamentari”<sup>246</sup>. A partire da questa base normativa, si precisa che i primi sono adottati mediante le procedure legislative tipiche previste dal TFUE, ovvero la procedura legislativa ordinaria e quella speciale, le quali coinvolgono il Parlamento europeo e il Consiglio in maniera differente<sup>247</sup>.

La nozione di “atti”, inoltre, è caratterizzata da una notevole ampiezza, comprendendo tutti gli atti giuridici dell’Unione, sia quelli aventi natura legislativa o non legislativa sia quelli a portata generale o individuale.

Per gli “atti regolamentari”, invece, i giudici di Lussemburgo hanno individuato una nozione più ristretta. In particolare, riguardo a quest’ultima nozione, risulta dall’articolo 263, quarto comma, terza parte di frase, TFUE che essa ha una portata più limitata rispetto a quella di “atti” utilizzata all’articolo 263, quarto comma, prima e seconda parte di frase, TFUE al fine di qualificare gli altri tipi di provvedimenti di cui le persone fisiche e giuridiche possono chiedere l’annullamento.

La prima delle due nozioni non può, come correttamente dichiarato dal Tribunale al punto 43 dell’ordinanza impugnata, includere tutti gli atti di portata generale, ma riguarda una categoria più ristretta degli atti di questa natura. L’adozione di un’interpretazione contraria equivarrebbe a privare di senso la distinzione tra “atti” e “atti regolamentari” delineata dalla seconda e dalla terza parte di frase dell’articolo 263, quarto comma, TFUE<sup>248</sup>.

In altre parole, gli “atti regolamentari” dovrebbero essere qualificati, a detta dei giudici della CGUE, come misure distinte dagli “atti” legislativi veri e propri.

I primi, in particolare, si riferiscono soltanto a un numero indefinito e astratto di persone e fattispecie. Oltre alla portata esclusivamente generale, essi andrebbero

---

<sup>245</sup> Con il Trattato di Lisbona, infatti, è stata aggiunta una terza frase al par. 4 dell’articolo in esame, in riferimento alla possibilità di proporre ricorso, in forma semplificata, anche contro gli “atti regolamentari” dell’Unione. Si veda, in particolare, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, 2013, C-583/11, punto 57.

<sup>246</sup> *Ibid.*, punto 39.

<sup>247</sup> *Ibidem*.

<sup>248</sup> *Ibid.*, punto 58.

considerati come misure non aventi carattere legislativo, alla luce della loro adozione mediante procedure *sui generis*, più semplici e meno formali rispetto a quelle tipiche già citate. Queste procedure coinvolgono soltanto la Commissione europea, la quale si trova, spesso, ad operare tramite l'adozione di atti delegati e atti di esecuzione<sup>249</sup>.

Seguendo il ragionamento della Corte, tra l'altro condiviso dall'Avvocato generale Kokott nella stesura delle sue Conclusioni, si può, dunque, affermare che la nozione di “atti regolamentari”, ai sensi della più recente giurisprudenza europea, comprende tutte quelle misure aventi “portata generale”, “natura esclusivamente non legislativa” e adottate, quindi, “mediante procedure diverse da quelle stabilite ai sensi dell'art. 289 TFUE”. Motivo per il quale, nell'ambito di questa tipologia di poteri, potrebbero essere ricondotti gli atti delegati e gli atti di esecuzione a carattere generale adottati dalla Commissione, ai sensi degli artt. 290 e 291 TFUE<sup>250</sup>.

La Corte di Giustizia, con la pronuncia sul caso *Inuit*, si è espressa chiaramente sulle differenze tra “atti” e “atti regolamentari”. Ciò per due ordini di ragioni.

In primo luogo, i ricorrenti, tra i motivi a sostegno della loro impugnazione, deducevano l'errata interpretazione dell'art. 263, par. 4 TFUE da parte del Tribunale dell'Ue, in particolare per l'esclusione degli atti legislativi, quali il regolamento controverso, dalla nozione di “atti regolamentari”<sup>251</sup>, in ragione delle motivazioni in precedenza esposte. In altre parole, attraverso il ricorso, si è cercato di impugnare il Regolamento (CE) n. 1007/2009 in qualità di atto regolamentare. Questo perché, mentre per gli “atti” le condizioni di impugnazione, stabilite dall'art. 263, par. 4 TFUE, sono difficili da riscontrare nei casi pratici (nello specifico, essi devono riguardare la persona fisica o giuridica “direttamente e individualmente”), per gli “atti regolamentari” il ricorso risulta semplificato, dovendosi dimostrare soltanto il collegamento diretto con il soggetto destinatario e la mera assenza di misure di esecuzione.

Nella fattispecie in esame, peraltro, il regolamento impugnato è stato adottato tramite una procedura legislativa ordinaria, ai sensi dell'art. 294 TFUE, non risultando quindi, per sua natura, un “atto non legislativo a carattere regolamentare”; ciò ha portato al respingimento del primo motivo di ricorso.

---

<sup>249</sup> Sulla distinzione tra atti delegati e atti di esecuzione, si cfr. gli artt. 290 e 291 TFUE.

<sup>250</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale J. KOKOTT nella causa *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, C-583/11, 2013, parr. 54 e 56.

<sup>251</sup> *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, 2013, C-583/11, punto 31.

Secondo l’opinione dell’Avvocato generale Kokott, l’interpretazione restrittiva della nozione di “atti regolamentari”, proposta dai giudici di Lussemburgo, è necessaria per impedire ai soggetti destinatari di una misura di effettuare ricorsi indiscriminati: se gli atti legislativi fossero ricompresi nella nozione di atti di regolamentazione, allora ai primi si applicherebbero le stesse condizioni semplificate di ricorso previste per i secondi.

L’ipotesi descritta porterebbe, secondo Kokott, a una grave instabilità delle decisioni politiche europee, in quanto si amplierebbero eccessivamente le possibilità di ricorso avverso gli atti adottati dal Parlamento e dal Consiglio tramite le procedure legislative tipiche<sup>252</sup>.

In secondo luogo, ad avviso di chi scrive, la distinzione operata tra atti regolativi e atti legislativi risulta rilevante anche nel contesto della delega di poteri alle agenzie decentrate europee. Come visto in precedenza, infatti, la funzione di *quasi-regulation* rappresenta una delle principali tendenze evolutive nell’ambito dei poteri esercitati dalle agenzie in Europa.

La nozione di *regulation*, peraltro, non va confusa con l’ambito della discrezionalità politica. Come più volte sottolineato, infatti, nel quadro istituzionale europeo le agenzie non possono operare scelte di carattere politico, riservate alle istituzioni ai sensi dei Trattati e dei limiti alla delega di poteri stabiliti dalla dottrina *Meroni*.

Le funzioni di quasi-regolazione esercitate dalle agenzie, dunque, alla luce della giurisprudenza *Inuit* e *Meroni*, dovrebbero riguardare soltanto misure di carattere tecnico e attuativo, non aventi natura legislativa.

In realtà, come si è già accennato in precedenza, la regolazione operata dalle agenzie europee sta assumendo confini sempre più sfumati rispetto alla funzione normativa<sup>253</sup>. Le già richiamate funzioni di *quasi-regulation*, infatti, appaiono, in maniera evidente, come attività regolative aventi un impatto concreto sui soggetti destinatari simile (se non del tutto uguale) a quello degli atti legislativi veri e propri.

Sorgono, quindi, le seguenti domande: alla luce dell’evoluzione della funzione regolativa delle agenzie decentrate, i confini della nozione di “atti regolamentari”,

---

<sup>252</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale J. KOKOTT, 2013, nella causa *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, C-583/11, punto 50.

<sup>253</sup> *Supra* cap. II, par. 1.3.

delineati dalla sentenza *Inuit* più di dieci anni fa, sono ancora adeguati in riferimento alla situazione attuale? E come può questo indubbio ampliamento del concetto di regolamentazione europea, da “mera attività tecnica e di attuazione delle norme” ad attività c.d. “quasi-normativa”, conciliarsi con l’equilibrio interistituzionale stabilito dai Trattati e con i principi posti dalla sentenza *Meroni*<sup>254</sup>?

## 2. Agenzie europee e *accountability*: un’introduzione

Il tema dell’*accountability* delle agenzie decentrate europee è di fondamentale importanza per la presente trattazione. L’argomento, ad avviso di chi scrive, è cruciale, soprattutto, ai fini di una possibile revisione della modalità, del contenuto e dei limiti giurisprudenziali inerenti alla delega di poteri alle agenzie dell’Unione.

Anche in questo caso, delineare con precisione le tipologie e le caratteristiche dei controlli riguardanti questi organismi richiede un’attenta e approfondita analisi.

In primo luogo, è necessario considerare due “basi” principali su cui fondare le successive ricostruzioni e argomentazioni. La prima servirà a fornire, in linea generale, una tassonomia delle modalità di controllo esistenti, nell’ottica di agevolare l’analisi della tematica in questione. La seconda, ovvero l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rappresenta uno “spartiacque” tra due approcci diversi al processo di agenzificazione da parte della giurisprudenza europea e verrà richiamata quando si esaminerà l’evoluzione dei sistemi di controllo giurisdizionale e interno<sup>255</sup>.

Con riguardo alla prima “base”, si fa riferimento, ancora una volta, ai primi documenti d’indirizzo sulle agenzie della Commissione e del Parlamento europeo<sup>256</sup>. Essi individuano tre categorie principali di *accountability* delle agenzie decentrate europee: giurisdizionale, interna (o amministrativa) e politica.

---

<sup>254</sup> Il principio di attribuzione è richiamato dall’art. 5 TUE, che recita «la delimitazione delle competenze dell’Unione si fonda sul principio di attribuzione. L’esercizio delle competenze dell’Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità» e continua affermando che «in virtù del principio di attribuzione, l’Unione dispone soltanto delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Ogni competenza non attribuita all’Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri».

<sup>255</sup> *Infra* cap. II, parr. 2.1.2. e 2.3.

<sup>256</sup> In particolare, alla Comunicazione sull’inquadramento delle agenzie europee di regolazione del 2002, par. 4.3, p. 13.

## 2.1. Il controllo giurisdizionale

Prima della riforma operata dal Trattato di Lisbona, gli atti istitutivi di talune agenzie decentrate facevano riferimento a modalità di controllo di natura diversa da quella meramente giurisdizionale. Questo significa che, ancor prima di una previsione giuridica espressa di diritto primario, si avvertiva l'esigenza di prevedere dei meccanismi di supervisione che fossero in grado di colmare il “vuoto normativo” di quel periodo e garantire un livello minimo di tutela ai cittadini e alle imprese nei confronti degli atti delle agenzie aventi efficacia decisionale.

Questi controlli, quindi, risultano essere ”pre-esistenti” ai primi tentativi di formalizzare una tutela giurisdizionale vera e propria nei confronti dell'esercizio di poteri da parte delle agenzie.

Si sottolinea, inoltre, che ancora oggi i meccanismi di supervisione suddetti «continuano a influenzare quest'ultima (la tutela giurisdizionale), integrando e completando il quadro degli strumenti di controllo degli organismi in esame».

Prima delle modifiche formali a livello di trattati, esistevano diversi strumenti di diritto derivato in materia di controlli. Si possono citare, tra i più rilevanti, il c.d. appello amministrativo, il ricorso diretto alla Corte di Giustizia dell'Ue, l'imputazione degli atti delle agenzie alla Commissione ed il controllo prodromico di legittimità delle commissioni di ricorso<sup>257</sup>.

Pertanto, l'analisi inerente al controllo giurisdizionale sui poteri delle agenzie decentrate prenderà avvio dall'esame degli strumenti predetti, per poi incentrarsi sulle riforme *in primis* operate dalla giurisprudenza e poi codificate dal Trattato di Lisbona.

Infine, si analizzeranno le problematiche e carenze attuali del sistema di controllo tracciato dal diritto primario.

### 2.1.1. Gli strumenti di controllo prima del Trattato di Lisbona

L'appello amministrativo si configura come una forma di tutela preventiva rispetto all'azione dinanzi alla Corte di Giustizia e consiste in un primo ricorso da sottoporre al vaglio della Commissione europea. Tale meccanismo presuppone «una posizione di sovraordinazione della Commissione rispetto all'agenzia che ha emanato l'atto

---

<sup>257</sup> Sulle commissioni di ricorso, si veda *infra* cap. II, par. 2.3.

contestato»<sup>258</sup>, motivo per cui potrebbe essere assimilato alla tipologia dei ricorsi gerarchici.

Secondo diversi autori, tra i quali De Lucia, il riferimento normativo cui è riconducibile il sistema suddetto è l'art. 298 TFUE<sup>259</sup>. Quest'ultimo prevede, al comma 1, che «nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente». In altre parole, l'art. 298 TFUE prevede che, nell'espletamento delle loro funzioni, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione debbano basarsi su un'organizzazione incentrata sul principio di buona amministrazione.

In questo contesto, l'appello amministrativo si configura come uno strumento che permette ai soggetti interessati di ottenere una rivalutazione della decisione amministrativa da parte di un organo considerato gerarchicamente superiore, ovvero la Commissione<sup>260</sup>.

L'art. 298 TFUE, promuovendo un'amministrazione orientata all'efficienza dei procedimenti, favorisce l'utilizzo del meccanismo di ricorso in esame quale “fase precontenziosa”, non avente natura giurisdizionale. Ciò permette di evitare il ricorso immediato alla CGUE, alleggerendo il carico di lavoro dei giudici di Lussemburgo e promuovendo risoluzioni più rapide ed efficaci con riguardo alle decisioni delle agenzie decentrate.

Nel suo studio, De Lucia individua due “varianti” attraverso le quali la Commissione esercita il proprio potere di controllo, in sede di appello amministrativo, sulle decisioni delle agenzie i cui atti istitutivi prevedono il ricorso a tale meccanismo<sup>261</sup>.

In primo luogo, vi è la possibilità di esercitare un controllo d'ufficio, attraverso il quale la Commissione agisce in maniera autonoma, intervenendo in modo diretto. Questa prima variante riflette, secondo l'analisi di De Lucia, una funzione di *implementation*. A detta dell'autore, «nell'*implementation*, l'accento è posto sulla tutela dell'interesse pubblico, mentre nell'*adjudication* (che include anche l'attività giudiziaria) sulla

---

<sup>258</sup> L. DE LUCIA, *I ricorsi amministrativi nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 2013, cit., p. 355. Si veda, inoltre, M. FROMONT, *Droit administratif des États européens*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2006, cap. III.

<sup>259</sup> *Ibid.*, p. 335. Si veda, inoltre, J. SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 18(2), 2012, pp. 285 ss.

<sup>260</sup> Si tratta di una modalità di controllo prevista da solo sei agenzie: si vedano gli artt. 18 CEDEFOP, 44 CPVO, 28 ECDC, 22 EUROFUND, 22 EU-OSHA e 122 OHIM.

<sup>261</sup> L. DE LUCIA, *op. cit.*, 2013, pp. 357-359.

protezione dei diritti»<sup>262</sup>. In pratica, la distinzione tra le due attività richiamate nella citazione di De Lucia consiste nel fatto che la funzione di *implementation* si configura come un’attività volta, in prevalenza, alla tutela degli obiettivi di carattere pubblico. La funzione di *adjudication*, invece, si concentra sulla corretta esecuzione delle decisioni amministrative piuttosto che sulla salvaguardia dei diritti individuali.

In particolare, De Lucia osserva che l’*implementation* non implica l’adozione di un provvedimento con finalità di carattere quasi-giurisdizionale. Al contrario, essa si configura come una “prosecuzione” del procedimento amministrativo originario. L’autore cita, a titolo di esempio, il meccanismo dell’*internal review*, che rappresenta una manifestazione tipica dell’*implementation* «dato che costituisce un sistema mediante il quale l’amministrazione riesamina il proprio operato senza mutare la natura del procedimento stesso. L’accento, dunque, non cade sulla tutela dei diritti soggettivi, bensì sulla correttezza ed efficienza dell’azione amministrativa»<sup>263</sup>.

La funzione di *adjudication*, invece, non è esclusivamente giurisdizionale, ma riveste una natura paragiurisdizionale. Essa si attiva, in misura prevalente, su istanza di parte e ha, come finalità principale, la tutela dei diritti dei soggetti coinvolti. Nell’*adjudication*, l’amministrazione assume un ruolo simile a quello di un organo giudiziario, in quanto valuta la legittimità dell’atto e può decidere di annullarlo qualora ne rilevi l’illegittimità. Pertanto, l’*adjudication* si configura come un procedimento di tipo decisorio, volto a stabilire se l’atto impugnato in un caso specifico sia conforme alle norme vigenti.

La seconda “variante”, individuata da De Lucia, consiste, invece, in una modalità di controllo della Commissione su istanza di parte. La Commissione interviene solo su espressa richiesta di un soggetto, privato o pubblico, e ha soltanto il potere di annullare l’atto oggetto del ricorso, senza poter richiedere modifiche specifiche.

Per questi motivi, la seconda modalità riflette un approccio più vicino alla sfera dell’*adjudication*, in cui la Commissione funge più da “organo di controllo legale” che da autorità esecutiva sovraordinata.

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la distinzione tra le procedure di *implementation* e *adjudication*, nell’ambito dell’appello amministrativo, non è sempre di

---

<sup>262</sup> *Ibid.*, cit., p. 331.

<sup>263</sup> *Ibidem*.

facile applicazione. Infatti, gli atti istitutivi delle agenzie che prevedono tale meccanismo non specificano, in maniera chiara, quale dei due modelli il ricorso debba, di volta in volta, seguire. Tuttavia, a prescindere dalla difficoltà di stabilire se l'appello amministrativo debba essere qualificato come attività di *implementation* amministrativa o come funzione paragiurisdizionale – una distinzione che assumerà notevole importanza quando si analizzeranno i sistemi di controllo interni – il modello appena esaminato, pur non essendo stato ancora formalmente eliminato, è ormai caduto in disuso.

In materia di controlli, il Trattato di Lisbona ha avuto un impatto rilevante, dato che ha previsto la possibilità di impugnare direttamente gli atti delle agenzie europee davanti al giudice comunitario. Questo ha ridotto, se non del tutto eliminato, la necessità di adire in via preliminare la Commissione, rendendo superfluo il controllo gerarchico da parte di quest'ultima<sup>264</sup>.

Va, altresì, evidenziato che, oggi, il rapporto di tipo gerarchico tra Commissione europea e agenzie decentrate sembra attenuarsi, considerando la tendenza di queste ultime ad ampliare i margini della loro autonomia funzionale ed istituzionale<sup>265</sup>. Alla luce di questo dato di fatto, quindi, è la *ratio* stessa dell'appello amministrativo a venir meno.

La Commissione, inoltre, si mostrava piuttosto riluttante nell'esercitare la propria competenza in sede di appello amministrativo, preferendo delegare le prerogative di controllo alle commissioni di ricorso interne delle singole agenzie.

In altri casi, riguardanti settori ad alto rischio e caratterizzati da poteri agenziali più incisivi, gli atti istitutivi di talune agenzie decentrate prevedevano, in modo espresso, la possibilità di adire, in via diretta ed eccezionale, la CGUE per censurare atti o comportamenti ritenuti illegittimi<sup>266</sup>. Questo strumento di controllo, in altre parole, prefigurava la riforma a livello pattizio operata con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>267</sup>.

La prassi, peraltro, ha evidenziato che, laddove le norme statutarie delle agenzie ammettevano questa modalità di ricorso diretto alla CGUE, tale facoltà era circoscritta

---

<sup>264</sup> Si veda, in proposito, K. LENERTS, *Regulating the Regulatory Process: 'Delegation of Powers' in the European Community*, in *European Law Review*, 18(1), 1993, pp. 355 e 357.

<sup>265</sup> *Supra* cap. I, par. 3.2.

<sup>266</sup> Si vedano: gli artt. 22 EMCDDA; 73 bis EMA; 27, par. 3 FRA.

<sup>267</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 207.

agli atti previsti, nello specifico, da queste ultime, escludendo un'interpretazione estensiva che ampliasse l'oggetto del controllo giurisdizionale<sup>268</sup>.

Da ultimo, occorre evidenziare il tentativo di imputare gli atti vincolanti adottati dalle agenzie decentrate alla Commissione europea.

La ragione di questa chiamata in causa risiedeva nella necessità di superare i limiti inerenti alla legittimazione ad agire dinanzi alla Corte di Giustizia avverso gli atti adottati dalle agenzie con funzioni esecutive. I giudici di Lussemburgo, infatti, si basavano su un'interpretazione strettamente letterale delle disposizioni dei Trattati, sostenendo che solo gli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione potevano essere oggetto di ricorso diretto davanti alla Corte<sup>269</sup>.

Tale orientamento restrittivo emerge, in maniera chiara, nella causa *Keeling*<sup>270</sup> e nella più recente pronuncia *Eurojust*<sup>271</sup>, nelle quali la Corte ha dichiarato irricevibili i ricorsi per annullamento presentati contro atti decisionali emanati, rispettivamente, da OHIM (l'attuale EUIPO)<sup>272</sup> ed EUROJUST.

È evidente che la giurisprudenza appena esaminata creava il rischio di un “vuoto” di tutela, poiché alcuni regolamenti istitutivi di determinate agenzie europee non prevedevano, come modalità di controllo, né l'appello amministrativo né il ricorso diretto alla Corte di Giustizia. In questi casi, quindi, gli atti vincolanti delle agenzie decentrate avrebbero rischiato di rimanere sprovvisti di controllo (giurisdizionale e non), ad eccezione di quello di natura amministrativa offerto dalle commissioni di ricorso interne e della possibilità di esporre denuncia al Mediatore europeo<sup>273</sup>.

---

<sup>268</sup> Due eccezioni sono rappresentate dagli artt. 22 ECMDDA e 27, par. 3 FRA, nei quali è prevista un'ipotesi generica di ricorso diretto alla CGUE.

<sup>269</sup> In particolare, le agenzie non venivano menzionate né nell'art. 4 TCE né nell'art. 173, par. 1 TCE, motivo per cui non avrebbero potuto essere considerate, dai giudici, istituzioni, organi o organismi dell'ordinamento comunitario.

<sup>270</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, 1998, *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Terence Keck Keeling*, C-403/97, ECLI:EU:C:1998:297.

<sup>271</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, 2005, *Regno di Spagna contro Eurojust*, C-160/03, ECLI:EU:C:2005:168. Si noti, peraltro, che il ragionamento seguito dall'Avvocato generale Poiates Maduro, nelle sue conclusioni inerenti al caso citato, risultava essere già molto simile a quello che verrà seguito dai giudici nella successiva sentenza *Sogelma*. Si vedano: Conclusioni dell'Avvocato generale L. M. POIARES MADURO, 2004, C-160/03, *Regno di Spagna contro Eurojust*, ECLI:EU:C:2004:563.

<sup>272</sup> Regolamento (UE) 2015/2424 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2015, che modifica il regolamento (CE) n. 207/2009 sul marchio comunitario e abroga i regolamenti (CE) n. 2868/95 e n. 216/96 della Commissione, in GUUE L 341 del 24/12/2015, pp. 21 ss.

<sup>273</sup> *Infra* cap. II, par. 2.3.1.

Al fine di individuare una soluzione al suddetto problema, a partire dalla nota sentenza *S.N.U.P.A.T.*<sup>274</sup>, la CGUE apriva la strada alla possibilità di attribuire gli atti delle agenzie alla Commissione europea. In particolare, l'allora Corte CECA dichiarava ammissibile un ricorso contro l'Alta Autorità, riguardante una lettera di notifica emanata dalla Cassa di perequazione del rottame importato.

Secondo la giurisprudenza della Corte, le decisioni della Cassa – assunte nella forma di lettere di notifica – non avrebbero potuto essere impugnate, in quanto non si trattava di un ente qualificato come istituzione, organo o organismo della Comunità. Peraltro, il ragionamento seguito dai giudici aveva messo in luce la stretta dipendenza dell'organismo citato dalle direttive dell'Alta Autorità, data la sua limitata discrezionalità decisionale. Per questo motivo la Corte decideva di attribuire, seppur in maniera indiretta, la lettera di notifica in questione all'allora organo esecutivo<sup>275</sup>.

Successivamente, la giurisprudenza comunitaria ha esteso il principio elaborato con la sentenza *S.N.U.P.A.T.* anche agli atti con rilievo esterno delle agenzie decentrate<sup>276</sup>. Ci si riferisce, in particolare, alle due cause *Thomae c. Commissione*<sup>277</sup> e *Schering-Plough c. Commissione*<sup>278</sup>.

In riferimento alla prima, la questione riguardava l'impugnazione di una decisione di EMA relativa alla modifica della denominazione di un farmaco. Nel caso in esame, il ricorrente aveva proposto ricorso contro la Commissione, motivo per cui il Tribunale di primo grado, richiamando la giurisprudenza *S.N.U.P.A.T.*, ha dichiarato ammissibile l'azione intentata.

Per quanto riguarda la seconda causa, anch'essa avente ad oggetto una decisione di EMA, il ricorrente aveva proposto ricorso non solo contro la Commissione, ma anche contro l'agenzia stessa; per questa ragione, il Tribunale ha reputato l'azione

---

<sup>274</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, 1959, *Société nationale des usines Renault e Société nationale des usines Renault c. Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, C-32/58 e C-33/58, ECLI:EU:C:1959:31.

<sup>275</sup> In particolare, l'allora Corte CECA affermava che l'organismo in questione derivasse «ogni suo potere da quest'ultima (l'Alta Autorità)», e che tutte le sue decisioni dovessero essere «considerate alla stregua delle decisioni dell'Alta Autorità». Si veda *S.N.U.P.A.T. c. Alta autorità*, 1959, cit., pp. 292-293.

<sup>276</sup> Si veda R. H. LAUWAARS, *Auxiliary Organs and Agencies in the EEC*, in *Common Market Law Review*, 16(3), 1979, p. 380.

<sup>277</sup> Tribunale di primo grado delle Comunità europee, 2002, *Thomae c. Commissione delle Comunità europee*, T-123/00, ECLI:EU:T:2002:45.

<sup>278</sup> Tribunale dell'Unione europea, 2008, *Schering-Plough Ltd c. Commissione delle Comunità europee*, T-199/04, ECLI:EU:T:2008:595.

inammissibile. Esso, in linea con la giurisprudenza precedente, non ha ritenuto che EMA potesse avere il ruolo di legittimo passivo in un’azione di annullamento. Le decisioni dell’agenzia, quindi, dovevano ritenersi emanate dalla Commissione, quale istituzione delegante e preposta al controllo.

L’orientamento seguito dalla giurisprudenza comunitaria a partire dalla sentenza *S.N.U.P.A.T.*, esclusi i due casi suddetti, non ha avuto molto seguito. In altre parole, «l’imputazione alla Commissione di atti adottati dalle agenzie si poneva in aperta contraddizione con l’autonomia funzionale e istituzionale riconosciuta dagli Statuti alle agenzie decentrate, istituendo una sorta di tutela giuridica in senso stretto sugli organismi, contrariamente a quanto auspicato dalla stessa istituzione»<sup>279</sup>.

### **2.1.2. I casi *Sogelma* e *Artedogan* e l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona: il quadro normativo e le problematiche attuali**

Come già evidenziato, prima del Trattato di Lisbona, la tutela giurisdizionale nei confronti delle agenzie risultava frammentaria e caratterizzata dalla presenza di numerosi strumenti di controllo, soprattutto a causa dell’assenza di una normativa di diritto primario che definisse in modo univoco l’impugnabilità dei loro atti.

Ci si riferisce alla sentenza *Sogelma*<sup>280</sup>, con la quale si è richiamato l’orientamento della giurisprudenza *Les Verts*<sup>281</sup>, applicandolo, in via analogica, agli atti delle agenzie decentrate. In particolare, con la sentenza *Les Verts*, gli atti del Parlamento europeo – all’epoca non figurante tra le istituzioni dell’Unione ai sensi dell’art. 173 TCEE (l’attuale art. 263 TFUE) – sono stati ricompresi nel novero degli atti impugnabili in via giuridica.

Il ragionamento seguito dai giudici si basava sul fatto che escludere la possibilità di impugnare gli atti del Parlamento – in quanto non rientrante, a livello formale, nella categoria delle istituzioni dell’Unione – avrebbe determinato una lacuna nel sistema di tutela giuridica della Comunità, pregiudicandone la completezza.

La sentenza *Sogelma* ha applicato tale ragionamento alle agenzie decentrate, stabilendo che «può dedursi il principio generale in forza del quale ogni atto adottato da

---

<sup>279</sup> C. TOVO, *op. cit.*, 2016, cit., p. 348.

<sup>280</sup> Corte di Giustizia dell’Unione europea, 2009, *Sogelma – Società generale lavori manutenzioni appalti Srl c. Agenzia europea per la ricostruzione*, C-204/08, ECLI:EU:C:2009:445.

<sup>281</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, 1986, *Parti écologiste Les Verts c. Parlamento europeo*, causa 294/83, ECLI:EU:C:1986:166.

un organismo comunitario, destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, deve essere suscettibile di controllo giurisdizionale»<sup>282</sup>.

Con questa pronuncia, quindi, il Tribunale si è discostato dall'orientamento seguito dai giudici nel caso *S.N.U.P.A.T.*, che ammetteva la possibilità di attribuire gli atti vincolanti delle agenzie alla Commissione europea sulla base di un rapporto gerarchico e di indirizzo, possibilità, tra l'altro, avvalorata anche dalla giurisprudenza *Meroni*<sup>283</sup>.

È interessante notare come, nel caso *Sogelma*, la fattispecie presentasse tutti i presupposti per l'applicazione della giurisprudenza *Thomae e Schering-Plough*, in merito all'inammissibilità di un'azione intentata nei confronti di un organismo sottoposto alle direttive della Commissione<sup>284</sup>. Tuttavia, nonostante la sussistenza dei medesimi elementi fattuali, i giudici del caso *Sogelma* hanno sovvertito i due precedenti giurisprudenziali citati.

Come rilevato da Tovo, «la *ratio* della sentenza *Sogelma* deriva, piuttosto, dall'implicita affermazione del principio secondo il quale la pienezza e l'effettività della tutela giurisdizionale degli atti delle agenzie non ammette un controllo giurisdizionale *indiretto* della legittimità di tali mediante la loro imputazione ad altre istituzioni»<sup>285</sup>.

Se il caso *Sogelma* ha posto le basi per il recepimento, all'interno del diritto primario, dei risultati raggiunti dalla giurisprudenza europea in tema di *accountability* giurisdizionale delle agenzie, la sentenza *Artegodan*<sup>286</sup> ha rappresentato un ulteriore *step* per l'ampliamento del controllo che la CGUE può operare nei confronti di tali organismi. In particolare, con la pronuncia in esame, i giudici di Lussemburgo si sono occupati della questione relativa alla possibilità di estendere il controllo giurisdizionale, in via indiretta, agli atti preparatori adottati da alcune agenzie decentrate.

---

<sup>282</sup> Si veda: Tribunale di primo grado delle Comunità europee, 2008, *Sogelma – Società generale lavori manutenzioni appalti Srl c. Agenzia europea per la ricostruzione (AER)*, T-411/06, ECLI:EU:T:2008:419, cit., punto 36. Risulta evidente, in questa pronuncia, l'utilizzo da parte dei giudici del principio generale dell'effettività della tutela giurisdizionale nell'Ue. Si veda, in proposito, P. CRAIG, *The ECJ and Ultra Vires Action: A conceptual analysis*, in *Common Market Law Review*, 48(2), 2011, p. 399.

<sup>283</sup> *Infra* cap. III, par. 1.1.

<sup>284</sup> Si vedano, in particolare, i punti 51-55 della sentenza T-411/06, *Sogelma c. AER*, 2008.

<sup>285</sup> C. TOVO, *op. cit.* 2016, cit., pp. 350-351. Si veda, inoltre, R. ROSSOLINI, *La Competenza del giudice comunitario per l'annullamento degli atti delle agenzie Europee (Nota a Trib. CE 8 ottobre 2008 (Causa T-411/06)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 48(3), 2009, p. 496.

<sup>286</sup> Tribunale di primo grado delle Comunità europee, 2002, *Artegodan GmbH e a. c. Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, ECLI:EU:T:2002:283.

A differenza di altre pronunce precedenti, come quelle relative ai casi *Thomae* e *Schering-Plough*, la sentenza *Artedogan* aveva ad oggetto i poteri consultivi di EMA, inerenti all'elaborazione di pareri scientifici.

La CGUE ha stabilito che, pur trattandosi di atti preparatori e, quindi, non autonomamente impugnabili, tali pareri potevano, comunque, essere oggetto di un “controllo giurisdizionale indiretto”, qualora si riuscisse a dimostrare che, nei casi concreti, essi esercitino un'influenza decisiva sul contenuto dell'atto finale adottato dalla Commissione<sup>287</sup>.

I mutamenti di orientamento giurisprudenziale appena esaminati sono stati recepiti e codificati con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in special modo tramite la riforma dell'azione di annullamento<sup>288</sup>.

Diversi sono i riferimenti normativi di diritto primario che sottolineano l'avvenuto recepimento della giurisprudenza europea in tema di controllo giurisdizionale degli atti delle agenzie decentrate.

*In primis*, occorre richiamare il già citato art. 263 TFUE. Quest'ultimo, al paragrafo 1, recita che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea «esercita, inoltre, un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi»<sup>289</sup>. È evidente, quindi, in tale articolo, il richiamo alla giurisprudenza *Sogelma*. Il paragrafo 5, inoltre, stabilisce che «gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti».

Oltre alla normativa sul ricorso per annullamento, le agenzie vengono espressamente richiamate dall'art. 265 TFUE sul ricorso in carenza, dall'art. 267 TFUE sul meccanismo di rinvio pregiudiziale e dall'art. 277 TFUE sull'eccezione di invalidità.

---

<sup>287</sup> Si vedano i punti 197 e 198 della sentenza *Artedogan c. Commissione*, 26 novembre 2002.

<sup>288</sup> Come sottolineato da M. CHAMON, *op. cit.*, 48(4), 2011, p. 1071.

<sup>289</sup> Secondo Alberti, le agenzie sono state implicitamente ricomprese, dai giudici di Lussemburgo, nell'espressione “organi e organismi” dell'Unione, introdotta dal Trattato di Lisbona in diversi articoli, tra i quali l'art. 263 TFUE. Tale tesi appare condivisibile, in special modo se si considera la versione inglese “bodies, offices and agencies”. Si veda J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 2.

Possono citarsi, anche, gli artt. 40 e 42 dello Statuto della Corte di Giustizia, ai sensi dei quali le agenzie possono intervenire nei procedimenti giudiziari sia *ad adiuvandum* che *ad opponendum*<sup>290</sup>.

Il controllo giurisdizionale degli atti delle agenzie, codificato dal Trattato di Lisbona, presenta, peraltro, alcune lacune e problematiche, le quali “indeboliscono” la tutela giuridica offerta dal diritto primario dell’Unione.

In questa sede, le due questioni di maggior interesse riguardano la disciplina in materia di responsabilità extracontrattuale e, soprattutto, i limiti del sindacato giurisdizionale della Corte di Giustizia.

In riferimento alla prima problematica, il Trattato di Lisbona non ha previsto disposizioni specifiche sulla responsabilità extracontrattuale delle agenzie europee, pur avendo affrontato, in modo più articolato, come illustrato in precedenza, i ricorsi diretti e le eccezioni processuali concernenti tali organismi. Al riguardo, occorre richiamare il combinato disposto degli articoli 268 e 340 TFUE, i quali attribuiscono alla Corte di Giustizia dell’Unione europea la competenza a conoscere i ricorsi aventi ad oggetto il risarcimento dei danni cagionati a terzi dalle istituzioni dell’Unione e dagli agenti delle medesime. Le agenzie europee, considerate come “organi o organismi dell’Unione” dalla CGUE, non vengono, quindi, inquadrati espressamente da tali norme. Va detto, inoltre, che i regolamenti istitutivi di alcune agenzie prevedono clausole *ad hoc* sulla responsabilità extracontrattuale, mentre altri non contengono alcuna disposizione in merito<sup>291</sup>.

Per quanto riguarda la seconda problematica, ci si interroga su quale sia il margine di apprezzamento giurisdizionale in relazione alla discrezionalità delle agenzie decentrate<sup>292</sup>.

Rinviamo a una sede più opportuna un’analisi più approfondita dei tentativi di distinzione tra discrezionalità politica e discrezionalità amministrativa degli organismi in

---

<sup>290</sup> Si veda, peraltro: Tribunale dell’Unione europea, 2013, *Rubinum SA c. Commissione europea*, T-201/13, ECLI:EU:T:2013:562. Da quest’ordinanza del Tribunale di primo grado emerge un approccio restrittivo dei giudici riguardo alla possibilità, per le agenzie, di intervenire nei procedimenti giurisdizionali. Infatti, esse devono dimostrare di avere un interesse specifico nella causa, non bastando, quindi, la mera partecipazione al procedimento amministrativo.

<sup>291</sup> Si prendano, come esempi, gli artt.: 101 ECHA, 21 EFCA, 8 EMSA e 19 GSA.

<sup>292</sup> Si veda, in proposito, l’analisi svolta da C. TOVO, *op. cit.*, 2016, pp. 361-363.

esame<sup>293</sup>, i limiti che il sindacato giurisdizionale incontra, in riferimento agli atti ad elevato contenuto tecnico-scientifico, sono stati stabiliti dalla sentenza *Schräder*<sup>294</sup>.

