



UNIVERSITÀ' DEGLI STUDI DI TRIESTE
XXIV CICLO DEL DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA – DIRITTO
COMUNITARIO DELLA CONCORRENZA

LA TUTELA GIURISDIZIONALE DEGLI
INDIVIDUI NELL'AZIONE DELLE AGENZIE
EUROPEE DI REGOLAZIONE

Settore scientifico-disciplinare IUS /14 DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

DOTTORANDO
MATTEO LIBERATI

COORDINATORE
PROF. STEFANO AMADEO

RELATORE
PROF. ISABELLA CASTANGIA

ANNO ACCADEMICO 2010 / 2011

Ringraziamenti

Mi venga consentito di rivolgere un grazie colmo di sincero e profondo affetto alla Professoressa Isabella Castangia, mia maestra.

Ringrazio, inoltre, il dott. Giacomo Biagioni, che si è mostrato sempre disponibile e presente con preziosi suggerimenti e acute osservazioni.

Ringrazio, altresì, il Prof. Stefano Amadeo e tutti i membri del collegio dei docenti per l'opportunità di crescita personale e professionale che mi hanno offerto.

Infine, rivolgo uno speciale ringraziamento alla dott.ssa Luisa Murino per l'assistenza fornitami nella raccolta del materiale bibliografico e per il sostegno personale.

Capitolo I

Considerazioni introduttive sulle agenzie comunitarie

1. Le agenzie comunitarie. Verso il decentramento dell'azione amministrativa europea.	1
2. Il passaggio dal sistema di amministrazione indiretta a quello della integrazione decentrata.	8
3. Problematiche di base legate all'istituzione delle agenzie comunitarie di regolazione.	13
3.1. Base giuridica e soggettività.	16
3.2. Delega di poteri e bilanciamento istituzionale.	22
3.3. Sistemi di controllo.	25
4. Classificazione delle agenzie di regolazione.	33
5. Osservazioni conclusive. Verso un quadro giuridico uniforme?.....	39

Capitolo II

La tutela nel procedimento di fronte alle agenzie di regolazione

1. La tutela dell'interessato nel procedimento amministrativo comunitario. Le fonti primarie delle posizioni soggettive.	44
1.1. <i>Segue</i> . Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione e sintesi dei principi generali del procedimento amministrativo europeo.	51
2. I diritti dell'interessato nel procedimento amministrativo comunitario.	58
3. La tutela nel procedimento di fronte alle Agenzie senza compiti di amministrazione attiva.	67
4. La tutela nel procedimento di fronte alle Agenzie con compiti di amministrazione attiva.	75
4.1. <i>Segue</i> . L'EASA.	76
4.2. L'ECHA.	80
4.3. L'ACER.	82
4.4. L'EMEA.	86
4.5. Il CPVO.	90
4.6. L'OHIM.	94
5. L'assenza di un quadro procedurale unitario.	104
6. Le commissioni di ricorso. Istanze giurisdizionali o organi amministrativi?.....	107
7. Brevi riflessioni conclusive.	114

Capitolo III

La tutela giurisdizionale contro gli atti delle agenzie di regolazione

1. La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi delle agenzie. I modelli di tutela.	117
1.1. <i>Segue</i> . L'impugnabilità degli atti endoprocedimentali.	125
2. Le agenzie con poteri di accertamento costitutivo. Il problema del valore dichiarativo o costitutivo delle norme regolamentari sul ricorso per annullamento.	128
3. I procedimenti di fronte alle giurisdizioni nazionali. La separazione del contenzioso sulla validità dei titoli di proprietà intellettuale da quello sulla loro violazione e contraffazione.	139
4. Criticità processuali nei meccanismi di ricorso giurisdizionale in materia di proprietà intellettuale. L'intervento dei terzi e il regime linguistico del procedimento.	150
5. L'istituzione di nuovi tribunali specializzati.	157
5.1. <i>Segue</i> . L'introduzione di un rito speciale.	162
6. Considerazioni conclusive.	168
<i>Bibliografia</i>	172
<i>Atti e documenti</i>	185
<i>Sentenze e ordinanze</i>	196

Noi non cesseremo l'esplorazione e la fine di tutto il nostro esplorare sarà giungere laddove noi siamo partiti e conoscere quel posto per la prima volta.

Thomas Eliot

Capitolo I

Considerazioni introduttive sulle agenzie comunitarie

SOMMARIO: 1. Le agenzie comunitarie. Verso il decentramento dell'azione amministrativa comunitaria. - 2. Il passaggio dal sistema di amministrazione indiretta a quello della integrazione decentrata. - 3. Problematiche di base legate all'istituzione delle agenzie comunitarie di regolazione. - 3.1. Base giuridica e soggettività. - 3.2. Delega di poteri e bilanciamento istituzionale. - 3.3. Sistemi di controllo. - 4. Classificazione delle agenzie di regolazione. - 5. Osservazioni conclusive. Verso un quadro giuridico uniforme?

1. La creazione di organi decentralizzati, con compiti di natura tecnica-amministrativa e accomunati sotto la denominazione di agenzie comunitarie, rappresenta uno dei più significativi sviluppi istituzionali che hanno interessato l'Unione Europea nell'ultimo decennio del secolo scorso¹. Inoltre questo fenomeno, noto come *agentification*, indica un mutamento nell'azione esecutiva e nelle politiche regolatorie europee² che influenza le stesse dinamiche del processo di integrazione complessivamente considerato³.

Quanto al profilo istituzionale va osservato che la creazione di organi esercenti funzioni ausiliarie, non previsti nell'originaria architettura dell'ordinamento comunitario,

1 Così D. Gerardin, R. Muñoz e N. Petit (Eds.), *Editor's Preface*, in *Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2005. G. Majone (*La crescita dei poteri regolativi nella Comunità europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1995, p. 411) ha descritto il fenomeno come una proliferazione apparentemente inarrestabile di organismi indipendenti. ID., *Regulating Europe*, Londra 1996, *passim*. Anche D. Gerardin e N. Petit, (*The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, in *Jean Monnet Working Paper*, 01-2004, p. 4) rilevano che “*the EU's appetite for creating new agencies seems limitless*”. Più di recente E. Chiti (*Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1-2010, p. 57) osserva che negli ultimi due decenni la crescita delle agenzie europee è stata costante e che esse sono oramai il tipo di figura organizzativa complessa, non meramente collegiale, prevalente nell'amministrazione europea.