Nello specifico, con tale sentenza si è stabilito che la CGUE non può sostituire la propria valutazione sugli elementi fattuali a quella effettuata dalle agenzie operanti in settori complessi, in virtù del rispetto dell'elevata discrezionalità tecnica espressamente riconosciuta a queste ultime<sup>295</sup>. Nondimeno, la CGUE non può esimersi dall'analizzare, in maniera esaustiva, la rilevanza, la completezza e l'efficacia degli elementi di prova addotti in giudizio dall'agenzia<sup>296</sup>. Si precisa, inoltre, che il grado di complessità scientifica dei procedimenti in cui operano le agenzie deve essere valutato caso per caso. Ne consegue che, qualora un certo livello di difficoltà tecnica non dovesse manifestarsi in un caso specifico, le limitazioni al sindacato giurisdizionale esercitato dalla Corte non troverebbero giustificazione<sup>297</sup>.

Ad ogni modo, la questione relativa al controllo degli atti di elevata complessità tecnica delle agenzie non sembra essere stata totalmente risolta dall'introduzione dei due contro-limiti elaborati dalla giurisprudenza *Schräder*. Il riconoscimento di un ampio margine di apprezzamento agli organismi in questione riduce, in misura notevole, l'ambito del controllo di legittimità esercitato dalla CGUE. L'analisi del quadro probatorio garantisce un livello minimo di tutela, limitandosi, però, a un controllo circoscritto agli aspetti formali e procedurali dell'operato delle agenzie.

È evidente che la situazione descritta ripropone la problematica principale della presente trattazione, già più volte sottolineata: come può il riconoscimento giurisprudenziale di un ampio margine di discrezionalità, attribuito ad alcune agenzie operanti in settori complessi, conciliarsi con il rispetto dell'equilibrio istituzionale stabilito dai Trattati, quando tale margine limita, almeno in parte, l'attività di controllo della Corte di Giustizia<sup>298</sup>?

---

<sup>293</sup> *Infra* cap. III, par. 2.1.

<sup>294</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea, 2015, *Schrader c. Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)*, C-546/12, ECLI:EU:C:2015:332.

<sup>295</sup> *Ibid.*, punti 59-60.

<sup>296</sup> *Ibid.*, punto 61.

<sup>297</sup> *Ibid.*, punti 64-65 e 67.

<sup>298</sup> Si veda C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 365.

## 2.2. Il controllo amministrativo (o interno) e la natura *border-line* delle commissioni di ricorso (BoAs): organi amministrativi o paragiurisdizionali?

Come osservato in precedenza, durante la prima «ondata» di agenzificazione degli anni Novanta sono state istituite le prime agenzie decentrate con poteri decisionali vincolanti nei confronti di persone fisiche e giuridiche<sup>299</sup>. Trattandosi di nuovi poteri, ulteriori a quelli consultivi e suscettibili di influire in maniera rilevante nei settori di riferimento, erano necessari dei meccanismi di controllo in grado di verificare la legittimità delle decisioni prese.

Per questo motivo, sono state create delle strutture interne all'apparato burocratico delle agenzie in questione, chiamate commissioni di ricorso (*Boards of Appeal*, BoAs), con il compito di effettuare la revisione delle decisioni adottate dalle agenzie stesse. In particolare, come è stato sottolineato da diversi autori, la costituzione dei *Boards of Appeal* rappresenterebbe una misura *standard*, qualora a una determinata agenzia siano attribuiti poteri decisionali vincolanti<sup>300</sup>.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il riferimento normativo da considerare è rappresentato dal già richiamato art. 263, par. 5, TFUE.

È bene ricordare, ancora una volta, che quest'ultimo stabilisce che «gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti».

L'articolo in esame, quindi, ha operato una legittimazione espressa dei sistemi di ricorso interni operanti in determinate agenzie, soprattutto nell'ottica di deflazionare il contenzioso dinanzi al Tribunale dell'UE e alla CGUE e di garantire una maggiore pienezza ed efficacia del controllo di legittimità sotto il profilo tecnico-scientifico<sup>301</sup>.

La composizione dei BoAs, infatti, include sia esperti di diritto sia funzionari specializzati, aventi competenze tecniche specifiche nei settori in cui le agenzie in questione operano.

---

<sup>299</sup> *Supra* cap. I, par. 1.1.

<sup>300</sup> Come confermato, tra l'altro, dalla prassi e dalla Comunicazione sull'inquadramento delle agenzie di regolazione del 2002, pp. 11 e 14.; si vedano, in proposito: J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 220 e H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE e A. H. TÜRK, *op. cit.*, 2011, p. 303.

<sup>301</sup> Si rinvia a H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE e A. H. TÜRK, *op. cit.*, 2011, pp. 349-350.

In linea generale, i membri delle commissioni di ricorso sono tre – un presidente, due membri e i loro sostituti – ma si tratta di un numero che può variare in base al regolamento istitutivo specifico di ciascuna agenzia.

Va precisato che i BoAs non possono esercitare una supervisione generale su ogni tipologia di atto adottato dall'agenzia in cui operano, ma possono attuare, soltanto, un controllo di legittimità su decisioni vincolanti che producono effetti giuridici diretti su soggetti determinati<sup>302</sup>. In aggiunta, l'azione di annullamento rappresenta, allo stato attuale, l'unico rimedio che può essere proposto<sup>303</sup>.

In merito al rapporto tra ricorso amministrativo ai BoAs e ricorso giurisdizionale dinanzi agli organi di giustizia europei, la dottrina prevalente concorda sul fatto che il primo si configurerebbe come una forma di “tutela preventiva” obbligatoria rispetto all'esperibilità del secondo<sup>304</sup>.

Considerando, invece, le tipologie di provvedimenti adottabili al termine del contenzioso, esse variano in base ai singoli atti istitutivi delle agenzie, determinando una disciplina eterogenea. Nello specifico, le commissioni di ricorso possono dichiarare irricevibile il ricorso proposto, qualora manchino i presupposti formali per la sua ammissibilità, oppure rigettarlo nel merito, confermando la decisione dell'agenzia.

Nel caso in cui il BoA dovesse accogliere il ricorso, si prospettano diverse alternative, in base alle norme ricavabili dai vari regolamenti istitutivi. In particolare, la commissione di ricorso può modificare direttamente la decisione impugnata, oppure rinviare l'atto all'ufficio dell'agenzia titolare del potere di emanazione. Quest'ultimo dovrà conformarsi alla *ratio decidendi* espressa dall'organo interno di revisione.

Ad ogni modo, la prerogativa più rilevante di alcuni BoAs, ai fini della presente trattazione, è quella di poter adottare una decisione *ex novo*, esercitando un potere di

---

<sup>302</sup> In realtà, gli atti delle agenzie che possono essere oggetto di controllo da parte dei BoAs variano in base al regolamento istitutivo considerato. Si possono citare, a titolo di esempio, gli artt.: 91, paragrafi 1-2 ECHA; 66-67 EUIPO; 60 paragrafi 1 e 3 EBA, ESMA, EIOPA e 55 ERA.

<sup>303</sup> L'unica eccezione è presente nel regolamento istitutivo di ERA: l'art. 58 del Regolamento (UE) n. 796/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, infatti, attribuisce al BoA di ERA la competenza a conoscere ricorsi in carenza avverso le omissioni dell'agenzia.

<sup>304</sup> Si vedano: G. GRECO, *Le commissioni di ricorso delle Agenzie dell'Unione europea e il controllo sulle valutazioni tecniche complesse (alla luce della giurisprudenza Aquind)*, in *Quaderni AISDUE*, 12, 5 ottobre 2023, p. 248, consultabile in: <https://aisdue.eu/i-post-di-aisdue/>; G. LIGUGNANA, *I procedimenti giustiziali nei confronti delle decisioni dell'ECHA*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, 2016, pp. 1311-1330 e A. MAGLIARI, *I rimedi amministrativi nel settore della vigilanza finanziaria europea. Modelli a confronto*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, 2016, pp. 1331-1371.

sostituzione nei confronti dell’atto originario dell’agenzia. In questi particolari casi (non molti), la nuova decisione presa dalla commissione assumerebbe le vesti di “atto conclusivo” del procedimento di ricorso interno e solo e soltanto quest’ultimo – non la decisione dell’agenzia – potrà essere, in via eventuale, impugnato in sede giurisdizionale.

In merito alla portata del suddetto riesame *ex novo*, il recente studio di Mladenović evidenzia alcuni aspetti fondamentali desunti da diversi casi giurisprudenziali<sup>305</sup>. In particolare, il BoA titolare della suddetta prerogativa funzionale, in base al regolamento dell’agenzia in cui è istituito, non risulta vincolato dai motivi di ricorso, potendo valutare anche questioni di fatto e di diritto non dedotte in fase di instaurazione del contenzioso. Di conseguenza, la commissione è tenuta, altresì, a valutare i nuovi elementi di prova presentati in sede di ricorso, non potendo limitare la propria analisi al quadro probatorio delineato dal ricorrente in sede di precedente fase istruttoria davanti all’agenzia.

Sempre in tema di intensità del potere di sostituzione operato dai *Boards of Appeal*, laddove – è bene ribadirlo – i regolamenti istitutivi delle agenzie lo prevedano, Mladenović prosegue la sua analisi delineando le differenze principali tra il controllo svolto dalle commissioni di ricorso e il controllo giurisdizionale attribuito al Tribunale e alla CGUE.

Come esposto in precedenza, la giurisprudenza *Schräder* ha fortemente circoscritto i margini del controllo che la Corte di Giustizia può esercitare sugli atti decisionali delle agenzie decentrate connotati da elevata discrezionalità tecnica<sup>306</sup>. Essa, infatti, deve limitarsi a verificare la coerenza logica del quadro probatorio, eventuali errori manifesti e la presenza o meno delle fattispecie di sviamento o di eccesso di potere. I BoAs, invece, secondo l’orientamento giurisprudenziale prevalente, dovrebbero esercitare un controllo più ampio, non limitato al rispetto della legalità formale della decisione adottata dall’agenzia, a prescindere dalla complessità del suo contenuto. Nello specifico, i sistemi di ricorso interni, alla luce delle loro maggiori competenze tecniche e specialistiche rispetto agli organi di giustizia dell’Unione, non rientrerebbero nel campo di applicazione della sentenza *Schräder* e dovrebbero estendere il loro margine di controllo – sia formale che sostanziale – anche a fattispecie caratterizzate da profili

---

<sup>305</sup> Si rimanda a S. MLADENOVIĆ, *Peculiarities of the action for annulment against decisions of the EU decentralised agencies' Boards of Appeal*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 62(100), 2023, pp. 249-268.

<sup>306</sup> *Supra* cap. II, par. 2.1.2.

economici, tecnici e scientifici di rilevante complessità, denominate da Mladenović come *EST issues*<sup>307</sup>.

Ad oggi, esistono otto BoAs, che effettuano controlli all'interno di dieci agenzie decentrate<sup>308</sup>. Tali commissioni, secondo una parte della dottrina, svolgerebbero funzioni di carattere paragiurisdizionale – inserite nell'ambito delle attività di *adjudication*<sup>309</sup> – piuttosto che funzioni riconducibili all'attività amministrativa ordinaria.

Le “attività paragiurisdizionali”, in particolare, si configurerebbero come una caratteristica funzionale che, pur non rendendo l'operato dei BoAs sovrapponibile *in toto* a quello degli organi giurisdizionali tradizionali, lo distingue dalle funzioni tipiche degli organi amministrativi interni di una determinata struttura<sup>310</sup>.

I BoAs, essendo preposti alla risoluzione di controversie insorte nell'ambito delle stesse agenzie in cui sono istituiti, eserciterebbero attività assimilabili, per certi aspetti, a quelle giudiziarie, senza, tuttavia, essere qualificabili come veri e propri “tribunali”<sup>311</sup>.

Secondo Alberti, «i motivi di questa natura *border line*, non del tutto giurisdizionale ma neanche chiaramente amministrativa, si trovano evidentemente nella necessità di avere un organismo che sia portatore, al tempo stesso, di un'elevata competenza tecnica, di una profonda conoscenza dei meccanismi interni dell'agenzia e di capacità giurisdizionali, rimanendo indipendente dall'agenzia stessa ma non totalmente estraneo alle sue logiche»<sup>312</sup>.

---

<sup>307</sup> S. MLADENOVIĆ, *op. cit.*, 2023, cit., p. 256.

<sup>308</sup> Si tratta, nello specifico, dei BoAs di EUIPO, CPVO, EASA, ECHA, ERA, ACER e SRB. Una commissione di ricorso comune è presente, invece, per ESMA, EIOPA e EBA.

<sup>309</sup> Sulla differenza tra *implementation* e *adjudication*, si veda *supra* cap. II, par. 2.1. In merito al termine “paragiurisdizionale”, il lessico giuridico propone altre espressioni, tra cui “quasi-giurisdizionale” e “quasi-giustiziale”, entrambe usate da L. DE LUCIA, *op. cit.*, 2013.

<sup>310</sup> L'esercizio di funzioni paragiurisdizionali da parte di organi amministrativi e autorità indipendenti, assieme alle relative argomentazioni in merito al riconoscimento della loro esistenza, è uno dei temi di diritto amministrativo attuali su cui si è discusso e, tuttora, si discute di più. Per un'analisi più approfondita, si cfr.: G. DELLA CANANEA, *Amministrazione europea e tutela degli interessi*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 177 ss. e M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, VI edizione, Il Mulino, 2024, cap. VIII, par. 7 e le relative citazioni. In riferimento all'ipotesi di esercizio di poteri paragiurisdizionali da parte dei BoAs delle agenzie decentrate, si veda M. CHAMON, A. VOLPATO e M. ELIANTONIO, *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, Oxford University Press, 2022 e i relativi contributi; P. CHIRULLI e L. DE LUCIA, *Specialised Adjudication in EU Administrative Law: the Boards of Appeal of EU Agencies*, in *European Law Review*, 40(6), 2015, pp. 832-857.

<sup>311</sup> Tribunale dell'Unione europea, 2017, *Falegnameria Universo dei Flli Priarollo S.n.c c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO) c. Zanini Porte S.p.A.*, T-386/16, ECLI:EU:T:2017:706; si veda, in particolare, il punto 29.

<sup>312</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., pag. 223.

Definire la natura dei suddetti filtri interni di ricorso, in realtà, costituisce un compito che ha suscitato un vivace dibattito in dottrina.

Seguendo la linea argomentativa degli autori che si schierano a favore del riconoscimento della natura paragiurisdizionale<sup>313</sup>, i procedimenti davanti ai BoAs sarebbero caratterizzati da diversi elementi tipici delle procedure contenziose, tra i quali la garanzia del contraddittorio tra le parti<sup>314</sup>.

Gli studiosi che, invece, non riconoscono tale natura richiamano la nozione giuridica di “continuità funzionale” tra le commissioni di ricorso e le agenzie in cui sono incardinate<sup>315</sup>. Il concetto di “continuità funzionale”, riconosciuto dalla giurisprudenza comunitaria nella sentenza *Procter & Gamble c. OHIM*<sup>316</sup>, può essere inteso, in un’interpretazione letterale, come una “parziale identità strutturale e funzionale” tra un’agenzia e il relativo BoA. In altre parole, la nozione in esame qualifica i BoAs come organi amministrativi interni alle agenzie e operanti nel medesimo contesto procedimentale e istituzionale.

Sulla base della suddetta visione di “continuità funzionale”, quindi, si possono trarre tre conclusioni. In primo luogo, non vi sarebbe separazione strutturale e funzionale tra i BoAs e le agenzie. In secondo luogo, a causa della mancanza di “terzietà”, uno dei tratti tipici della funzione giurisdizionale esercitata negli ordinamenti retti dal principio della separazione dei poteri, le commissioni di ricorso non potrebbero essere qualificate come “tribunali” ai sensi dell’art. 6 CEDU<sup>317</sup>. Infine, a causa della mancanza della suddetta qualifica, ai BoAs non si applicherebbero le garanzie del “giusto processo” e, in

---

<sup>313</sup> Cfr.: C. TOVO, *op. cit.*, 2016, pp. 335-337; L. DE LUCIA, *op. cit.*, 2013, pp. 325, 337, 342 e 346, G. GRECO, *op. cit.*, 5 ottobre 2023, pp. 260-263 e O. DUBOS, *La légitimité des agences européennes: entre deux entre-deux*, in L. POTVIN-SOLIS (a cura di), *Vers un modèle européen de fonction publique?*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 449. Tovo, in particolare, propone un’interpretazione sistematica dell’art. 263, comma 5 TFUE. A detta dell’autore, la natura paragiurisdizionale dei ricorsi interni si potrebbe ricavare dal fatto che la loro disciplina sia inserita all’interno di una disposizione di diritto primario dedicata a un istituto autenticamente giurisdizionale, ovvero il ricorso per annullamento.

<sup>314</sup> Sul punto, si veda R. BARENTS, *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, in *Common Market Law Review*, 51(5), 2014, pp. 1442-1443.

<sup>315</sup> Si veda D. RITLENG, *Boards of Appeal of EU Agencies and Article 47 of the Charter: Uneasy Bedfellows?*, in M. CHAMON, A. VOLPATO, e M. ELIANTONIO (a cura di), *op. cit.*, 2022, pp. 289-307.

<sup>316</sup> Tribunale dell’Unione europea, 1999, *The Procter & Gamble Company c. Ufficio per l’Armonizzazione nel Mercato Interno (OHIM)*, T-163/98, ECLI:EU:T:1999:108, punto 38.

<sup>317</sup> L’art. 6, par. 1 CEDU recita: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale *indipendente e imparziale*, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti».

generale, il diritto a un ricorso effettivo, previsti dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue.

### **2.2.1. (Segue) il *Board of Appeal* di EASA e le problematiche inerenti al controllo interno e giurisdizionale degli atti di *quasi-regulation***

Il modello strutturale e funzionale del *Board of Appeal* di EASA offre un esempio pratico delle difficoltà inerenti all'individuazione della natura giuridica delle commissioni di ricorso<sup>318</sup>.

L'attuale commissione di ricorso è stata istituita con il Regolamento (Ue) n. 1139/2018, noto come *EASA Basic Regulation*<sup>319</sup>.

La riforma del 2018, se messa a confronto con le altre operate a partire dal 2002, anno della creazione dell'agenzia in esame, è stata quella più significativa, in quanto ha modificato, in maniera rilevante, la struttura del BoA e, soprattutto, le funzioni di quest'ultimo<sup>320</sup>.

La riforma che suscita più interesse, ai fini della presente trattazione, riguarda la tipologia di decisioni che il BoA di EASA può prendere al termine di una procedura di ricorso contro un atto vincolante dell'agenzia. Prima del 2018, infatti, la commissione di ricorso in questione disponeva della prerogativa di riformare *ex novo* la decisione originaria adottata dall'agenzia. A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento, invece, il BoA ha perso questa facoltà. Esso, nel contesto del rinnovato quadro normativo di EASA, può solo rinviare il caso all'organo decisionale, qualora dovesse dichiarare il

---

<sup>318</sup> L'esposizione del presente paragrafo si baserà sul lavoro di ricerca di Simoncini e Verissimo. Per un'analisi più approfondita, che non può essere svolta in questa sede, si rinvia, quindi, a M. SIMONCINI e M. VERISSIMO, *The EASA Board of Appeal in Search of Identity: An Effective Filter between Administration and Courts?*, in M. CHAMON, A. VOLPATO e M. ELIANTONIO (a cura di), *op. cit.*, 2022, pp. 104-121. In merito alle argomentazioni inerenti al controllo sulla *soft-regulation* di EASA, si rinvia a M. SIMONCINI, *The Erosion of the Meroni Doctrine: The Case of the European Aviation Safety Agency*, in *European Public Law*, 21(2), 2015, pp. 309-342 e a M. SIMONCINI, *op. cit.*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 72-93.

<sup>319</sup> Oltre al suddetto Regolamento, altre fonti normative sono ricavabili da un insieme di regole procedurali e linee guida rivolte alle parti, predisposte direttamente dal BoA per regolamentare lo svolgimento del procedimento di ricorso. Si vedano, in particolare, le *Rules of Procedure of the Board of Appeal of EASA* (Doc., WI.IMS.00122- 001, 7 dicembre 2020).

<sup>320</sup> In merito alle modifiche della struttura del BoA, a partire dal 2018, esiste un unico *Board* permanente. Nel quadro normativo precedente, invece, vi era la possibilità di istituire più *Boards*, da convocare laddove ci fosse necessità. Si veda l'art. 105 del Reg. 2018 EASA.

ricorso ammissibile e fondato. EASA, a sua volta, ha l'obbligo di adottare una nuova decisione, tenendo conto degli orientamenti espressi dal *Board* in sede di ricorso<sup>321</sup>.

Al *Board* di EASA è attribuita la competenza a valutare i ricorsi presentati contro le decisioni adottate dall'agenzia sia quando essa supporta la Commissione nel monitoraggio dell'applicazione del Regolamento da parte degli Stati membri sia quando esercita direttamente le proprie competenze esecutive<sup>322</sup>. In quest'ultimo caso, l'agenzia adotta decisioni giuridicamente vincolanti nei confronti di persone fisiche e giuridiche, le quali devono essere direttamente e individualmente interessate dal provvedimento<sup>323</sup>. Nel definire l'ampiezza e l'oggetto delle proprie decisioni, il BoA ha ritenuto che gli atti impugnabili in sede di ricorso debbano essere individuati tenendo conto dei limiti del disposto dell'art. 263 TFUE. A tal proposito, ha affermato, in una pronuncia, che «*there is no indication [...] that the objective of instituting a BoA procedure has been to enlarge the field of challengeable acts that can ultimately be submitted to the review of the Union judicature*»<sup>324</sup>.

L'orientamento esaminato configurava il *Board* di EASA «*as a sort of filter to actions before the Court of Justice*»<sup>325</sup> ed evidenziava la volontà di qualificarlo come una struttura avente funzioni simili e complementari alla tutela giurisdizionale, non sostitutive. Peraltro, una sorta di “*shift in position*”<sup>326</sup> in materia sembrerebbe esservi stata con il caso *Reiner Stemme c. EASA*<sup>327</sup>.

Nello specifico, in riferimento al sindacato sulla mancanza, asserita dal ricorrente, di informazioni chiare sulle conseguenze finanziarie derivanti da un ritardo in una procedura di certificazione in materia di aeronavigabilità, il BoA ha assunto come parametro il principio di buona amministrazione, sancito dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue. L'utilizzo del parametro suddetto evidenzierebbe un cambio di orientamento relativo alle competenze del *Board* di EASA, basato su una visione più ampia del margine di controllo da esso operato e integrato dai principi acquisiti dal diritto amministrativo europeo in tema di procedimenti decisionali.

---

<sup>321</sup> Cfr. l'art. 40 Reg. 2002 EASA e l'art. 49 Reg. 2008 con l'art. 113 Reg. 2018.

<sup>322</sup> Art. 108 Reg. 2018 EASA.

<sup>323</sup> *Ibid.* Art. 109.

<sup>324</sup> AP/03/2012, *Stephen Luck c. EASA*, punto 44.

<sup>325</sup> M. SIMONCINI e M. VERRISSIMO, *op. cit.*, 2022, cit., pag. 108.

<sup>326</sup> *Ibid.*, cit., pag. 109.

<sup>327</sup> AP/04/17, *Reiner Stemme Utility Air Systems GmbH c. EASA*, punti 108–114.

Peraltro, la riforma operata dal nuovo Regolamento di EASA del 2018 non segue questa direzione. La rimozione del potere di modificare e sostituire la decisione originaria di EASA, circoscrivendo le prerogative del *Board* a un semplice rinvio dell'atto esaminato agli uffici dell'agenzia competenti, rende la natura di tale commissione di ricorso molto più vicina a quella di un organo amministrativo interno.

In realtà, EASA non è nemmeno obbligata a tenere conto delle indicazioni del BoA, potendo discostarsene purché fornisca una motivazione adeguata. In altre parole, la decisione finale del *Board* conserva un valore tecnico-scientifico, necessario a fornire consulenza – *advisory role* – e orientamento all'agenzia nell'esercizio delle sue attività. Perde, però, la sua valenza normativa e, di conseguenza, la possibilità di fornire una tutela effettiva ai ricorrenti, quale “atto sostitutivo e conclusivo” impugnabile in sede giurisdizionale<sup>328</sup>.

La natura delle funzioni del *Board of Appeal* di EASA, quindi, risulta priva di un'identità certa<sup>329</sup>, oscillando tra due diverse prospettive. Da un lato, il ridimensionamento dei poteri di controllo della commissione operato dal Regolamento (Ue) n. 1139/2018 ha avvicinato il BoA a un organo amministrativo interno a EASA, rendendolo più controllabile e deferente nei confronti delle decisioni prese dall'agenzia; dall'altro, la suddetta riduzione può influire, in maniera rilevante, sulle garanzie di tutela offerte ai ricorrenti.

Si può citare, a titolo di esempio, il caso *Heli-Flights GmbH & Co. KG c. EASA*<sup>330</sup>, nel quale è stato evidenziato dai giudici l'incremento della responsabilità giuridica del BoA di EASA.

Nello specifico, il Tribunale ha affermato che il sindacato giurisdizionale va operato sulla decisione del BoA, e non su quella originaria dell'agenzia, attribuendo al *Board* un ruolo centrale nel controllo di legittimità di quest'ultima. In tal senso, il BoA agisce non più come un mero organo consultivo, bensì come un vero e proprio attore

---

<sup>328</sup> M. SIMONCINI e M. VERISSIMO, *op. cit.*, 2022, p. 110.

<sup>329</sup> Simoncini e Verissimo evidenziano in maniera chiara questo concetto, riportando nelle loro conclusioni che «*the EASA BoA seems to still be in search of a clear definition of its role. The full potential of this additional layer of protection in between the decisions of the Agency and judicial review still needs to be understood and processed*». *Ibid.*, cit., p. 119.

<sup>330</sup> Tribunale dell'Unione europea, 2014, *Heli-Flight GmbH & Co. KG c. European Union Aviation Safety Agency (EASA)*, T-102/13, ECLI:EU:T:2014:241, punti 3-61.

sostanziale, la cui decisione costituisce il presupposto dell’eventuale procedura in sede giurisdizionale.

Questo aspetto è rafforzato dalla disposizione dell’art. 58, lett. a) dello Statuto della Corte di Giustizia, che limita l’appello delle decisioni rese in prima istanza sui ricorsi contro le pronunce del BoA. Ne consegue che, se il BoA non esercitasse un controllo completo ed efficace, in termini sia sostanziali che procedurali, si rischierebbe di compromettere il diritto fondamentale a un ricorso effettivo, previsto dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. In tale quadro, la responsabilità del BoA non risulta essere meramente tecnica, ma assume una vera e propria valenza giuridica che giustificherebbe l’ampliamento dei suoi poteri<sup>331</sup>.

Un’ulteriore problematica riguarda l’impossibilità, da parte del *Board of Appeal*, di esaminare gli atti di *soft law* di EASA, in quanto la sua competenza è circoscritta alle sole decisioni vincolanti a carattere individuale<sup>332</sup>. Non si tratta di un aspetto da sottovalutare, dato che l’agenzia in esame adotta, di frequente, raccomandazioni, le quali, pur essendo formalmente non vincolanti, hanno, comunque, un impatto “quasi-normativo” nel proprio ambito di regolazione, considerando il loro rilevante apporto tecnico-scientifico all’operato delle autorità nazionali e delle imprese del settore aeronautico. In particolare, le attività di *soft law* di EASA sono state potenziate con lo sviluppo e l’attuazione del progetto politico europeo c.d. *Single European Sky* (SES)<sup>333</sup>, volto a superare la frammentazione delle politiche relative allo spazio di navigabilità aerea dei vari Stati membri, promuovendo un modello integrato di gestione del traffico aereo basato su criteri di efficienza, sicurezza e interoperabilità.

Sulla base del quadro politico delineato dai progetti SES I e SES II, ad EASA sono state attribuite nuove funzioni, che l’hanno resa sempre più vicina ad una autorità di regolazione vera e propria, simile alle ESAs.

In linea, almeno in apparenza, con la giurisprudenza *Meroni* e *Romano*, il Regolamento (CE) n. 1108/2009 ha incrementato gli strumenti di *soft law* dell’agenzia, tra i quali si annoverano le *Certification Specifications* (CS), gli *Acceptable Means of Compliance* (AMC) e le *Guidance Materials* (GM), evitando, però, di conferirle poteri

---

<sup>331</sup> *Ibid.*, pp. 111-113.

<sup>332</sup> Si veda l’art. 108 del Reg. 2018.

<sup>333</sup> Si vedano i Regolamenti (CE) n. 549/2004, n. 550/2004, n. 551/2004 e n. 552/2004 e, da ultimo, il Regolamento (CE) n. 1070/2009 (c.d. SES II).

normativi vincolanti e a carattere discrezionale. Peraltro, si tratta di strumenti che, a prescindere dalla loro forma giuridica e dalla vincolatività *de iure*, inducono gli operatori del settore aeronautico e gli Stati a conformarsi alle indicazioni tecniche in essi contenute, vincolandoli mediante un meccanismo di *comply or explain*: qualora gli operatori, gli *stakeholders* e gli enti nazionali coinvolti decidessero di discostarsi dalle linee guida di EASA, sarebbero obbligati a giustificare la loro decisione e a dimostrare di avere la possibilità di utilizzare strumenti equivalenti in grado di raggiungere gli obiettivi e gli *standard* di sicurezza prefissati. Queste misure, pertanto, eserciterebbero una funzione regolativa *de facto (quasi-regulation)*, determinando, quindi, una sorta di “discostamento implicito” dai principi della dottrina *Meroni*<sup>334</sup>. Di conseguenza, ai fini di una tutela più efficace e completa, anch’esse dovrebbero essere soggette agli strumenti di revisione interna di EASA.

Oltre alla mancanza di controllo interno sugli atti di *soft law*, il sistema di *quasi-rule making* di EASA presenta criticità anche sotto il profilo del controllo giurisdizionale<sup>335</sup>. Il più volte citato art. 263, par. 4 TFUE, infatti, subordina i ricorsi presentati contro gli atti regolamentari delle istituzioni, organi e organismi dell’Unione a un duplice criterio. In primo luogo, la diretta incidenza dell’atto nella sfera giuridica del soggetto interessato; in secondo luogo, l’atto non deve necessitare di misure di attuazione.

Tuttavia, gli atti regolamentari di EASA non soddisfano nessuno di questi criteri. Infatti, le funzioni regolative di tale agenzia – limitate dai criteri imposti dalla dottrina *Meroni* e, nello specifico, dalla sentenza *Romano*<sup>336</sup> – vengono esercitate tramite atti di *soft law*, i quali, come più volte sottolineato, non hanno, almeno formalmente, efficacia normativa diretta e vincolante nei confronti dei soggetti destinatari. Inoltre, gli atti di *soft law* dell’agenzia necessitano di essere attuati mediante decisioni nazionali, non rispettando, per tale motivo, il secondo criterio sancito dall’art. 263, par. 4 TFUE e non potendo, quindi, essere impugnati direttamente davanti alla CGUE. Saranno, pertanto, i

---

<sup>334</sup> Si veda M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2015, pp. 309–342, per un’analisi approfondita della tematica trattata.

<sup>335</sup> Si rinvia, in riferimento a questa tematica, all’analisi di M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2019, pp. 91-93.

<sup>336</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, 1981, *Romano c. Institut national d’assurance maladie-invalidité (INAMI)*, C-98/80, ECLI:EU:C:1981:104. In merito all’analisi del caso, *infra* cap. III, par. 1.2.

giudici dei singoli Stati a esaminarli, qualora la decisione interna che li recepisca dovesse essere impugnata<sup>337</sup>.

In tal modo, si configura un sistema di controllo indiretto e inadeguato a garantire un’effettiva tutela nei confronti di strumenti che, sotto determinati aspetti, presentano le caratteristiche di atti normativi veri e propri<sup>338</sup>.

Inoltre, è raro che gli strumenti di regolazione di EASA, quali gli *Acceptable Means of Compliance* (AMC), riguardino in maniera diretta una persona fisica o giuridica, avendo, nella maggior parte dei casi, una portata generale.

### 2.3. Il controllo politico

Per concludere l’analisi sui sistemi di controllo dell’esercizio dei poteri attribuiti alle agenzie decentrate europee, è necessario trattare delle modalità di supervisione politica, sottolineando le molteplici specificità e differenze che le contraddistinguono rispetto alle forme di controllo di carattere giurisdizionale e interno<sup>339</sup>.

In primo luogo, si tratta di strumenti non aventi natura giuridica vincolante. Si osserva, inoltre, che, a differenza dei sistemi di controllo giurisdizionale, gli organi preposti alla supervisione politica dell’operato delle agenzie non possiedono le caratteristiche di “terzietà” e “indipendenza” rispetto alle strutture controllate<sup>340</sup>.

In aggiunta, i sistemi di *accountability* politica hanno un diverso ambito di applicazione rispetto ai modelli in precedenza analizzati, sia sotto il profilo temporale sia sotto quello materiale. Nello specifico, essi, oltre ad attuarsi nella fase *ex post facto*

---

<sup>337</sup> Corte di Giustizia delle Comunità europee, 1989, C-322/88, *Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*, ECLI:EU:C:1989:646, punti 18-19.

<sup>338</sup> *Infra* cap. IV, par. 2.

<sup>339</sup> Si veda C. TOVO, *op.cit.*, 2016, pp. 368-371, il quale propone un’attenta analisi delle distinzioni principali tra *accountability* politica e *accountability* giurisdizionale, delineando un quadro generale sulle modalità di controllo politico utile per la seguente trattazione.

<sup>340</sup> Il Parlamento europeo e la Commissione, quali istituzioni che detengono la titolarità del controllo politico sulle agenzie, hanno, infatti, un loro interesse parziale nella definizione e attuazione delle politiche dell’Unione. Il primo, ad esempio, rappresenta l’interesse dei cittadini europei, mentre la seconda rivendica, da sempre, una “responsabilità politica finale” rispetto all’esercizio di funzioni da parte delle agenzie decentrate, considerate quali organismi ausiliari ad essa. La differenza con la CGUE, quindi, risulta evidente, dato che quest’ultima, in quanto organo giudiziario che ha come principale obiettivo istituzionale il ripristino della legalità dell’azione dell’Ue, si limita ad operare un controllo di legittimità formale degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell’Unione. Si veda, in proposito, la più volte citata Comunicazione sull’inquadramento delle agenzie europee di regolazione del 2002, par. 4.2, p. 10.

rispetto all'atto adottato dall'agenzia sottoposta a controllo<sup>341</sup>, possono esplicarsi anche *in itinere*, attraverso forme di monitoraggio costante da parte delle commissioni parlamentari competenti.

Per quanto riguarda l'ambito materiale, la supervisione politica non ha ad oggetto l'accertamento di illeciti o la verifica della legalità formale di singoli atti, misure e processi di gestione delle agenzie decentrate. Il controllo in esame, infatti, ha una portata molto più ampia e generica e mira alla formulazione di un giudizio complessivo di valore politico-funzionale sull'operato dell'agenzia. Esso utilizza come parametri i criteri generali di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa per valutare il raggiungimento degli obiettivi predisposti dalle agenzie stesse nei rispettivi documenti di programmazione annuale e pluriennale.

Appare, dunque, evidente che il controllo politico non ricorre soltanto a parametri di legittimità, ma si basa, anche, su parametri di merito – o di opportunità – i quali consentono di inquadrare l'operato delle agenzie decentrate in relazione agli indirizzi economici e politici da seguire e agli obiettivi da raggiungere entro un determinato periodo di tempo.

Le modalità attraverso le quali si esplica tale tipologia di supervisione, pur non avendo natura coercitiva, sono, comunque, in grado di influire in modo rilevante sulle future procedure di gestione politica e finanziaria delle agenzie. Ci si riferisce, in particolare, a raccomandazioni, risoluzioni, inviti e relazioni parlamentari<sup>342</sup>.

Alla luce delle suddette considerazioni, è necessario precisare che, se la supervisione politica si basa sull'analisi comparativa tra i risultati concretamente conseguiti e gli obiettivi perseguiti, allora risulta necessario strutturare l'apparato organizzativo e normativo delle agenzie in modo tale da consentire la misurazione della loro *performance* attraverso strumenti di relazione e valutazione<sup>343</sup>.

---

<sup>341</sup> Si pensi, ad esempio, alla concessione del discarico di bilancio da parte del Parlamento europeo, con la quale quest'ultimo opera una verifica delle modalità di gestione finanziaria da parte delle agenzie. Si veda l'attuale Regolamento finanziario dell'Ue n. 1046/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio, artt. 260-263.

<sup>342</sup> Per un'analisi più approfondita sull'utilizzo e sull'efficacia di questi strumenti di indirizzo politico, si cfr.: M. BOWENS, D. CURTIN e P. HART, *The Real World of EU Accountability: What Deficit?*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 29 ss.; M. BUSUIOC, *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*, in *European Law Journal*, 15(5), 2009, p. 599.

<sup>343</sup> In particolare, si possono prendere in esame due tipologie di valutazioni sull'esercizio di funzioni da parte delle agenzie decentrate: alcune sono a carattere complessivo e periodico, mentre altre si attuano sia

Gli strumenti di *accountability* politica, inoltre, comprendono meccanismi di *self-policing*, non riscontrabili negli altri sistemi analizzati in precedenza. I controlli giurisdizionali tradizionali, infatti, si basano sulla presenza e sull'esercizio di poteri di natura sanzionatoria e ripristinatoria da parte di un'istituzione esterna all'ente controllato. I sistemi di *self-policing*, invece, sono degli strumenti di autocontrollo volontario, riconducibili ai tratti distintivi di autonomia funzionale e istituzionale delle agenzie decentrate<sup>344</sup>. In particolare, essi si configurano come un insieme di meccanismi di supervisione interna, attraverso i quali le agenzie si sottopongono a procedimenti costanti di monitoraggio, revisione e valutazione delle loro attività esterne e della loro gestione a livello organizzativo.

Il suddetto modello auto-regolativo, ispirato ai criteri di trasparenza e responsabilità e alla necessità di misurare il grado di *performance* delle attività di tali organismi, viene attuato, di solito, tramite procedure di pianificazione strategica, relazioni annuali, indicatori di rendimento e *audit* interni. Questi strumenti, pur essendo privi di carattere vincolante, svolgono una funzione strumentale, complementare e di supporto alle modalità di controllo politico esterno attuate dal Parlamento europeo e dalla Commissione, fornendo a questi ultimi informazioni rilevanti per valutare la coerenza dell'attività delle agenzie con i mandati istituzionali e con gli obiettivi strategici dell'Ue<sup>345</sup>.

---

*ex ante* che *ex post*, e riguardano soltanto programmi e attività che comportano spese rilevanti. In merito alla fonte giuridica di riferimento, le prime vengono disciplinate dai singoli regolamenti istitutivi delle agenzie – si prendano, come esempi, gli artt.: 12 *ter*, par. 2 CEDEFOP; 13, par. 2 EUROFUND; 8, par. 7 EEA e 57, par. 1, lett. s) EMA – mentre le seconde hanno, come base normativa, l'attuale Regolamento finanziario dell'Ue n. 1146/2018. Per quanto riguarda, invece, il sistema di *follow-up* delle valutazioni svolte, una prima modalità consiste nell'aggiornamento della pianificazione strategica sulla base dei risultati emersi, mentre una seconda forma, di carattere più politico, attiene alla trasmissione dei risultati valutativi - attraverso clausole di revisione previste dai regolamenti istitutivi - alle istituzioni dell'Unione, ovvero il Parlamento e il Consiglio, affinché possano svolgere un apprezzamento generale sull'operato dell'agenzia. Come esempi di clausole di revisione, si vedano gli artt.: 34, par. 2 ACER; 62, par. 3 EASA; 21 *bis* CEPOL; 81, par. 4 EBA, EIOPA, ESMA e 33, par. 3 FRONTEX.

<sup>344</sup> *Supra* cap. I, par. 3.2.

<sup>345</sup> Per un'analisi approfondita dei meccanismi di *self-policing*, si cfr.: M. BUSUIOC, *op. cit.*, 2013, cit., cap. V, la quale afferma che gli «*internal accountability mechanisms [...] do not possess binding legal force, but rather operate through reporting obligations and reputational incentives*»; G. MAJONE, *op. cit.*, 1996; M. BOWENS, D. CURTIN e P. HART, *op. cit.*, 2010, pp. 29 ss.; M. BOWENS e D. CURTIN, *Accountability and European Governance*, in *Comparative European Politics*, 5(1), 2007, pp. 5 ss.; M. SAVINO, *Le agenzie dell'Unione europea. Modelli organizzativi e profili istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 135; TANJA A. BÖRZEL, *Participation Through Law Enforcement: The Case of the European Union*, in *Comparative Political Studies*, 39(1), 2006, pp. 128 ss.

### 2.3.1 (Segue) uno sguardo al Mediatore europeo, due casi di denuncia a EMA e FRONTEX

Il Mediatore europeo rappresenta un ulteriore livello di controllo sull'operato delle agenzie decentrate<sup>346</sup>.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la disposizione normativa di riferimento è l'art. 228 TFUE, il quale, al primo comma, sancisce che «Un mediatore europeo, eletto dal Parlamento europeo, è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, degli organi o degli organismi dell'Unione, salvo la Corte di Giustizia dell'Unione europea nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. Egli istruisce tali denunce e riferisce al riguardo». Nello specifico, la competenza del Mediatore si estende ai casi di “cattiva amministrazione”, in riferimento alle attività delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione. Di conseguenza, poiché, come più volte sottolineato, le agenzie europee sono considerate “organismi” nell'ordinamento europeo, l'interpretazione letterale dell'art. 228 TFUE permette di estendere l'ambito materiale della supervisione del mediatore anche all'operato di queste ultime.

La nozione di “cattiva amministrazione”, secondo la ricostruzione di Nascimbene e Condinanzi, riguarderebbe «tanto atti o comportamenti illegali quanto atti o

---

<sup>346</sup> Si tratta di una modalità di controllo politico a carattere atipico, in quanto il Mediatore risulta essere un organo di supervisione indipendente e imparziale - come si ricava dall'art. 228, comma 3 TFUE - a differenza del Parlamento europeo e della Commissione. Per maggiore correttezza espositiva, le funzioni del Mediatore dovrebbero essere ricomprese all'interno della categoria dei controlli cc. dd. “orizzontali”. Il controllo orizzontale costituisce una forma di *accountability* esercitata da soggetti indipendenti, non investiti di funzioni giurisdizionali né inseriti in rapporti gerarchici, nei confronti di altri istituzioni, enti o organi. Si distingue dal controllo politico in senso classico, che è fondato sulla rappresentanza parlamentare e sulla responsabilità a livello esecutivo. L'esercizio di questa tipologia di controllo avviene attraverso strumenti non coercitivi, quali indagini, raccomandazioni o relazioni, e mira a garantire il rispetto dei principi di buona amministrazione, trasparenza e legalità. Per un'analisi più approfondita, si cfr.: M. SCHOLTEN e J. TRONDAL, *Strengthening the Accountabilities of EU Agencies: A Theoretical and Empirical Approach*, in *Journal of European Integration*, 39(5), 2017, pp. 621-636; P. CRAIG e G. DE BÚRCA, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, VII edizione, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 174-176 e 590-592; G. O'DONNELL, *Horizontal Accountability in New Democracies*, in *Journal of Democracy*, 9(3), 1998, pp. 112-126.

comportamenti semplicemente inopportuni che, pur senza violare norme giuridiche, non rispondono ai criteri di trasparenza ed efficienza»<sup>347</sup>.

Da un punto di vista comparativo con la tutela giurisdizionale, i poteri di controllo del Mediatore risultano meno incisivi di quelli della Corte di Giustizia<sup>348</sup>. Il primo, infatti, non può adottare atti giuridicamente vincolanti, ma soltanto avviare procedure volte alla risoluzione consensuale della controversia tra la persona fisica o giuridica denunciante e l'agenzia interessata.

In sintesi, il Mediatore informa la struttura della denuncia e le assegna un termine di tre mesi per la presentazione di un proprio parere sulla vicenda. Ove il Mediatore europeo non reputi soddisfacente o adeguato il contenuto del parere elaborato dall'agenzia sottoposta al suo controllo, informa il Parlamento europeo tramite una relazione contenente raccomandazioni *ad hoc*, delegando, in tal modo, all'istituzione la gestione del caso<sup>349</sup>.

Nonostante la natura non vincolante dei suoi atti, il controllo del Mediatore europeo sull'operato delle agenzie decentrate risulta piuttosto diffuso<sup>350</sup>. Tale attività di supervisione viene avviata non solo a seguito di denunce da parte di terzi, ma anche *motu proprio*, in special modo in relazione a questioni sulla trasparenza dell'attività delle agenzie e sulla protezione dei diritti fondamentali.

Un caso emblematico del controllo del Mediatore europeo sul rispetto dei criteri di trasparenza da parte delle agenzie decentrate, è quello che ha coinvolto EMA nel 2014. In particolare, il Mediatore riteneva che le modalità di accesso ai *report* sui *trial* clinici dei farmaci stabiliti da EMA (*view on screen only*, registrazione obbligatoria per gli utenti, divieto di stampare, caricare, fotografare e condividere i contenuti dei suddetti *trial*

---

<sup>347</sup> Citazione tradotta dal francese all'italiano, tratta da B. NASCIMBENE e M. CONDINANZI, *Saisine de Médiateur Européen*, in *Juris Classeur*, 1, cit., 2007. Si riporta il testo in lingua originale : «*tant des actes ou comportements illégaux que des actes ou comportements simplement inopportuns qui, sans violer de règles juridiques, ne répondent pas aux critères de transparence et d'efficacité*». È interessante notare, quindi, che la supervisione operata dal Mediatore europeo sulle attività delle agenzie risulta essere più estesa del controllo giurisdizionale previsto dall'art. 263 TFUE, in quanto copre, ai sensi della definizione riportata, anche atti o comportamenti legittimi dal punto di vista formale, ma che, dal punto di vista sostanziale, risultano essere “dannosi” per i cittadini. Sul punto, si veda J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 271.

<sup>348</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 270.

<sup>349</sup> Si veda la Decisione n. 94/262/CECA (CE, Euratom), come modificata dalla Decisione (UE, Euratom) n. 1163/2021 del Parlamento europeo, in particolare gli artt. 2-4, 6 e 8.

<sup>350</sup> Si vedano, in particolare, i dati statistici delle relazioni annuali relative agli anni 2011-2013, dalle quali emerge che le indagini sull'operato delle agenzie decentrate rappresentano più del 10% di quelle svolte dal Mediatore.

e possibilità per le aziende farmaceutiche di richiedere la censura di determinati dati) risultassero incompatibili con il diritto dei cittadini ad accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell’Unione, sancito dal Regolamento (CE) n. 1049/2001.

In seguito all’invio di una lettera formale al direttore di EMA, nella quale il Mediatore rappresentava le proprie preoccupazioni sul carattere restrittivo di tali modalità di accesso, l’agenzia rispondeva in maniera ritenuta non soddisfacente. Per questo motivo, veniva inviata una seconda Comunicazione, con la quale il Mediatore rendeva noto di voler coinvolgere il Parlamento europeo e la Commissione, proponendo una serie di raccomandazioni per la risoluzione della vicenda. È significativo notare che queste ultime, pur non avendo efficacia vincolante, hanno comunque determinato EMA a riesaminare le proprie modalità di accesso per gli utenti. In conclusione, il caso esaminato evidenzia come il controllo operato dal Mediatore sulle attività delle agenzie, pur non avendo carattere cogente, si configuri come strumentale al controllo politico esterno operato dalle istituzioni<sup>351</sup>.

Un chiaro esempio del controllo *motu proprio* del Mediatore europeo sulla protezione dei diritti fondamentali è rappresentato, invece, dalle recenti indagini, particolarmente incisive, nei confronti di FRONTEX.

Tali indagini, iniziate dal Mediatore Nikiforos Diamandouros nel 2012 e concluse dal suo successore, Emily O'Reilly, nel 2013, erano volte, infatti, a esaminare il bilanciamento tra la necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei migranti in mare e la protezione delle frontiere. Esse hanno evidenziato diverse criticità delle modalità operative della suddetta agenzia, tra le quali la mancanza di un sistema interno di reclamo e la non indipendenza del *Fundamental Rights Officer* (FRO).

Si tratta di un’indagine di notevole interesse, in quanto rappresenta uno dei pochi casi in cui il Mediatore ha deciso di inviare, come *extrema ratio*, una relazione speciale al Parlamento europeo. Tuttavia, nonostante le diverse raccomandazioni adottate sia dal Mediatore che dalle istituzioni – si pensi, ad esempio, alle considerazioni contenute nel rapporto dell’Assemblea parlamentare del Consiglio dell’Ue del 2013 e ai richiami della Commissione per le Petizioni del Parlamento europeo – il mandato operativo di

---

<sup>351</sup> In proposito, si veda I. TORJESEN, *European Ombudsman ramps up action against European Medicines Agency over data transparency plans*, in *The BMJ*, 4 giugno 2014, consultabile in: <https://www.bmjjournals.org/content/348/bmj.g3846>.

FRONTEX sulle operazioni congiunte via mare è stato ulteriormente rafforzato dall'Agenda europea sulla migrazione del 2015.

È evidente, dunque, che si tratta di una serie di vicende e relative indagini, le quali fanno riflettere, ad avviso di chi scrive, sulla necessità di rafforzare, proporzionalmente all'incremento del livello di autonomia funzionale di alcune agenzie, le prerogative di controllo dell'*European Ombudsman*<sup>352</sup>.

---

<sup>352</sup> Si veda, per un'analisi più approfondita, N. VOGLIATZIS, *Frontex: Human Rights Obligations and the Role of the European Ombudsman*, in A. KARAGIANNI, D. NGUYEN e E. SERAFINELLI (a cura di) *The Digital Transformation of the Public Sphere*, Londra, Palgrave Macmillan, 2016. Si veda, inoltre, l'indagine del Mediatore OI/5/2012/BEH-MHZ.

## CAPITOLO III

### L'ANALISI DELLA DELEGA DI POTERI: NUOVE PROSPETTIVE

**SOMMARIO:** 1. Il percorso della giurisprudenza: considerazioni introduttive. - 1.1. Il caso *Meroni*: la creazione giurisprudenziale di una “dottrina” sulla delega di poteri. - 1.2. Il caso *Romano*: l’individuazione della *ratio* in chiave retrospettiva. - 1.3. Il caso *Short selling*: le basi per un possibile sviluppo. - 1.3.1. (Segue) il giudizio della Corte e le questioni aperte. - 2. Lo sviluppo dei poteri delle agenzie: la *quasi-regulation* (l’esempio delle ESAs). - 2.1. (Segue) il superamento della dicotomia tra “politica” e “tecnica” nel diritto amministrativo europeo: la discrezionalità amministrativa. - 3. La delega di poteri alle agenzie e il diritto dell’Ue: l’inquadramento negli artt. 290 e 291 TFUE. - 4. La delega di poteri e il principio di sussidiarietà: la necessità di una base giuridica *ad hoc*.

#### 1. Il percorso della giurisprudenza: considerazioni introduttive

In mancanza di disposizioni specifiche di diritto primario e derivato, lo studio dei criteri e dei limiti della delega di poteri alle agenzie da parte delle istituzioni non può che prendere le mosse dall’analisi della giurisprudenza in materia.

Si tratta di un lungo percorso giurisprudenziale – di durata più che decennale – che, nonostante la complessità e la varietà dei temi giuridici toccati, ha mantenuto, come elemento centrale e costante, alcune questioni di importanza fondamentale per la tematica di cui si discute: è possibile delegare, a organismi non previsti dai trattati, competenze di cui le istituzioni sono titolari *ab origine*? E in caso di risposta affermativa a questo quesito, quali sarebbero i vincoli che le istituzioni dovrebbero rispettare, qualora decidessero di operare tali deleghe? Quale sarebbe la loro *ratio*? Si tratterebbe di limiti imposti dal rispetto dell’equilibrio di poteri previsto dal sistema normativo dell’Unione europea? Oppure, come hanno osservato alcuni autori, vi sarebbero aspetti ulteriori da prendere in considerazione, quali, ad esempio, i punti deboli dei meccanismi di controllo politico e giurisdizionale degli atti delle agenzie<sup>353</sup>?

Al fine di fornire delle risposte a queste domande, nei limiti di questa trattazione, si esamineranno, anzitutto, tre sentenze di rilevanza fondamentale per la comprensione dello stato attuale del sistema della delega di poteri alle agenzie regolative dell’Ue. Si

---

<sup>353</sup> M. SIMONCINI, *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine: A Study on EU Agencies*, Oxford, Hart Publishing, 2018, in particolare pp. 29-33.

precisa, peraltro, che le pronunce in questione sono “figlie del loro tempo”. Con esse, infatti, i giudici hanno affrontato la questione della delega di poteri avendo come punto di riferimento il contesto del diritto amministrativo europeo vigente al momento della loro emanazione. Di conseguenza, nello studio dei casi *Meroni*, *Romano* e *Short selling* – con particolare riguardo ai primi due – è necessario adottare un approccio che ne eviti la decontestualizzazione, cercando di estrapolare da essi i criteri giuridici che ancora conservano la loro vigenza.

Va sottolineato, anzitutto, che non si tratta di pronunce che hanno posto fine ai dibattiti dottrinali in merito alla delega di poteri alle agenzie; al contrario, il costante intervento della giurisprudenza in materia pone in luce l’aspetto (forse) più problematico del tema in esame, ovvero l’assenza, nel quadro normativo dell’Unione europea, di disposizioni di legge in grado di disciplinare, in maniera univoca, l’*an*, il *quantum* e il *quomodo* della delega di competenze dalle istituzioni ad altri organi.

Tuttavia, fatte queste doverose precisazioni, le tre sentenze oggetto di analisi costituiscono un punto di riferimento imprescindibile per l’avvio della disamina. Il loro contenuto, infatti, rappresenta una base giurisprudenziale solida da cui desumere, in attesa di un auspicabile intervento legislativo, delle “regole di diritto” in materia di delega di poteri alle agenzie<sup>354</sup>. Peralter, tali “regole” – soprattutto, come si avrà modo di vedere, quelle originate dal caso *Short selling* – non sono esenti da ambiguità e dubbi interpretativi. Per questo motivo, esse non devono essere considerate un “punto di arrivo”, bensì un “punto di partenza” per lo sviluppo di nuove idee risolutive in linea con l’assetto attuale e con le nuove prospettive del diritto amministrativo europeo.

Alla luce di quanto esposto, l’analisi della delega di poteri alle agenzie europee sarà articolata in due fasi. In primo luogo, si procederà a una cognizione delle principali tappe evolutive del percorso della giurisprudenza; in secondo luogo, si illustreranno

---

<sup>354</sup> In maniera simile al sistema di *common law* britannico, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Ue è nota per il suo «valore “creativo” [...], che può integrare il tessuto normativo dell’Unione con elementi non esplicitati dalle fonti normative in senso stretto e, magari, addirittura esterni ad esse», come riporta J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., p. 320. Su questo aspetto particolare della giurisprudenza europea, si vedano: F. CAPOTORTI, *Il diritto comunitario non scritto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 22, 1983, pp. 409 ss.; A. ARNULL, *The general principles of EEC law and the individual*, Leicester, Leicester University Press, 1990; A. ADINOLFI, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza negli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 1994, pp. 521 ss. e M. CONDINANZI e R. MASTROIANNI, *Il contentioso dell’Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 16-21.

alcuni spunti interpretativi innovativi, corredati dalle relative conclusioni, della dottrina più recente. Ciò al fine di chiarire alcuni aspetti non ancora delineati dai giudici in maniera esaustiva e di fornire nuove basi concettuali per un futuro sviluppo e un più preciso inquadramento delle funzioni delle agenzie.

### **1.1. Il caso *Meroni*: la creazione giurisprudenziale di una “dottrina” sulla delega di poteri**

La controversia relativa al caso *Meroni* (cause riunite, C-9/56 e C-10/56) aveva ad oggetto la decisione del 24 ottobre 1956 dell'allora Alta Autorità della CECA, emanata nei confronti della società italiana Meroni & Co., Industrie Metallurgiche s.p.a., con sede a Milano.

Tale decisione, costituente titolo esecutivo<sup>355</sup>, imponeva alla suddetta società di versare alla Cassa di perequazione per il rottame importato – un organismo di diritto privato belga con sede a Bruxelles<sup>356</sup>, istituito, unitamente all'Ufficio comune dei consumatori di rottame, con la decisione n. 14-55 dell'Alta Autorità<sup>357</sup> – una somma superiore ai cinquantaquattro milioni di lire italiane.

Avverso il provvedimento dell'Alta Autorità della CECA, il quale mirava a stabilire un meccanismo finanziario comune che garantisse l'equilibrio dei prezzi del rottame ferroso nell'Ue, demandando l'attuazione delle relative misure ai suddetti organismi<sup>358</sup>, la società Meroni proponeva impugnazione dinanzi all'allora Corte CECA. Nello specifico, il sistema di perequazione delineato dalla decisione n. 14-55 aveva, come scopo, la compensazione delle differenze di prezzo tra il rottame importato da Stati terzi e quello disponibile negli scambi di mercato interni. Il prezzo del rottame importato dai Paesi non facenti parte della CECA risultava molto più alto di quello interno, motivo per cui «tale sistema di perequazione mirava ad evitare l'allineamento del prezzo del rottame

---

<sup>355</sup> Ai sensi dell'art. 92 dell'allora Trattato CECA.

<sup>356</sup> Già richiamato, tra l'altro, nella presente trattazione, in riferimento al caso *S.N.U.P.A.T.* (*supra* cap. II, par. 2.1.1).

<sup>357</sup> In *GU* n. 8, del 30 marzo 1955, p. 685.

<sup>358</sup> La Cassa e l'Ufficio, in particolare, avevano la facoltà di raccogliere - in forma autonoma - dati sui prezzi del rottame, calcolare le aliquote dei contributi da chiedere alle imprese importatrici, inviare i conteggi dei versamenti a queste ultime e occuparsi delle procedure di incasso. L'Alta Autorità interveniva solo in caso di mancato pagamento, attraverso decisioni a carattere ingiuntivo (come quella del caso in esame).

interno sui prezzi più elevati del rottame importato»<sup>359</sup> e a diminuire, quindi, il rischio di pericolose spinte inflazionistiche all'interno di quel settore di mercato<sup>360</sup>.

Tra il 1954 e il 1956, la società Meroni aveva ricevuto ripetute comunicazioni da parte del c.d. *Campsider* – il rappresentante dei due organismi di Bruxelles in Italia – le quali avevano ad oggetto il calcolo provvisorio dei contributi che la ditta italiana aveva l'obbligo di versare alla Cassa di perequazione, nonché la determinazione delle aliquote mensili applicabili sul valore ricavato. Tuttavia, nonostante le suddette sollecitazioni, Meroni & Co. non aveva provveduto ad inviare al *Campsider* le denunce statistiche richieste sul tonnellaggio di rottame acquistato. Per tale motivo, quest'ultimo comunicava alla ditta che il calcolo sarebbe stato effettuato d'ufficio, sulla base di una valutazione estimativa.

Nel 1956, la società proponeva un piano di rateizzazione mensile – di due milioni di lire – del debito accumulato nei confronti della Cassa, la quale informava l'Alta Autorità in merito al caso. Quest'ultima, il 24 ottobre 1956, emanava la decisione impugnata<sup>361</sup>.

Ai fini della presente trattazione, assume particolare rilievo la messa in discussione, nell'ambito del caso in esame, della decisione n. 14-55 dell'Alta Autorità della CECA. Con tale provvedimento, quest'ultima aveva, di fatto, delegato una serie di poteri e prerogative – per l'attuazione di una determinata politica comunitaria – a due organismi di diritto privato, tra l'altro non compresi nel novero delle istituzioni dell'Ue come delineato dal Trattato<sup>362</sup>.

---

<sup>359</sup> *Meroni c. Alta Autorità*, C-9/56, cit. p. 19.

<sup>360</sup> Si precisa che Meroni & Co. era una società che acquistava rottame sul mercato interno.

<sup>361</sup> *Meroni c. Alta Autorità*, C-9/56, pp. 19-20.

<sup>362</sup> Si noti che, a detta dei giudici, la decisione n. 14-55, pur essendo un atto a carattere generale, è stata legittimamente contestata da Meroni & Co., nonostante la scadenza dei relativi termini previsti dall'art. 33 CECA. La Corte, in altre parole, seguiva la tesi proposta dall'Avvocato generale Roemer nelle sue conclusioni, secondo la quale, anche se la decisione generale non è più impugnabile direttamente, la sua illegittimità può essere denunciata in via indiretta nel ricorso contro una decisione individuale – quella del 24 ottobre 1956 – che si basa su di essa. Si veda: *Meroni c. Alta Autorità*, C-9/56, pp. 23-27, sulla ricevibilità del ricorso; conclusioni dell'Avvocato generale K. ROEMER, 1957, nella causa 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A c. Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)*, ECLI:EU:C:1957:7, p. 97.

Nonostante l'accoglimento dei primi due motivi di ricorso – basati sulla «violazione di forme essenziali»<sup>363</sup>, tra le quali il difetto di motivazione della decisione, e sul «palese misconoscimento delle disposizioni del Trattato»<sup>364</sup> – la Corte decideva (con ogni probabilità al fine di fornire, una volta per tutte, una risoluzione alla questione sollevata) di trattare anche il terzo motivo, ovvero il più rilevante. In esso, la Meroni & Co. sosteneva che l'Alta Autorità, con l'adozione della decisione n. 14-55, avesse posto in essere uno sviluppo di potere, vizio ricavabile, nello specifico, dagli asseriti profili di illegittimità della delega di poteri finanziari alla Cassa di perequazione<sup>365</sup>.

La Corte sviluppava, in merito al terzo motivo di ricorso, un ragionamento basato su tre *step*.

In primo luogo, bisognava capire se ci fosse stata una delega effettiva di poteri e, in caso affermativo, si doveva valutare la legittimità delle modalità con le quali tale delega era avvenuta. In secondo luogo, se le modalità fossero risultate legittime, si sarebbe dovuta verificare la legittimità della delega di quei determinati poteri.

In riferimento al primo *step*, la Corte rilevava che, di fatto, l'Alta Autorità avesse rinunciato all'esercizio esclusivo delle proprie competenze, limitandosi a recepire, in maniera passiva, le determinazioni della Cassa di perequazione, senza effettuare verifiche o valutazioni<sup>366</sup>. Una delega effettiva, quindi, vi era stata.

In merito al secondo *step*, la Corte CECA verificava la sussistenza dei limiti, delle garanzie e delle condizioni – previste dal Trattato – a cui l'Alta Autorità sarebbe stata soggetta se avesse esercitato, essa stessa, i poteri delegati alla Cassa di perequazione e all'Ufficio comune. Nello specifico, i giudici rilevavano l'assenza, nell'esercizio dei poteri delegati ai due organismi suddetti, di fondamentali garanzie procedurali, quali l'obbligo di motivazione e di trasparenza delle informazioni rilevanti del procedimento<sup>367</sup>.

---

<sup>363</sup> *Ibid.*, pp. 27-30.

<sup>364</sup> *Ibid.*, pp. 30-32.

<sup>365</sup> *Ibid.*, pp. 34-44.

<sup>366</sup> La stessa Alta Autorità, in sede processuale, affermava di «[aver preso] i dati forniti dagli organismi di Bruxelles senza poter aggiungere nulla di suo», nonostante avesse la possibilità, prevista dall'art. 9 della decisione n. 14-55, di subordinare la decisione di tali organismi alla sua approvazione. *Ibid.*, cit., p. 36.

<sup>367</sup> Rispettivamente: artt. 15 e 47 CECA.

Inoltre, i giudici evidenziavano un aspetto di notevole importanza: «Posto che anche ove la delega fatta con la decisione n. 14-55 fosse legittima con riguardo al Trattato, essa non poteva conferire all'autorità delegata poteri diversi da quelli che il Trattato conferisce all'autorità delegante, mentre la facoltà degli organismi di Bruxelles di adottare provvedimenti senza l'osservanza delle prescrizioni alle quali essi sarebbero stati soggetti ove l'Alta Autorità li avesse direttamente emanati, dà in fatto a detti organismi poteri più ampi di quelli che il Trattato conferisce all'Alta Autorità»<sup>368</sup>.

Sebbene le conclusioni desumibili dall'analisi dei primi due *step* avrebbero potuto, di per sé, essere sufficienti per l'accoglimento del ricorso della società Meroni & Co., la Corte CECA ha ritenuto opportuno portare a termine il percorso logico-interpretativo intrapreso, esaminando, altresì, l'ultimo passaggio, ovvero il “punto cruciale” dal quale, ad avviso di diversi autori, si è sviluppata la c.d. dottrina *Meroni*, in seguito integrata – anche se questo punto, come si vedrà a breve, non è altrettanto pacifico – dai criteri emersi, circa trent'anni dopo, dal caso *Romano*.

In particolare, i giudici erano chiamati a valutare la legittimità dell'ampiezza dei poteri esercitati dagli organismi di Bruxelles.

Due erano i livelli sui quali la Corte basava la sua storica argomentazione: da un lato, essa valutava la compatibilità dei poteri delegati alla Cassa di perequazione – in base alla decisione n. 14-55 – con il quadro normativo del Trattato CECA; dall'altro, ne esaminava la natura e i limiti, assumendo, come parametro, il principio di equilibrio funzionale tra le istituzioni dell'Ue.

Il punto di partenza è rappresentato dall'art. 8 dell'allora Trattato CECA: «L'Alta Autorità ha il compito di assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal presente Trattato nei modi da esso previsti».

Dalla mera interpretazione letterale di tale norma non sembrerebbe emergere la facoltà, per l'Alta Autorità, di delegare i propri poteri ad altri organismi. Tuttavia, la Corte proponeva, in sede processuale, un'analisi in combinato disposto con il punto a) dell'art. 53 dello stesso Trattato «Senza pregiudizio delle disposizioni dell'articolo 59 e del capitolo quinto del titolo terzo, l'Alta Autorità può: a) previa consultazione del Comitato Consultivo e del Consiglio, autorizzare l'istituzione, nei modi che essa determina e sotto

---

<sup>368</sup> *Meroni c. Alta Autorità*, C-9/56, cit., p. 38.

suo controllo, di qualsiasi meccanismo finanziario comune a più imprese, che essa riconosca necessario per l'esecuzione dei compiti definiti dall'articolo 3 e compatibili con le disposizioni del presente Trattato e in particolare dell'articolo 65».

Tale disposizione, secondo il ragionamento dei giudici, permetteva all'Alta Autorità di istituire meccanismi finanziari – costituiti anche da enti di diritto privato – ammettendo, quindi, l'*an* della delega dei propri poteri nell'ambito delle sole politiche finanziarie, sulla base delle disposizioni del Trattato richiamate.

Questa delega, peraltro, avrebbe dovuto aver luogo soltanto qualora essa fosse stata necessaria a raggiungere gli obiettivi generali della CECA, stabiliti dall'art. 3, e nel rispetto, inoltre, dei divieti in tema di concorrenza tra imprese stabiliti dall'art. 65.

Tuttavia, il raggiungimento di questi obiettivi – in relazione al disposto dell'art. 65 – richiedeva l'esercizio di scelte di natura discrezionale, in grado di bilanciare i vari interessi di volta in volta rilevanti nell'ambito dell'attuazione della politica economica comunitaria da parte delle istituzioni.

In particolare, la Corte affermava che «Nel perseguire gli obiettivi enunciati nel citato articolo l'Alta Autorità deve avere la cura permanente di conciliare gli eventuali contrasti che possono sorgere fra i vari obiettivi ciascuno per sé considerato e qualora tali contrasti si manifestino, essa deve riconoscere all'uno o all'altro degli obiettivi la preminenza che le sembra imposta dai fatti o dalle circostanze economiche in base ai quali emana le sue decisioni. Il conciliare i vari obiettivi enunciati nell'art. 3 presuppone un reale potere discrezionale che comporta una difficile scelta determinata dalla considerazione caso per caso dei fatti e delle circostanze economiche»<sup>369</sup>.

I giudici, proseguendo lungo questa linea argomentativa, stabilivano, inoltre, che «le conseguenze di una delega di poteri sono molto diverse a seconda che essa riguardi dei poteri d'esecuzione nettamente circoscritti e il cui esercizio può per ciò stesso venir rigorosamente controllato in base a criteri obiettivi stabiliti dall'autorità delegante, oppure se trattasi di un potere discrezionale che comporti un'ampia libertà di valutazione ed atto ad esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una politica economica vera e propria. Nella prima ipotesi, la delega non può notevolmente modificare le conseguenze derivanti dall'esercizio dei poteri che essa attribuisce, mentre, nella seconda ipotesi, la delega, col

---

<sup>369</sup> *Ibid.*, cit., p. 40.

sostituire gli apprezzamenti dell'autorità delegata a quelli dell'autorità delegante, determina un vero spostamento di responsabilità»<sup>370</sup>, e concludevano affermando che «Una delega di poteri discrezionali ad organi diversi da quelli che il Trattato ha istituito per esplicarli o controllarne l'esercizio nell'ambito delle loro rispettive attribuzioni, violerebbe tali garanzie [la tutela dell'equilibrio dei poteri tra le istituzioni]»<sup>371</sup>.

È evidente, quindi, la possibilità di ricavare una distinzione che già è stata richiamata più volte nell'ambito della trattazione: da un lato, esistono poteri discrezionali, con i quali si possono ponderare le varie scelte che è possibile compiere sul piano politico, i quali devono rappresentare una prerogativa assoluta delle istituzioni previste dal Trattato<sup>372</sup>; dall'altro, esistono “poteri di esecuzione ben definiti”, che possono essere oggetto di delega a soggetti estranei alla normativa primaria dell'ordinamento europeo.

In conclusione, la Corte desumeva, dall'analisi del terzo motivo di ricorso, alcuni criteri generali, suscettibili di essere applicati anche al di fuori del caso in esame, che rappresentano le “colonne portanti” della dottrina *Meroni*. In primo luogo, un'eventuale delega di poteri non può avere ad oggetto poteri di carattere discrezionale; in secondo luogo, la delega deve essere esplicita, nel rispetto della certezza del diritto; in terzo luogo, la delega deve restare nei limiti dei poteri che l'autorità delegante detiene in base al diritto primario<sup>373</sup>.

## 1.2. Il caso *Romano*: l'individuazione della *ratio* in chiave retrospettiva

Con riferimento al caso *Romano*, la controversia era insorta tra il signor Giuseppe Romano, cittadino italiano residente in Belgio, e l'*Institut National d'Assurance Maladie*-

---

<sup>370</sup> *Ibid.*, cit., p. 41.

<sup>371</sup> *Ibidem*, cit.

<sup>372</sup> In merito al rispetto dell'equilibrio interistituzionale dei poteri, il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 3 CECA non risultava essere una prerogativa della sola Alta Autorità, ma anche delle altre istituzioni esistenti. Per tale motivo, l'Alta Autorità non poteva istituire e delegare funzioni, in maniera totalmente libera, a nuovi organismi privati per l'attuazione delle politiche finanziarie (ai sensi dell'art. 53 CECA), ma doveva tenere conto anche dello spazio di competenza delle altre istituzioni. Si veda J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 286.

<sup>373</sup> In merito alla definizione dei suddetti requisiti per la delega di poteri nel quadro istituzionale comunitario, Tridimas evidenzia un ulteriore postulato ricavabile, ovvero la proporzionalità: la delega, infatti, deve essere necessaria al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dall'autorità delegante. Si veda T. TRIDIMAS, *Financial Supervision and Agency Power: Reflections on ESMA*, in N. NIC SHUIBHNE e L. W. GORMLEY (a cura di), *From Single Market to Economic Union, Essays in Memory of John A. Usher*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 55-60.

*Invalidité* (INAMI)<sup>374</sup>, un ente pubblico federale belga che si occupa del calcolo e dell’erogazione delle assicurazioni per malattia e invalidità ai lavoratori subordinati e autonomi.

Il sig. Romano, nel periodo compreso tra il 29 agosto 1970 e il 31 dicembre 1975, aveva percepito delle somme di denaro a titolo di indennità per invalidità lavorativa dall’*Alliance nationale des mutualités chrétiennes*, un ente mutualistico belga. Inoltre, dal 1 gennaio 1976, aveva iniziato a beneficiare di una pensione di vecchiaia belga. In seguito, in data 6 aprile 1976, l’INPS di Palermo gli aveva riconosciuto il diritto a una pensione di invalidità, ai sensi del diritto italiano, con efficacia retroattiva a partire dal 1 settembre 1970.

A causa di questo cumulo di erogazioni e in applicazione dell’art. 70, n. 2 della legge belga del 9 agosto 1963, istitutiva del sistema nazionale di assicurazione obbligatoria contro le malattie e invalidità, l’INAMI comunicava al sig. Romano che il riconoscimento, da parte dello Stato italiano, di un ulteriore diritto a un trattamento pensionistico avrebbe comportato una riduzione proporzionale del valore delle prestazioni già erogate, a suo favore, dallo Stato belga<sup>375</sup>.

Al fine di calcolare e recuperare l’importo delle somme anticipate, l’INAMI applicava il tasso di cambio tra lira italiana e franco belga in vigore al 1 gennaio 1975, stabilito dalla Commissione amministrativa per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti con la decisione n. 101/1975<sup>376</sup>. Ai fini della presente trattazione, è importante precisare che la Commissione amministrativa, istituita in base al Regolamento n. 1408/71 del Consiglio<sup>377</sup>, non rientrava tra gli organi previsti dai Trattati.

Nel convertire gli importi versati dall’INPS al signor Romano nel luglio del 1977, l’INAMI applicava, invece, un tasso di cambio diverso, ovvero quello in vigore nel periodo in cui tale versamento era avvenuto, determinando una differenza di valore sfavorevole per il beneficiario. L’applicazione di due tassi di cambio differenti, infatti,

---

<sup>374</sup> Istituito con la *Loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité*, c.d. legge Leburton, 9 agosto 1963.