2 V. D. Curtin, *Delegation to EU Non-Majoritarian Agencies and Emerging Practices of Public Accountability*, in D. Gerardin, R. Muñoz e N. Petit (Eds.), *Regulation through Agencies...*, cit., *passim*. Sul concetto di regolazione v. N. Greco, *Consistenza, articolazione ed ambiguità della “regolazione”*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3-4 2004, p. 7.

3 M. Shapiro, *The Problems of Independent Agencies in the United States and the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 4-1997, p. 279. A conferma di una lettura lungimirante v. H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 4/2009, p. 482.

è fatto risalente⁴. I primi tra questi organismi ricondotti⁵ nel più ristretto *genus* delle agenzie comunitarie sono stati istituiti già nel 1975 (la c.d. “*first generation*”⁶): si tratta del Centro Europeo per lo Sviluppo della Formazione Professionale (CEDEFOP)⁷ e della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)⁸. Tuttavia è nel corso degli anni '90, in connessione col completamento del mercato interno, che il fenomeno di agentificazione diventa “*fully*

4 Si veda a questo proposito il contributo pionieristico di E. Noël – H. Etienne, *Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la communauté économique européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1967, pp. 127 e ss.. Sempre a questo riguardo, giova ricordare che il c.d. Rapporto Vedel agli inizi degli anni settanta rilevava come “*Once the Community institutions began to function, practice quite naturally gave birth to bodies for which no provision was made initially*” (Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament: Report Vedel, in *Bollettino delle Comunità Economiche Europee*, aprile 1972, n. 4, p. 27).

5 Da R.H. Lauwaars, *Auxiliary organs and agencies in the E.E.C.*, in *Common Market Law Review*, 1975, p. 365 e ss..

6 X. A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies*, in *Jean Monnet Working Paper*, 3-2001, p. 22. Utilizzano la stessa partizione E. Vos., *Agencies in the European Union*, in (Zwart T. - Verhey L., Eds.), *Agencies In European And Comparative Law*, Antwerp – Oxford – New York, 2003, pp. 113-114 e S. Andoura – P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, in *EPIN Working Paper*, 19-2008, pp. 2-3. Vedi pure la pagina di presentazione delle agenzie europee sul portale ufficiale dell'Unione Europea, http://europa.eu/agencies/community_agencies/history/index_it.htm.

7 V. Regolamento (CEE) n. 337/75 del Consiglio, del 10 febbraio 1975, relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, in *Gazzetta ufficiale* n. L 039 del 13/02/1975 p. 1, modificato dal Regolamento (CEE) n. 1946/93 del Consiglio del 30 giugno 1993, in *Gazzetta ufficiale* n. L 181 del 23/07/1993 p. 11, dal Regolamento (CE) n. 1131/94 del Consiglio del 16 maggio 1994, in *Gazzetta ufficiale* n. L 127 del 19/05/1994, p. 1, dal Regolamento (CE) n. 251/95 del Consiglio, del 6 febbraio 1995, in *Gazzetta ufficiale* n. L 030 del 09/02/1995, p. 1, dal Regolamento (CE) n. 354/95 del Consiglio, del 20 febbraio 1995, in *Gazzetta ufficiale* n. L 041 del 23/02/1995, p. 1 e dal Regolamento (CE) n. 1655/2003 del Consiglio del 18 giugno 2003, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 245 del 29/09/2003, p. 41. V. S. Cals, *Les Agences communautaires décentralisées en matière de formation: le Centre européenne pour le développement de la formation professionnelle et la Fondation européenne pour la formation*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences de l'Union européenne. Recherche sur les organismes communautaires décentralisés*, Toulouse, 2002, pp. 259 e ss; v. pure J. Van Rens, *The european centre for the development of vocational Training*, in A. Kreher (ed.) *The EC agencies between community institutions and constituents: autonomy, control and accountability*, Firenze, 1998.

8 V. Regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio, del 26 maggio 1975, concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, in *Gazzetta ufficiale* n. L 139 del 30/05/1975 p. 1. Modificato dal Regolamento (CEE) n. 1947/93 del Consiglio del 30 giugno 1993, in *Gazzetta ufficiale* n. L 181 del 23/07/1993 p. 13, dal Regolamento (CE) n. 1649/2003 del Consiglio del 18 giugno 2003, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 245 del 29/09/2003, p. 25 e dal Regolamento (CE) n. 1111/2005 del Consiglio, del 24 giugno 2005, in *Gazzetta Ufficiale* n. 184 del 15/07/2005, p. 1. V. F. Suquet – S. Raffeneau, *La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et du travail et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 259 e ss..

visibile”⁹ con la creazione di 10 nuove agenzie (la c.d. “second generation”)¹⁰: l’Agenzia Europea per l’Ambiente (EEA)¹¹, la Fondazione Europea per la Formazione (ETF)¹², l’Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze (EMCDDA)¹³, l’Agenzia Europea per i Medicinali (EMA)¹⁴, l’Ufficio Europeo per l’Armonizzazione nel Mercato Interno (OHIM)¹⁵, l’Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA)¹⁶, l’Ufficio Europeo per le Varietà Vegetali (CPVO)¹⁷, il Centro di

9 E. Chiti, *The emergence of a community administration: the case of european agencies*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 310.

10 V. nota 6.

11 V. Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull’istituzione dell’Agenzia europea dell’ambiente e della rete europea d’informazione e di osservazione in materia ambientale, in *Gazzetta ufficiale* n. L 120 del 11/05/1990, p. 1; modificato dal Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2003, in *Gazzetta ufficiale* n. L 245 del 29/09/2003, p. 1 V. da ultimo il Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sull’Agenzia europea dell’ambiente e la rete europea d’informazione e di osservazione in materia ambientale (versione codificata), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 126 del 21/05/2009, p. 13. V. M. Meddeb, *L’Agence européenne pour l’environnement, un outil indispensable de la politique environnementale européenne*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 243 e ss.; vedi anche D. Jimenez-Beltrán, *The European Environment Agency*, in A. Kreher (Ed.), *The EC agencies between community...*, op. cit., pp. 63 e ss..