<sup>375</sup> *Romano c. INAMI*, C-98/80, punto 5.

<sup>376</sup> Decisione n. 101 del 29 maggio 1975, relativa alla determinazione della data da prendere in considerazione per il calcolo del tasso di conversione monetaria per alcune prestazioni sociali, in *GUCE C* 44, 26 febbraio 1976, p. 3.

<sup>377</sup> Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, 14 giugno 1971, in *GUCE L* 149, 5 luglio 1971, p. 2.

comportava che l'importo recuperato dall'INAMI eccedesse il valore degli arretrati pensionistici che lo Stato italiano doveva al signor Romano. Quest'ultimo, quindi, contestava, dinanzi al Tribunale del lavoro di Bruxelles, la legittimità di tale procedura di calcolo, sostenendo che il recupero delle somme anticipate non poteva, in alcun caso, superare gli importi percepiti a titolo di pensione estera nel periodo di cumulo, in quanto ciò si sarebbe tradotto in una indebita riduzione delle prestazioni a lui spettanti<sup>378</sup>.

Il Tribunale, pertanto, adiva la Corte di Giustizia con una questione pregiudiziale<sup>379</sup>, ponendo i seguenti interrogativi: «Se sia legittima la decisione della Commissione amministrativa delle Comunità europee del 29 maggio 1975, n. 101 [...], che stabilisce che, per le pensioni decorrenti da una data anteriore al 1 gennaio 1975 non ancora liquidate il 1 marzo 1976, il tasso di conversione da prendere in considerazione è quello applicabile il 1 gennaio 1975 [...]» e, in subordine, «[...] quale sia l'interpretazione da dare a detta decisione in relazione all'art. 7 del regolamento CEE n. 574/72, che in sostanza stabilisce che il recupero non può eccedere l'importo delle prestazioni effettivamente riscosse in forza di un'altra legislazione»<sup>380</sup>.

Per le finalità del presente elaborato, l'aspetto di maggiore interesse, dal quale occorre prendere le mosse dopo aver sintetizzato i fatti del caso, è la prima questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale del lavoro di Bruxelles, relativa alla legittimità, o meno, della decisione n. 101/1975 adottata dalla Commissione amministrativa, la quale imponeva specifici criteri per la scelta del tasso di cambio agli enti previdenziali nazionali.

La Corte, in particolare, affermava che «[...] risulta tanto dall'art. 155 del Trattato quanto dal sistema giurisdizionale istituito dal Trattato stesso, ed in particolare dagli artt. 173 e 177, che il Consiglio non può conferire ad un organo come la Commissione amministrativa il potere di adottare atti di carattere normativo. Una decisione della Commissione amministrativa, pur potendo fornire un aiuto agli enti previdenziali incaricati di applicare il diritto comunitario in questo campo, non è tale da obbligare detti enti a seguire determinati metodi o ad adottare determinate interpretazioni quando

---

<sup>378</sup> *Romano c. INAMI*, C-98/80, punti 7, 8 e 9.

<sup>379</sup> Ex art. 177 TCEE.

<sup>380</sup> *Ibid.*, cit., punto 14.

procedono all'applicazione delle norme comunitarie [...]»<sup>381</sup>. Questo passaggio della sentenza è di importanza fondamentale per il tema della delega di poteri alle agenzie europee.

Esistono, in particolare, due differenti prospettive in merito all'interpretazione del citato punto 20<sup>382</sup>. Secondo l'opinione della maggioranza della dottrina degli anni Novanta, la pronuncia in esame rappresenterebbe sia un'integrazione sia un inasprimento dei criteri per la delega di poteri stabiliti dalla dottrina *Meroni*<sup>383</sup>. Infatti, dalla pronuncia emergeva un divieto, per le agenzie, di adottare atti di carattere normativo. Questa preclusione, insieme agli ulteriori requisiti stabiliti dalla sentenza *Meroni*, consentiva alle agenzie l'emanazione di soli atti raccomandatori e di linee guida di supporto tecnico-scientifico, non vincolanti per le autorità nazionali. Seguendo un diverso approccio argomentativo, sviluppatosi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2009, la portata del divieto suddetto risulterebbe, invece, più attenuata, suggerendo, addirittura, un possibile futuro sviluppo dei poteri decisionali delegati alle agenzie europee.

In particolare, Chamon propone un'analisi linguistica comparata tra l'espressione inglese – utilizzata, dai giudici, nel punto 20 della sentenza *Romano* – «*acts having the force of law*» e le relative versioni francese, tedesca e olandese, rispettivamente «*actes*

---

<sup>381</sup> *Ibid.*, cit., punto 20.

<sup>382</sup> Si veda M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, pp. 25-29. Per completezza espositiva, si richiama una terza prospettiva in merito ai rapporti tra il caso *Romano* e il caso *Meroni*. Una parte della dottrina ha evidenziato che i motivi di illegittimità della delega sono diversi nelle due fattispecie. In *Meroni*, si discuteva della possibilità di operare una delega nei confronti di organismi costituiti, come già detto, in base al diritto privato belga, quindi estranei al quadro normativo del Trattato CECA. In *Romano*, invece, la questione riguardava la possibilità di operare una delega nei confronti di un organismo – la Commissione amministrativa – costituito secondo il diritto derivato europeo. Tale differenza fattuale, a livello di soggetti delegati, suggerirebbe di evitare di considerare *Meroni* e *Romano* come un unico orientamento giurisprudenziale in tema di delega di poteri, in quanto i due casi si riferirebbero a due situazioni diverse. Peraltro, un'analogia rilevante tra le due fattispecie, sostenuta dalla giurisprudenza, si riscontrerebbe nella necessità, presente in entrambe, di “contenere” l'attribuzione di poteri discrezionali a organismi non previsti dal diritto primario, motivo per cui i due casi sono stati qualificati come un'unica “dottrina”. Si cfr.: M. CHAMON, *op. cit.*, 2011, p. 1055; D. GERARDIN, *op. cit.*, 11(1), 2005, p. 52; A. VON BOGDANDY, F. ARNDT e J. BAST, *Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis*, in *Yearbook of European Law*, 23(1), 2004, p. 132; S. GRILLER e A. ORATOR, *op. cit.*, 2010, p. 18 e R. SCHÜTZE, “Delegated” Legislation in the (New) European Union: A Constitutional Analysis, in *Modern Law Review*, 74(5), 2011, p. 674.

<sup>383</sup> Si veda, per tutti, A. H. TÜRK, *Case Law in the implementation of EC Law*, in R. H. PEDLER e G. F. SCHAEFER (a cura di), *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996, p. 186.

*revêtant un caractère normatif*», «*Rechtsakte mit normativem Charakter*» e «*normatieve besluiten*»<sup>384</sup>.

Questa comparazione linguistica, a detta dell'autore, implicherebbe un'interpretazione meno stringente del limite stabilito dalla giurisprudenza *Romano*, il quale si riferirebbe non tanto agli atti vincolanti di portata individuale (*binding acts in individual cases*) – che, quindi, potrebbero essere ancora adottati, in base a una delega espressa, da organismi non previsti dal diritto primario – quanto agli atti generali a carattere normativo (*binding acts of general application*)<sup>385</sup>.

Tuttavia, Chamon prosegue la sua analisi contrapponendo alla propria tesi una lettura in chiave retrospettiva più coerente con la *ratio* della pronuncia – come già evidenziato, tra l'altro, dall'Avvocato generale Warner nelle sue conclusioni<sup>386</sup> – e incentrata su una questione di controllo giurisdizionale, preesistente alla riforma operata dal Trattato di Lisbona.

All'epoca del caso *Romano*, il sistema di tutela giurisdizionale previsto dal diritto primario – artt. 173-177 TCEE – non contemplava la possibilità di proporre ricorso contro atti di organismi diversi dalle istituzioni<sup>387</sup>. Per questo motivo, i giudici, si sono preoccupati non solo di garantire il rispetto dell'equilibrio interistituzionale dei poteri in caso di delega, da parte delle istituzioni, ad organismi di diritto derivato, ma anche di impedire, a monte, la possibilità di conferire funzioni decisionali vincolanti a organismi i cui provvedimenti risultavano sprovvisti di tutela giurisdizionale<sup>388</sup>.

Si tratta, invero, di un concetto fondamentale per la trattazione, motivo per cui sarà ripreso più volte nel corso della disamina e anche nelle conclusioni.

Chamon, basandosi sulla *ratio* della sentenza *Romano*, conclude che, seguendo questa linea interpretativa, all'epoca della pronuncia appariva più ragionevole un divieto più ampio, ovvero escludere qualsiasi tipo di atto vincolante – sia individuale che generale – dalle deleghe operate dalle istituzioni. Ciò in contrasto con la sua precedente

---

<sup>384</sup> M. CHAMON, *op. cit.*, 48(4), 2011, cit., p. 1064.

<sup>385</sup> *Ibidem*.

<sup>386</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale J. P. WARNER, 1981, nella causa 98/80, *Giuseppe Romano c. Institut national d'assurance maladie-invalidité*, ECLI:EU:C:1981:76. In particolare, si veda p. 1265.

<sup>387</sup> Sull'evoluzione del controllo giurisdizionale degli atti delle agenzie europee: *supra* cap. II, par. 2.1.2.

<sup>388</sup> M. CHAMON, *op. cit.*, 48(4), 2011, pp. 1066-1072.

interpretazione meno restrittiva del limite stabilito dalla giurisprudenza *Romano*, risultato della sua analisi linguistica comparata<sup>389</sup>.

Peraltro, le problematiche inerenti al sistema di controllo giurisdizionale del TCEE, emerse nel caso *Romano*, sono state risolte con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in particolare con il disposto dell'art. 263 TFUE<sup>390</sup>. Si tratta di un passaggio che viene sottolineato, dalla giurisprudenza, in particolare attraverso il caso *Short selling*<sup>391</sup>, di cui si discuterà nel paragrafo successivo.

### **1.3. Il caso *Short selling*: le basi per un possibile sviluppo**

Il caso *Short selling* rappresenta uno degli ultimi sviluppi giurisprudenziali in materia di delega di competenze alle agenzie europee, con particolare riguardo ai poteri di ESMA nell'ambito della regolazione del settore finanziario dell'Unione.

La controversia traeva origine dal ricorso, dinanzi alla CGUE, Grande Sezione, proposto dal Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro l'art. 28 del Regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla disciplina integrata delle vendite allo scoperto (c.d. *short selling*).

Ai sensi del Regolamento in questione, per “vendita allo scoperto” si intende «[...] una vendita del titolo azionario o dello strumento di debito che il venditore non possiede al momento della conclusione del contratto di vendita, incluso il caso in cui al momento della conclusione del contratto di vendita il venditore ha preso a prestito o si è accordato per prendere a prestito il titolo azionario o lo strumento di debito per consegnarlo al momento del regolamento, ad esclusione: I) di un contratto pronti-contro-termine in cui una delle parti ha convenuto di vendere all'altra parte un titolo ad un prezzo determinato con l'impegno dell'altra parte di rivenderglielo ad una data successiva ad un altro prezzo determinato; II) di un trasferimento di titoli in base ad un accordo di prestito di titoli;

---

<sup>389</sup> *Ibidem*.

<sup>390</sup> *Supra* cap. II, par. 2.1.2.

<sup>391</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea, 2014, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, C-270/12, ECLI:EU:C:2014:18.

ovvero III) della conclusione di un contratto *future* o di altro contratto derivato con cui si convenga di vendere titoli ad un prezzo definito a una data futura [...]»<sup>392</sup>.

Trattandosi di operazioni finanziarie ad alto rischio, il Regolamento (UE) n. 236/2012 veniva adottato per armonizzare il relativo quadro normativo europeo, il quale appariva frammentato a causa di misure unilaterali e divergenti emanate dagli Stati membri. L'entrata in vigore di tale Regolamento determinava, quindi, un processo di integrazione delle normative degli Stati sulle operazioni di *short selling*, introducendo misure comuni e dirette sia a rafforzare i meccanismi di controllo finanziario sia ad attribuire alle autorità nazionali competenti e, in casi eccezionali, a ESMA, poteri di intervento per vietare o limitare le suddette operazioni, qualora tali interventi fossero proporzionali e necessari a tutelare la stabilità dei mercati finanziari dell'Ue<sup>393</sup>.

Di particolare interesse, ai fini della trattazione, sono i casi eccezionali, i criteri e le modalità – stabiliti dall'art. 28 del Regolamento in esame – che riguardano la possibilità, per ESMA, di bloccare o sottoporre a determinate condizioni le vendite allo scoperto<sup>394</sup>.

Il Regno Unito, in particolare, sollevava quattro motivi di ricorso contro l'art. 28. Tali motivi evidenziavano, già in fase di ricorso, l'enorme rilevanza e la portata chiarificatrice che la pronuncia avrebbe potuto assumere rispetto alla questione della delega di poteri alle agenzie europee. Essi riguardavano, in particolare, alcuni punti centrali della tematica, sui quali la dottrina aveva dibattuto negli anni precedenti: l'applicazione dei principi enunciati nelle sentenze *Meroni* e *Romano* alle ipotesi di delega di competenze a favore delle agenzie di nuova costituzione; il rapporto tra tali ipotesi e i meccanismi di delega, a favore della Commissione, previsti dagli artt. 290 e 291 TFUE; infine, l'utilizzo (o meno) dell'114 TFUE come base giuridica per il conferimento di poteri<sup>395</sup>.

---

<sup>392</sup> Regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, art. 2, par. 1, lett. b).

<sup>393</sup> *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, C-270/2012, punti 84, 85, 109-111.

<sup>394</sup> Regolamento (UE) n. 236/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, art. 28, parr. 1-3.

<sup>395</sup> Sulla scelta di utilizzare l'art. 114 TFUE come base giuridica: *supra* cap. I, par. 1.2.

Con il primo motivo di ricorso, il Regno Unito adduceva che l'art. 28 del Regolamento (UE) n. 236/2012 implicasse l'attribuzione, a ESMA, di «un potere discrezionale assai ampio»<sup>396</sup>, incompatibile con i limiti stabiliti dalla sentenza *Meroni*<sup>397</sup>.

Nello specifico, il ricorrente sviluppava cinque argomentazioni a sostegno del primo motivo: in primo luogo, la prerogativa di ESMA nel valutare l'esistenza di un rischio per la stabilità dei mercati finanziari europei avrebbe comportato un «giudizio altamente soggettivo»<sup>398</sup>; in secondo luogo, una volta stabilita l'esistenza di un rischio, ESMA avrebbe avuto un'ampia (ed eccessiva) libertà di scelta in merito alle misure da attuare per il relativo contenimento; in terzo luogo, in fase di individuazione della misura da adottare, l'agenzia avrebbe dovuto seguire i criteri stabiliti dall'art. 28, par. 3 del Regolamento n. 236/2012, i quali, tra l'altro, risultavano troppo vaghi, lasciando spazio a scelte che non si fondavano su parametri oggettivi e verificabili; in quarto luogo, nonostante la temporaneità delle suddette misure, si adduceva che esse avrebbero potuto, comunque, avere un impatto economico significativo e duraturo<sup>399</sup>; da ultimo, il ricorrente osservava che, anche se si fosse voluto negare che l'art. 28 attribuisse a ESMA la facoltà di adottare vere e proprie decisioni di politica macroeconomica europea, essa avrebbe esercitato, comunque, poteri altamente discrezionali, in violazione della richiamata giurisprudenza *Meroni*.

Con il secondo motivo di ricorso, il Regno Unito lamentava, anche, un contrasto con la sentenza *Romano*. In particolare, a detta del ricorrente, il potere di ESMA di vietare o porre determinate condizioni alle vendite allo scoperto si configurava come un vero e proprio «provvedimento normativo di portata generale»<sup>400</sup>, non delegabile, quindi, secondo la giurisprudenza richiamata, a un organismo non previsto dal diritto primario<sup>401</sup>.

Con il terzo motivo, il ricorrente sosteneva la violazione degli artt. 290 e 291 TFUE, affermando che «se [questi ultimi] delimitano le circostanze in cui la Commissione può vedersi attribuire determinati poteri, i trattati non riconoscono al

---

<sup>396</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, cit., punto 28.

<sup>397</sup> *Supra* cap. III, par. 1.1.

<sup>398</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, cit., punto 28.

<sup>399</sup> *Ibid.*, punto 33; la violazione dei principi della dottrina *Meroni*, quindi, sarebbe potuta avvenire, a detta del ricorrente, anche tramite la delega di misure a carattere temporaneo.

<sup>400</sup> *Ibid.*, cit., punto 57.

<sup>401</sup> *Supra* cap. III, par. 1.2.

Consiglio alcuna competenza a delegare a un organismo dell’Unione poteri come quelli previsti dall’articolo 28 del Regolamento n. 236/2012»<sup>402</sup>.

Infine, con il quarto motivo, il Regno Unito adduceva la violazione dell’art. 114 TFUE, sostenendo che, qualora si fosse ritenuto che i provvedimenti che ESMA poteva adottare, in base all’art. 28, avessero efficacia diretta nei confronti di persone fisiche e giuridiche, essi non sarebbero stati giustificati dalla finalità di armonizzazione del mercato interno, prevista dall’articolo 114 del TFUE<sup>403</sup>.

### **1.3.1. (Segue) il giudizio della Corte e le questioni aperte**

In merito al primo motivo di ricorso, la Corte ribadiva, innanzitutto, il principio fondamentale emerso dalla sentenza *Meroni*. Secondo tale principio, una delega di poteri a organismi non previsti dal diritto primario non sarebbe legittima se avesse ad oggetto poteri discrezionali che comportassero un’ampia libertà di valutazione politica; al contrario, una delega riguardante funzioni esecutive circoscritte sarebbe legittima.

Ritenendo applicabile la sentenza *Meroni* – lasciando intendere, quindi, di non volersene discostare – i giudici di Lussemburgo hanno dimostrato come tale precedente non fosse in contrasto con il caso in esame, attraverso due argomentazioni.

Da un lato, essi hanno evidenziato una differenza tra le due fattispecie, osservando che «gli organismi in questione, oggetto della citata sentenza Meroni/Alta Autorità, erano enti di diritto privato, mentre l’Aesfem [ESMA] è un ente dell’Unione creato dal legislatore di quest’ultima»<sup>404</sup>.

Dall’altro, nonostante ESMA, in base all’art. 28 del Regolamento (UE) n. 236/2012, esercitasse funzioni assimilabili a veri e propri poteri di carattere regolamentare, la Corte ha individuato diverse forme di controllo del loro esercizio<sup>405</sup>.

---

<sup>402</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, cit., punto 69.

<sup>403</sup> *Ibid.*, punto 88-90.

<sup>404</sup> *Ibid.*, punto 43.

<sup>405</sup> Nello specifico, si constatava che i poteri di intervento di ESMA non si spingevano al di là del quadro normativo del suo regolamento istitutivo. Inoltre, essi dovevano essere esercitati seguendo modalità e criteri specifici, stabiliti dai paragrafi 2 e 3 dello stesso art. 28 Reg. (UE) n. 236/2012. In aggiunta, le misure di intervento potevano essere adottate soltanto in presenza di una grave minaccia alla stabilità finanziaria dell’Unione (da accertare tramite una valutazione tecnica dettagliata e circoscritta) e nei casi in cui le autorità nazionali competenti non fossero intervenute (o fossero intervenute in maniera inadeguata). Infine,

Tali modalità di controllo, a detta dei giudici, rendevano legittime le misure di intervento dell’agenzia, in quanto impedivano che quest’ultima fosse «[...] investita di un “vero potere discrezionale” incompatibile con il Trattato FUE ai sensi della suddetta sentenza [la sentenza *Meroni*]»<sup>406</sup>. Per queste considerazioni, il primo motivo di ricorso veniva respinto.

Si tratta, ad avviso di diversi autori, del primo punto di fondamentale rilevanza che emerge dalla pronuncia in esame. Secondo una parte della dottrina, la Corte avrebbe riconosciuto, seppur in maniera implicita, la possibilità di delegare, alle agenzie europee, poteri esecutivi con un margine circoscritto di discrezionalità – reinterpretando e attenuando i limiti stringenti della dottrina *Meroni* – purché vengano rispettati determinati criteri e condizioni<sup>407</sup>.

In merito al secondo motivo di ricorso, la Corte, pur riconoscendo che «[...] dall’articolo 28 del Regolamento n. 236/2012 risulta che l’Aesfem [ESMA] è chiamata ad adottare [...] atti di portata generale» e che «questi ultimi possono contenere anche norme che si indirizzano a ogni persona fisica o giuridica che detenga un determinato strumento finanziario [...]»<sup>408</sup>, affermava che la giurisprudenza *Romano*, a differenza di *Meroni*, non fosse applicabile al caso di specie.

Nello specifico, come è stato fatto notare anche dall’Avvocato generale Jääskinen<sup>409</sup>, il limite alla delega di poteri stabilito dalla prima pronuncia risultava superato con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Quest’ultimo, infatti, riconosce, seppur in maniera indiretta, la possibilità per le agenzie – quali “organismi dell’Unione”

---

ESMA, prima di adottare una misura, doveva consultare le autorità nazionali competenti, trasmettendo, a queste ultime, una copia del provvedimento da emanare: *Ibid.*, punti 44-52.

<sup>406</sup> *Ibid.*, punto 54.

<sup>407</sup> Su questo punto, si cfr. M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, p. 35; M. SCHOLTEN e M. VAN RIJSBERGEN, *The ESMA-Short selling Case – Erecting a New Delegation Doctrine in the EU upon the Meroni-Romano Remnants*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 41(4), 2014, p. 401; D. ADAMSKI, *The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation*, in *European Law Review*, 39(6), p. 827 e L. CLÉMENT-WILZ, *op. cit.*, 2015, p. 340. Si veda, inoltre, M. SIMONCINI e J. PELKMANS, *Mellowing Meroni: How ESMA Can Help Build the Single Market* (CEPS Commentary, 18 febbraio 2014), consultabile in: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market/>. *Contra*, si vedano le Conclusioni dell’Avvocato generale N. JÄÄSKINEN nella causa C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:562, 12 settembre 2013, punto 88; egli, in particolare, qualificava le funzioni di ESMA come mere valutazioni tecniche, negando la presenza di discrezionalità e rimanendo, quindi, fermo sulla tradizionale dicotomia tra “poteri discrezionali politici” e “poteri tecnici circoscritti” della sentenza *Meroni*.

<sup>408</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, punto 64.

<sup>409</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale N. JÄÄSKINEN, 2013, nella causa C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2013:562, parr. 66-67.

– di adottare atti di carattere generale e normativo e ne prevede la sottoposizione al sindacato giurisdizionale<sup>410</sup>. Pertanto, se, in base all’art. 263, par. 1 TFUE, è possibile impugnare gli atti normativi delle agenzie, i timori espressi nella sentenza *Romano* in merito all’assenza di controllo giurisdizionale non avrebbero più ragione di esistere nel contesto attuale. Veniva respinto, quindi, anche il secondo motivo di ricorso.

Sul terzo motivo di ricorso, la Corte di Giustizia doveva chiarire, sulla base delle osservazioni del ricorrente, se i procedimenti delineati dagli artt. 290 e 291 TFUE rappresentassero l’unico sistema di delega previsto dall’ordinamento europeo. Detto altrimenti, si trattava di stabilire se queste disposizioni fossero tali da impedire, al Parlamento europeo e al Consiglio, di delegare funzioni normative ed esecutive a soggetti diversi dalla Commissione, come nel caso di ESMA.

Sviluppando un primo argomento a favore della possibilità di creare ulteriori meccanismi di delega non previsti dal diritto primario, i giudici sottolineavano che l’art. 28 del Regolamento n. 236/2012 conferisce poteri non alla Commissione, bensì a ESMA<sup>411</sup>. A partire da questa premessa, la Corte ribadiva un aspetto già emerso in fase di valutazione del secondo motivo di ricorso. Nello specifico, si osservava che «pur essendo vero che i trattati non contengono alcuna disposizione che consenta di attribuire competenze a un organo o a un organismo dell’Unione, resta tuttavia il fatto che molte disposizioni del Trattato FUE presuppongono l’esistenza di una siffatta possibilità»<sup>412</sup>. Essa si evince, a detta della Corte, dalla lettura congiunta degli articoli 263, 265, 267 e 277 TFUE, i quali prevedono un sistema di controllo giurisdizionale anche per gli atti degli “organismi dell’Unione” istituiti dal legislatore. Alla luce delle suddette norme, si riconosceva, dunque, la possibilità, al Parlamento europeo e al Consiglio, di conferire, tramite atti di diritto derivato, potestà decisionali nei confronti di persone fisiche e giuridiche a organismi diversi dalla Commissione.

Avendo, così, legittimato, attraverso il Regolamento n. 236/2012, la delega di poteri a ESMA, restava da chiarire se tali competenze potessero essere ricondotte al modello degli atti delegati di cui all’art. 290 TFUE o a quello degli atti di esecuzione di cui all’art. 291 TFUE.

---

<sup>410</sup> *Infra* cap. II, par. 2.1.2.

<sup>411</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, punto 77.

<sup>412</sup> *Ibid.*, cit., punto 79.

Adducendo un secondo argomento, la Corte stabiliva che i poteri conferiti a ESMA non rientrassero in nessuna delle due tipologie di atti richiamate e che, d'altra parte, tale attribuzione non fosse in contrasto con gli articoli 290 e 291 TFUE.

In particolare, i giudici hanno collocato i poteri di intervento di ESMA – *ex art. 28* – in un quadro normativo più ampio, comprendente non soltanto il Regolamento (UE) n. 236/2012 in esame, ma anche il Regolamento (UE) n. 1092/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario dell'Ue. Nello specifico, quest'ultimo Regolamento era stato adottato per far fronte alla crisi finanziaria del 2008<sup>413</sup>.

Pertanto, l'art. 28 del Regolamento (UE) n. 236/2012, a detta della Corte, «non può essere considerato isolatamente. Al contrario, tale articolo deve essere inteso come facente parte di un insieme di disposizioni volte a dotare le autorità nazionali competenti e l'Aesfem [ESMA] di poteri di intervento per fronteggiare sviluppi sfavorevoli tali da minacciare la stabilità finanziaria all'interno dell'Unione e la fiducia dei mercati»<sup>414</sup>. In altre parole, i giudici ritenevano che le competenze attribuite a ESMA dall'art. 28, pur non rientrando nel sistema di delega delineato dagli articoli 290 e 291 TFUE, non fossero incompatibili con esso, in quanto si trattava di una attribuzione necessaria, in virtù del Regolamento (UE) n. 1092/2010, per fornire all'agenzia europea e alle autorità nazionali competenti misure efficaci per fronteggiare situazioni economiche di carattere eccezionale e per tutelare la stabilità dei mercati. In base a tali conclusioni, anche il terzo motivo di ricorso veniva respinto.

A detta di alcuni autori, il giudizio della Corte sul terzo motivo di ricorso farebbe emergere un secondo punto nodale in tema di delega di poteri alle agenzie europee. I giudici avrebbero elaborato, in altre parole, un sistema di delega “parallelo” a quello previsto dagli artt. 290 e 291 TFUE, consentendo al Parlamento europeo e al Consiglio di delegare l'adozione di atti normativi ed esecutivi a organi diversi dalla Commissione<sup>415</sup>. Questa interpretazione aprirebbe la strada al riconoscimento, nell'ambito dell'Unione europea, di una pluralità di “attori esecutivi” – tra cui le agenzie

---

<sup>413</sup> Si veda il relativo considerando n. 7.

<sup>414</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, cit., punto 85.

<sup>415</sup> Si veda, per tutti, C. F. BERGSTRÖM, *Introduction*, in C. F. BERGSTRÖM e D. RITLENG (a cura di), *Rulemaking by the European Commission*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

– le quali, laddove fosse necessario, potrebbero adottare misure attuative al fianco della Commissione, favorendo lo sviluppo di un sistema di *governance* multilivello tra Commissione, agenzie e autorità degli Stati membri<sup>416</sup>.

Infine, sul quarto motivo di ricorso, la Corte osservava che i poteri conferiti a ESMA non fossero incompatibili con l'utilizzo dell'art. 114 TFUE come base normativa. Nello specifico, i giudici precisavano che una questione di compatibilità dell'art. 28 del Regolamento (UE) n. 236/2012 con l'art. 114 TFUE avrebbe avuto rilevanza soltanto qualora si fosse ritenuto che tale norma attribuisse a ESMA la facoltà di adottare decisioni individuali nei confronti di persone fisiche e giuridiche.

Nel caso di specie, si osservava che, nonostante l'art. 28 avesse come oggetto l'attribuzione di poteri a carattere generale, non si potesse escludere che ESMA, nell'ambito delle competenze conferite, potesse adottare anche misure a carattere individuale<sup>417</sup>.

Ciononostante, secondo la Corte, dall'interpretazione letterale dell'art. 114 TFUE – norma che legittima l'adozione di misure che persegono il ravvicinamento delle disposizioni legislative degli Stati membri, al fine di armonizzare il mercato interno dell'Ue – non discenderebbe alcun divieto, nei confronti del Parlamento europeo e del Consiglio, di utilizzare il suddetto articolo come base normativa per attribuire alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione decisioni individuali, laddove si dimostrasse che queste ultime, al pari dei provvedimenti a carattere generale diretti agli Stati membri, fossero in linea con la sua finalità.

La Corte, invero, notava che «l'articolo 28 del Regolamento n. 236/2012 mira, in effetti, al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di sorveglianza di un certo numero di titoli [...]»<sup>418</sup> e che «il considerando 2 del Regolamento n. 236/2012 enuncia che la finalità di quest'ultimo è di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e di migliorare le condizioni del suo funzionamento, con particolare riguardo ai mercati finanziari. Il legislatore

---

<sup>416</sup> Si veda, in proposito, M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, p. 39, la quale utilizza, nel descrivere la portata interpretativa della sentenza *Short selling*, l'espressione “*plural administrative organisation*”.

<sup>417</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, punti 97-98.

<sup>418</sup> *Ibid.*, cit., punto 112.

dell’Unione ha dunque ritenuto opportuno stabilire un quadro regolamentare comune in materia di norme e poteri relativi alle vendite allo scoperto [...]»<sup>419</sup>.

La Corte di Giustizia, quindi, rigettava per intero il ricorso proposto dal Regno Unito.

Come sottolineato in precedenza, il caso *Short selling* rappresenta un recente e significativo passo in avanti della giurisprudenza in tema di delega di poteri alle agenzie europee. Si riportano, in sintesi, le due novità più rilevanti emerse dalla sentenza. In primo luogo, la Corte sembra aver riconosciuto, una volta per tutte, la possibilità di delegare alle agenzie funzioni esecutive caratterizzate da un margine circoscritto di discrezionalità; in secondo luogo, essa affermava che gli artt. 290 e 291 TFUE non rappresentano l’unico sistema di delega di poteri, riconoscendo, per implicito, nuovi attori – quali le agenzie – legittimati all’esercizio del potere esecutivo dell’Ue, oltre alla Commissione.

Tuttavia, le statuizioni della pronuncia, nonostante il chiaro intento evolutivo, lasciano aperte numerose questioni. Le decisioni della Corte sui singoli motivi di ricorso, infatti, sono strettamente legate alle specificità del caso concreto, non potendo, quindi, essere considerate adatte a delineare una nuova teoria generale della delega di poteri alle agenzie europee<sup>420</sup>.

In particolare, le principali perplessità che emergono sono le seguenti: se la Corte ha individuato, attenuando i limiti della dottrina *Meroni*, un margine circoscritto di discrezionalità in cui le agenzie decentrate possono operare – a condizione che vi siano, come nella fattispecie in esame, adeguati sistemi di *accountability* – essa non ha, tuttavia, precisato, in maniera chiara e univoca, la definizione e la portata normativa di quest’ambito discrezionale, aumentando, così, la confusione sulla classificazione dei poteri delle agenzie<sup>421</sup>. In aggiunta, l’individuazione, da parte dei giudici, di ulteriori sistemi di delega di poteri, oltre a quello delineato dagli artt. 290 e 291 TFUE, si basava, in modo precipuo, sulla necessità di conferire a ESMA, nel caso di specie, i poteri necessari a far fronte alla crisi finanziaria che l’Ue stava attraversando in quel periodo.

---

<sup>419</sup> *Ibid.*, cit., punto 114.

<sup>420</sup> Come è stato fatto notare da J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 324.

<sup>421</sup> Si tratta di un dubbio evidenziato, in particolare, da M. SCHOLTEN e M. VAN RIJSBERGEN, *op. cit.*, 2014, pp. 394-395 e M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, p. 35.

Dal caso *Short selling*, quindi, non si desumerebbero criteri generali atti a stabilire in quali situazioni debbano essere previsti gli atti di esecuzione della Commissione, ai sensi dell'art. 291, par. 2 TFUE, e in quali, invece, possano essere delegati atti esecutivi alle agenzie europee<sup>422</sup>. In altre parole, seguendo l'interpretazione fornita dalla Corte, si rischierebbe di violare i principi di attribuzione dei poteri e di sussidiarietà nel sistema amministrativo dell'Ue, generando confusione su chi sia l'effettivo titolare delle competenze esecutive conferite dagli Stati membri, laddove sia necessario.

Infine, ulteriori dubbi sorgono in riferimento all'utilizzo dell'art. 114 TFUE come base normativa generale per la delega alle agenzie di poteri decisionali vincolanti riguardanti singole persone fisiche e giuridiche. Nel legittimare l'applicazione del suddetto articolo al caso di specie, la Corte affermava che «è possibile che, in taluni settori, il ravvicinamento delle sole norme generali non sia sufficiente a garantire l'unità del mercato. Pertanto, la nozione di “misure relative al ravvicinamento” deve essere interpretata nel senso che comprende il potere del legislatore dell'Unione di prescrivere i provvedimenti relativi a un prodotto o a una categoria di prodotti determinati e, se del caso, provvedimenti individuali riguardanti questi prodotti»<sup>423</sup>.

Tuttavia, la linea argomentativa seguita dalla Corte nel giudizio sul quarto e ultimo motivo di ricorso lascerebbe aperta una questione. Pur ammettendo che l'esercizio di poteri decisionali vincolanti da parte delle agenzie sia in linea con le finalità di armonizzazione delle politiche europee di cui all'art. 114 TFUE<sup>424</sup>, vi sarebbe il rischio che l'utilizzo di tale base normativa non solo per l'istituzione delle agenzie<sup>425</sup>, ma anche per l'attribuzione ad esse di poteri particolarmente incisivi – senza prevedere, peraltro, limiti o controlli specifici – finirebbe per rafforzare le prerogative di queste ultime in

---

<sup>422</sup> Si vedano, in proposito, le Conclusioni dell'Avvocato generale N. JÄÄSKINEN, 2013, nella causa C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punti 84-85. Si veda, inoltre, *Spagna c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-146/13, ECLI:EU:C:2015:298, punto 77; in questa sentenza, la Corte stabiliva che l'art. 291, par. 2 TFUE si applicasse solamente nei casi in cui fossero necessarie condizioni uniformi per l'attuazione degli atti vincolanti dell'Unione, lasciando spazio, quindi, a un'ipotesi di delega di funzioni esecutive alle agenzie – e non alla Commissione – nei casi in cui si dovesse operare in specifici settori, nei quali si richiede un elevato grado di competenza tecnica.

<sup>423</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, cit., punto 106.

<sup>424</sup> *Contra*, N. MOLONEY, *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: “More Europe” or More Risks?*, in *Common Market Law Review*, 47(5), 2010, p. 1341 e E. FAHEY, *Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the legal basis of the European Banking Authority*, in *The Modern Law Review*, 74(4), 2011, p. 593.

<sup>425</sup> Sul punto, *supra* cap. I, par. 1.2.

maniera illimitata, determinando un contrasto con il principio di proporzionalità dell’azione dell’Ue<sup>426</sup>. In merito a tale problematica, Van Cleynenbreugel osserva che l’art. 114 TFUE, quale clausola di armonizzazione, rafforzerebbe le agenzie «*theoretically [...] infinitely as long as those agencies remotely contribute to harmonization or the adoption of uniform practices at the different national levels*»<sup>427</sup>.

## 2. Lo sviluppo dei poteri delle agenzie: la *quasi-regulation* (l’esempio delle ESAs)

Nel corso della trattazione, si è fatto più volte riferimento al concetto di *quasi-regulation*. In particolare, nella prima parte del capitolo 2, si è illustrato un modello di classificazione – basato su un criterio di tipo funzionale – delle principali tipologie di poteri delle agenzie decentrate, accennando già alle recenti tendenze evolutive riguardanti le loro competenze<sup>428</sup>. Inoltre, in sede di analisi del controllo interno degli atti delle agenzie, operato dai *Boards of Appeal*, si è fatto riferimento alle funzioni quasi-regolatorie di EASA, le quali si attuano attraverso strumenti di *soft law*<sup>429</sup>.

Nei limiti di questa sede, si fornirà un quadro generale della nuova tipologia di poteri – ormai comune a diverse agenzie, quali ESMA, EBA, EIOPA ed EASA – emersa, in particolare per ESMA, a seguito della pronuncia della Corte sul caso *Short selling*. Nello specifico, inquadrare le funzioni di *quasi-regulation* – prendendo come riferimento le tesi elaborate dalla dottrina più recente – rappresenta il presupposto logico necessario per affrontare, nel paragrafo successivo, la tematica dell’individuazione di un ambito di discrezionalità operativa per le agenzie<sup>430</sup>.