12 V. Regolamento (CEE) n. 1360/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, che istituisce una Fondazione europea per la formazione, in *Gazzetta ufficiale* n. L 131 del 23/05/1990, p. 1; modificato dal Regolamento (CE) n. 2063/94 del Consiglio del 27 luglio 1994, in *Gazzetta ufficiale* n. L 216 del 20/08/1994, p. 9, dal Regolamento (CE) n. 1572/98 del Consiglio, del 17/07/1998, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 206 del 23/07/1998, p. 1, dal Regolamento (CE) n. 1648/2003 del Consiglio, del 18 giugno 2003, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 245 del 29/09/2003, p. 245. Tutta questo sistema normativo è stato abrogato e sostituito dal Regolamento (CE) n. 1339/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che istituisce una Fondazione europea per la formazione, in *Gazzetta ufficiale* n. L 354 del 31/12/2008, p. 82. V. S. Cals, *Les Agences communautaires décentralisées...*, op. cit., pp. 151 e ss..

13 V. Regolamento (CEE) n. 302/93 del Consiglio, dell’8 febbraio 1993, relativo all’istituzione di un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, in *Gazzetta ufficiale* n. L 036 del 12/02/1993 p. 1, modificato dal Regolamento CE n.1906/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 376 del 27/12/2006, p. 1. V. Maerten, *L’Observatoire européenne des drogues et des toxicomanies*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 207 e ss..

14 V. Regolamento (CEE) n. 2309/93 del Consiglio, del 22 luglio 1993, che stabilisce le procedure comuni per l’autorizzazione e la vigilanza dei medicinali per uso umano e veterinario e che istituisce un’Agenzia europea di valutazione dei medicinali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 214 del 24/08/1993, p. 1. Regolamento abrogato dal Reg. (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del del 31 marzo 2004 che istituisce procedure comunitarie per l’autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l’agenzia europea per i medicinali in *Gazzetta Ufficiale* L 136 del 30/04/2004, p. 1, modificato dal Regolamento (CE) n. 1901/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 378 1 27/12/2006. V. G. Magrini – M.A. Rakotovahiny, *L’Agence européenne pour l’évaluation des médicaments*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 237 e ss.; vedi pure J.S. Gardner, *The European Agency for the Evaluation of Medicines and European Regulation of Pharmaceuticals*, in *European Law Journal*, 1-1996, pp. 48 e ss..

15 V. Regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio, del 20 dicembre 1993, sul marchio europeo (marchi, disegni e modelli) che istituisce un Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno, in *Gazzetta*

Traduzione degli Organismi dell'Unione Europea (TC)¹⁸, l'Osservatorio Europeo dei Fenomeni di Razzismo e Xenofobia¹⁹ (ora, Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali – FRA)²⁰ e l'Agenzia Europea per la Ricostruzione (EAR)²¹. La c.d. “*third generation*” nasce, invece, a partire dal 2002 sulla scia del processo di riforma della Commissione europea avviato sotto la presidenza di Romano Prodi²². Essa comprende l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA)²³ l'Agenzia Europea per la Sicurezza

Ufficiale n. L 11 del 14/01/1994, p. 1; v. anche le successive e sostanziali modificazioni apportate dal Regolamento (CE) n. 3288/94 del Consiglio in *Gazzetta Ufficiale* n. L 349 del 31/12/1994, p. 83, dal Regolamento (CE) n. 807/2003 del Consiglio in *Gazzetta Ufficiale* n. L 122 del 16/05/2003, p. 36, dal Regolamento (CE) n. 1653/2003 del Consiglio, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 245 del 29/09/2003, p. 36 Regolamento (CE) n. 1992/2003 del Consiglio in *Gazzetta Ufficiale* n. L 296 del 14/11/2003, p. 1 Regolamento (CE) n. 422/2004 del Consiglio in *Gazzetta Ufficiale* n. L 70 del 09/03/2004, p. 1, Regolamento (CE) n. 1891/2006 del Consiglio in *Gazzetta Ufficiale* n. L 386 del 29/12/2006, p. 14. V., infine, il Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009 sul marchio comunitario (Versione codificata), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 78 del 24/03/2009, p. 1. V. C. Grynfolgel, *L'Office de l'Harmonisation dans le Marché Intérieur*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 169 e ss.; v. anche F. Gioia, *Alicante and the harmonization of intellectual property law in Europe*, in *Common Market Law Review*, 4-2004, pp. 975 e ss..

16 V. Regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio, del 18 luglio 1994, relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, in *Gazzetta ufficiale* n. L 216 del 20/08/1994, p. 1, modificato dal Regolamento (CE) n. 1643/95 del Consiglio, del 29 giugno 1995, in *Gazzetta ufficiale* n. L 156 del 07/07/1995 p. 1, dal Regolamento (CE) n. 1654/2003 del Consiglio, del 18 giugno 2003, in *Gazzetta ufficiale* n. L 245 del 29/09/2003, p. 38 e dal Regolamento (CE) n. 1112/2005 del Consiglio, del 24 giugno 2005, in *Gazzetta Ufficiale* L. 184 del 15/07/2005, p. 5. F. Suquet – S. Raffeneau, *La Fondation européenne pour l'amélioration...*, op. cit., pp. 259 e ss.; e H.H. Konkolewsky, *The European Agency for Safety Health at Work*, in A. Kreher (Ed.), *The EC agencies between community...*, op. cit., pp. 73 e ss..

17 V. Regolamento (CE) 2100/94 del Consiglio del 27 luglio 1994, concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 227 del 01/09/1994, p. 1, modificato dal Regolamento (CE) n. 2506/1995 del Consiglio del 25 ottobre 1995, in *Gazzetta ufficiale* n. L 258 del 28/10/1995, p. 3, dal Regolamento (CE) n. 1650/2003 del Consiglio del 18 giugno 2003, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 245 del 29/09/2003, p. 28, dal Regolamento (CE) n. 873/2004 del Consiglio del 29 aprile 2004, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 162 del 30/04/2004, p. 38 e dal Regolamento (CE) n. 15/2008 del Consiglio del 20 dicembre 2007, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 8 del 11/01/2008, p. 2. V. G. Sebastien, *L'Office communautaire des variétés végétales*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 281 e ss.; e T. Millet, *The Community system of plant variety rights*, in *European Law Review*, 1999, p. 231.