In via preliminare, la *quasi-regulation* può essere definita come un insieme di atti e misure di *soft law* che si collocano in una posizione intermedia tra le tipiche funzioni consultive e decisionali delle agenzie europee e le attività di normazione e regolamentazione in senso proprio (*rule making*).

---

<sup>426</sup> Art. 5, par. 4 TUE.

<sup>427</sup> Si veda P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Meroni circumvented? Article 114 and EU Regulatory agencies*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(1), 2014, cit., p. 66.

<sup>428</sup> *Supra* cap. II, par. 1.3.

<sup>429</sup> *Ibid.*, par. 2.2.1.

<sup>430</sup> *Infra* cap. III, par. 2.1.

È evidente che, attraverso questo nuovo modello di funzioni, diverse agenzie riescono ad esercitare una significativa influenza sui comportamenti degli Stati membri, delle rispettive autorità nazionali e dei singoli operatori di settore. Ciò malgrado la carenza – dovuta al rispetto del principio di attribuzione dei poteri e dei limiti alla delega di poteri posti dalla sentenza *Meroni* – di un riconoscimento esplicito nei Trattati della loro competenza ad emanare atti formalmente vincolanti.

Tale evidenza viene sottolineata da Alberti, in particolare riguardo a ESMA e alla luce delle statuizioni della Corte di Giustizia sul caso *Short selling*, affermando che «di fronte a tale scenario [...] sostenere che ESMA non sia un'agenzia regolamentare perché non dotata di poteri per l'adozione di atti formalmente vincolanti e con portata generale per la disciplina dei mercati finanziari – eccezion fatta, peraltro, per il settore del controllo delle vendite allo scoperto, dove siffatti poteri le sono invece espressamente attribuiti – pare, dunque, una mera *fictio iuris* basata sulla natura *soft* di atti, al contrario, in concreto assolutamente capaci di produrre effetti giuridici su di una platea indefinita di soggetti»<sup>431</sup>.

Tuttavia, il riconoscimento di agenzie dotate di poteri quasi-regolamentari (o regolamentari in senso proprio) è un processo che richiede un'analisi attenta. In primo luogo, è interessante notare come, sulla base delle classificazioni proposte da diversi autori negli anni Duemila, una parte della dottrina avesse già riconosciuto, prima del caso *Short selling*, l'esistenza di una “zona grigia” tra attività consultiva e attività normativa e regolativa. A titolo di esempio, Griller e Orator, nel loro lavoro di ricerca, propongono un modello classificatorio nel quale è presente la categoria delle *rule making agencies*, pur

---

<sup>431</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., p. 193. L'autore definisce l'ESMA come un'agenzia “regolamentare” in senso proprio. Egli argomenta che, seguendo un approccio “empirico-sostanzialistico”, non avrebbe più senso parlare di poteri quasi-regolatori, data la presenza crescente di agenzie dotate di poteri regolamentari senza particolari limitazioni. Altri autori, invece, preferiscono utilizzare, nelle loro classificazioni, l'espressione «*quasi-regulatory agencies*», proponendo un approccio classificatorio più rispettoso dei limiti alla delega di poteri alle agenzie posti dalla sentenza *Meroni*. Occorre ricordare che nel capitolo II della trattazione (*supra* cap. II, par. 1.1) si è riportata la classificazione funzionale proposta da Tovo, il quale, pur riconoscendo l'emergere in alcune agenzie decentrate di funzioni simili ad attività regolative, assume una posizione meno netta rispetto ad Alberti. Il primo, nello specifico, ritiene che le attività di regolazione di agenzie come ESMA, EBA ed EIOPA vengano esercitate in situazioni e in ambiti specifici, non potendo, quindi, essere qualificate come funzioni primarie tali da creare una nuova categoria. Cfr. J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 190-198; C. TOVO, *op. cit.*, 2016, p. 305; P. CRAIG, *op. cit.*, 2012, p. 150 e M. BUSUIOC, *Rule Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking on a Tight Rope*, in *European Law Journal*, 19(1), 2013, p. 113.

precisando che, allo stato attuale, nessuna agenzia vi rientri<sup>432</sup>. In modo analogo, Craig, nella sua classificazione, utilizza espressamente il termine “*quasi-regulatory agencies*”<sup>433</sup>.

Al fine di rendere più agevole l'inquadramento della *quasi-regulation*, si farà riferimento alle tre agenzie che, più di tutte, rappresentano questa nuova tipologia di poteri, ovvero le *European Supervisory Authorities* (ESAs – EBA, EIOPA ed ESMA).

In via preliminare, è opportuno richiamare una distinzione fondamentale, nell'ambito del diritto amministrativo, tra attività di *adjudication* e attività di *rule making*<sup>434</sup>. Per *adjudication* si intendono le decisioni amministrative individuali, rivolte a singole persone fisiche e giuridiche e adottate in casi specifici (si pensi, ad esempio, al rilascio, da parte di EASA, di certificazioni tecniche nei confronti dei singoli operatori del settore aeronautico<sup>435</sup>); il *rule making*, invece, si caratterizza per l'emanazione di disposizioni generali e astratte, indirizzate a categorie di persone fisiche e giuridiche e atte a regolare, in modo uniforme e preventivo, i comportamenti futuri degli operatori di un determinato settore<sup>436</sup>. L'ultima categoria di attività dovrebbe, in linea di principio, essere preclusa alle agenzie europee e lasciata alle istituzioni.

Peraltro, come si avrà modo di vedere attraverso l'esempio delle ESAs, la distinzione tra le due attività presenta, nei casi pratici, delle zone di sovrapposizione. Ciò si verifica, in special modo, quando l'adozione di decisioni individuali, o legate a un contesto specifico, assume una valenza regolatoria *de facto*, fornendo orientamenti per l'intero settore di riferimento.

Con riguardo all'analisi delle attività delle ESAs, l'adozione sostanziale di misure di *quasi-regulation* si riscontra in tre ambiti: le attività di *adjudication* che possono

---

<sup>432</sup> S. GRILLER e A. ORATOR, *op. cit.*, 2010, pp. 14 ss.

<sup>433</sup> P. CRAIG, *op. cit.*, 2010, p. 150.

<sup>434</sup> Una distinzione a cui è già stato fatto cenno nel corso della trattazione (*supra* cap. II, par. 1.3).

<sup>435</sup> Si veda l'art. 68 Reg. EASA 2018.

<sup>436</sup> I termini “*adjudication*” e “*rule making*” sono stati utilizzati, per la prima volta, nell'*Administrative Procedure Act* americano (APA) del 1946. Si tratta, quindi, di una distinzione originata nella tradizione giuridica anglosassone. Per una compiuta comprensione del significato dei due concetti nel sistema giuridico statunitense, si vedano; K. C. DAVIS, *Administrative Law Treatise*, St. Paul, West Publishing Company, 1958, pp. 183 ss.; R. W. GINNANE, “*Rule Making*”, “*Adjudication*” and *Exemptions under the Administrative Procedure Act*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 95(5), 1947, pp. 621-642. Per un'analisi dei due modelli funzionali nell'ambito del diritto amministrativo europeo, si veda G. DELLA CANANEA, *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 8-10.

assumere, seppur in maniera indiretta, una funzione regolatoria; la partecipazione al *rule making formale* operato dalla Commissione e la standardizzazione delle attività nei settori di riferimento tramite misure di *soft law*<sup>437</sup>.

Per quanto concerne il primo ambito, le ESAs hanno la facoltà di adottare decisioni che, pur essendo indirizzate a singoli destinatari o riferite a situazioni specifiche, possono assumere, di fatto, una valenza generale all'interno del settore di riferimento.

Un esempio emblematico di questa ipotesi è rappresentato dal caso *Short selling*. Si è visto che il Regolamento (UE) n. 236/2012 attribuiva a ESMA, in casi di emergenza, il potere di vietare, vincolare o assoggettare a condizioni temporanee le vendite allo scoperto nei mercati finanziari dell'Ue. Nondimeno, la Corte di Giustizia, sulla base del secondo motivo di ricorso sollevato dal Regno Unito, osservava che le suddette misure, pur essendo rivolte a singoli operatori economici – detentori di un determinato strumento finanziario o di una data categoria di strumenti finanziari – e a determinate operazioni, avrebbero potuto avere una portata generale<sup>438</sup>.

Si è riconosciuto, in tal modo, che i poteri di intervento di ESMA in materia di *short selling*, sebbene rivolti, da un punto di vista formale, a singoli soggetti, possono contribuire a fissare *standard* di comportamento generali per gli operatori del mercato finanziario in situazioni di particolare criticità per la stabilità di quest'ultimo.

In relazione al secondo ambito di attività di *quasi-regulation*, le ESAs elaborano gli standard tecnici regolamentari (*regulatory technical standards*, RTS) e gli standard tecnici di attuazione (*implementing technical standards*, ITS) che saranno, in seguito, oggetto di formale adozione da parte della Commissione (in qualità, rispettivamente, di atti delegati – ai sensi dell'art. 290 TFUE – e di atti di esecuzione – ai sensi dell'art. 291, par. 2 TFUE). Nonostante la suddetta adozione formale, si tratta di due modalità di elaborazione di testi normativi ed esecutivi che, di fatto, attribuiscono alle ESAs un ruolo

---

<sup>437</sup> Si rimanda, in merito a questo punto, all'analisi di M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, pp. 66-73. Si noti che altri autori, a differenza di Simoncini, propongono una classificazione più articolata delle recenti tendenze evolutive delle agenzie europee: si prenda, come esempio, Tovo, il quale adotta una distinzione tra attività di *soft-regulation* (es.: ERA e ACER), attività regolatorie *de facto* (*quasi-regulation*, es.: le ESAs) e attività regolatorie *de jure* (es.: SRB). Per un'analisi più approfondita, che non può essere svolta in questa sede, si rinvia a C. TOVO, *op. cit.*, 2016, pp. 279-312.

<sup>438</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, punto 64.

centrale – in qualità di “reali” detentrici dell’*expertise* tecnica – nella fase iniziale dei procedimenti di *rule making* in ambito europeo<sup>439</sup>.

A titolo di esempio, si può citare la predisposizione, da parte di EBA, di RTS e di ITS relativi ai requisiti patrimoniali, organizzativi e prudenziali per l’esercizio delle attività da parte degli enti creditizi dell’Ue. Tali standard tecnici sono stati, in seguito, recepiti all’interno della Direttiva 2013/36/UE (c.d. *Capital Requirements Directive*, CRD IV) e del Regolamento (UE) n. 575/2013 (c.d. *Capital Requirements Regulation*, CRR), i quali formano, insieme, il c.d. “*CRD IV package*” (o “pacchetto Basilea III”)<sup>440</sup>.

Nel settore dei mercati finanziari europei, si possono prendere, come esempio, gli RTS e gli ITS predisposti da ESMA in materia di sicurezza e trasparenza delle prestazioni di servizi di investimento nonché di disciplina dei mercati regolamentati, i quali sono stati integrati, senza particolari modifiche, all’interno della Direttiva 2014/65/UE (c.d. *Markets in Financial Instruments Directive*, MiFID II) e del Regolamento (UE) n. 600/2014 (c.d. *Markets in Financial Instruments Regulation*, MiFIR)<sup>441</sup>.

Si precisa che la Commissione, laddove intenda discostarsi dai suddetti progetti di standard tecnici (RTS e ITS) elaborati dalle ESAs, è tenuta a motivare, in maniera esplicita, il proprio dissenso, indicando le valutazioni di merito che porterebbero al rigetto, alla modifica o all’adozione parziale. In questi casi, la Commissione deve, inoltre, restituire il progetto all’*Authority* competente, la quale potrà riformulare le proposte e presentare osservazioni. Inoltre, in circostanze eccezionali, può essere avviato un confronto tra la Commissione e ESA dinanzi al Parlamento europeo e al Consiglio<sup>442</sup>.

Per completezza, possono citarsi altre due agenzie decentrate, quali l’Agenzia ferroviaria europea (ERA)<sup>443</sup> e ACER, le quali, pur non adottando RTS o ITS come le ESAs, vale a dire progetti di atti normativi ed esecutivi che la Commissione deve obbligatoriamente prendere in considerazione, possono elaborare atti esecutivi,

---

<sup>439</sup> Si vedano, in particolare, gli artt. 10, parr. 1 e 3 e 15, parr. 1 e 3 EBA, EIOPA ed ESMA. Si veda, inoltre, P. SCHAMMO, *The European Securities and Markets Authority: Lifting the Veil on the Allocation of Powers*, in *Common Market Law Review*, 49, 2011, p. 1883.

<sup>440</sup> Si vedano gli artt. 443 del Regolamento (UE) n. 575/2013 (CRR) e 148-150 della Direttiva 2013/36/UE (CRD IV).

<sup>441</sup> Si vedano gli artt. 50, par. 2 della Direttiva 2014/65/UE (MiFID II) e 35, par. 6 del Regolamento (UE) n. 600/2014 (MiFIR).

<sup>442</sup> Si vedano gli artt.: 14, par. 2; 23 e 24 EBA, EIOPA ed ESMA.

<sup>443</sup> Regolamento (UE) n. 796/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 maggio 2016, in *GUL* 138 del 26 maggio 2016, p. 1.

documenti tecnici e pareri in grado di fornire supporto tecnico alle attività regolamentari di quest’ultima. Si pensi, nel caso di ERA, alle Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI), che definiscono i necessari requisiti tecnici di compatibilità tra i sistemi ferroviari nazionali, nell’ottica di sviluppare un modello di rete ferroviaria europea integrata<sup>444</sup>. ACER, invece, può elaborare i cc.dd. codici di rete (*network codes*), che consistono in modelli di proposta in grado di esercitare un’influenza notevole sulla regolamentazione tecnica e commerciale delle reti elettriche e del gas nell’Ue<sup>445</sup>.

Infine, con riguardo al terzo ambito di attività di *quasi-regulation*, le ESAs adottano, in numerosi casi, strumenti giuridici di *soft law*, quali linee guida (*guidelines*), raccomandazioni e *best practices* all’interno dei settori (bancario, assicurativo e finanziario) in cui operano<sup>446</sup>. In particolare, tali strumenti sono indirizzati alle autorità nazionali competenti, ai singoli operatori e agli *stakeholders* e sono volti ad assicurare uniformità, efficacia ed efficienza delle prassi di accesso, gestione e vigilanza in un determinato settore.

Va evidenziato che, nonostante siano prive di carattere vincolante in senso stretto, tali misure determinano rilevanti effetti di standardizzazione che si riflettono, in maniera diretta, sulle attività di *rule making* nazionali e sovranazionali<sup>447</sup>. A titolo esemplificativo, si possono citare le *guidelines* sull’autovalutazione del rischio e della solvibilità delle imprese assicurative (c.d. *Own Risk and Solvency Assessment*, ORSA), elaborate da EIOPA<sup>448</sup>, le quali, di fatto, hanno anticipato i contenuti della Direttiva 2009/138/CE (c.d. direttiva *Solvency II*)<sup>449</sup>, determinando le imprese e le autorità nazionali competenti ad adeguarsi ai nuovi *standard* prima dell’entrata in vigore della direttiva (1 gennaio 2016).

Due fattori, in particolare, rendono efficaci le misure di standardizzazione emanate dalle ESAs, nonostante la loro mancanza di vincolatività formale. In primo

---

<sup>444</sup> Si vedano gli artt. 4-5 e 19-21 ERA.

<sup>445</sup> Si veda l’art. 5 ACER.

<sup>446</sup> In riferimento alle pratiche di standardizzazione, da parte di alcune agenzie europee, dei settori di riferimento in cui operano (tramite misure di *soft law*) si veda anche l’analisi, svolta in precedenza, delle *Certification Specifications* (CS), degli *Acceptable Means of Compliance* (AMC) e dei *Guidance Materials* (GM) adottati da EASA: *supra* cap. II, par. 2.2.1.

<sup>447</sup> Si veda, in merito a questo punto, E. CHITI, *European Agencies’ Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 19(1), 2013, pp. 93, 95-96, 102-103.

<sup>448</sup> EIOPA *Guidelines on Own Risk and Solvency Assessment*, adottate nel 2013 (EIOPA-BoS-14/259), consultabili in: [https://www.eiopa.europa.eu/publications/guidelines-own-risk-solvency-assessment-orsa\\_en#description](https://www.eiopa.europa.eu/publications/guidelines-own-risk-solvency-assessment-orsa_en#description).

<sup>449</sup> Si veda l’art. 45 della Direttiva 2009/138/CE (*Solvency II*).

luogo, le tre autorità di vigilanza europee – operando in stretta collaborazione con gli enti dei settori di riferimento – godono di una *expertise* tecnica superiore a quella delle istituzioni, motivo per cui è improbabile che le autorità nazionali e gli operatori si discostino dalle loro indicazioni; in secondo luogo, come è già stato sottolineato in sede di analisi delle funzioni di EASA, in caso di mancata adozione, da parte dei soggetti destinatari, delle linee guida delle ESAs si applica il meccanismo di *comply or explain*<sup>450</sup>.

## **2.1. (Segue) il superamento della dicotomia tra “politica” e “tecnica” nel diritto amministrativo europeo: la discrezionalità amministrativa**

L’analisi della natura e dell’ambito di applicazione dei *quasi-regulatory powers* esercitati dalle ESAs, svolta nel paragrafo precedente, ci permette di compiere un ulteriore passo in avanti e di rispondere alla prima delle questioni lasciate aperte dal caso *Short selling*. È evidente – ed è stata, in parte, riconosciuta dalla stessa Corte di Giustizia – l’esistenza di un certo margine di discrezionalità nell’attuazione, da parte di alcune agenzie, di misure formalmente tecniche. Tale margine di discrezionalità può riscontrarsi con facilità nell’ambito delle attività di *quasi-regulation* illustrate in precedenza. Peraltro, la sua definizione e la sua portata non risultano ancora definite con precisione.

Rigettando il primo motivo di ricorso, la Corte, richiamandosi alla giurisprudenza *Meroni*, sosteneva che le attività di intervento di competenza di ESMA non configurassero un «vero potere discrezionale»<sup>451</sup>, essendo definite in maniera puntuale dal Regolamento (UE) n. 236/2012 e soggette a numerosi criteri, modalità di attuazione e controlli. I giudici, quindi, non si sono discostati dalla dicotomia tra “scelta politica” e “attuazione tecnica” (emersa dalla sentenza *Meroni*) e, sulla base delle argomentazioni in precedenza illustrate, hanno ricondotto i poteri di ESMA all’interno della seconda categoria<sup>452</sup>.

In questa sede, muovendo dalle riflessioni della dottrina più recente, si analizzerà una tendenza interpretativa che mira a superare, in parte, la suddetta dicotomia, richiamando il concetto di “discrezionalità amministrativa”, tipico (sebbene con alcune

---

<sup>450</sup> *Supra* cap. II, par. 2.2.1.

<sup>451</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, cit., punto 54.

<sup>452</sup> *Supra* cap. III, par. 1.3.1.

differenze) delle tradizioni giuridiche di diversi Stati membri, tra cui l’Italia, la Germania e la Francia<sup>453</sup>.

Tale tipologia non trova una collocazione specifica nel diritto amministrativo europeo ed è proprio la mancanza di una teoria organica della nozione di “discrezionalità” che determina una sovrapposizione impropria tra decisioni tecniche vincolate (nelle quali la norma attributiva del potere, nel definire l’interesse pubblico da perseguire, impone un’unica soluzione, senza un margine di scelta) e determinate decisioni tecniche che implicano valutazioni e scelte tra più opzioni possibili<sup>454</sup>. In altre parole, la giurisprudenza europea, non avendo ancora individuato criteri ben definiti per distinguere le decisioni vincolate da quelle tecniche, tenderebbe a considerare le seconde come se fossero sempre prive di una componente valutativa, a prescindere dalle peculiarità dei diversi casi concreti.

L’analisi svolta nel paragrafo precedente mostra, invece, la sussistenza di una “zona intermedia” tra le scelte politiche e le misure di attuazione tecniche, all’interno della quale alcune agenzie decentrate europee compiono valutazioni che comportano ampi margini di apprezzamento<sup>455</sup>.

Nello specifico, si è visto come in alcune attività di *adjudication*, nella partecipazione alla fase iniziale dei procedimenti di *rule making* della Commissione e nell’attuazione di misure di *soft law* per la standardizzazione delle prassi nei settori di riferimento, alcune agenzie esercitino funzioni che non si esauriscono nella mera elaborazione e applicazione di norme tecniche, ma implicano, nello stesso tempo, scelte riguardanti il bilanciamento di vari interessi pubblici e privati, nonché la definizione delle

---

<sup>453</sup> Si rimanda, per un’analisi più approfondita, a M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, pp. 89-132, la quale richiama, in merito alla sua disamina del concetto di “discrezionalità amministrativa” nel diritto amministrativo italiano, M. S. GIANNINI, *Il potere discrezionale nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1993; B. G. MATTARELLA, *Discrezionalità amministrativa*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006 e F. G. SCOCA, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 50(4), 2000, p. 1045.

<sup>454</sup> Si veda E. CHITI, *Is EU Administrative Law Failing in Some Crucial Tasks?*, in *European Law Journal*, 22(5), 2016, pp. 587-591.

<sup>455</sup> Si vedano, in merito a questo punto, J. MENDES, *Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU*, in *Modern Law Review*, 80(3), 2017, p. 461; R. CARANTA, *On Discretion*, in S. PRECHAL e B. VAN ROERMUND (a cura di), *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 185 e H. C. H. HOFMANN, G. C. ROWE e A. H. TÜRK, *op. cit.*, 2011, p. 499.

modalità per il perseguitamento degli obiettivi fissati dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

Alla luce di tali considerazioni, le attività di agenzie quali ESMA, EBA, EIOPA o EASA – mantenendo ferma la dicotomia richiamata *supra* – non potrebbero essere qualificate né come funzioni politiche né come mere attuazioni tecniche, ma rientrerebbero nell’ambito della discrezionalità amministrativa, ovvero la facoltà dell’amministrazione di valutare quale sia la soluzione più idonea alla realizzazione dell’interesse pubblico nei casi concreti. Ad ogni modo, va precisato che tale componente valutativa deve esplicarsi entro i limiti posti dalla normativa di settore, dalle norme primarie e dai principi generali dell’ordinamento europeo.

La discrezionalità amministrativa, oltre che dalle decisioni tecniche vincolanti, si distinguerebbe, altresì, dalla c.d. “discrezionalità politica”, in quanto non implica la fissazione degli obiettivi e delle priorità dell’azione pubblica. Tale prerogativa, invero, spetta soltanto alle istituzioni, le quali la esercitano entro i limiti stabiliti dai Trattati e nel rispetto del principio di attribuzione dei poteri.

Ad un’analisi più approfondita, il riconoscimento di una discrezionalità amministrativa in capo alle agenzie europee non sarebbe incompatibile con il “principio della non delega” emerso dalla giurisprudenza *Meroni*. È vero, infatti, che, in base all’interpretazione tradizionale del caso, le attività delle agenzie, stante la loro natura di organi non aventi fondamento democratico, dovrebbero limitarsi a compiti tecnici e vincolati. Tuttavia, seguendo un’interpretazione innovativa (e in chiave retrospettiva) si evince che la Corte CECA non intendeva vietare in modo assoluto la delega di poteri aventi un certo margine di discrezionalità a organismi – nel caso specifico, addirittura enti privati – non previsti dalla normativa primaria. Essa, si preoccupava, in realtà, di contenere il rischio di una delega di vere e proprie scelte politiche, non sogrette, peraltro, a specifiche garanzie procedurali e ad adeguati controlli politici e giurisdizionali<sup>456</sup>. Da tale interpretazione, dunque, emerge che la possibilità per le agenzie di operare con un certo margine di discrezionalità sarebbe compatibile con la dottrina *Meroni* (e, di

---

<sup>456</sup> Invero, si tratta di un’interpretazione sostenuta, all’epoca, dallo stesso Avvocato generale Roemer. Si vedano le Conclusioni dell’Avvocato generale K. ROEMER, 1957, nelle cause riunite C-9/56 e C-10/56, *Meroni & co., industrie metallurgiche c. Alta Autorità della CECA*, p. 108. Si rinvia, inoltre, a M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, pp. 29-33.

conseguenza, con il principio di equilibrio istituzionale richiamato dalla sentenza del '58) soltanto nel caso in cui vi siano sistemi di controllo istituzionali e garanzie procedurali in grado di assicurare che la loro riconosciuta discrezionalità amministrativa si eserciti nel rispetto del quadro normativo e dei principi dell'Ue.

Simoncini, a tal proposito, afferma che «*if the specific nature and domain of administrative discretion was recognised in the EU case law, the focus of non-delegation would become the accountability of administrative powers intended as the pool of legal guarantees and institutional controls that ensure their sustainability in the EU legal order, rather than the search for the technical nature of EU agencies' action and the denial of any margin of appreciation*» e che «*we should look for the specificities of administrative powers beyond the artificial dichotomy between political and technical competence*»<sup>457</sup>.

### **3. La delega di poteri alle agenzie e il diritto dell'Ue: l'inquadramento negli artt. 290 e 291 TFUE**

Le considerazioni esposte nel paragrafo precedente hanno evidenziato la riconducibilità dei *quasi-regulatory powers* nell'ambito della c.d. “discrezionalità amministrativa”, la cui applicazione renderebbe la delega di poteri alle agenzie decentrate europee più ampia e, al tempo stesso, coerente con la dottrina Meroni.

Nel prosieguo della trattazione, si cercherà di fornire una risposta ai due quesiti ulteriori che la sentenza *Short selling* ha lasciato aperti, rimettendo al successivo dibattito dottrinale il compito di fornire interpretazioni in grado di chiarire i molteplici dubbi sollevati. In primo luogo, non è stato definito, in modo univoco, il rapporto tra gli ulteriori sistemi di delega che la Corte ha ammesso per l'attribuzione di poteri alle agenzie (nel caso specifico, a ESMA) e i meccanismi di delega previsti dal diritto primario (artt. 290 e 291 TFUE); in secondo luogo, i giudici non hanno delineato, in maniera specifica, i limiti derivanti dall'art. 114 TFUE alla delega di poteri alle agenzie istituite in base a questa normativa.

In merito alla prima questione, si illustrerà un approccio risolutivo proposto dalla dottrina più recente, che si basa sulla possibilità di ricondurre i poteri delegati alle agenzie

---

<sup>457</sup> M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, cit., p. 107.

alla disciplina degli atti delegati e degli atti di esecuzione, contemplati, rispettivamente, dagli artt. 290 e 291 TFUE<sup>458</sup>.

Come in precedenza osservato, la Corte, nel caso *Short selling*, ha statuito che l’attribuzione di poteri di intervento a ESMA in ambito finanziario, ai sensi del Regolamento (UE) n. 236/2012, non fosse riconducibile ai meccanismi previsti dai due suddetti articoli. La questione centrale del terzo motivo di ricorso era capire «[...] se gli autori del Trattato FUE abbiano inteso stabilire, agli articoli 290 TFUE e 291 TFUE, un quadro normativo unico che consenta di attribuire esclusivamente alla Commissione taluni poteri delegati e di esecuzione oppure se il legislatore dell’Unione possa prevedere ulteriori sistemi di delega di poteri siffatti a organi o a organismi dell’Unione [incluse, quindi, anche le agenzie]»<sup>459</sup>. A un’analisi più attenta, la succitata espressione “poteri siffatti” sembrerebbe offrire la possibilità di superare la rigida interpretazione letterale del punto della sentenza citato. Nello specifico, secondo l’interpretazione di Alberti, tale espressione indicherebbe che i poteri delegati alle agenzie, pur ammettendo che esistano meccanismi di delega ulteriori rispetto a quelli previsti dai Trattati, avrebbero la stessa natura degli atti delegati e degli atti di esecuzione disciplinati dagli artt. 290 e 291 TFUE. Ciò comporterebbe, a rigor di logica, la necessità che i poteri attribuiti alle agenzie venissero inquadrati in tali disposizioni<sup>460</sup>.

Resta da chiarire in che modo le funzioni esercitate dalle agenzie possano conciliarsi con la disciplina di diritto primario degli atti delegati e degli atti di esecuzione.

In riferimento ai primi, Alberti sottolinea che la delega alla Commissione di atti a portata generale, aventi la finalità di integrare o modificare gli elementi essenziali di un atto legislativo, è condizionata, ai sensi dell’art. 290, par. 2 TFUE, al costante controllo da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, i quali possono revocarla o opporsi agli atti adottati in base a essa. Di conseguenza, se è vero che la lettera dell’art. 290 TFUE (e i relativi lavori preparatori) non esclude la possibilità di delegare anche agli organismi

---

<sup>458</sup> Si rimanda, per un’analisi più approfondita, a J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 343-364.

<sup>459</sup> *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio*, C-270/12, cit., punto 78.

<sup>460</sup> Sul punto, si cfr. J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 347 e C. F. BERGSTRÖM, *Shaping the new system for delegation of powers to EU agencies: United Kingdom v. European Parliament and Council (Short selling)*, in *Common Market Law Review*, 52(1), 2015, pp. 219 ss.

dell’Unione tale tipologia di atti<sup>461</sup>, è altrettanto vero che, mutando il soggetto delegato (le agenzie anziché la Commissione), deve comunque essere garantita l’esigenza di controllo politico sull’esercizio dei poteri delegati.

Peraltro, come osserva lo stesso Alberti, riconoscere la possibilità per le agenzie di adottare atti delegati in senso proprio creerebbe un paradosso.

Da un lato, infatti, le agenzie si troverebbero a esercitare attività riconducibili a una vera e propria funzione normativa, rendendo, così, «complesso individuare un chiaro detentore del potere di normazione di dettaglio, cre[ando] una forma di “responsabilità liquida” che ben potrebbe ostacolare la supervisione sull’esercizio dei poteri delegati e, di conseguenza, l’elemento di democraticità che la norma intende salvaguardare»<sup>462</sup>. È il caso, ad esempio, della partecipazione delle ESAs alla fase iniziale di *rule making* della Commissione, già analizzato in precedenza<sup>463</sup>.

Dall’altro lato, l’adozione di atti delegati da parte delle agenzie sottoporrebbe queste ultime, ai sensi dell’art. 290, par. 2 TFUE, a un controllo rigido da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, riducendo, così, la loro autonomia funzionale e istituzionale nella *governance* multilivello dell’Unione<sup>464</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, l’autore suggerisce di coinvolgere le agenzie in un meccanismo di costante scambio di informazioni – relativo ai dati elaborati negli atti delegati – con Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, al fine della produzione di un atto legislativo. Ciò eviterebbe la loro diretta partecipazione a procedure normative, che creerebbe confusione su chi sia il vero titolare del potere di statuire le norme di dettaglio<sup>465</sup>.

Secondo il parere di chi scrive, tale conclusione risulta condivisibile. Infatti, oltre a valorizzare il livello di *expertise* tecnica delle agenzie senza, peraltro, assoggettarle a controlli politici troppo rigidi, essa permetterebbe di mantenere gli atti delegati adottati

---

<sup>461</sup> Sul punto si vedano, oltre ad Alberti, Z. XHAFERRI, *Delegated acts, implementing acts and institutional balance implications post-Lisbon*, in *Maastricht Journal of European Law*, 20(4), 2013, pp. 557 ss. e D. KOLLMEYER, *Delegierte Rechtsetzung in der EU: eine Analyse der Art. 290 und 291 AEUV*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft Mbh & Co., 2015.

<sup>462</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, cit., pp. 357-358.

<sup>463</sup> *Supra* cap. III, par. 2.

<sup>464</sup> *Supra* cap. I, par. 3.2.

<sup>465</sup> Si veda J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 359-360.

dalle agenzie nell’ambito della discrezionalità amministrativa, evitando di sconfinare nella discrezionalità politica<sup>466</sup>.

Considerando, ora, gli atti di esecuzione, Alberti riconosce che le agenzie, in questo ambito, possono disporre di un margine operativo più ampio rispetto all’adozione degli atti delegati. Infatti, ai sensi dell’art. 291 TFUE, spetta agli Stati membri, attraverso norme di diritto interno, dare attuazione agli atti giuridicamente vincolanti dell’Unione europea, salvo il caso in cui siano presenti “condizioni uniformi di esecuzione” che giustifichino l’accentramento di tali misure attuative in capo alla Commissione o, in casi specifici, in capo al Consiglio. Tuttavia, dal momento che diverse agenzie decentrate annoverano, tra i componenti dei loro organi direttivi, rappresentanti delle autorità nazionali degli Stati membri, questo forte legame tra le agenzie e i singoli Stati fa ritenere che non sussistano particolari problemi nel consentire anche alle prime di adottare atti di esecuzione del diritto dell’Ue.

Tale conclusione, ad avviso di chi scrive, giustificherebbe ancora di più l’utilizzo dell’art. 114 TFUE come base normativa per l’attribuzione di poteri alle agenzie. Infatti, queste ultime, tramite la facoltà di attuare il diritto dell’Ue ai sensi dell’art. 291 TFUE, avrebbero la possibilità di armonizzare in maniera più concreta ed efficace le discipline dei vari settori dell’ordinamento europeo e di coordinare, quali *tertium genus* nell’ambito del nuovo modello di *governance* amministrativa dell’Ue, gli interessi dei singoli Stati con gli interessi dell’Unione, laddove occorra un’attuazione uniforme delle normative. Peraltro, come si è già accennato, un utilizzo senza limiti dell’art. 114 TFUE in relazione alla delega di poteri alle agenzie comporta dei rischi, che saranno oggetto di analisi a breve.

Alberti osserva, altresì, che la delega di atti di esecuzione alle agenzie deve, comunque, avvenire nel rispetto della condizione stabilita dall’art. 291, par. 3 TFUE, ovvero la necessità di adottare regolamenti che stabiliscano le modalità di controllo, da parte degli Stati membri, sull’esercizio di tali poteri. Tali modalità («regole e principi generali») potrebbero, a detta dell’autore, essere stabilite anche all’interno dei regolamenti istitutivi di ciascuna agenzia<sup>467</sup>.

---

<sup>466</sup> *Supra* cap. III, par. 2.1.

<sup>467</sup> Si veda J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 360-364.

#### 4. La delega di poteri e il principio di sussidiarietà: la necessità di una base giuridica *ad hoc*

Si è già fatto cenno ai rischi legati all'utilizzo dell'art. 114 TFUE come fondamento normativo per definire il *quantum* dei poteri delegabili alle agenzie europee. Tale utilizzo, legittimato, peraltro, dalla Corte di Giustizia (durante la seconda “ondata” di agenzificazione) con la pronuncia sul caso *ENISA* e sostenuto nel caso *Short selling*, ma senza specificarne le modalità, desta talune perplessità<sup>468</sup>. Nello specifico, la costituzione di nuove agenzie decentrate sulla base di tale norma le renderebbe titolari di poteri attuativi, conferiti dagli Stati membri, sprovvisti di limiti specifici, in quanto risulterebbero giustificate tutte le misure attuative necessarie, in base a criteri e presupposti non definibili in modo univoco, ai fini dell'armonizzazione del mercato interno dell'Unione.

Tale problematica si rifletterebbe, come hanno osservato alcuni autori, sul complesso rapporto tra le agenzie e il principio di sussidiarietà nel diritto amministrativo europeo.

Si è già fatto cenno al superamento, con la creazione delle agenzie, dei paradigmi tradizionali di *governance* europea, basati sull'amministrazione diretta (*top down*) e indiretta<sup>469</sup>. Infatti, le agenzie, quali *tertium genus* rispetto alle istituzioni e agli Stati membri, si collocherebbero in una posizione intermedia all'interno di una nuova *governance* multilivello. Esse, in forza dell'art. 114 TFUE quale base normativa sia per la loro istituzione sia per l'attribuzione ad esse di poteri, hanno la facoltà, tramite la gestione di reti multinazionali (*network*)<sup>470</sup>, di coordinare l'operato delle autorità nazionali degli Stati membri, al fine di armonizzare le discipline dei vari settori dell'Unione e concorrere, così, al completamento del processo di integrazione europea.

Seguendo questa linea interpretativa, l'istituzione delle agenzie in Europa e la relativa delega di funzioni sulla base dell'art. 114 TFUE non ha portato, come si pensava, invece, all'inizio del processo di *agencification*, a un decentramento dell'attuazione del diritto dell'Unione. Invero, le agenzie europee troverebbero la loro *ratio ontologica* in

---

<sup>468</sup> *Supra* cap. I, par. 1.2 e cap. III, par. 1.3.1.

<sup>469</sup> Si veda la nota 97, *supra* cap. I, par. 3.1.

<sup>470</sup> *Ibid.*, par. 2.

due ordini di motivi. In primo luogo, a livello sovranazionale, bisognava supplire alla carenza di *expertise* tecnica delle istituzioni nell'attuazione delle politiche settoriali<sup>471</sup>; in secondo luogo, a livello nazionale, la politica europea avvertiva l'esigenza di istituire degli organismi in grado di ovviare all'inadeguatezza delle misure attuative degli Stati membri nel raggiungere l'armonizzazione del mercato interno europeo, data la sussistenza, in capo a ciascun governo, di interessi propri non sempre coincidenti con quelli dell'Ue.