18 V. Regolamento (CE) n. 2965/94 del Consiglio, del 28 novembre 1994, relativo all'istituzione di un Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea, in *Gazzetta ufficiale* n. L 314 del 07/12/1994, p. 1, modificato dal Regolamento (CE) n. 1645/2003 del Consiglio, del 18 giugno 2003, in *Gazzetta ufficiale* n. L 245 del 29/09/2003, p. 3. V. F. de Vicente, *The Translation Center for the Bodies of the European Union*, in A. Kreher (Ed.), *The EC agencies between community...*, op. cit., pp. 101 e ss..

19 V. il Regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 151 del 10/06/1997, p. 1. V. S. Magnin, *L'Observatoire européenne des phénomènes racistes et xénophobes*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 219 e ss..

20 V. Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 53 del 22/02/2007, p. 2. V. N.

Marittima (EMSA)²⁴ l'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea (EASA)²⁵, l'Agenzia Europea per la Sicurezza delle Reti e dell'Informazione (ENISA)²⁶, il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC)²⁷, l'Agenzia Ferroviaria Europea (ERA)²⁸, l'Autorità Europea di Vigilanza GNSS (GSA)²⁹, l'Agenzia per la Gestione della Cooperazione Operativa alle Frontiere Esterne (FRONTEX)³⁰ l'Agenzia Comunitaria di Controllo della Pesca (CFCA)³¹, l'Agenzia Europea per le Sostanze

Plastina, 1° marzo 2007: *aperta l'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *I diritti dell'uomo - cronache e battaglie*, 2-2007, pp. 87 e ss.; vedi anche G. N. Toggenburg, *The role of the new EU Fundamental Rights Agency: debating the "sex of angels" or improving Europe's human rights performance?*, in *European Law Review*, 3/2008, pp. 385 e ss.. V. pure E. Howard, *The European Agency for Fundamental Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2006, pp. 455 e ss..

21 V. Regolamento (CE) n. 2454/99 del Consiglio, del 15 novembre 1999, che modifica il regolamento (CE) n. 1628/96 relativo all'aiuto alla Bosnia Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, in particolare attraverso l'istituzione dell'Agenzia europea per la ricostruzione, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 299 del 20/11/1999, p. 1. L'Agenzia ha cessato le proprie funzioni nel 2008.

22 S. Andoura – P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate...*, op. cit., p. 3. Nello stesso senso E. Vos, *Reforming the European Commission: what role to play for EU agencies?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1113.

23 V. Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 31 del 01/02/2002, p. 1. V. N De Grove-Valdeyron, *L'Autorité alimentaire européenne*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 295 e ss..

24 V. Regolamento n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 208 del 05/08/2002, p. 1.

25 V. Regolamento (CE) n. 1592/2002 del Consiglio e del Parlamento europeo, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea in *Gazzetta Ufficiale* n. L 240 del 07/09/2002, p. 1. V. anche il Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 79 del 19/03/2008, p. 1. V. Randazzo, *Alcuni profili problematici relativi all'attribuzione di funzioni all'agenzia europea per la sicurezza aerea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 847.

26 V. Regolamento (CE) n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, in *Gazzetta ufficiale* n. L 077 del 13/03/2004, p. 1.

27 V. Regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 142, 30/04/2004, p. 1.

28 V. Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 164 del 30/04/2004, p. 1. V. M. Frigo, *Politica comunitaria dei trasporti, sicurezza e attuazione dello "spazio ferroviario europeo"*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2007, pp. 203 e ss..

29 V. Regolamento (CE) n. 1321/2004 del Consiglio, del 12 luglio 2004, sulle strutture di gestione dei programmi europei di radionavigazione via satellite in *Gazzetta ufficiale* L 246 del 20/07/2004, p. 1,

Chimiche (ECHA)³², l'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE)³³. Più di recente, infine, sono stati istituiti l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)³⁴ e l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)³⁵.

Pressoché in tutte queste fattispecie³⁶ il legislatore europeo ha proceduto, per un verso, alla risistemazione e razionalizzazione di determinate funzioni e competenze attraverso la predisposizione di una disciplina a livello comunitario; per un altro, alla ripartizione delle attribuzioni attinenti a tali funzioni (e ad altre, prima nella competenza delle sole autorità nazionali) tra una molteplicità di uffici nazionali, sovranazionali e

modificato dal Regolamento (CE) n. 1942/2006 del Consiglio, del 12 dicembre 2006, in *Gazzetta ufficiale* n. L 367 del 22/12/2006 p. 18 e dal Regolamento (CE) n. 683/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il proseguimento dell'attuazione dei programmi europei di navigazione satellitare (EGNOS e Galileo), in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 196 del 24/07/2008, p. 1.

30 V. Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 Ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 349 del 25/11/2004, p. 1. V. S. Trevisanut, *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2-2008, pp. 367 e ss..

31 V. Regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca, in *Gazzetta ufficiale* n. L 128 del 21/05/2005, p. 1. V. C. Fioravanti, *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007, pp. 223 e ss..

32 V. Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 396 del 30/12/2006, p. 1. V. *European Chemicals Agency inaugurated*, in *EU Focus*, 2008, pp. 19-20.

33 V. Regolamento (CE) n. 1922/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 403 del 30/12/2006, p. 1.

34 Regolamento (CE) n. 713/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 211, del 14/08/2009, p. 1. V. H. von Rosenberg, *No ace to win the trick - the proposed ACER and its influence on EC competition law*, in *European Competition Law Review*, 2008, pp. 512 e ss.. V. pure L. Ammannati, *Il ruolo dell'Agenzia per la Cooperazione tra i Regolatori dell'Energia nella governance e nella regolazione del settore energetico*, in *Amministrazione in cammino* (rivista telematica: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>), 2011. Vedi pure la proposta della Commissione per un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Autorità europea delle comunicazioni elettroniche [COM (2007) 699].

35 Regolamento (CE) n. 439/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010 che istituisce un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 132 del 29 maggio 2010, p. 11.

36 Il Centro di traduzione degli organismi dell'Unione Europea e l'Agenzia Europea per la Ricostruzione costituiscono una eccezione. Va qui incidentalmente sottolineato che il fenomeno di agentificazione, sorto in ambito comunitario con certe caratteristiche, si è successivamente esteso a tutti i settori di attività dell'Unione Europea, e in quei contesti ha assunto tratti diversi dal modello originario come sopra tracciato (vedi *infra*).

misti; per altro ancora, all'istituzione di nuovi organi comunitari variamente denominati (centro, osservatorio, fondazione, autorità, istituto o agenzia) che, curando il coordinamento di tali uffici ed essendo titolari di attribuzioni preminenti rispetto a quelle delle altre strutture coinvolte, costituiscono il mezzo di gestione e catalizzazione di queste reti di amministrazioni tra le quali sono ripartite le attribuzioni³⁷.

Per ciò che concerne il secondo dei due aspetti evidenziati sopra, si deve rilevare che la creazione delle agenzie è considerata come un elemento del processo di perfezionamento degli interventi regolatori comunitari³⁸ e, in particolare, come il tentativo di porre rimedio al “*deficit di esecuzione*”³⁹ dovuto alla sopravvenuta inadeguatezza della tradizionale strategia comunitaria di intervento, ricorrendo a strumenti che non determinano un rafforzamento dell'amministrazione comunitaria a livello centrale⁴⁰. Infatti, l'istituzione di questi organismi pare connettersi non tanto alla necessità di garantire un'azione amministrativa sciolta dai condizionamenti del potere politico, burocratico o economico, quanto piuttosto all'esigenza (o opportunità) di dare ordinamento decentrato ad una certa materia, sino alla devoluzione di vere e proprie potestà decisionali⁴¹. Peraltro, il decentramento che caratterizza il fenomeno di

37 Così E. Chiti, *Agenzie Europee*, in (diretto da Cassese S.) *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, p. 164. Un modello di esercizio delle funzioni comunitarie definito dallo stesso A. come “*integrazione decentrata*”, v. E. Chiti – C. Franchini, *L'integrazione Amministrativa Europea*, Padova, 2003, spec. p. 97). V. anche E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità di decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova 2002; ID., *Decentralised Integration as a New Model of Joint Exercise of Community Functions: A Legal Analysis of European Agencies*, in *European Public Law Review*, 2003, p. 1267; ID., *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies*, in *European Law Journal*, 4/2004, p. 402. Dello stesso A. si veda *Organizzazione europea ed organizzazione globale: elementi per una comparazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2-2009, p. 359, spec. p. 375, laddove questo modello è collocato nel contesto dell'ordine regolatorio globale. Quando parliamo di “*reti*” di amministrazioni (prendendo a prestito la definizione di R. Dehousse, *Regolazione attraverso le reti nella comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-1997, pp. 640 e ss.) ci riferiamo a quelle autorità amministrative nazionali che svolgono una certa funzione nell'attuazione delle politiche dell'Unione Europea e che necessitano di un coordinamento a livello sovranazionale.

38 R. Dehousse, *Regolazione attraverso...*, op. cit., p. 629.

39 A. Kreher – F. Martines, *Le «agenzie» della Comunità Europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-1996, p. 98.

40 Già si parlava di policentrismo con C. Franchini, *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, p. 18. Più tardi nello stesso senso anche J. Ziller, *L'Autorité administrative dans l'Union européenne*, in *EUI Working Paper LAW*, 2004-14, spec. pp. 15-16.

41 E. Chiti, *Agenzie...*, op. cit., p. 165. Del resto, lo stesso E. Chiti (*Organizzazione europea...*, cit., p. 378) rileva che alle agenzie sono stati attribuiti compiti e prerogative lontani da quelli caratteristici delle autorità indipendenti (il modello di riferimento è quello americano!). Della stessa opinione C. Scott, *Agencies for European Regulatory Governance: A Regimes Approach*, in D. Gerardin, R. Muñoz e N.

agentificazione non è soltanto funzionale ma anche geografico⁴². Le sedi delle agenzie comunitarie sono oggi distribuite su tutto il territorio dell'Unione e la loro presenza nei vari Stati membri contribuisce a rafforzare tra i consociati l'idea di un sistema di governo più vicino (anche fisicamente) ai cittadini⁴³ e più efficace nella sua azione.

2. Allo scopo di definire in chiave introduttiva le caratteristiche di fondo del fenomeno di agentificazione, è utile soffermarci sul contesto organizzatorio e

Petit (Eds.), *Regulation through Agencies...*, cit., pp. 93 e s. V. pure M. Everson – G. Majone – L. Metcalfe – A. Schout, *The role of specialised agencies in decentralising EU governance*, Rapporto presentato alla Commissione Europea nel 2000, *passim*. E ancora M. Everson, *Independent agencies*, in (Gerd Winter ed.) *Sources and categories of European Union Law: a comparative and reform perspective*, Baden-Baden, 1996, p. 601. Merita di essere citata per l'intento chiarificatore (e in parte per il relativo risultato) che sottende il suo lavoro su questo specifico profilo problematico M. Busuioc, *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*, in *European Law Journal*, 5-2009, p. 600, spec. p. 603. Il carattere dell'indipendenza rispetto alle istituzioni politiche sembra, invece, più accentuato nelle agenzie di recente e/o prossima creazione, sul punto v. E. Chiti, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1-2010, p. 60.