In conclusione, si potrebbe affermare, quindi, che le agenzie rappresentino, in realtà, un accentramento di competenze in capo a organismi che non sono riconducibili né agli Stati né alle istituzioni dell'Ue. La conseguenza di tale paradosso, evidenziato sia dalla dottrina straniera sia da quella italiana, consisterebbe nel «[...] concretizzarsi [...] [di] quel rischio che, secondo Cassese, il principio di sussidiarietà sarebbe deputato a scoraggiare: la creazione di un *big government* sovranazionale. Un *big government* silenzioso, sezonale, “altro” rispetto a quello delle istituzioni europee, legittimato dalla tecnica e dall'*expertise*. Un *big government*, in definitiva, sempre più lontano dalle istanze del “particularismo” [le esigenze e gli interessi degli Stati membri]»<sup>472</sup>.

Il rischio appena evidenziato sottolinea ancora di più la necessità di ovviare alla mancata precisazione, da parte della sentenza *Short selling*, dei limiti all'utilizzo dell'art. 114 TFUE quale base giuridica per l'attribuzione di poteri alle agenzie. Come puntualizza Alberti, le difficoltà nell'individuazione di tali limiti sono dovute al fatto che la suddetta norma non è stata redatta allo scopo di istituire nuovi organismi nell'Unione. L'autore richiama, quindi, la necessità di una riforma dei Trattati, con la quale introdurre, nel diritto primario, una base normativa *ad hoc* che stabilisca criteri e modalità generali per l'*an*, il *quantum* e il *quomodo* della delega di funzioni a organismi diversi dalle istituzioni<sup>473</sup>.

In attesa di tale riforma, per evitare il rischio di una “*governance* tecnica” delle agenzie basata sulla sola esigenza di un'armonizzazione normativa sovranazionale (e in

---

<sup>471</sup> *Ibidem*.

<sup>472</sup> R. PISELLI, *op. cit.*, 2017, cit., p. 15. Sul punto trattato, oltre all'analisi di Piselli, si vedano M. SHAPIRO, *op. cit.*, 1997, p. 276; L. TORCHIA, *La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in P. BILANCIA (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 260 e F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, Milano, FrancoAngeli, 2012, p. 132. Si rimanda, inoltre, a S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il foro Italiano*, 118(10), 1995, p. 374.

<sup>473</sup> J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, p. 343.

assenza di fattori e limiti che la controbilancino) si dovrebbero rafforzare i controlli (giurisdizionale, interno e politico) sull'operato di tali organismi, mantenendo, altresì, le loro funzioni nell'ambito della discrezionalità amministrativa.

## CAPITOLO IV

### UNO SGUARDO AI CASI RECENTI

**SOMMARIO:** 1. Il caso del *Banco Popular*: il contesto normativo e fattuale. - 1.1. Le pronunce del Tribunale: la partecipazione della Commissione al procedimento risolutivo. - 1.2 (Segue) e l'assenza di garanzie procedurali difensive per gli azionisti e i creditori. - 1.3. La pronuncia della Corte. - 2. Il caso *Fédération Bancaire Française (FBF) c. Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)*: il controllo giurisdizionale sugli orientamenti di EBA. - 3. Il caso *Aquind Ltd c. ACER*: la necessità di un controllo più incisivo da parte del *Board of Appeal* di ACER.

#### **1. Il caso del *Banco Popular*: il contesto normativo e fattuale**

Prima di analizzare le sentenze del Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata) sul caso *Banco Popular*<sup>474</sup> è opportuno, data la complessità della vicenda, ricostruirne il contesto normativo e fattuale.

Si è già accennato, in precedenza<sup>475</sup>, che, a seguito della crisi finanziaria globale del 2008, l'Ue ha avviato un progetto politico finalizzato alla costituzione dell'Unione bancaria europea per garantire una maggiore stabilità dei mercati. Nell'ambito di tale progetto, è stato istituito, nel 2013, il già richiamato Meccanismo di Vigilanza Unico, che ha attribuito alla Banca Centrale Europea (BCE)<sup>476</sup> funzioni specifiche in materia di vigilanza macroprudenziale. In seguito, è stata adottata la Direttiva 2014/59/UE (c.d. *Banking Recovery and Resolution Directive*, BRRD), con la quale si è delineato un quadro normativo unico per il risanamento e la risoluzione degli enti creditizi. Tale Direttiva è stata integrata dal già citato Regolamento (UE) n. 806/2014 (vincolante per gli Stati dell'area Euro) che ha istituito, come già detto, il Meccanismo di Risoluzione Unico e

---

<sup>474</sup> Si riportano i cinque ricorsi principali contro la Commissione e SRB: Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) c. Comitato di risoluzione unico*, T-481/17, ECLI:EU:T:2022:358; Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2022, *Antonio Del Valle Ruiz e altri c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-510/17, ECLI:EU:T:2022:357; Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2022, *Eleveté Invest Group, SL e altri c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-523/17, ECLI:EU:T:2022:359; Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2022, *Algebris (UK) Ltd e Anchorage Capital Group LLC c. Commissione europea*, T-570/17, ECLI:EU:T:2022:360 e Tribunale dell'Unione europea (Terza Sezione ampliata), 2022, *Aeris Invest Sàrl c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-628/17, ECLI:EU:T:2022:361.

<sup>475</sup> *Supra* cap. II, par. 1.2. In particolare, si veda la nota 199.

<sup>476</sup> Si vedano l'art. 282 TFUE e il Protocollo n. 4 sullo statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali e della Banca Centrale Europea, in *GU C* 326 del 26/10/2012.

una nuova agenzia, il Comitato di Risoluzione Unico (*Single Resolution Board*, SRB). Quest’ultimo, nello specifico, ha come scopo l’elaborazione e l’adozione di decisioni di risoluzione nei confronti di singoli enti creditizi o gruppi bancari, individuati sulla base dei criteri stabiliti nell’art. 6, parr. 4-5 del Regolamento (UE) n. 1024/2013.

Passando al contesto fattuale, va detto, anzitutto, che il *Banco Popular*, il quale, all’epoca, ricopriva la sesta posizione nella categoria dei gruppi bancari spagnoli, rappresenta il primo caso di applicazione del Meccanismo di Risoluzione Unico. A seguito di una sensibile compromissione della sua situazione patrimoniale, l’ente creditizio si trovava in una condizione di grave carenza di liquidità, motivo per cui, il 3 febbraio 2017, il gruppo bancario annunciava la necessità di accantonamenti straordinari per un importo di 5,7 miliardi di euro, la perdita consolidata di 3,485 miliardi di euro e l’urgenza di nominare un nuovo presidente<sup>477</sup>.

La BCE, in qualità di autorità di vigilanza e dopo aver consultato SRB, accertava lo stato di dissesto o di probabile dissesto dell’ente in esame (c.d. *failing or likely to fail*, FOLTF). Veniva riscontrato, quindi, il primo requisito previsto dall’art. 18, par. 1 del Regolamento (UE) n. 806/2014 per l’avvio della fase di valutazione di una procedura di risoluzione bancaria. Nello specifico, tale norma prevede che una risoluzione possa essere operata da SRB soltanto qualora «[...] siano soddisfatte le condizioni seguenti: I) l’entità è in dissesto o a rischio di dissesto; II) considerate la tempistica e altre circostanze pertinenti, non si può ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa per l’entità in questione [...] permetta di evitare il dissesto dell’attività in tempi ragionevoli; III) l’azione di risoluzione è necessaria nell’interesse pubblico a norma del paragrafo 5»<sup>478</sup>. Quest’ultimo recita «[...] l’azione di risoluzione è considerata nell’interesse pubblico se è necessaria al conseguimento di uno o più obiettivi della risoluzione di cui all’articolo 14 ed è ad essi proporzionata e se la liquidazione dell’ente con procedura ordinaria di insolvenza non consentisse di realizzar[li] nella stessa misura»<sup>479</sup>. Tali obiettivi sono: garantire la continuità delle funzioni essenziali; evitare effetti negativi

---

<sup>477</sup> *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) c. Comitato di risoluzione unico*, T-481/17, punto 25.

<sup>478</sup> Art. 18, par. 1 SRB. Si noti che, se i tre criteri riportati non dovessero sussistere nel caso concreto, si avvierebbe la procedura di liquidazione disciplinata dal diritto dello Stato membro in cui l’ente creditizio ha sede da parte dell’autorità nazionale competente (nel caso del *Banco Popular*, il Fondo di Ristrutturazione Ordinata Bancaria spagnolo, FROB).

<sup>479</sup> *Ibid.*, par. 5. Si veda anche l’art. 32, par. 5 della Direttiva 2014/59/UE (BRRD).

rilevanti sulla stabilità finanziaria dell’Unione; salvaguardare i fondi pubblici (cercando, per esempio, di assorbire le perdite internamente, tramite l’azzeramento del valore delle quote degli azionisti, c.d. *bail-in*)<sup>480</sup>; tutelare i depositanti e gli investitori della banca sottoposta alla procedura e, nello stesso tempo, i fondi e le attività dei clienti<sup>481</sup>.

Il 7 giugno 2017, SRB, verificata la sussistenza delle ulteriori condizioni oltre al criterio FOLTF, procedeva all’adozione formale della decisione di risoluzione nei confronti del *Banco Popular*<sup>482</sup>. Tale decisione doveva essere trasmessa, in modo tempestivo, alla Commissione, la quale, ai sensi dell’art. 18, par. 7 del Regolamento (UE) n. 806/2014, disponeva di un termine massimo di ventiquattro ore per approvarla (valutando, in particolare, la sussistenza effettiva dell’interesse pubblico) o proporre al Consiglio di opporvisi. Nello specifico, la trasmissione della decisione alla Commissione, da parte di SRB, avveniva alle ore 05:13 del 7 giugno 2017. Poco dopo, alle ore 06:30 dello stesso giorno, la Commissione approvava la decisione, asserendo di essere d’accordo con SRB in merito alla sua valutazione circa la sussistenza dell’interesse pubblico nell’ambito della procedura di risoluzione del gruppo bancario spagnolo<sup>483</sup>. Le misure attuative del programma, quindi, venivano delegate all’autorità spagnola competente (FROB), la quale acconsentiva alla cessione delle azioni del *Banco Popular* al *Banco Santander*<sup>484</sup>.

Tali misure sono state oggetto di ricorso, dinanzi al Tribunale dell’Unione europea, da parte di numerosi ex azionisti e obbligazionisti della banca in esame. Dei quasi cento ricorsi iniziali, il Tribunale si è pronunciato su cinque di essi (T-481/17, T-510/17, T-523/17, T-570/17 e T-628/17).

### **1.1. Le pronunce del Tribunale: la partecipazione della Commissione al procedimento risolutivo**

Nei giudizi aventi ad oggetto la legittimità delle misure di risoluzione nei confronti del *Banco Popular*, i ricorrenti sollevavano diversi motivi di ricorso. Tra questi assume

---

<sup>480</sup> *Ibid.*, art. 27.

<sup>481</sup> *Ibid.*, art. 14.

<sup>482</sup> Decisione SRB/EES/2017/08 del 7 giugno 2017.

<sup>483</sup> Si veda il considerando n. 4 della Decisione 2017/1246.

<sup>484</sup> *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) c. Comitato di risoluzione unico*, T-481/17, punto 80.

particolare rilievo, ai fini della presente disamina, quello riguardante la presunta violazione dei criteri sulla delega di poteri alle agenzie stabiliti nella sentenza *Meroni*. In particolare, i ricorrenti contestavano che il Regolamento (UE) n. 806/2014 attribuisse a SRB un margine di discrezionalità eccessivo nel decidere quale fosse lo strumento di risoluzione da applicare al caso concreto<sup>485</sup>. Detto altrimenti, essi sostenevano che, attraverso l’attuazione del Meccanismo di Risoluzione Unico, SRB esercitasse delle vere e proprie funzioni di indirizzo economico e politico nell’ambito del settore bancario europeo.

In secondo luogo, quale ulteriore elemento a sostegno dell’incompatibilità delle funzioni attribuite a SRB con la dottrina *Meroni*, i ricorrenti lamentavano che la Commissione avesse ricoperto un ruolo passivo all’interno del procedimento di risoluzione in esame, limitandosi ad approvare, senza un’adeguata valutazione degli elementi discrezionali presenti (si pensi, *in primis*, alla verifica della sussistenza dell’interesse pubblico), il contenuto della decisione di SRB. Si sottolineava, tra l’altro, la brevità del tempo intercorso tra la trasmissione del programma di risoluzione e la sua approvazione (meno di novanta minuti). Tale brevità risultava essere indicativa, a detta dei ricorrenti, della suddetta mancata valutazione effettiva, da parte della Commissione, del contenuto del programma<sup>486</sup>.

In merito alla prima argomentazione, Il Tribunale rigettava l’interpretazione dei poteri di SRB sostenuta dai ricorrenti, adducendo che le prerogative di quest’ultimo nell’attuazione del SRM rientrassero in limiti definiti in maniera specifica.

Tale conclusione si basava su due ordini di motivi. In primo luogo, SRB non può adottare una decisione di risoluzione bancaria senza aver prima riscontrato la sussistenza (di concerto con la BCE, in merito alla verifica del criterio FOLTF) delle tre condizioni previste dall’art. 18, par. 1 del Regolamento (UE) n. 806/2014; in secondo luogo, gli effetti giuridici vincolanti delle decisioni di SRB derivano dall’approvazione dell’atto da parte della Commissione europea, la quale conserva, in questo modo, la titolarità delle valutazioni discrezionali, ovvero la scelta dello strumento risolutivo più adeguato, la

---

<sup>485</sup> Si vedano gli artt. 18, par. 6 e 22 SRB; Si veda *Antonio Del Valle Ruiz c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-510/17, punto 205.

<sup>486</sup> *Aeris Invest Sàrl c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-628/17, punto 148.

proporzionalità delle misure attuative e la verifica dell’interesse pubblico da perseguire nel programma di risoluzione<sup>487</sup>.

Per tali motivi, la competenza politica in materia di gestione di crisi bancarie nell’Ue continuerebbe a restare, a detta del Tribunale, una prerogativa della Commissione, garantendo, così, il rispetto del principio di equilibrio istituzionale richiamato dalla giurisprudenza *Meroni*.

In merito alla seconda argomentazione dei ricorrenti, i giudici statuivano che, considerata l’accertata gravità della situazione finanziaria in cui si trovava il *Banco Popular*, l’approvazione della decisione di SRB da parte della Commissione doveva necessariamente avvenire nella maniera più rapida possibile (nello specifico, durante la notte tra il 6 e il 7 giugno 2017). Infatti, si osservava che «[...] quando, come nel caso di specie, il dissesto di un ente creditizio si verifica in un giorno infrasettimanale, l’azione di risoluzione deve essere adottata nel corso della notte al fine di garantire la continuità delle funzioni essenziali di detto ente. Il programma di risoluzione doveva pertanto essere adottato con urgenza prima del 7 giugno 2017 alle ore 07:00, orario di apertura dei mercati»<sup>488</sup>.

Inoltre, il Tribunale sottolineava la partecipazione della Commissione al procedimento decisionale di SRB sin dalla fase istruttoria, tramite un rappresentante presente alle riunioni esecutive. Per tale motivo, a detta dei giudici «[...] emerge che la Commissione è informata e coinvolta nelle fasi preparatorie all’adozione di una misura di risoluzione. Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, la Commissione non scopre il programma di risoluzione solo una volta che esso è stato adottato dal CRU, ma dispone, nel corso della sua preparazione, di tempo sufficiente per valutarne gli aspetti discrezionali»<sup>489</sup>.

Quest’ultimo punto è di fondamentale importanza in quanto, secondo alcuni autori, suggerirebbe una nuova lettura della dottrina *Meroni*, configurando il caso del *Banco Popular* come un ulteriore *step* in materia di delega di poteri alle agenzie europee. Si rileva, infatti, una significativa vicinanza, a livello logico, tra il caso in esame e il caso

---

<sup>487</sup> *Antonio Del Valle Ruiz c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-510/17, punto 227 e *Aeris Ivest Sàrl c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-628/17, punto 141.

<sup>488</sup> *Algebris (UK) Ltd e Anchorage Capital Group LLC c. Commissione europea*, T-570/17, cit., punto 143.

<sup>489</sup> *Antonio Del Valle Ruiz c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-510/17, cit., punto 231.

*Short selling*, in quanto, in entrambi, i giudici ritengono applicabile la giurisprudenza *Meroni*, pur proponendone un'interpretazione meno rigida in presenza di determinati fattori. Nello specifico, in *Short selling*, come si è già osservato, si afferma che un certo margine di discrezionalità possa essere riconosciuto a un'agenzia, qualora siano previsti adeguati controlli e criteri per l'esercizio delle sue funzioni<sup>490</sup>; in *Banco Popular*, invece, si riscontra un criterio di flessibilità alternativo a quello della presenza di strumenti di *accountability* del caso *Short selling*, ovvero l'elemento della partecipazione di un'istituzione, titolare della funzione di indirizzo politico, al procedimento decisionale di un'agenzia<sup>491</sup>.

Tale elemento procedurale, invero, giustificherebbe la possibilità di riconoscere alle agenzie una componente valutativa e discrezionale più ampia, dato che esse sarebbero soggette a una supervisione politica fin dall'inizio dei procedimenti di cui sono titolari<sup>492</sup>.

## **1.2. (Segue) e l'assenza di garanzie procedurali difensive per gli azionisti e i creditori**

Un'ulteriore questione rilevante che emerge dai motivi di ricorso contro la decisione di SRB è rappresentata dalle limitate garanzie procedurali previste dal Meccanismo di Risoluzione Unico nei confronti degli azionisti e dei creditori del *Banco Popular*. In particolare, i ricorrenti denunciavano l'assenza, nel Regolamento (UE) n. 806/2014, di una norma che disciplinasse il diritto a essere ascoltati prima dell'adozione di una decisione di risoluzione, nonché l'impossibilità di accedere alla documentazione su cui si basava l'istruttoria condotta da SRB e dalla Commissione. Si asseriva, quindi, la violazione degli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e del Regolamento (CE) n. 1049/2001, in riferimento al diritto a una buona

---

<sup>490</sup> *Supra* cap. III, par. 1.3. Si rimanda, ancora una volta, a D. ADAMSKI, *op. cit.*, 2014, pp. 812-834.

<sup>491</sup> Questo è il motivo per cui i giudici, nel caso in esame, decidevano di non utilizzare come parametro, in riferimento all'esercizio delle funzioni di SRB, i requisiti della delega di poteri previsti dalla sentenza *Short selling*. Si veda, sul punto, *Aeris Invest Sarl c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-628/17, punto 148 e M. CHAMON, *The non-delegation doctrine in the Banco Popular cases*, in *REALaw European and comparative administrative law*, 28 ottobre 2022, consultabile in: <https://realaw.blog/2022/10/28/the-non-delegation-doctrine-in-the-banco-popular-cases-by-merijn-chamon/>.

<sup>492</sup> Sul punto, si rimanda a M. SIMONCINI, *Il meccanismo di risoluzione unico: il caso del Banco Popular*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, 2023, pp. 60-70 e M. CHAMON, *op. cit.*, 28 ottobre 2022.

amministrazione, al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e al principio di trasparenza.

In merito al diritto a essere ascoltati, il Tribunale osservava che, nel caso di specie, l'assenza di tale garanzia nel procedimento di risoluzione del *Banco Popular* fosse giustificata da esigenze di ordine pubblico. A detta dei giudici, infatti, se i creditori e gli azionisti fossero stati informati in maniera preventiva circa la possibilità di adottare un programma di risoluzione nei confronti del gruppo bancario spagnolo, si sarebbe potuto verificare un ulteriore aggravamento delle condizioni finanziarie in cui l'ente versava. Nello specifico, «[...] informare gli azionisti o i detentori di obbligazioni della banca che quest'ultima potrebbe essere assoggettata a risoluzione, e quindi che essa sia stata considerata in dissesto o a rischio di dissesto, potrebbe indurli a vendere i loro titoli sui mercati e condurre altresì a un assalto agli sportelli, il che avrebbe la conseguenza di aggravare la situazione finanziaria della banca e di rendere più difficile, se non impossibile, l'adozione di una soluzione idonea a impedirne la liquidazione»<sup>493</sup>.

Per tale motivo, i giudici hanno ritenuto che l'assenza del diritto a essere ascoltati fosse giustificata, nel caso di specie, dalla necessità di agire in maniera tempestiva e in condizioni di riservatezza, al fine di evitare il collasso del *Banco Popular* ancor prima del tentativo di intervento da parte di SRB.

In riferimento, invece, al diritto di accesso agli atti della procedura, i ricorrenti asserivano, nello specifico, l'illegittimità dell'art. 90, par. 4 del Regolamento (UE) n. 806/2014, nella parte in cui stabilisce che solo l'ente oggetto della risoluzione possa consultare i documenti rilevanti del programma, adducendo il limite della tutela dei segreti aziendali. Azionisti e creditori, dunque, non risulterebbero compresi tra i soggetti legittimati ad accedere al fascicolo della procedura. Si osservava, inoltre, che il regolamento non prevedeva neanche strumenti alternativi per tutelare i loro interessi all'interno dei procedimenti di risoluzione.

Il Tribunale, tuttavia, respingeva anche queste eccezioni, affermando che il destinatario diretto della decisione di SRB non fosse la categoria degli azionisti e dei creditori, bensì FROB. Da ciò discendeva che, la succitata categoria non godesse di un diritto di accesso al programma di risoluzione del *Banco Popular* e alle valutazioni

---

<sup>493</sup> *Algebris (UK) Ltd e Anchorage Capital Group LLC c. Commissione europea*, T-570/17, cit., punto 378.

allegate. I giudici, inoltre, riscontravano la presenza di obblighi di riservatezza in capo a SRB, tali da impedire a quest'ultimo di divulgare la versione integrale del programma<sup>494</sup>.

### 1.3. La pronuncia della Corte

Resta da trattare l'ultima questione rilevante che emerge dai motivi di ricorso contro la decisione di SRB, ovvero la possibilità dei ricorrenti di impugnare in via diretta il programma di risoluzione elaborato dall'agenzia, a prescindere dalla decisione di approvazione adottata dalla Commissione europea. In particolare, la Commissione eccepiva, nella causa T-481/17, l'irricevibilità dell'azione di annullamento proposta contro la sola decisione di SRB, sostenendo che quest'ultima non produrrebbe effetti giuridici vincolanti, ma rappresenterebbe un atto preparatorio adottato all'interno del procedimento di risoluzione del *Banco Popular* e, perciò, privo di autonoma rilevanza<sup>495</sup>.

Il Tribunale respingeva tale eccezione, seguendo una linea argomentativa che appare dubbia e contraddittoria in relazione al rapporto tra SRB e Commissione nell'attuazione di una procedura di risoluzione bancaria, così come disciplinato dal Regolamento (UE) n. 806/2014. A detta dei giudici, la decisione SRB/EES/2017/08 non rappresentava un mero atto preparatorio, bensì un atto a valenza autonoma e idoneo a produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti di FROB, incaricato di attuare il programma di risoluzione<sup>496</sup>.

Sempre secondo il Tribunale, infatti, la Commissione può esercitare le sue prerogative di controllo soltanto in relazione al contenuto discrezionale delle decisioni di

---

<sup>494</sup> *Aeris Invest Sàrl c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-628/17, punti 357 e 390-391. Il Tribunale, a sostegno dell'assenza del diritto degli azionisti e dei creditori del *Banco Popular*, di accedere alla documentazione del programma di risoluzione di SRB (data la sussistenza di obblighi di riservatezza), applicava, per analogia, la giurisprudenza del caso *Baumeister*, secondo la quale l'obbligo di segreto professionale su determinati documenti vige per tutto il periodo durante il quale le informazioni in questione devono essere considerate come riservate. Si rimanda, quindi, a: Corte di Giustizia dell'Unione europea, 2018, C-15/16, *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht c. Ewald Baumeister*, ECLI:EU:C:2018:464.

<sup>495</sup> *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) c. Comitato di risoluzione unico*, T-481/17, punto 107.

<sup>496</sup> *Ibid.*, punto 118. Si veda, sul punto, J. TIMMERMANS, *Judicial Review of EU-level Resolution of a Systemically Significant Eurozone Bank by an EU Agency in the SRM – Concluding remarks to the blog series on the Banco Popular case*, in *REALaw European and comparative administrative law*, 11 novembre 2022, consultabile in: <https://realaw.blog/2022/11/11/judicial-review-of-eu-level-resolution-of-a-systemically-significant-eurozone-bank-by-an-eu-agency-in-the-srm-concluding-remarks-to-the-blog-series-on-the-banco-popular-case-by-jtimmermans/>.

SRB (ad es.: la sussistenza dell’interesse pubblico, l’individuazione del criterio FOLTF e l’eventuale concessione di aiuti di Stato alla banca soggetta a risoluzione). Le valutazioni tecniche operate dall’agenzia, invece, non possono essere modificate dalla Commissione. Di conseguenza, tali valutazioni (ad esempio: la scelta dello strumento di risoluzione più adeguato tra quelli previsti dal Regolamento n. 806/2014) sono da ritenere definitive e, quindi, impugnabili in via diretta dagli azionisti e dai creditori, in qualità di soggetti lesi<sup>497</sup>.

A sostegno di tale conclusione, il Tribunale adduceva due ordini di motivi. In primo luogo, l’efficacia giuridica autonoma della decisione di SRB sarebbe compatibile con la dicotomia tra “delega di poteri tecnici circoscritti” e “delega di poteri discrezionali” della giurisprudenza *Meroni*, in quanto tale efficacia deriverebbe da valutazioni tecniche, le quali possono essere delegate alle agenzie ed esercitate in forma autonoma da queste ultime<sup>498</sup>; in secondo luogo, i giudici richiamavano l’art. 86 del Regolamento (UE) n. 806/2014, il quale dispone che le decisioni di SRB possono essere impugnate ai sensi dell’art. 263 TFUE<sup>499</sup>.

Peraltro, come già osservato, tale ricostruzione determinerebbe un sistema piuttosto complesso e contraddittorio. Da un lato, infatti, i giudici affermavano che SRB avesse una competenza esclusiva sul contenuto tecnico delle decisioni, dall’altro, in merito alla questione della compatibilità delle sue funzioni con la dottrina *Meroni*, sostenevano che l’efficacia giuridica dello schema di risoluzione dell’agenzia derivasse dall’approvazione della Commissione circa gli aspetti discrezionali. La domanda da porsi è, quindi, se tale meccanismo implichì che una decisione di SRB produca effetti giuridici autonomi soltanto in relazione al suo contenuto tecnico, necessitando, invece, per il suo contenuto discrezionale, dell’approvazione della Commissione<sup>500</sup>.

Un’occasione di chiarimento vi è stata con il recente appello della Commissione avverso la sentenza del Tribunale, nella parte in cui quest’ultima dichiarava ammissibile

---

<sup>497</sup> *Ibid.*, punto 137.

<sup>498</sup> *Ibid.*, punto 129; *Supra* cap. III, par. 2.1.

<sup>499</sup> *Ibid.*, punto 143; sul punto, si veda l’analisi critica di R. LANCEIRO, *The possibility of judicial review of the SRB’s resolution decision in Case T-481/17 Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno and SFL v SRB*, in *REALaw European and comparative administrative law*, 23 settembre 2022, consultabile in: <https://realaw.blog/2022/09/23/the-possibility-of-judicial-review-of-the-srb-s-resolution-decision-in-case-t-481-17-fundacion-tatianaperez-de-guzman-el-bueno-and-sfl-v-srb-by-r-lanceiro/>.

<sup>500</sup> Si veda M. SIMONCINI, *op. cit.*, 1, 2023, pp. 65-67.

in via diretta l’azione di annullamento della decisione di SRB, per i motivi suddetti<sup>501</sup>. In particolare, la Corte di Giustizia ha smentito la tesi del Tribunale in merito alla valenza autonoma dello schema di risoluzione di SRB e, seguendo il parere dell’Avvocato generale Ćapeta<sup>502</sup>, ha affermato che tale schema risulta essere un atto preparatorio all’interno del procedimento risolutivo del *Banco Popular*.

Nel valutare se il programma di risoluzione di SRB costituisse un atto impugnabile ai sensi dell’art. 263 TFUE, la Corte ha adottato una linea interpretativa fondata su tre parametri: il contenuto materiale della decisione, il contesto in cui è stata adottata e i poteri attribuiti a SRB dal Meccanismo di Risoluzione Unico<sup>503</sup>.

In merito al contenuto, la Corte ha osservato che la decisione di SRB sembrerebbe possedere gli elementi tipici di un atto definitivo. Tramite tale provvedimento, invero, si è deciso di sottoporre il *Banco Popular* a una procedura di risoluzione<sup>504</sup>, è stato individuato lo strumento da applicare (la cessione delle azioni al *Banco Santander*)<sup>505</sup> e sono stati delegati specifici compiti attuativi a FROB<sup>506</sup>. Nella decisione, inoltre, era indicata, in maniera esplicita, la data della sua entrata in vigore, ovvero il 7 giugno 2017<sup>507</sup>. Tuttavia, i giudici hanno rilevato che la pronuncia prevedeva che il programma di risoluzione dovesse essere notificato a FROB soltanto dopo l’approvazione della Commissione o del Consiglio<sup>508</sup>. Ne conseguiva che, fino a tale approvazione, la decisione non avrebbe potuto produrre effetti giuridici vincolanti<sup>509</sup>.

Per quanto riguarda il contesto della pronuncia, la Corte ha evidenziato che l’attività di risoluzione bancaria si inserisce all’interno di un quadro normativo basato su fattori non solo tecnici, ma anche di indirizzo politico-economico. In altre parole, la

---

<sup>501</sup> Corte di Giustizia dell’Unione europea, 2024, C-551/22, *Commissione europea c. Comitato di risoluzione unico*, ECLI:EU:C:2024:520. Si rinvia all’analisi svolta da J. M. GOLLIER e K. MORBEE, *EU resolution framework, revival of the Meroni doctrine in the judgment of the ECJ of 18 June 2024 – C-551/22*, in *REALaw European and comparative administrative law*, 6 dicembre 2024, consultabile in: <https://realaw.blog/2024/12/06/eu-resolution-framework-revival-of-the-meroni-doctrine-in-the-judgment-of-the-ecj-of-18-june-2024-551-22-p-by-jean-marc-gollier-katrien-morbee/>.

<sup>502</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale T. ĆAPETA, 2023, nella causa C-551/22, *Commissione c. Comitato di risoluzione unico*, ECLI:EU:C:2023:872.

<sup>503</sup> *Ibid.*, punto 65.

<sup>504</sup> Art. 1 della decisione SRB/EES/2017/08.

<sup>505</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>506</sup> *Ibid.*, artt. 7-9.

<sup>507</sup> *Ibid.*, art. 12, par. 1.

<sup>508</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>509</sup> *Commissione c. Comitato di risoluzione unico*, C- 551/22, punti 66-69.

risoluzione di un ente creditizio europeo di dimensioni rilevanti, come *Banco Popular*, implicava valutazioni e bilanciamenti complessi tra gli interessi pubblici coinvolti, la stabilità del sistema finanziario dell’Unione e la tutela degli azionisti e dei creditori dell’ente stesso. I giudici, in base a tali considerazioni, hanno sottolineato che il Regolamento (UE) n. 806/2014 prevede la partecipazione sostanziale della Commissione al procedimento di risoluzione avviato da SRB e dalla BCE<sup>510</sup>. Tale partecipazione non ha una mera valenza formale, ma risponde all’esigenza concreta di garantire, in linea con la dottrina *Meroni*, che la decisione sia frutto di una valutazione espressa da parte di un’istituzione dotata di legittimazione democratica e, quindi, di responsabilità politica<sup>511</sup>.

Per quanto attiene, infine, ai poteri di SRB, la Corte ha osservato che l’interpretazione fornita in proposito dal Tribunale non solo risultava essere in contrasto con il contenuto normativo della decisione SRB/EES/2017/08 (in particolare, come si è visto, con l’art. 13 di quest’ultima), ma era anche incompatibile con la giurisprudenza *Meroni*, la quale è stata utilizzata, ancora una volta, come parametro per la delega di funzioni alle agenzie. Nello specifico, a detta dei giudici, «[...] è solo con la decisione di approvazione della Commissione che l’azione di risoluzione adottata dal SRB nel programma di risoluzione controverso è stata definitivamente fissata e che tale azione ha prodotto effetti giuridici vincolanti, cosicché, alla luce, in particolare, dei principi elaborati nella sentenza *Meroni/Alta Autorità*, è la Commissione, e non il SRB, a dover rispondere di detta azione di risoluzione dinanzi al giudice dell’Unione»<sup>512</sup>.

Per tali motivi, la Corte ha ricondotto l’efficacia vincolante della decisione di SRB in merito alla risoluzione del *Banco Popular* all’approvazione della Commissione o del Consiglio e, pertanto, ha annullato la sentenza del Tribunale sul caso T-481/17 nella parte in cui dichiarava il relativo ricorso ricevibile.

---

<sup>510</sup> Si vedano gli artt. 30 e 43, par. 3 SRB.

<sup>511</sup> *Commissione c. Comitato di risoluzione unico*, C- 551/22, punti 69-82.

<sup>512</sup> *Ibid.*, cit., punto 88.

## 2. Il caso *Fédération Bancaire Française (FBF) c. Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)*: il controllo giurisdizionale sugli orientamenti di EBA

Il caso *FBF c. ACPR*<sup>513</sup> prendeva avvio con l'adozione, da parte di EBA, di orientamenti concernenti i meccanismi di *governance* e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio (cc.dd. *Guidelines on product oversight and governance arrangements for retail banking products*, ABE/GL/2015/18). Tali orientamenti, pubblicati il 22 marzo 2016, si indirizzavano alle autorità nazionali competenti di ciascuno Stato membro, ai singoli enti creditizi, agli istituti di pagamento e agli istituti di moneta elettronica e si basavano su un quadro normativo multilivello<sup>514</sup>.

In conformità a tale quadro, gli orientamenti prevedono che gli enti interessati istituiscano un procedimento interno per la progettazione, approvazione e riesame dei prodotti bancari, tenendo conto degli eventuali fattori di rischio per i clienti; identifichino un mercato di riferimento specifico (c.d. *target market*) per ciascun prodotto da vendere; valutino la compatibilità dei prodotti bancari con il mercato di riferimento individuato; adottino meccanismi di monitoraggio costante e di intervento *ex post* e rendicontino tutte le fasi predette, in modo tale da garantire la tracciabilità delle vendite e consentire alle autorità nazionali di operare una supervisione effettiva su queste ultime.

La base normativa su cui si fonda la facoltà, da parte di EBA, di adottare tali misure di *soft law* è rappresentata dall'art. 16 del Regolamento (UE) n. 1093/2010. In particolare, il paragrafo 1 stabilisce che «al fine di istituire prassi di vigilanza uniformi, efficienti ed efficaci nell'ambito del SEVIF e per assicurare l'applicazione comune,

---

<sup>513</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea, 2021, *Fédération bancaire française (FBF) c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, C-911/19, ECLI:EU:C:2021:599.

<sup>514</sup> Si vedano: gli art. 74, 85 e 88 della Direttiva 2013/36/UE (CRD IV); l'art. 7 e il considerando 28 della Direttiva 2014/17/UE (c.d. *Mortgage Credit Directive*, MCD); l'art. 9 della Direttiva 2015/2366/UE (c.d. *Payment Services Directive II*, PSD II); l'art. 3 della Direttiva 2009/110/CE (c.d. *E-Money Directive*, EMD) e l'art. 22 della Direttiva 2007/64/CE (PSD I). *Ibid.*, punti 3-14.

uniforme e coerente del diritto dell’Unione, [EBA] emana orientamenti e formula raccomandazioni indirizzate alle autorità competenti o agli istituti finanziari». Al paragrafo 3, invero, è previsto un meccanismo di *comply or explain*: «Le autorità e gli istituti finanziari competenti compiono ogni sforzo per conformarsi agli orientamenti e alle raccomandazioni. Entro due mesi dall’emanazione di un orientamento o di una raccomandazione, ciascuna autorità nazionale di vigilanza competente conferma se è conforme o intende conformarsi all’orientamento o alla raccomandazione in questione. Nel caso in cui un’autorità competente non sia conforme o non intenda conformarsi, ne informa [EBA] motivando la decisione [...].».

Con un parere pubblicato l’8 settembre 2017, la *Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution* (ACPR) – l’autorità francese di vigilanza prudenziale – dichiarava di conformarsi agli orientamenti suddetti, rendendoli, in tal modo, applicabili, in linea generale, alle pratiche di tutti gli istituti di credito in Francia<sup>515</sup>. La *Fédération Bancaire Française* (FBF), in qualità di federazione professionale rappresentativa degli interessi degli enti creditizi francesi, proponeva ricorso al *Conseil d’État* avverso il parere di ACPR. Nello specifico, FBF sosteneva che EBA, con l’adozione degli orientamenti in esame, avesse superato i limiti della propria competenza<sup>516</sup>.