42 I regolamenti istitutivi delle agenzie di prima generazione contenevano disposizioni che fissavano la sede del costituendo organismo: l'art. 5 del Reg. (CEE) n. 1365/75, cit., concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, fissa la sede del neonato organismo in Irlanda, a Dublino; l'art. 1 del Regolamento (CEE) n. 337/75, cit., relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, fissava la sede del Centro a Berlino, ma il Regolamento (CE) n. 1131/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che modifica il Reg. 337/75 (in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 127 del 19/05/1994, p. 1), l'ha spostata a Salonicco (conformemente ai *desiderata* dei Capi di Stato e di Governo espressi a margine della Decisione del 29 ottobre 1993, adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti a livello di capi di stato o di governo relativa alla fissazione delle sedi di taluni organismi e servizi delle Comunità europee, nonché di Europol, in *Gazzetta ufficiale* n. C 323 del 30/11/1993, p. 1). Gli atti fondativi delle agenzie nate nella prima metà degli anni 90 hanno rinviato la determinazione della città di sede ad una decisione dei Capi di Stato e di Governo (quella del 29 ottobre 1993, *supra*), condizionandovi (almeno per quelli istituiti prima di tale decisione) la loro entrata in vigore (solo incidentalmente si ricorda che questo tipo di decisioni costituiscono accordi internazionali in forma semplificata imputabili agli Stati membri e non all'UE, sul punto v. U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2009, p. 123). Così è accaduto per l'Agenzia europea dell'ambiente (v. art. 21, Reg. (CEE) n. 1210/90, cit.), per la Fondazione europea per la formazione (v. art. 19, Reg. (CEE) n. 1360/90, cit.), l'Osservatorio europeo delle droghe (v. art. 19, Reg. (CEE) n. 302/93, cit.), l'Agenzia europea di valutazione dei medicinali (v. art. 74, Reg. (CEE) n. 2309/93). Gli atti istitutivi dell'Ufficio comunitario per l'armonizzazione del mercato interno (v. art. 94, Reg. (CE) n. 40/94, cit.) e dell'Agenzia per la salute e la sicurezza sul lavoro (v. dichiarazione finale, Reg. (CE) n. 2062/94, cit.) si sono limitati a prendere atto della Decisione del 29 ottobre 1993 che aveva individuato la Spagna come lo Stato membro che avrebbe ospitato i due organismi e della successiva decisione del governo spagnolo che aveva individuato rispettivamente in Alicante e Bilbao le città di sede. Stesso discorso per il regolamento istitutivo del Centro di traduzione degli organismi dell'Unione Europea (Reg. (CE) n. 2965/94, cit.), che rinvia alla Decisione del 29 ottobre 1993, che a sua volta individua nel Lussemburgo lo Stato membro di sede. È evidente che in queste ipotesi gli Stati membri hanno rivendicato la competenza, loro riconosciuta dall'art. 216 del Trattato CEE (ora art. 341 Trattato sul funzionamento dell'Unione), a determinare non solo la sede delle istituzioni ma (per analogia) anche quella degli organi comunitari (quanto questo sia stato importante per gli Stati membri lo sottolinea E. Vos, *Agencies and the European Union*, T Zwart – L. Verhey (Eds.), *Agencies In*

amministrativo sotteso all'istituzione di questi nuovi organismi ausiliari⁴⁴. In particolare, intendiamo evidenziare quelle dinamiche che hanno accompagnato il passaggio da una sistema di decentramento esecutivo, che coinvolgeva in primo luogo le autorità nazionali, ad uno (quello attuale) che si affida con sempre maggiore decisione a strutture sovranazionali regolatorie e di gestione⁴⁵.

Com'è noto, alle origini del sistema amministrativo comunitario il ruolo della Comunità era confinato al “*ravvicinamento delle legislazioni*”⁴⁶. In base a questo modello (codificato all'art. 100 del Trattato CEE) la Comunità si vedeva attribuito il compito di armonizzare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative

European And Comparative Law, Antwerp – Oxford – New York, 2003, pp. 126-127). Ciò è avvenuto anche per gran parte delle agenzie di terza generazione (*i.e.*, l'Autorità per la sicurezza alimentare, l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea, l'Agenzia ferroviaria europea, l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie e l'Agenzia europea delle sostanze chimiche) la cui sede è stata fissata con la Decisione del 13 dicembre 2003, adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti a livello di capi di Stato o di governo, del 13 dicembre 2003, relativa alla fissazione delle sedi di taluni uffici ed agenzie dell'Unione Europea, in *Gazzetta ufficiale*, n. L 029 del 03/02/2004, p. 5. Anche il regolamento che da vita all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea dispone che “*La sede dell'Agenzia è decisa dal Consiglio all'unanimità*” (art. 15, Reg. (CE) n. 2007/2004, cit.). Così pure la sede della neonata Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia è stata fissata a Lubiana con Decisione 2009/913/UE dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri riuniti nel Consiglio Europeo del 7 dicembre 2009 (in *Gazzetta Ufficiale* del n. L 322 del 9 dicembre 2009, p. 39). Soltanto per l'Agenzia comunitaria per il controllo della pesca si è seguito il modello delle agenzie di prima generazione (il regolamento istitutivo (CE) n. 768/2005, cit., all'art. 18 stabilisce la sede dell'ufficio a Vigo, in Spagna). Non sembra, pertanto, che l'indicazione data dalla Commissione nella Comunicazione “*Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*” [11.12.2002 COM(2002) 718 definitivo, p. 7] abbia trovato adeguato riscontro nella pratica.

43 Sul portale ufficiale dell'Unione Europea, alla pagina di presentazione delle agenzie europee, cit., si legge “*Le agenzie rispondono al desiderio di decentrare geograficamente gli organismi dell'Unione europea*”. Si noti, inoltre, che l'art. 19 del Reg. (CE) n. 1592/2002, cit., sull'Agenzia per la sicurezza aerea, stabilisce che essa ha facoltà di istituire uffici locali negli Stati membri, se questi lo consentono. Anche l'art. 5 del Reg. (CE) 1406/2002, cit., che istituisce l'Agenzia per la sicurezza marittima prevede che, su richiesta della Commissione, il consiglio di amministrazione dell'agenzia possa decidere, previo accordo degli Stati membri interessati, di istituire i centri regionali necessari per svolgere i compiti legati al monitoraggio sulla navigazione e sul traffico marittimo.

44 Nel fare questo si segue l'impostazione di C. Franchini, *Le relazioni tra le agenzie...*, cit., spec. p. 20.

45 Per uno studio approfondito sulla formazione e i caratteri del sistema regolatorio comunitario v. G. Majone, *The European Community as a Regulatory State*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1994, vol. 5, p. 321; ID., *Regulating...*, op. cit.. Si veda anche, con specifico riferimento al fenomeno di agenzificazione, ID., *The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union*, in *Eur. Inst. Pub. Admin.*, 1997, p. 1.

46 Sul modello dell'armonizzazione si rinvia a J. Pipkorn, *Le rapprochement des législations à la lumière de l'Acte unique européen*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1990, vol. 1, p. 189.

vigenti negli Stati membri, mentre questi ultimi erano chiamati a dare esecuzione alle norme comunitarie nei propri ordinamenti attraverso le amministrazioni nazionali, secondo il principio dell'*esecuzione indiretta*⁴⁷. Così è avvenuto per la maggior parte delle aree di intervento comunitario connesse allo stabilimento del mercato unico⁴⁸. In questo scenario la Commissione svolgeva un ruolo marginale nell'esecuzione delle normative e politiche comunitarie, conformemente, del resto, alla sua configurazione come "*administration qui fait faire*"⁴⁹ o *policy-maker*, per utilizzare il linguaggio dell'approccio regolatorio. Il programma di realizzazione del mercato interno si finalizzava in un mero esercizio legislativo: sostanzialmente ci si proponeva di eliminare le barriere alla libera circolazione delle merci e dei servizi mediante l'adozione di centinaia di direttive di armonizzazione. Tuttavia, alla fine degli anni '80 emerse che soltanto una piccola parte delle direttive relative al mercato unico era stata implementata dagli Stati membri. All'incompleta attuazione delle direttive comunitarie

47 K. Lenaerts (*Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community*, in *European Law Review*, 1993, p. 23) si riferisce a questo modello con l'espressione "*executive federalism*". Come sottolinea S. Cassese (*I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-1991, p. 3) se l'amministrazione è esecuzione di leggi, l'amministrazione europea sfugge a tale regola. Ci si rende conto della specificità dell'approccio regolatorio europeo se lo si compara con altri sistemi simili; negli Stati Uniti, in particolare, un ruolo decisivo nella realizzazione delle politiche regolatorie è stato svolto dalle agenzie federali sulla base di un mandato generale del Congresso (M. Shapiro, *Agencies in the European Union: an American perspective*, in *E.U.I. Working Papers*, n. 49/1996, p. 101. Per un confronto col fenomeno di agentificazione americano si veda dello stesso Autore, *Codification of Administrative Law: The US and the Union*, in *European Law Journal*, 1996, p. 26 e *The problem of Independent Agencies in the United States and the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2-1997, p. 276. V. anche G. Majone, *Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union*, in (K Nicolaidis – R. Howse, eds.) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford 2003, p. 252. Per una analisi dell'esperienza americana v. T. Zwart, *Independent Regulatory Agencies in the US*, in Zwart T. - Verhey L. (Eds.), *Agencies In European And Comparative Law*, Antwerp – Oxford – New York, 2003, p. 3.

48 Rappresentava un'eccezione a questo modello l'intervento diretto dell'amministrazione comunitaria nel settore della concorrenza. Già nel 1962 è stato assegnato alla Commissione europea il compito di dare corpo ai principi contenuti negli artt. 85 e 86 Trattato CEE. Non è un caso che E. Noël (*Comment fonctionnent les institutions de la Communauté économique européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1963, p. 14, spec. p. 16), da osservatore privilegiato, definisca il fenomeno come "*le début d'une administration fédérale*". E. Chiti (*The emergence...*, op. cit., p. 309), più tardi, connoterà questo momento come l'avvio del processo di burocratizzazione della Commissione. Sotto il profilo strettamente organizzativo v. G. Della Cananea, *L'organizzazione amministrativa della Comunità europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, II-1993, p. 1105.

49 J. Monnet, *Mémoires*, Parigi, 1976, p. 285. Si ricorda che la Commissione europea ricalca il modello dell'Alta Autorità della CECA, a sua volta impostata sul *Commissariat au Plan* francese costituito dallo stesso Monnet nel 1948, quale amministrazione di missione dotata di specifici obiettivi e priva di una *streetcorner bureaucracy*.

si aggiungevano le differenze nella capacità delle autorità nazionali di fronteggiare gli obblighi introdotti dalla normativa europea e le diverse esperienze regolatorie degli Stati membri⁵⁰. Per riassumere, agli inizi degli anni '90 l'attuazione del programma di costruzione del mercato interno rivelava l'inadeguatezza del modello dell'armonizzazione e l'esistenza di un deficit regolatorio: “*pur operando in un numero sempre maggiore di settori, gli interventi della Comunità erano sotto il livello ottimale a causa dei limiti istituzionali entro i quali essa operava*”⁵¹. Ci si rese conto che era necessario istituire un meccanismo efficace per garantire un'azione esecutiva uniforme senza indulgere nel potenziamento delle prerogative della Commissione, ciò che avrebbe incontrato la resistenza degli Stati membri. Un simile obiettivo poteva essere raggiunto assicurando il coordinamento e la convergenza delle amministrazioni nazionali nell'alveo di un sistema strutturato secondo regole comuni e reso stabile dall'istituzione di una figura organizzativa di vertice in grado di gestire le interazioni tra i soggetti della rete. In larga misura, quindi, l'istituzione delle agenzie comunitarie deve essere vista come una risposta a questi bisogni funzionali⁵².

Ora, se la nascita delle agenzie riposa in larga parte sul tentativo di porre rimedio all'inadeguatezza del modello dell'armonizzazione, essa rappresenta anche il risultato degli sforzi finalizzati a mantenere in capo alla Commissione il ruolo di *policy-maker*, in contrapposizione alla sua progressiva burocratizzazione⁵³ e amministrativizzazione⁵⁴, sovvertendo contemporaneamente il clima generale di sfiducia che a partire dagli anni '90 aveva circondato l'esecutivo comunitario⁵⁵. Sotto la presidenza di Romano Prodi, la Commissione europea è sottoposta a un profondo processo di riforma che si colloca nell'ottica di un più generale ripensamento della *governance* europea⁵⁶. Prende piede e si

50 V. R. Dehousse, *Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community*, in *Journal of Common Market Studies*, 4-1992, p. 383.

51 R. Dehousse, *Regolazione attraverso le reti...*, op. cit., pp. 636-637. V. pure G. Majone, *The Credibility Crisis of Community Regulation*, in *Journal of Common Market Studies*, 2-2000, pp. 273 e ss..

52 Sul punto v. R. Dehousse, C. Joerges, G. Majone, F. Snyder (in collaborazione con M. Everson), *Europe After 1992. New Regulatory Strategies*, in *E.U.I. Working Papers, Law*, 92/31.

53 E Chiti, *The emergence...*, op. cit., p. 309.

54 E. Chiti, *Organizzazione europea...*, op. cit., p. 369.

55 Sul punto si veda E. Vos, *European Administrative Reform and Agencies*, in *EUI Working Papers*, 51-2000; ID., *Reforming the European Commission...*, op. cit., p. 1113. V. anche S. Andoura – P. Timmerman, *Governance of the EU...*, op. cit., p. 3.