Il *Conseil d’État* sospendeva il procedimento e sollevava, dinanzi alla Corte di Giustizia, tre questioni pregiudiziali, riguardanti due profili procedurali e un profilo di merito. Con la prima questione, si chiedeva se il ricorrente potesse proporre un’azione di annullamento, ai sensi dell’art. 263 TFUE, avverso orientamenti emanati da un’agenzia europea (nel caso di specie, EBA). Detto altrimenti, il giudice del rinvio si interrogava se, nonostante la qualificazione formale di tali atti come “orientamenti”, essi avessero, in concreto, effetti giuridici vincolanti, tali da legittimare un’impugnazione diretta. Con la seconda questione si chiedeva, in subordine, qualora la risposta alla prima questione fosse stata negativa, se gli orientamenti di EBA potessero essere oggetto di un rinvio pregiudiziale ai sensi dell’art. 267 TFUE, permettendo alla Corte di esaminarli in via incidentale. Infine, con la terza questione il giudice chiedeva se, nell’eventualità in cui

---

<sup>515</sup> *Ibid.*, punto 26.

<sup>516</sup> *Ibid.*, punto 28.

FBF avesse avuto titolo per contestare gli orientamenti in esame, EBA avesse ecceduto, adottandoli, le competenze attribuite dal Regolamento (UE) n. 1093/2010<sup>517</sup>.

La Corte, in merito alla prima questione, affermava che gli orientamenti in esame non potessero essere oggetto di ricorso diretto ai sensi dell'art. 263 TFUE. Nello specifico, essa ribadiva la propria consolidata giurisprudenza secondo cui un ricorso *ex art. 263 TFUE* è esperibile soltanto avverso atti che producano effetti giuridici diretti e vincolanti. A parere dei giudici, per stabilire se un determinato atto abbia tali effetti occorre esaminarne la sostanza, il contenuto e il contesto (come si è visto, peraltro, in sede di esame della causa C-551/22)<sup>518</sup>. Alla luce di tali criteri, la CGUE osservava che gli orientamenti di EBA, pur riconoscendone la rilevante influenza nei confronti delle autorità nazionali e degli operatori del settore bancario (un «potere di stimolo e di persuasione»<sup>519</sup>, riconducibile all'ambito della *quasi-regulation*<sup>520</sup>), non producessero effetti giuridicamente vincolanti, in quanto non venivano formulati in termini imperativi e, a livello di contesto, si basavano su un meccanismo di *comply or explain*, previsto dal già richiamato art. 16, par. 3 del Regolamento (UE) n. 1093/2010<sup>521</sup>.

Tuttavia, in risposta alla seconda questione sollevata, la Corte affermava, in maniera esplicita, che l'impossibilità di impugnare un atto ai sensi dell'art. 263 TFUE (in quanto misura di *soft law*) non precludeva la facoltà della Corte stessa di esaminare tale atto tramite un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE. Veniva ricordato, infatti, «[...] che la Corte [è] competente a statuire, in via pregiudiziale, sull'interpretazione del diritto dell'Unione e sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, senza alcuna eccezione»<sup>522</sup>.

I giudici, inoltre, precisavano che, nel contesto di un rinvio pregiudiziale, non è richiesta la dimostrazione di un interesse individuale e diretto da parte del ricorrente (nel

---

<sup>517</sup> *Ibid.*, punto 34.

<sup>518</sup> *Supra* cap. IV, par. 1.2. Si rimanda a Corte di Giustizia dell'Unione europea, 2018, *Belgio c. Commissione*, C-16/16, ECLI:EU:C:2018:79, punti 31 e 38.

<sup>519</sup> *Fédération bancaire française (FBF) c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, C-911/19, cit., punto 48.

<sup>520</sup> *Supra* cap. III, par. 2.

<sup>521</sup> *Fédération bancaire française (FBF) c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, C-911/19, punti 35-50.

<sup>522</sup> *Ibid.*, cit., punto 53. Si rimanda a *Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*, C-322/88, punto 8.

caso di specie, FBF), essendo sufficiente che il giudice del rinvio ritenga le questioni sollevate rilevanti per la soluzione della controversia pendente<sup>523</sup>.

Infine, in riferimento alla terza questione, la Corte affermava che EBA, nell'adozione dei succitati orientamenti, avesse agito nel rispetto dei limiti tracciati dal Regolamento (UE) n. 1093/2010, discostandosi dalla tesi opposta sostenuta dall'Avvocato generale Bobek nelle sue Conclusioni<sup>524</sup>. Nello specifico, i giudici hanno interpretato in modo estensivo l'ambito di competenza di EBA, richiamando l'art. 1, parr. 2-3 del regolamento istitutivo e sottolineando come tale disposizione consenta all'Autorità di vigilanza di operare anche in aree non direttamente previste dal suddetto Regolamento (come, nel caso di specie, la gestione e il monitoraggio delle vendite dei prodotti bancari al dettaglio) purché l'intervento sia giustificato dalla necessità di garantire una supervisione coerente e uniforme nel settore della *governance* bancaria europea<sup>525</sup>.

### **3. Il caso *Aquind Ltd c. ACER*: la necessità di un controllo più incisivo da parte del *Board of Appeal* di ACER**

Il caso in esame<sup>526</sup> traeva origine dal rigetto, da parte di ACER, della domanda di esenzione *ex art. 17* del Regolamento (CE) n. 713/2009<sup>527</sup> presentata da *Aquind Ltd*, società britannica con sede a Wallsend, per un progetto di interconessione elettrica tra Regno Unito e Francia. Nello specifico, ACER riteneva non dimostrata la condizione di cui alla lettera b) del richiamato art. 17, secondo la quale, ai fini della concessione di un'esenzione, il livello dei rischi associati agli investimenti deve essere tale da impedire la realizzazione del progetto in assenza di quest'ultima. A seguito di tale rigetto, la società impugnava la decisione di ACER<sup>528</sup> davanti al *Board of Appeal* dell'agenzia, il quale,

---

<sup>523</sup> *Ibid.*, punto 65.

<sup>524</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale M. BOBEK, 2021, nella causa C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, ECLI:EU:C:2021:318, punto 109.

<sup>525</sup> *Fédération bancaire française (FBF) c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, C-911/19, punti 66-132.

<sup>526</sup> Tribunale dell'Unione europea, 2020, *Aquind Ltd c. Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)*, T-735/18, ECLI:EU:T:2020:542.

<sup>527</sup> Abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) n. 942/2019.

<sup>528</sup> Decisione n. 05/2018 del 9 giugno 2018 (ACER).

peraltro, confermava la suddetta decisione. In particolare, il BoA sosteneva che, trattandosi di valutazioni tecniche ed economiche complesse, il proprio esame dovesse limitarsi alla verifica della sussistenza di errori manifesti<sup>529</sup>.

Per tale motivo, *Aquind Ltd* presentava ricorso davanti al Tribunale dell'Unione europea per chiedere, adducendo diversi motivi, l'annullamento della decisione del BoA e della decisione di ACER.

Il Tribunale, *in primis*, si pronunciava sull'irricevibilità del ricorso della società nella parte in cui era diretto contro la decisione di ACER. Nello specifico, giudici osservavano che, in base all'art. 20, par. 1 del Regolamento (UE) n. 713/2009, per impugnare la decisione di un'agenzia il soggetto interessato non può adire direttamente il Tribunale, ma deve, anzitutto, proporre ricorso davanti al BoA, qualora quest'ultimo sia competente in merito all'oggetto del provvedimento<sup>530</sup>. Alla commissione di ricorso, in particolare, sono attribuite, in sede di riesame, le stesse competenze di ACER. Per tale motivo, la decisione del BoA si sostituisce a quella iniziale, rappresentando, quindi, l'atto definitivo, impugnabile ai sensi dell'art. 263, par. 5 TFUE<sup>531</sup>.

Tra i nove motivi di ricorso presentati da *Aquind Ltd*, il nono risulta essere il più rilevante per le finalità della trattazione. Il ricorrente lamentava che il BoA, limitandosi a un controllo ristretto e circoscritto agli errori di valutazione manifesti, avesse disatteso l'art. 19, par. 5 del regolamento istitutivo di ACER, il quale recita «La commissione dei ricorsi, in ottemperanza del presente articolo, può esercitare le attribuzioni di competenza dell'Agenzia [...].».

Il Tribunale accoglieva tale motivo, sostenendo che il BoA non deve operare un controllo ristretto sulle decisioni di ACER, bensì una valutazione piena che non riguardi soltanto profili di legittimità, ma anche profili di merito di questioni tecniche ed economiche complesse, pur rimanendo vincolato ai motivi e alle prove dedotte dal ricorrente e non potendo operare, quindi, un riesame *ex novo*<sup>532</sup>. Per giungere a tale conclusione, i giudici confrontavano le caratteristiche del sindacato giurisdizionale nell'Ue con quelle del controllo operato dalla commissione di ricorso interna ad ACER.

---

<sup>529</sup> Decisione A-001-2018 del 17 ottobre 2018 (BoA).

<sup>530</sup> In merito al “ruolo pregiudiziale” del ricorso davanti ai BoAs, *supra* cap. II, par. 2.2.

<sup>531</sup> *Aquind Ltd c. Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)*, T-735/18, punti 23-34.

<sup>532</sup> A differenza, per esempio, della commissione di ricorso di EUIPO. *Ibid.*, punti 79-80.

In proposito, il Tribunale chiariva che la differenza tra le due tipologie di controllo non risiede nell’oggetto – che potrebbe riguardare, in entrambi i casi, valutazioni discrezionali – bensì nell’intensità.

È già stato evidenziato, nel corso della trattazione, che il giudice dell’Unione, qualora si trovi a dover sindacare sulla legittimità degli atti delle agenzie caratterizzati da elevata discrezionalità, non esercita un controllo pieno, in fatto e in diritto, bensì limitato al riscontro di errori manifesti, di ipotesi di sviamento di potere e di illogicità nella valutazione delle prove poste a base della decisione. In altre parole, il Tribunale e la Corte devono limitarsi a un controllo sugli aspetti procedurali e formali dell’atto<sup>533</sup>.

Al contrario, a detta dei giudici, il legislatore ha inteso conferire al BoA di ACER la facoltà di esercitare un controllo più incisivo rispetto a quello giurisdizionale, non basato soltanto su una mera revisione formale, bensì su una riconsiderazione piena delle valutazioni discrezionali complesse poste a fondamento delle decisioni di ACER. Infatti, «[...] contrariamente al giudice dell’Unione, la commissione dei ricorsi è competente, in forza di un controllo dell’opportunità, ad annullare o a sostituire decisioni dell’Agenzia, sulla sola base di considerazioni tecniche ed economiche»<sup>534</sup>. Tale tesi si fondava su tre ordini di ragioni. In primo luogo, l’art. 19, par. 5 del Regolamento (UE) n. 713/2009 attribuisce alla commissione di ricorso, come si è già più volte sottolineato, la facoltà di esercitare, in sede di riesame, le medesime competenze di ACER o, in alternativa, di deferire la causa agli uffici competenti dell’agenzia, i quali saranno vincolati dalla sua decisione.

In secondo luogo, l’art. 18, par. 1 del medesimo regolamento prevede una composizione del BoA di ACER caratterizzata dalla presenza di «[...] sei membri e [...] sei supplenti selezionati fra gli alti funzionari ancora in carica o fuori servizio delle autorità nazionali di regolamentazione, delle autorità sulla concorrenza o di altre istituzioni nazionali o dell’Unione, con un’esperienza pertinente nel settore dell’energia»<sup>535</sup>. Si è inteso, quindi, «[...] dotare la commissione dei ricorsi dell’ACER

---

<sup>533</sup> *Supra* cap. II, par. 2.1.2.

<sup>534</sup> *Aquind Ltd c. Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia (ACER)*, T-735/18, cit., punto 56.

<sup>535</sup> *Ibid.*, cit., punto 53.

della perizia necessaria per consentirle di procedere essa stessa a valutazioni vertenti su elementi di fatto di ordine tecnico ed economico complessi connessi all’energia».

In terzo luogo, il Tribunale evidenziava una questione di primaria importanza, di cui si è già parlato in precedenza e che ora, in questa sede, si illustrerà con un esempio pratico<sup>536</sup>. Nel caso di specie, ai sensi del già richiamato art. 20, par. 1 del regolamento istitutivo di ACER, il rigetto di una domanda di esenzione (materia di competenza del BoA) deve obbligatoriamente essere esaminato, in via preventiva, dalla commissione di ricorso e solo in seguito, in via eventuale, dal Tribunale<sup>537</sup>. Ed è opportuno ribadire che soltanto la pronuncia finale della commissione può essere impugnata in sede giurisdizionale. La decisione di ACER, invece, si potrà impugnare in via diretta solo nei casi in cui il BoA non sia competente in materia. Si delinea, quindi, un sistema di ricorso a due fasi: la prima, interna e obbligatoria, davanti al BoA dell’agenzia; la seconda, giurisdizionale ed eventuale, davanti al Tribunale.

Alla luce di tale sistema e delle considerazioni precedenti, ammettere che il sindacato svolto dalla commissione di ricorso di ACER abbia gli stessi limiti del sindacato giurisdizionale comporterebbe una lesione del diritto del ricorrente a una effettiva tutela processuale *ex art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue*. In altre parole, a detta dei giudici, «[...] se il controllo operato dalla commissione dei ricorsi dovesse essere solo ristretto per quanto riguarda valutazioni di ordine tecnico ed economico complesse, ciò significherebbe che il Tribunale eserciterebbe un controllo limitato su una decisione che sarebbe essa stessa il risultato di un controllo ristretto. È evidente che un sistema di “controllo ristretto su un controllo ristretto” non offre le garanzie di una tutela giurisdizionale effettiva di cui dovrebbero beneficiare le imprese [...]»<sup>538</sup>. Nel caso di specie, tale “controllo ristretto su un controllo ristretto” si verificherebbe nel momento in cui il BoA di ACER non esercitasse un controllo pieno (di legittimità e di opportunità) sulla decisione di ACER e, in seguito, la decisione del BoA venisse impugnata davanti al Tribunale il quale, a sua volta, esercitasse su di essa un controllo limitato.

---

<sup>536</sup> *Supra* cap. II, par. 2.2.

<sup>537</sup> Si veda G. GRECO, *op. cit.*, 5 ottobre 2023.

<sup>538</sup> *Aquind Ltd c. Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia (ACER)*, T-735/18, cit., punto 58.

In aggiunta, a sostegno delle tesi riportate, il Tribunale richiamava la propria giurisprudenza pregressa, in particolare la sentenza *BASF SE c. ECHA*<sup>539</sup>. In quest'ultimo caso, si statuiva che la commissione di ricorso di ECHA dovesse operare un controllo pieno, che non si esaurisse nella verifica di errori manifesti. Significativo è il punto 124 della sentenza, nel quale si afferma, in maniera chiara, che «[...] per quanto riguarda le valutazioni di elementi di fatto di ordine scientifico e tecnico altamente complesse [nel caso di specie, in particolare, si discuteva in merito alla richiesta di ECHA, rivolta all'azienda tedesca *BASF SE*, di ulteriori *test* su una determinata sostanza chimica] l'intensità del sindacato operato dalla commissione di ricorso è superiore a quella del sindacato operato dal giudice dell'Unione»<sup>540</sup>. Tale principio veniva ritenuto applicabile anche alla commissione di ricorso di ACER, dato che entrambi i BoAs presentano una composizione tecnico-specialistica ritenuta idonea a rivalutare in maniera esaustiva le decisioni delle agenzie in cui sono incardinati<sup>541</sup>.

La sentenza del Tribunale veniva confermata *in toto* dalla Corte, a seguito dell'impugnazione proposta da ACER<sup>542</sup>. Tale decisione era conforme alle Conclusioni formulate dall'Avvocato generale Sánchez-Bordona<sup>543</sup>. In particolare, quest'ultimo sottolineava che la *ratio* stessa dell'istituzione delle commissioni di ricorso nell'ambito delle agenzie europee (in special modo, in quelle che operano in settori di rilevante complessità tecnica) risiede nella necessità di assicurare un controllo amministrativo pieno e più incisivo, rispetto al controllo giurisdizionale, sulle decisioni di tali organismi<sup>544</sup>. Nello specifico, egli osservava che «È vero che il controllo da parte del giudice dell'Unione deve limitarsi a verificare se l'esercizio dell'ampio potere di valutazione dei fatti di carattere scientifico, tecnico ed economico complessi sia viziato da errore manifesto o da svilimento di potere. Tuttavia, detto controllo, che viene già

---

<sup>539</sup> Tribunale dell'Unione europea, 2019, *BASF SE c. Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)*, T-125/17, ECLI:EU:T:2019:638, punti 87-89. In merito all'analisi di questa sentenza, si rimanda a M. CHAMON e A. VOLPATO, *Sketching Out the Role and Function of the ECHA Board of Appeal: Germany v ECHA and BASF v ECHA*, in *European Law Review*, 45(6), 2020, pp. 840-856.

<sup>540</sup> *BASF SE c. Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA)*, T-125/17, cit., punto 124.

<sup>541</sup> *Aquind Ltd c. Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)*, T-735/18, punti 61-70.

<sup>542</sup> Corte di Giustizia dell'Unione europea, 2023, C-46/21, *Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) c. Aquind Ltd*, ECLI:EU:C:2023:193.

<sup>543</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale M. C. SÁNCHEZ-BORDONA, 2022, nella causa C-46/21, *Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) c. Aquind Ltd*, ECLI:EU:C:2022:695.

<sup>544</sup> *Ibid.*, punti 44 e 46.

svolto dal Tribunale, non è quello spettante alla commissione dei ricorsi, la cui specializzazione le consente [...] di approfondire tali aspetti e di valutare in modo esaustivo tutti i dettagli della decisione impugnata»<sup>545</sup>.

---

<sup>545</sup> *Ibid.*, cit., punto 47; si veda, in merito a questo punto, C. TOVO, *The Boards of Appeal of Networked Services Agencies: Specialized Arbitrators of Transnational Regulatory Conflicts?*, in M. CHAMON, A. VOLPATO e M. ELIANTONIO (a cura di), *op. cit.*, 2022, pp. 36-40 e K. JANKOVICH, *La réforme de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie: une évolution sans révolution*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 3, 2019, pp. 69-85.

## CONCLUSIONI

Le agenzie europee, istituite per l'espletamento di funzioni consultive e tecniche, stanno sempre più assumendo mansioni che si collocano al confine tra la mera esecuzione delle norme e l'attività di regolamentazione vera e propria. Lo scopo principale del presente elaborato, pertanto, è stato quello di individuare come conciliare lo sviluppo dei loro poteri di regolamentazione con la necessità di preservare il principio democratico e i lineamenti dello Stato di diritto su cui si fonda l'ordinamento giuridico dell'Ue. Alla luce delle analisi svolte, diverse risultano essere le strade percorribili.

In particolare, nel primo capitolo, oltre ad analizzare il fenomeno dell'agencification nell'Unione europea, si è fatto riferimento anche alla nascita delle autorità di regolazione nell'ambito dei singoli ordinamenti nazionali, in seguito allo sviluppo delle teorie di riforma amministrativa del *New Public Management* (NPM), di matrice anglosassone. Nello specifico, la parte conclusiva del suddetto capitolo ha riguardato le *Independent Regulatory Agencies* statunitensi (IRAs), sottolineando come tali organismi, a differenza delle agenzie decentrate europee, non siano soggetti a stringenti limitazioni giurisprudenziali in materia di delega di poteri normativi da parte del Congresso. Inoltre, si è osservato che le misure di *soft law* adottate dalle IRAs possono essere oggetto di controllo diretto da parte dei giudici americani, a differenza del controllo indiretto operato dal giudice dell'Unione in base al meccanismo del rinvio pregiudiziale (art. 267 TFUE). Pertanto, un'analisi comparata di tale modello sembrerebbe offrire spunti per lo sviluppo dei poteri regolatori delle agenzie europee e per il miglioramento del sistema di controllo giurisdizionale sui loro atti.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, tale confronto richiede cautela, data la diversa concezione dell'organizzazione amministrativa sottesa allo sviluppo delle agenzie europee e delle *agencies* americane. Il modello statunitense, infatti, ispirandosi in maniera più netta alle teorie del NPM, ha portato all'istituzione di *agencies* caratterizzate da un forte margine di autonomia e indipendenza strutturale e funzionale rispetto al potere esecutivo. Le IRAs, come si è visto, sono costituite da organi collegiali i cui commissari sono esterni al Congresso e godono di mandati pluriennali non revocabili *ad nutum*.

Nel modello amministrativo europeo, invece, le teorie del NPM non hanno esercitato la stessa rilevante influenza. Le agenzie decentrate, infatti, pur ispirandosi a logiche di efficienza amministrativa e di specializzazione tecnica, non presentano lo stesso grado di indipendenza delle IRAs rispetto alle istituzioni centrali<sup>546</sup>. Nello specifico, i loro organi direttivi sono composti da funzionari provenienti sia dagli uffici della Commissione sia dalle amministrazioni di vertice degli Stati membri. Inoltre, come evidenziato al termine del terzo capitolo, le agenzie europee rappresenterebbero, in realtà, più un esempio di governance accentrata (sebbene operante in un sistema multilivello) che di governance decentrata (auspicata dal NPM).

Pertanto, secondo il parere di chi scrive, alla luce delle diversità tra il modello amministrativo americano e quello europeo appena rammentate, la strada da seguire non è quella della comparazione tra agenzie europee e autorità di regolazione di altri ordinamenti, bensì quella di un'attenta e approfondita analisi delle dinamiche interne all'ordinamento europeo stesso, con particolare riferimento alla giurisprudenza e all'assetto normativo.

Nel terzo capitolo è stata analizzata la sentenza *Short selling*, evidenziando come, in tale pronuncia, la Corte abbia riconosciuto un certo margine di discrezionalità alle agenzie europee, attenuando, in presenza di determinate condizioni, la rigidità della dottrina *Meroni*. Nello stesso capitolo, tale margine di discrezionalità è stato ricondotto, in linea con le tesi della dottrina più recente, nell'ambito della discrezionalità amministrativa, la quale si distingue dalla discrezionalità politica (riservata a Parlamento e Consiglio) in quanto permetterebbe alle agenzie di effettuare valutazioni in merito alla scelta migliore da compiere per il raggiungimento di un determinato obiettivo stabilito dal legislatore, ma non di adottare atti di indirizzo politico. Riconoscere, quindi, che le agenzie decentrate possano operare secondo i criteri della discrezionalità amministrativa,

---

<sup>546</sup> Sul punto si vedano: J. F. ALBERTI, *op. cit.*, 2018, pp. 76-83; M. SHAPIRO, *European independent agencies in the light of US experience*, in B. MARCHETTI (a cura di), *L'amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2009 e M. SCHOLTEN, *op. cit.*, 2014.

permetterebbe di rafforzarne i poteri di regolazione e, nello stesso tempo, di preservare l’equilibrio istituzionale. In tal modo, infatti, le agenzie non adotterebbero scelte di carattere politico, ma opererebbero all’interno di una cornice normativa prestabilita dal legislatore. Verrebbe valorizzata, in altre parole, la loro *expertise* tecnica nella valutazione della soluzione ottimale nei casi concreti, ma l’individuazione delle scelte possibili, degli obiettivi da raggiungere e degli interessi da bilanciare rimarrebbe nella titolarità del legislatore, nel rispetto del principio democratico. Si delineerebbe, dunque, uno scenario in cui la regolazione europea verrebbe rafforzata grazie alle agenzie decentrate, senza correre, però, il rischio di creare una governance “tecnocratica”.

Tuttavia, come già sottolineato nel secondo capitolo, è necessario ribadire anche in questa sede che lo sviluppo dei poteri di regolazione delle agenzie non può prescindere da un contestuale rafforzamento dei sistemi di *accountability*<sup>547</sup> – politico, giurisdizionale e interno – previsti per tali organismi, come già sottolineato nel secondo capitolo. Infatti, in base ai principi dello Stato di diritto, che rappresentano il fondamento dell’ordinamento dell’Ue (art. 2 TUE), i cittadini devono essere muniti di adeguate garanzie nei confronti dell’esercizio dei poteri da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi europei.

Nel quarto capitolo sono stati riportati tre casi che testimoniano un rafforzamento di tali sistemi di controllo. Nello specifico, nelle sentenze relative al caso *Banco Popular*, si pone in rilievo il controllo politico esercitato dalla Commissione sui provvedimenti di risoluzione adottati da SRB, attraverso una sua partecipazione costante, fin dalla fase istruttoria, al procedimento decisionale dell’agenzia. In particolare, la sentenza C-551/22, ha statuito che la decisione di SRB in merito alla risoluzione del *Banco Popular* fosse un atto privo di effetti vincolanti fino a quando la Commissione non avesse adottato una decisione di approvazione.

Inoltre, nel caso *FBF c. ACPR*, i giudici della Corte hanno riconosciuto la necessità di garantire un controllo giurisdizionale effettivo anche nei confronti delle misure di *soft law* adottate dalle agenzie (nel caso di specie, le raccomandazioni di EBA in merito alla vendita di prodotti bancari al dettaglio), le quali, come già evidenziato, pur non essendo vincolanti in via formale, possono produrre effetti pratici sul piano

---

<sup>547</sup> Si veda, a tal riguardo, M. SIMONCINI, *op. cit.*, 2018, cap. IV. Si vedano, inoltre, M. SCHOLTEN e A. BRENNINKMEIJER, *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Edward Elgar Publishing, 2020.

regolamentare e incidere sui comportamenti degli operatori in un determinato settore. In particolare, come sottolineato dall'Avvocato generale Bobek, richiamando la giurisprudenza *Meroni* e *Short selling*, «[...] siffatte prassi possono incidere non soltanto sull'equilibrio istituzionale [...] ma, soprattutto, sulla legittimazione complessiva delle regole a valle. La proliferazione delle agenzie dell'Unione ha determinato il sorgere di preoccupazioni per quanto concerne la legittimazione legata all'esercizio di competenze amministrative delegate. È quindi necessario assicurare che detto esercizio non resti privo di controllo, anche qualora si tratti, formalmente, di atti non vincolanti dell'Unione»<sup>548</sup>.

Infine, nel caso *Aquind Ltd c. ACER*, i giudici del Tribunale e, in seguito, la Corte stessa hanno sottolineato l'esigenza di rafforzare il controllo interno del *Board of Appeal* di ACER. Per le motivazioni già esposte, tale controllo, con riferimento agli aspetti tecnici ed economici complessi delle decisioni dell'agenzia, deve essere più incisivo di quello giurisdizionale. In particolare, la revisione interna (che, in determinati casi, è pregiudiziale rispetto al ricorso al Tribunale) non deve limitarsi agli aspetti procedurali e agli errori manifesti, ma deve estendersi anche a questioni di merito basate su valutazioni discrezionali complesse. La sentenza in esame rappresenterebbe, secondo alcuni autori, la conferma, da parte della giurisprudenza, del riconoscimento della natura paragiurisdizionale delle commissioni di ricorso delle agenzie<sup>549</sup>, nonostante la dottrina maggioritaria, sulla base del criterio della “continuità funzionale”, analizzato nel capitolo secondo, sia indirizzata a qualificare i BoAs come articolazioni amministrative interne delle agenzie decentrate.

Peraltro, l'esame dei tre casi suddetti ha evidenziato anche degli elementi di criticità con riguardo ai sistemi di controllo degli atti delle agenzie, sui quali è opportuno, in questa sede, avviare una riflessione.

Nelle sentenze relative al caso *Banco Popular*, il Tribunale ha interpretato in modo restrittivo l'ampiezza dell'obbligo di motivazione gravante sulla Commissione in sede di approvazione della decisione di SRB. Nello specifico, si è affermato che tale obbligo potesse essere soddisfatto anche mediante un mero rinvio alle valutazioni effettuate da SRB e riportate nel programma di risoluzione, configurandosi, quindi, una motivazione

---

<sup>548</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale M. BOBEK, 2021, nella causa C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, cit., punto 86.

<sup>549</sup> Sul punto, si veda G. GRECO, *op. cit.*, 5 ottobre 2023, pp. 252 ss.

*per relationem*. A detta dei giudici, tale motivazione ristretta si giustificherebbe per due ordini di motivi. In primo luogo, una motivazione estesa da parte della Commissione avrebbe costituito una mera ripetizione delle valutazioni di SRB; in secondo luogo, l'approvazione del programma di risoluzione doveva avvenire in tempi rapidi, per cui la riduzione dell'obbligo motivazionale era legata all'urgenza procedurale<sup>550</sup>.

La linea seguita dal Tribunale, peraltro, genera dubbi in merito all'effettività del controllo politico operato dalla Commissione. L'assenza di una chiara ed esaustiva esplicitazione dei motivi che hanno indotto quest'ultima ad approvare la decisione di SRB non permette di comprendere se sia stata adottata una decisione di approvazione autonoma e ben ponderata o se vi sia stata una mera validazione formale. Ne consegue una contraddizione: da un lato, viene riconosciuta la responsabilità politica della Commissione in sede di supervisione e approvazione del programma risolutivo di SRB; dall'altro, si ammette che la decisione di approvazione possa basarsi su una motivazione *per relationem*, inidonea a dimostrare l'effettività di tale responsabilità.

Tale ambiguità del sistema si rivela problematica, soprattutto se si considerano gli elementi di discrezionalità delle decisioni di SRB, quali l'individuazione del criterio FOLTF (di concerto con la BCE) e il riscontro della sussistenza di un interesse pubblico legato all'eventuale risoluzione bancaria<sup>551</sup>. La Commissione, infatti, in sede di partecipazione e supervisione del processo decisionale, è chiamata a esprimere una propria valutazione su tali criteri, in particolare nei casi in cui SRB e la BCE abbiano pareri discordanti in merito alla sussistenza o meno del criterio FOLTF. Qualora, invece, essa operasse un mero rinvio formale alle valutazioni di SRB e della BCE sugli aspetti discrezionali del programma di risoluzione, non risulterebbe chiaro chi sia l'effettivo responsabile politico dell'atto finale. In altri termini, ciò che si vuole sottolineare è che, in tal caso, il margine di discrezionalità attribuito a SRB non sarebbe riconducibile alla

---

<sup>550</sup> *Antonio Del Valle Ruiz c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico*, T-510/17, punti 557-558 e *Algebris (UK) Ltd e Anchorage Capital Group LLC c. Commissione europea*, T-570/17, punti 154-155.

<sup>551</sup> Sul punto, si vedano M. BOŽINA BEROS, *The Single Resolution Board: What About Accountability?*, in J. POLLAK e P. SLOMINSKI (a cura di), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis*, Londra, Palgrave Macmillan, 2021, pp. 127-147 e O. CAPOLINO, *The Single Resolution Mechanism: Authorities and Proceedings*, in M. P. CHITI e V. SANTORO (a cura di), *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, Londra, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 247-270.

discrezionalità amministrativa, ma a quella politica, la quale dovrebbe essere preclusa alle agenzie.

Una ulteriore criticità che emerge dalle sentenze relative al caso *Banco Popular* riguarda la limitazione delle garanzie procedurali difensive degli ex azionisti e dei creditori della banca, in particolare, il diritto ad essere ascoltati e la possibilità di accedere agli atti del procedimento risolutivo. Tale limitazione riflette i vincoli, più volte menzionati, che il sindacato giurisdizionale esercitato dal giudice dell'Unione incontra qualora si faccia ricorso contro atti delle agenzie aventi contenuto discrezionale. Nella fattispecie, le caratteristiche del procedimento di risoluzione del Meccanismo di Risoluzione Unico – urgenza, riservatezza e complessità tecnica – hanno indotto il Tribunale ad adottare, come osservato da alcuni autori, un approccio prudente, basato sulla plausibilità delle valutazioni effettuate da SRB e limitato al riscontro di errori manifesti. Di conseguenza, le garanzie difensive dei soggetti interessati, seppure in maniera indiretta, alla risoluzione del *Banco Popular* sono state limitate in maniera rilevante.

Appare evidente, quindi, la necessità, per il futuro, di rendere più incisiva la partecipazione della Commissione (a partire dall'ampiezza della motivazione) nei procedimenti amministrativi complessi che vedono coinvolte le agenzie europee e, inoltre, di operare un bilanciamento tra l'esigenza di garantire l'efficacia e l'efficienza di tali procedimenti e l'inderogabile necessità di salvaguardare i principi dello Stato di diritto, tra cui la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva nei confronti dei cittadini europei coinvolti in tali procedimenti, richiamata dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue<sup>552</sup>.

Un'ulteriore criticità in relazione all'art. 47 della Carta emerge nel caso *FBF c. ACPR*. Essa riguarda, nello specifico, il sindacato giurisdizionale esercitato dalla Corte. È stato, infatti, osservato che un controllo degli atti di *soft law* adottati dalle agenzie europee operato soltanto tramite una procedura indiretta, basata sul rinvio pregiudiziale

---

<sup>552</sup> Sul punto, si vedano: M. SIMONCINI, *op. cit.*, 1, 2023; M. LAMANDINI e D. R. MUÑOZ, *Bank Resolution and Judicial Review: Lessons of the Banco Popular Litigation*, in *European Business Organization Law Review*, consultabile in: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-024-00337-2>, 2025; G. GOUNALAKIS, M. HOFIUS e J. NOWAG, *Between Discretion and Accountability: The Role of the SRB in the Banco Popular Case*, in *EU Law Enforcement Blog*, 27 luglio 2022, consultabile in: <https://eulawenforcement.com/?p=8555> e J. ZILLER e D. U. GALETTA, *op. cit.*, 2024, pp. 208-223.

da parte dei giudici nazionali *ex art. 267 TFUE*, comprometterebbe la possibilità dei ricorrenti di ottenere una tutela giurisdizionale effettiva nei confronti di tali atti. Questo perché tale meccanismo si attiverebbe non in base alla volontà del ricorrente ma in virtù della decisione del giudice nazionale di sollevare una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte. Da ciò derivano due implicazioni problematiche: in primo luogo, si determinerebbe una mancanza di uniformità di accesso alla giustizia tra gli ordinamenti degli Stati membri, in quanto vi sono sia sistemi giuridici in cui i giudici sono più inclini a sollevare questioni pregiudiziali in merito alla validità o meno di misure di *soft law* sia sistemi in cui tale inclinazione non è presente; in secondo luogo, oltre alla volontà dei giudici di effettuare tali rinvii, si dovrebbe verificare anche la possibilità formale di farlo, considerando le differenze procedurali tra i singoli Stati membri.

Per tali motivi, sarebbe più opportuno che i giudici dell'Ue operassero una valutazione “caso per caso” dell’incidenza concreta degli atti di *soft law* emanati dalle agenzie, rivalutando la giurisprudenza pregressa del caso *Belgio c. Commissione*, la quale statuiva che solo gli atti di diritto europeo giuridicamente vincolanti possono essere oggetto di impugnazione diretta *ex art. 263 TFUE*<sup>553</sup>. Qualora, invece, una misura di *soft law* di una agenzia fosse tale da incidere in maniera significativa nel contesto regolativo di un determinato settore, allora dovrebbe essere ammessa la sua impugnazione diretta, nonostante la mancanza di vincolatività formale<sup>554</sup>.

Da ultimo, in riferimento al caso *Aquind Ltd c. ACER*, è stato osservato che la pronuncia in esame riguarderebbe soltanto uno specifico contesto, ovvero quello inerente alle modalità di funzionamento e al grado di indipendenza del *Board of Appeal* di ACER. In particolare, è stato rilevato che i BoAs attualmente esistenti non godono dello stesso grado di indipendenza – funzionale, istituzionale e finanziaria – rispetto alle agenzie in cui sono istituiti. Invero, una differenza significativa si ravvisa nel fatto che alcuni BoAs possono operare una revisione *ex novo* della decisione iniziale dell’agenzia di riferimento (ad es.: il BoA di EUIPO), mentre altri (la maggioranza) non godono di tale facoltà (ad

---

<sup>553</sup> *Belgio c. Commissione*, C-16/16, punto 27.

<sup>554</sup> Sul punto, si veda M. CHAMON e N. DE ARRIBA-SELLIER, *FBF: On the Justiciability of Soft Law and Broadening the Discretion of EU Agencies*, in *European Constitutional Law Review*, 18(3), 2022, pp. 564–582. Si rimanda, inoltre, alle conclusioni dell’Avvocato generale M. BOBEK nella causa C-911/19, 2021, *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, punti 149-155.

es.: i BoA di EASA e di ACER). Pertanto, nonostante la già sottolineata tendenza da parte della giurisprudenza europea – emersa dai casi *Aquind Ltd c. ACER* e *BASF SE c. ECHA* – a inquadrare la natura delle commissioni di ricorso come “paragiurisdizionale”, alcune di esse non possiedono né un grado di indipendenza strutturale e funzionale né un’ampiezza di controllo sulle decisioni delle agenzie tali da consentire di assimilare il loro operato a quello di un vero e proprio “giudice”<sup>555</sup>. Per questo motivo, le statuzioni delle due sentenze citate non sono suscettibili di applicazione generalizzata.

Peraltro, nel secondo capitolo si è altresì evidenziato come la mancata qualifica dei BoAs quali “tribunali” ai sensi dell’art. 6 CEDU impedisca di applicare, in sede di ricorso interno dinanzi ad essi, le garanzie del “giusto processo” previste dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Ue. Pertanto, la necessità di garantire una tutela effettiva alle persone fisiche e giuridiche destinatarie di una decisione di un’agenzia europea, nel rispetto dei principi dello Stato di diritto, potrebbe risultare pregiudicata anche a livello di *accountability* interna. Tuttavia, tale potenziale pregiudizio potrebbe essere limitato dal fatto che le commissioni di ricorso, pur non potendo essere qualificate, allo stato attuale, come “tribunali”, sono degli organi amministrativi interni. Di conseguenza, esse sono tenute a rispettare il diritto degli individui a una buona amministrazione da parte delle istituzioni e degli organi dell’Unione, sancito dall’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali. A tal riguardo, si è osservato che le garanzie previste da tale articolo presentano una sostanziale analogia con quelle stabilite, in sede processuale, dall’art. 47<sup>556</sup>.

Nondimeno, è auspicabile, ad avviso di chi scrive, una riforma normativa generale dei regolamenti istitutivi delle agenzie che prevedono una commissione di ricorso. Tale riforma dovrebbe uniformare la disciplina dei BoAs esistenti, eliminare le loro differenze strutturali e funzionali e rafforzarne il grado di indipendenza e la portata del controllo interno da loro operato nei confronti delle decisioni adottate dalle rispettive agenzie<sup>557</sup>. In tal modo, si darebbe seguito e si valorizzerebbe l’orientamento giurisprudenziale emerso

---

<sup>555</sup> Sul punto, si veda J. F. ALBERTI, *The Position of Boards of Appeal: Between Functional Continuity and Independence*, in M. CHAMON, A. VOLPATO e M. ELIANTONIO (a cura di), *op. cit.*, 2022, p. 272.

<sup>556</sup> Sul punto, si vedano D. RITLENG, *op. cit.*, 2022, p. 311 e L. COUTRON, *L'infiltration des garanties du procès équitable dans les procédures non juridictionnelles*, in C. PICHERAL (a cura di), *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne*, Anthemis, 2012, p. 159.

<sup>557</sup> Si rimanda a P. CHIRULLI e L. DE LUCIA, *Non-Judicial Remedies and EU Administration: Protection of Rights versus Preservation of Autonomy*, Londra, Routledge, 2021, cap. VII.

dai casi *Aquind Ltd* e *BASF SE*, secondo il quale il controllo operato dai BoAs sulle decisioni delle agenzie deve essere più incisivo di quello esercitato in sede giurisdizionale, per i motivi analizzati nel quarto capitolo.

A conclusione di questo elaborato, si può, quindi, affermare che lo sviluppo dei poteri di regolamentazione delle agenzie europee, al fine di rafforzare il ruolo di “regolatore” dell’Ue nello scenario internazionale, possa conciliarsi con i principi dello Stato di diritto su cui l’ordinamento europeo si fonda, laddove a tali organismi sia riconosciuto un margine di discrezionalità soggetto ad adeguati sistemi di *accountability*. In attesa di ulteriori pronunce del Tribunale dell’Ue e della Corte in merito alla tematica esaminata, tale soluzione, secondo il parere di chi scrive, risulta essere quella più auspicabile. Tuttavia, come sottolineato più volte nel corso della trattazione, sarebbe opportuno un intervento normativo che inserisse, all’interno dei Trattati, delle disposizioni specifiche atte ad inquadrare l’istituzione e la delega di poteri alle agenzie dell’Ue in una disciplina uniforme. In tal modo, si potrebbero risolvere, in maniera definitiva, questioni che, finora, sono state affrontate soltanto a livello giurisprudenziale e dottrinale.

## BIBLIOGRAFIA

ADAMSKI D., *The ESMA doctrine: a constitutional revolution and the economics of delegation*, in *European Law Review*, 39(6), 2014.

ADINOLFI A., *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza negli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 1994.

ALBERTI J. F., *Le agenzie dell'Unione Europea*, in *Pubblicazioni del Dipartimento di diritto pubblico e sovranazionale*, Milano, Giuffrè, 2018.

ALBERTI J. F., *L'utilisation d'actes de soft law par les agencies de l'Union Européenne*, in *Reuve du marche commun et de l'Union Européenne*, 57(6), 2014.

ALBERTI J. F., *The Position of Boards of Appeal: Between Functional Continuity and Independence* (a cura di), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

AMATO G., *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 47(3), 1997.

AMMANNATI L., *Il ruolo delle agenzie nella regolazione del settore energetico* in SALVATORE V. (a cura di), *Le agenzie dell'Unione Europea, Profili istituzionali e tendenze evolutive*, Pavia, 2011.

ANDOURA S. e TIMMERMAN P., *Governance of the Eu: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, in *EPIN Working Paper*, 19, 2008, consultabile in: <http://www.ceps.eu/files/book/1736.pdf>.

ARANGIO RUIZ G., *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Torino, Utet, 1972.

ARNDT F., BAST J. e VON BOGDANDY A., *Legal Instruments in European Union Law and their Reform: A Systematic Approach on an Empirical Basis*, in *Yearbook of European Law*, 23(1), 2004.

ARNULL A., *The general principles of EEC law and the individual*, Leicester, Leicester University Press, 1990.

BAETEN N. e VAN MALLEGHEM P. A., *Before the Law Stands a Gatekeeper-Or, What Is a "Regulatory Act" in Article 263 (4) TFEU? Inuit Tapiriit Kanatami: Case C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Parliament and Council, Judgement of the Court of Justice (Grand Chamber) of 3 October 2013*, in *Common Market Law Review*, 51(4), 2014.

BARENTS R., *EU Procedural Law and Effective Legal Protection*, in *Common Market Law Review*, 51(5), 2014.

BATHGATE K., CAULFIELD J., POLITT C., SMULLEN A. e TALBOT C., *Agency fever? Analysis of an international policy fashion*, in *Journal of Comparative Policy Analyses Research and Practice*, 3(3), 2001.

BENASSI M., *Dalla gerarchia alla rete: modelli ed esperienze organizzative*, Milano, Giuffrè, 1993.

BERGSTRÖM C. F., *Introduction*, in BERGSTRÖM C. F. e RITLENG D. (a cura di), *Rulemaking by the European Commission*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

BERGSTRÖM C. F., *Shaping the new system for delegation of powers to EU agencies: United Kingdom v. European Parliament and Council (Short selling)*, in *Common Market Law Review*, 52(1), 2015.

BERTRAND B., *La compétence des agences pour prendre des actes normatifs, le dualisme des pouvoirs d'exécution*, in *Reuve trimestrielle de droit européenne*, 51(1), 2015.

BILANCIA P. e PIZZETTI F. G., *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.

BLAU P. M. e SCOTT W. S., *Formal Organizations: a Comparative Approach*, San Francisco, Stanford University Press, 1962.

BÖRZEL T. A., *Participation Through Law Enforcement: The Case of the European Union*, in *Comparative Political Studies*, 39(1), 2006.

BOWENS M. e CURTIN D., *Accountability and European Governance*, in *Comparative European Politics*, 5(1), 2007.

BOWENS M., CURTIN D. e HART P., *The Real World of EU Accountability: What Deficit?*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

BOŽINA BEROS M., *The Single Resolution Board: What About Accountability?*, in POLLAK J. e SLOMINSKI P. (a cura di), *The Role of EU Agencies in the Eurozone and Migration Crisis: Impact and Future Challenges*, Londra, Palgrave Macmillan, 2021.

BREYER S. G., STEWART R. B., SUNSTEIN C. R., VERMEULE A. e HERZ M., *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text and Cases*, IX edizione, Aspen Publishing, 2022.

BUCHANAN J., *Theory of public choice – political applications of economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1972.

BUSUIOC M., *The accountability of European agencies: legal provisions and ongoing practices*, Delft, Uitgeverij Eburon, 2010.

BUSUIOC M., *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*, in *European Law Journal*, 15(5), 2009.

BUSUIOC M., *European Agencies: Law and Practices of Accountability*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

BUSUIOC M., *Rule Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking on a Tight Rope*, in *European Law Journal*, 19(1), 2013.

CALZOLARI L., *La nozione di “atti regolamentari” ex art. 263 quarto comma TFUE nelle prime sentenze del Tribunale dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 17(3), 2012.

CAPOLINO O., *The Single Resolution Mechanism: Authorities and Proceedings*, in CHITI M. P. e SANTORO V. (a cura di), *The Palgrave Handbook of European Banking Union Law*, Londra, Palgrave Macmillan, 2019.

CAPOTORTI F., *Il diritto comunitario non scritto*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 22, 1983.

CARANTA R., *On Discretion*, in PRECHAL S. e VAN ROERMUND B. (a cura di), *The Coherence of EU Law: The Search for Unity in Divergent Concepts*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

CARLI C., *Il caso Chevron: interpretazione del giudice e interpretazione dell’amministrazione negli Stati Uniti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, 1995.

CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, Bari, Editori Laterza, 1995.

CASSESE S., *Il cittadino e l’amministrazione pubblica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 48(4), 1998.

CASSESE S., *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli Editore, 1998.

CASSESE S., *Gli Stati nella rete internazionale dei poteri pubblici*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 49(2), 1999.

CASSESE S., *Dalle regole del gioco al gioco con le regole*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 4(2), 2002.

CASSESE S., *Diritto amministrativo europeo e diritto amministrativo nazionale: signoria o integrazione?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, 2004.

CASSESE S., *European Administrative Proceedings*, in *Law and Contemporary Problems*, 68(1), 2004.

CASSESE S., *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il foro Italiano*, 118(10), 1995.

CASSESE S., *New paths for administrative law: A manifesto*, in *International Journal of Constitutional Law*, 10(3), 2012.

CASSESE S., *Presentazione*, in OSBORNE D. e GAEBLER T., *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Milano, Garzanti, 1995.

CERULLI IRELLI V., *Invalidità e risultato*, in IMMORDINO M. e POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati: Atti del Convegno, Palermo, 27-28 febbraio 2003*, Torino, Giappichelli, 2004.

CHAMON M., *EU Agencies between Meroni and Romano or the devil and the deep blue sea*, in *Common Market Law Review*, 48(4), 2011.

CHAMON M., *EU Agencies. Legal and Political Limits to the Transformation of EU Administration*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

CHAMON M., *The non-delegation doctrine in the Banco Popular cases*, in *REALaw European and comparative administrative law*, 28 ottobre 2022, consultabile in: <https://realaw.blog/2022/10/28/the-non-delegation-doctrine-in-the-banco-popular-cases->.

CHAMON M. e VOLPATO A., *Sketching Out the Role and Function of the ECHA Board of Appeal: Germany v ECHA and BASF v ECHA*, in *European Law Review*, 45(6), 2020.

CHAMON M. e DE ARRIBA-SELLIER N., *FBF: On the Justiciability of Soft Law and Broadening the Discretion of EU Agencies*, in *European Constitutional Law Review*, 18(3), 2022.

CHIRULLI P. e DE LUCIA L., *Specialised Adjudication in EU Administrative Law: the Boards of Appeal of EU Agencies*, in *European Law Review*, 40(6), 2015.

CHIRULLI P. e DE LUCIA L., *Non-Judicial Remedies and EU Administration: Protection of Rights versus Preservation of Autonomy*, Londra, Routledge, 2021.

CHITI E., *Le agenzie europee, unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002.

CHITI E., *Les agences exécutives et l'administration directe dans l'Union européenne*, in AUBY J. B. e DE LA ROCHEÈRE J. D. (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014.

CHITI E., *The emergence of a community administration: the case of European agencies*, in *Common Market Law Review*, 37(2), 2000.

CHITI E., 'European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment', in *European Law Journal*, 19(1), 2013.

CHITI E., *Is EU Administrative Law Failing in Some Crucial Tasks?*, in *European Law Journal*, 22(5), 2016.

CHITI E., *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, 2010.

CHITI E. e FRANCHINI C., *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

CHITI E. e TEIXEIRA P. G., *The constitutional implications of the European responses to the financial crisis*, in *Common Market Law Review*, 50(3), 2013.

CHITI M. P., *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2011.

CIASULLI A., *Le agenzie esecutive europee nel sistema amministrativo comunitario*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 5, 2004.

CLARICH M., *Autorità indipendenti, bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, Il Mulino, 2005.

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, VI edizione, Il Mulino, 2024.

CLÈMENT-WILZ L., *Les Agences de l'Union européenne dans l'entre-deux constitutionnel*, in *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 51(2), 2015.

CONDINANZI M. e MASTROIANNI R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2009.

CONDINANZI M. e NASCIMBENE B., *Saisine de Médiateur Européen*, in *Juris Classeur*, 1, 2007.

CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo*, Milano, FrancoAngeli, 2012.

COUTRON L., *L'infiltration des garanties du procès équitable dans les procédures non juridictionnelles*, in PICHERAL C. (a cura di), *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne*, Anthemis, 2012.

CRAIG P., *The Constitutionalization of Community*, relazione presentata al Convegno dal titolo *La disciplina europea del procedimento amministrativo*, Roma, 8 aprile 2003.

CRAIG P., *The ECJ and Ultra Vires Action: A conceptual analysis*, in *Common Market Law Review*, 48(2), 2011.

CRAIG P., *EU Administrative Law*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2012.

CRAIG P. e DE BÙRCA G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, VII edizione, Oxford, Oxford University Press, 2020.

CROZIER M., *Bureaucratic phenomenon*, New York, Routledge, 1963.

CURTIN D., *Holding (Quasi-) Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, in *European Law Journal*, 13(4), 2007.

DASHWOOD A., *Relations and the Constitutional Reform of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 41(2), 2004.

DAVIS K. C., *Administrative Law Treatise*, St. Paul, West Publishing Company, 1958.

DE BÙRCA G., *The Institutional Development of the EU, a Constitutional analysis*, in CRAIG P. e DE BÙRCA G. (a cura di), *The Evolution of Eu Law*, III edizione, Oxford, Oxford University Press, 1999.

DEHOUSSE R., *Misfits: EU Law and the Transformation of European governance*, in JOERGES C. e DEHOUSSE R. (a cura di), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

DEHOUSSE R., *Regolazione attraverso reti nella comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico*, 4(2), 1997.

DELLA CANANEA G., *Amministrazione europea e tutela degli interessi*, Torino, Giappichelli, 2004.

DELLA CANANEA G., *I procedimenti amministrativi di adjudication dell'Unione europea: principi generali e discipline settoriali*, Torino, Giappichelli, 2017.

DE FIORES C., *Unione europea e legittimazione politica, un ordinamento “irresponsabile”*, in *Ethics & Politics*, 2, 2020.

DE LUCIA L., *I ricorsi amministrativi nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2, 2013.

DONATI F., *Le autorità indipendenti tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 11(1), 2006.

D’ORTA C., *Controllo di gestione e responsabilità dirigenziale nelle recenti riforme della pubblica amministrazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 44(4), 1994.

DRAETTA U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, Giuffrè, 2010.

DUBOS O., *La légitimité des agences européennes: entre deux entre-deux*, in POTVIN-SOLIS L. (a cura di), *Vers un modèle européen de fonction publique?*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

EGEBERG M. e TRONDAL J., *Eu-Level Agencies: New Executive Centre Formation or Veichles for National Control?*, in *Journal of European Public Policy*, 18(6), 2011.

EHLMERMAN C. D., *Die Errichtung des Europäischen Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit*, in *Europarecht*, 8(3), 1973.

EVERSON M., *Agencies: The ‘Dark Hour’ of the executive?*, in HOFMANN H. C. H. e TÜRK A. H. (a cura di), *Legal challenges in Eu Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009.

EVERSON M., *Independent Agencies: Hierarchy Beaters?*, in *European Law Journal*, 1(2), 1995.

EVERSON M., MAJONE G., METCALFE L. e SCHOUT A., *The role of specialised agencies in decentralising EU governance*, Maastricht, report presentato alla Commissione europea, 1999.

EVERSON M. e VOS E., *European Agencies: What about the Institutional Balance?*, in *Maastricht Faculty of Law Working Paper*, 4, 2014.

FABIANO L., *Chi controlla il controllore? Sulla (il)legittimità, secondo la Corte di Giustizia, della) vigilanza (statale) delle autorità di controllo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2010.

FAHEY E., *Does the Emperor Have Financial Crisis Clothes? Reflections on the legal basis of the European Banking Authority*, in *The Modern Law Review*, 74(4), 2011.

FRANCHINI C., *Autonomia e Indipendenza nell'amministrazione europea*, in *Diritto Amministrativo*, 16(1), 2008.

FRANCHINI C., *Nuovi modelli di azione comunitaria e tutela giurisdizionale*, in *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, Giappichelli, 2000.

FRANCHINI C., *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 7(1), 1997.

FROMONT M., *Droit administratif des États européens*, Parigi, Presses Universitaires de France, 2006.

GERARDIN D., *The Development of European Regulatory Agencies: What the EU Should Learn from American Experience*, in *Columbia Journal of European Law*, 11(1), 2005.

GERARDIN D., *The Development of European Regulatory Agencies: lessons from the American experience*, in GERARDIN D., MUÑOZ R. e PETIT N. (a cura di), *Regulation through Agencies in the EU – A new Paradigm of European Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2005.

GIANNINI M. S., *Il potere discrezionale nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1993.

GINNANE R. W., “*Rule Making*”, “*Adjudication*” and *Exemptions under the Administrative Procedure Act*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 95(5), 1947.

GOLLIER J. M. e MORBEE K., *EU resolution framework, revival of the Meroni doctrine in the judgment of the ECJ of 18 June 2024 – C-551/22*, in *REALaw European and comparative administrative law*, 6 dicembre 2024, consultabile in: <https://realaw.blog/2024/12/06/eu-resolution-framework-revival-of-the-meroni-doctrine-in-the-judgment-of-the-ecj-of-18-june-2024-551-22-p-by-jean-marc-gollier-katrien-morbee/>.

GRECO G., *Le commissioni di ricorso delle Agenzie dell'Unione europea e il controllo sulle valutazioni tecniche complesse (alla luce della giurisprudenza Aquind)*, in *Quaderni AISDUE*, 12, 5 ottobre 2023, consultabile in: <https://aisdue.eu/i-post-di-aisdue/>.

GRILLER S. e ORATOR A., *Everything under control? The “way forward” for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine*, in *European Law Review*, 35(1), 2010.

GOUNALAKIS G., HOFIUS M. e NOWAG J., *Between Discretion and Accountability: The Role of the SRB in the Banco Popular Case*, in *EU Law Enforcement Blog*, 27 luglio 2022, consultabile in: <https://eulawenforcement.com/?p=8555>.

GUARINO G., *the “truth” about Europe and the euro 1/1/1999: coup d’État 1/1/2014: rebirth?*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, 2, 2014.

HANCHER L. e LAROUCHE P., *The coming of age of EU Regulation of network industries and services of general economic interest*, in CRAIG P. e DE BURCA G. (a cura di), *The evolution of EU Law*, III edizione, Oxford, Oxford University Press, 2011.

HICKMAN K. E. e PIERCE R. J., *Administrative Law Treatise*, V edizione, Wolters Kluwer, 2010.

HOFMANN H. C. H., ROWE G. C. e TÜRK A. H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

HOFMANN H. C. H. e MORINI A., *The Pluralisation of EU Executive – Constitutional Aspects of “Agencification”*, in *European Law Review*, 37(4), 2012.

HOFMANN H. C. H. e TÜRK A. H., *Legal challenges in Eu administrative law: towards an integrated administration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2009.

HOOD C., *The ‘New Public Management’ in the 1980’s: Variations on a Theme*, in *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 1995.

HOOD C., *A public management for all seasons?*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

HOOD C. e DIXON R., *A Government That Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of reform and change*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

IANNOTTA L., *La considerazione del risultato nel giudizio amministrativo: dall’interesse legittimo al buon diritto*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2, 1998.

IRTI N., *Il diritto nell’età della tecnica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007.

IOZZIA G. (direttore di *Economyup* ed esperto di economia digitale) in *Forbes Italia*, 24 aprile 2024, consultabile in: <https://forbes.it/2024/04/24/lamerica-innova-la-cina-replica-leuropa-regola-quali-sono-i-dubbi-dietro-allai-act-approvato-dallue/>.

JANKOVICH K., *La réforme de l’Agence de l’Union européenne pour la coopération des régulateurs de l’énergie: une évolution sans révolution*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 3, 2019.

KOLLMEYER D., *Delegierte Rechtsetzung in der EU: eine Analyse der Art. 290 und 291 AEUV*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft Mbh & Co., 2015.

KOMAN-KUND F., *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*, Londra, Routledge, 2022.

KREHER A., *Agencies in the European Community – a step towards administrative integration in Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 4(2), 1997.

KREHER A. e MARTINES F., *Le agenzie della Comunità europea. Un Approccio Nuovo per l'Integrazione Amministrativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 6(1), 1996.

KUMM M., *Constitutionalising Subsidiarity in Integrated Markets: The Case of Tobacco Regulation in the European Union*, in *European Law Journal*, 12(4), 2006.

LAMANDINI M. e MUÑOZ D. R., *Bank Resolution and Judicial Review: Lessons of the Banco Popular Litigation*, in *European Business Organization Law Review*, 2025, consultabile in: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40804-024-00337-2>.

LANCEIRO R., *The possibility of judicial review of the SRB's resolution decision in Case T-481/17 Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno and SFL v SRB*, in *REALaw European and comparative administrative law*, 23 settembre 2022, consultabile in: <https://realaw.blog/2022/09/23/the-possibility-of-judicial-review-of-thesrbs-resolution-decision-in-case-t-481-17-fundacion-tatianaperez-de-guzman-el-bueno-and-sfl-v-srb-by-r-lanceiro/>.

LA SPINA A. e MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino, 2000.

LAUWAARS R. H., *Auxiliary Organs and Agencies in the EEC*, in *Common Market Law Review*, 16(3), 1979.

LENAERTS K., *Regulating the Regulatory Process: 'Delegation of Powers' in the European Community*, in *European Law Review*, 18(1), 1993.

LENAERTS K., *Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, in *Cahiers de droit européen*, 45(6), 2009.

LESSING L. e SUNSTEIN C. R., *The President and the Administration*, in *Columbia Law Review*, 98(1), 1994.

LEVI-FAUR D., *Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space*, in *Journal of European Public Policy*, 18(6), 2011.

LIGUGNANA G., *I procedimenti giustiziali nei confronti delle decisioni dell'ECHA*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, 2016.

LUPO N., *Elezioni e aritmie nella democrazia rappresentativa dell'Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 210, 2021.

Lupo N., Fasone C. e Vauchez A., *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, Bologna, Il Mulino, 2020.

Magliari A., *I rimedi amministrativi nel settore della vigilanza finanziaria europea. Modelli a confronto*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5, 2016.

Majone G., *Le agenzie regolative europee*, in Fabbrini S. (a cura di), *L'Unione Europea, le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Editori Laterza, 2002.

Majone G., *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Majone G., *From the positive to the Regulatory State: Causes and consequences of Changes in the Mode of Governance*, in *Journal of Public Policy*, 17(2), 1997.

Majone G., *Regulating Europe*, Londra, Routledge, 1996.

Majone G., *Europe's "democratic deficit": The question of standards*, in *European Law Journal*, 4(1), 1998.

Mattarella B. G., *Discrezionalità amministrativa*, in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.

Mendes J., *Bounded Discretion in EU Law: A Limited Judicial Paradigm in a Changing EU*, in *Modern Law Review*, 80(3), 2017.

Mengozzi P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, Milano, Giuffrè, 1964.

Merton R. K., *Bureaucratic Structure and Personality*, in *Social Forces*, 18(4), 1940.

Merusi F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Mladenović S., *Peculiarities of the action for annulment against decisions of the EU decentralised agencies' Boards of Appeal*, in *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 62(100), 2023.

Molinier J., *Les Agences de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2011.

Moloney N., *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: "More Europe" or More Risks?*, in *Common Market Law Review*, 47(5), 2010.

Monaco R., *Lezioni di organizzazione internazionale – I. Diritto delle istituzioni internazionali*, Torino, Giappichelli, 1965.

MORAVCSIK M., *In defence of the “democratic deficit”, Reassessing legitimacy in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 2002.

NAPOLITANO G., *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.

NAPOLITANO G., *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 2005.

NAPOLITANO G. e DELLA CANANEA G., *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, Il Mulino, 1998.

NAPOLITANO G. e ABRESCIA M., *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 2009.

O'DONNELL G., *Horizontal Accountability in New Democracies*, in *Journal of Democracy*, 9(3), 1998.

ONGARO E., *Le agenzie pubbliche – modelli istituzionali e organizzativi*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

ONGARO E., PARRADO S. e VERHOEST K., *Comparing agencification in Latin Countries*, in VERHOEST K. (a cura di), *Government agencies: practices and lessons from 30 countries*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

PAJNO A. e D'ALBERTI M., *Arbitri dei mercati-le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino, 2010.

PISELLI R., *Uno sguardo alle agenzie decentrate attraverso il prisma del principio di sussidiarietà*, in DI GASPERE G. (a cura di), *Amministrazione in Cammino*, 2017.

POLICE A., *Amministrazione di “risultati” e processo amministrativo*, in IMMORDINO M. e POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati: Atti del Convegno, Palermo, 27-28 febbraio 2003*, Torino, Giappichelli, 2004.

RITLENG D., *Boards of Appeal of EU Agencies and Article 47 of the Charter: Uneasy Bedfellows?*, in CHAMON M., VOLPATO A. e ELIANTONIO M. (a cura di), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

ROMANO TASSONE A., *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, Jovene, 2001.

ROSIGNOLI F., *Il deficit democratico dell'Europa: due punti di vista*, in *Nomos, Le attualità nel diritto*, 2, 2014, consultabile in: [http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/p-content/uploads/2014/11/Nomos22014\\_CFP\\_Rosignoli.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/p-content/uploads/2014/11/Nomos22014_CFP_Rosignoli.pdf).

ROSSOLINI R., *La Competenza del giudice comunitario per l'annullamento degli atti delle agenzie Europee (Nota a Trib. CE 8 ottobre 2008 (Causa T-411/06)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 48(3), 2009.

RUFFERT M., *Personality under EU Law: A Conceptual Answer towards the Pluralisation of the EU*, in *European Law Journal*, 20(3), 2014.

SALTARI L., *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2007.

SANDULLI A., *The Struggle over Law in Europe*, New York, Routledge, 2024.

SAVINO M., *Le agenzie dell'Unione europea. Modelli organizzativi e profili istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005.

SCHAMMO P., *The European Securities and Markets Authority: Lifting the Veil on the Allocation of Powers*, in *Common Market Law Review*, 49, 2011.

SCHICK M., *Why most developing countries should not try New Zealand reforms*, in *The World Bank Research Observer*, 13(1), 1998.

SCHOLTEN M., *The Political Accountability of EU and US Independent Regulatory Agencies*, in *Nijhoff Studies in European Union Law*, 6, 2014.

SCHOLTEN M. e TRONDAL J., *Strengthening the Accountabilities of EU Agencies: A Theoretical and Empirical Approach*, in *Journal of European Integration*, 39(5), 2017.

SCHOLTEN M. e VAN RIJSBERGEN M., *The ESMA-Short selling Case – Erecting a New Delegation Doctrine in the EU upon the Meroni-Romano Remnants*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 41(4), 2014.

SCHOLTEN M. e BRENNINKMEIJER A., *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Edward Elgar Publishing, 2020.

SCHÜTZE R., *“Delegated” Legislation in the (New) European Union: A Constitutional Analysis*, in *Modern Law Review*, 74(5), 2011.

SCHÜTZE R., *From Rome to Lisbon: “Executive Federalism” in the (New) European Union*, in *Common Market Law Review*, 47(5), 2010.

SCHWARZE J., *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 18(2), 2012.

SCOCA F. G., *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 50(4), 2000.

SENDEN L., *Soft law in European Community Law*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2004.

SHAPIRO M., *The Problems of Indipendent Agencies in the United States and the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 4(2), 1997.

SHAPIRO M., *Indipendent agencies*, in CRAIG P. e DE BURCA G. (a cura di), *The evolution of EU Law*, III edizione, Oxford University Press, Oxford, 2011.

SHAPIRO M., *European indipendent agencies in the light of US experience*, in MARCHETTI B., (a cura di), *L'amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, Cedam, 2009.

SHAPIRO M., *A Comparison of US and European Indipendent Agencies*, in ACKERMAN S. R. e LINDSETH P. (a cura di), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, 2010.

SIMONCINI M., *Administrative Regulation Beyond the Non-Delegation Doctrine: A Study on EU Agencies*, Oxford, Hart Publishing, 2018.

SIMONCINI M., *The Delegation of Powers to EU Agencies After the Financial Crisis*, in *European Papers*, 6(3), 2021.

SIMONCINI M., *The Erosion of the Meroni Doctrine: The Case of the European Aviation Safety Agency*, in *European Public Law*, 21(2), 2015.

SIMONCINI M., *Legal Boundaries of European Supervisory Authorities in the Financial Markets: Tensions in the Development of True Regulatory Agencies*, in *Yearbook of European Law*, 34(1), 2015.

SIMONCINI M., *Il meccanismo di risoluzione unico: il caso del Banco Popular*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1, 2023.

SIMONCINI M., *The Rulemaking Function of the European Aviation Safety Agency (EASA)*, in CONTICELLI M., DE BELLIS M. e DELLA CANANEA G. (a cura di), *EU Executive Governance: Agencies and Procedures*, Torino, Giappichelli, 2009.

SIMONCINI M. e PELKMANS J., *Mellowing Meroni: How ESMA Can Help Build the Single Market* (CEPS Commentary, 18 febbraio 2014), consultabile in: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/mellowing-meroni-how-esma-can-help-build-single-market/>.

SIMONCINI M. e VERISSIMO M., *The EASA Board of Appeal in Search of Identity: An Effective Filter between Administration and Courts?*, in CHAMON M., VOLPATO A. e

ELIANTONIO M. (a cura di), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

STRAUSS P. L., "Deference" is Too Confusing — Let's Call Them "Chevron Space" and "Skidmore Weight", in *Columbia Law Review*, 112, 2012.

SUNSTEIN C. R., *Chevron Step Zero*, in *Virginia Law Review*, 92, 2006.

THATCHER M., *The creation of European regulatory agencies and its limits: a comparative analysis of European delegation*, in *Journal of European Public Policy*, 18(6), 2011.

TIMMERMANS J., *Judicial Review of EU-level Resolution of a Systemically Significant Eurozone Bank by an EU Agency in the SRM – Concluding remarks to the blog series on the Banco Popular case*, in *REALaw European and comparative administrative law*, 11 novembre 2022, consultabile in: <https://realaw.blog/2022/11/11/judicial-review-of-eu-level-resolution-of-a-systemically-significant-eurozone-bank-by-an-eu-agency-in-the-srm-concluding-remarks-to-the-blog-series-on-the-banco-popular-case-by-jtimmermans/>.

TORCHIA L., *La regolazione indipendente nell'ordinamento europeo: i nuovi organismi di settore*, in BILANCIA P. (a cura di), *La regolazione dei mercati di settore tra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Milano, Giuffrè, 2012.

TORJESEN I., *European Ombudsman ramps up action against European Medicines Agency over data transparency plans*, in *The BMJ*, 4 giugno 2014, consultabile in: <https://www.bmjjournals.org/content/348/bmj.g3846>.

TOVO C., *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, in ROSSI L. S. (a cura di), *Studi di diritto dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.

TOVO C., *The Boards of Appeal of Networked Services Agencies: Specialized Arbitrators of Transnational Regulatory Conflicts?*, in CHAMON M., VOLPATO A. e ELIANTONIO M. (a cura di), *Boards of Appeal of EU Agencies: Towards Judicialization of Administrative Review?*, Oxford, Oxford University Press, 2022.

TRIDIMAS T., *Financial Supervision and Agency Power: Reflections on ESMA*, in NIC SHUIBHNE N. e GORMLEY L. W. (a cura di), *From Single Market to Economic Union, Essays in Memory of John A. Usher*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

TÜRK A. H., *Case Law in the implementation of EC Law*, in PEDLER R. H. e SCHAEFER G. F. (a cura di), *Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1996.

URSI R., *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, in MARCHETTI B. e RENNA M. (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, Firenze University Press, 2017.

VAN CLEYNENBREUGEL P., *Meroni circumvented? Article 114 and EU Regulatory agencies*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 21(1), 2014.

VAN OOIK R. H., *The Growing Importance of Agencies in the EU: Shifting Governance and the Institutional Balance*, in CURTIN D. e WESSEL R. A. (a cura di), *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerp, Intersentia, 2005.

VARSORI A., *Vocational education and training in European social policy from its origins to the creation of CEDEFOP*, in *European Journal of Vocational Training*, 32, 2004.

VIGODA-GADOT E. e KISNER M., *New Public Management*, in BERMAN E., BEARFIELD D. A. e DUBNICK M. J. (a cura di), *Encyclopedia of public administration and public policy*, Londra, Taylor & Francis, 2015.

VOGIATZIS N., *Frontex: Human Rights Obligations and the Role of the European Ombudsman*, in KARAGIANNI A., NGUYEN D. e SERAFINELLI E. (a cura di) *The Digital Transformation of the Public Sphere*, Londra, Palgrave Macmillan, 2016.

VOS E., *European Agencies and the Composite EU Executive*, in EVERSON M., MONDA C. e VOS E. (a cura di), *European Agencies in Between Institutions and Member States*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2014.

WEBER M., *Economia e Società (Wirtschaft und Gesellschaft)*, 1922.

WEILER J. H. H., *The transformation of Europe*, in *Yale Law Journal*, 100(8), 1991.

WEISMANN P., *European agencies and risk governance in EU financial market law*, I edizione, Routledge, 2016.

WEISS W., *Agencies Versus Net-works: From Divide to Convergence in the administrative Governance in the Eu*, in *Administrative Law Review*, 61, 2009.

XHAFERRI Z., *Delegated acts, implementing acts and institutional balance implications post-Lisbon*, in *Maastricht Journal of European Law*, 20(4), 2013.

ZILLER J. e GALETTA D. U., *Eu Administrative Law*, Edward Elgar Publishing, 2024.

## GIURISPRUDENZA

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ROEMER K. nella causa *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. c. Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)*, 1957, C-9/56 e C-10/56.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WARNER J. P. nella causa *Giuseppe Romano c. Institut national d'assurance maladie-invalidité*, 1981, C- 98/80.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MADURO POIARES L. M. nella causa *Regno di Spagna c. Eurojust*, 2004, C-160/03.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KOKOTT J. nella causa *Inuit Tapiriat Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*, 2013, C-583/11.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JÄÄSKINEN N. nella causa *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio*, 2013, C-270/12.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE BOBEK M. nella causa *Fédération bancaire française (FBF) contro Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*, 2021, C-911/19.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SÁNCHEZ-BORDONA M. C. nella causa *Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) c. Aquind Ltd*, 2022, C-46/21.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ČAPETA T. nella causa *Commissione c. Comitato di risoluzione unico*, 2023, C-551/22.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1958, C-9/56 e C-10/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche S.p.A. c. Alta Autorità della CECA*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1959, C-32/58 e 33/58, *Société nationale des usines Renault e Société nationale des usines Renault c. Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1981, C-98/80, *Romano c. Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1989, C-322/88, *Grimaldi c. Fonds des maladies professionnelles*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1998, C-403/97, *R. c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Terence Keck Keeling*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 2005, C-160/03, *Regno di Spagna c. Eurojust*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 2006, C-217/04, *Regno Unito c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2009, C-204/08, *Sogelma – Società generale lavori manutenzioni appalti Srl c. Agenzia europea per la ricostruzione*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2013, C-583/11, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2014, C-270/12, *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2015, C-146/13, *Spagna c. Parlamento europeo e Consiglio*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2015, C-546/12, *Schrader c. Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2018, C-15/16, *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht c. Ewald Baumeister*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2018, C-16/16, *Belgio c. Commissione*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2021, C-911/19, *Fédération bancaire française (FBF) c. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2023, C-46/21, *Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER) c. Aquind Ltd.*

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, 2024, C-551/22, *Commissione europea c. Comitato di risoluzione unico*.

TRIBUNALE DI PRIMO GRADO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 2002, T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, *Artegodan GmbH e a. c. Commissione delle Comunità europee*.

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, 1999, T-163/98, *The Procter & Gamble Company c. Ufficio per l'Armonizzazione nel Mercato Interno (OHIM)*.

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, 2008, T-199/04, *Schering-Plough Ltd c. Commissione delle Comunità europee*.

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, 2010, T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento e Consiglio.*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, 2014, T-102/13, *Heli-Flight GmbH & Co. KG v European Union Aviation Safety Agency (EASA).*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, 2013, T-201/13, *Rubinum SA c. Commissione europea.*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, 2017, T-386/16, *Falegnameria Universo dei F.lli Priarollo Snc c. Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO).*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, 2019, T-125/17, *BASF SE c. Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA).*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA, 2020, T-735/18, *Aquind Ltd c. Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER).*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (TERZA SEZIONE AMPLIATA), 2022, T-481/17, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno e Stiftung für Forschung und Lehre (SFL) c. Comitato di risoluzione unico.*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (TERZA SEZIONE AMPLIATA), 2022, T-510/17, *Antonio Del Valle Ruiz e altri c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico.*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (TERZA SEZIONE AMPLIATA), 2022, T-523/17, *Eleveté Invest Group, SL e altri c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico.*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (TERZA SEZIONE AMPLIATA), 2022, T-570/17, *Algebris (UK) Ltd e Anchorage Capital Group LLC c. Commissione europea.*

TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA (TERZA SEZIONE AMPLIATA), 2022, T-628/17, *Aeris Invest Sarl c. Commissione europea e Comitato di risoluzione unico.*