56 V. Commissione Europea, Libro Bianco “*La Governance Europea*”, Bruxelles, 5 agosto 2001, COM(2001) 428 definitivo/2 e Libro Bianco “*La Governance Europea: legiferare meglio*”, 5 giugno

consolida l'idea che il perseguimento di una strategia di esternalizzazione o devoluzione di alcuni compiti e funzioni avrebbe consentito alla Commissione di concentrarsi sulle proprie *core activities* e priorità politiche⁵⁷. Il decentramento di funzioni a favore di agenzie con compiti di regolazione è considerato particolarmente vantaggioso in quanto, oltre ad alleviare il carico di lavoro dell'amministrazione centrale esentandola dalla soluzione di questioni tecniche, assicura l'utilizzo di *expertise* che normalmente non fa parte delle strutture burocratiche, offre una maggiore flessibilità organica e contribuisce alla trasparenza dell'azione regolatoria⁵⁸.

Vi è di più, in quanto le agenzie rappresentano una evoluzione nel modello dei rapporti tra le autorità comunitarie e le amministrazioni nazionali nell'esercizio congiunto delle funzioni comunitarie⁵⁹. A partire dagli anni '80, infatti, si erano moltiplicate le ipotesi caratterizzate dalla contitolarità della funzione comunitaria secondo lo schema (poi denominato) della *co-amministrazione*⁶⁰, che si distingueva dai modelli già esistenti per la circostanza che ad un soggetto nazionale era attribuita in modo formale e obbligatorio il compito di eseguire in proprio una determinata azione,

2002, COM(2002) 275 definitivo. Tra la dottrina si rinvia a D. Wincott, *Looking Forward or Harking Back?: The Commission and the Reform of Governance in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2001, pp. 897 e ss.; R. Dehousse, *Misfits: Eu law and the transformation of european governance*, in *Jean Monnet Working Paper*, 2-2002; D. M. Curtin – I. Dekker, *Good governance: the concept and its application by the European union*, in (D. Curtin – R.A. Wessel) *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Intersentia 2005, pp. 3 e ss.; C. Joerges – R. Dehousse (Eds.), *Good Governance in Europe Integrated Market*, Oxford, 2002, *passim*; e A. Gatto *Governance in the European Union: a legal perspective*, in *Columbia Journal of European Law*, 2006, pp. 487 e ss..

57 Strategia codificata nel Libro Bianco “*Riformare la Commissione*”, laddove si precisa che l'espressione esternalizzazione “[...] covers devolution to Community bodies, decentralisation to national public bodies, and contracting out to private-sector bodies” (Riformare la Commissione – Libro Bianco - Parte I (marzo 2000) - COM/2000/0200 final, punto III.2). Per una prospettiva critica sul nuovo corso della governance europea v. P. Steinberg, *Agencies, Co-Regulation and Comitology – and what about politics? A critical appraisal of the Commission's White Paper on Governance*, in *Jean Monnet Working Paper*, 6-2001. V. pure G. Williams, *Monomaniacs or Schizophrenics?: Responsible Governance in the EU's Independent Agencies*, in *Political Studies*, vol. 53, 2005, p. 82.

58 V. Commissione Europea, Libro Bianco “*La Governance Europea*”, Bruxelles, 5 agosto 2001, COM(2001) 428 definitivo/2, pp. 26 e ss.. V. anche P. Craig – G. De Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999, pp. 42 e ss.. Sui *pro* e *contro* delle agenzie v. E. Vos., *Agencies in the European Union...*, cit., p. 114. V. anche M. Everson, *Good Governance and European Agencies: the Balance, in Regulation through Agencies...*, cit., p. 141.

59 V. M.P. Chiti, *Forms of european administrative action*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 37.

60 Sul modello della co-amministrazione v. C. Franchini, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria. La coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1993. ID., *La Commissione delle Comunità Europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarità alla coamministrazione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2-1993, p. 669

che si rivela prodromica e necessaria per lo svolgimento della funzione comunitaria⁶¹. Nell'ultimo decennio del secolo scorso, invece, il legislatore comunitario ha dato corso a fattispecie caratterizzate da una struttura regolatoria più complessa, denominata *integrazione decentrata*⁶², nella quale l'obiettivo dell'esercizio congiunto della funzione comunitaria è raggiunto giustappunto mediante l'istituzione di una agenzia e la previsione di una pluralità di strumenti di coordinamento e collaborazione tra i vari uffici, comunitario, nazionali e misti, tra i quali sono distribuite le attribuzioni necessarie allo svolgimento della funzione considerata. Sotto altro profilo, l'integrazione e la collaborazione tra i governi nazionali e tra questi e l'amministrazione centrale comunitaria si realizza attraverso l'utilizzazione della formula organizzativa della rappresentatività nazionale negli uffici che compongono l'organizzazione interna dell'ente⁶³.

3. L'inquadramento delle agenzie comunitarie nel contesto amministrativo e regolatorio europeo ci consente, ora, di approfondire alcune delle problematiche legate alla loro istituzione senza lasciarci condizionare dalle caratteristiche che contraddistinguono le singole fattispecie e procedendo verso una ricostruzione unitaria⁶⁴. Così, ad esempio, la connotazione delle agenzie comunitarie quali strumenti di decentramento e integrazione ci permette di distinguerle dagli enti, anch'essi noti

61 Esempi di questo tipo di amministrazione congiunta si trovano nel contesto delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli. V. *Ibidem*, p. 184-188. Sotto il profilo strettamente procedurale ci troviamo già in presenza di procedimenti misti o compositi, v. G. Della Cananea, *The european administrative mixed proceedings*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 198.

62 V. nota 37. Per una ricostruzione più recente v. E. Chiti, *The administrative implementation of European Union Law: a taxonomy and its implication*, in (H. Hofmann e A. Turk, eds.) *Legal challenges in EU Administrative Law*, Cheltenham, 2009, pp. 3 e ss.. S. Cassese, *European administrative proceedings*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 22, parla più semplicemente di “*decentralized administration*”. Per altre partizioni vedi pure J. Ziller, *L'amministrazione europea: ancora così snella?*, in (a cura di B. Marchetti) *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, 2009, p. 14.

63 E. Chiti – C. Franchini, *L'integrazione Amministrativa...*, cit., p. 99. Il Consiglio di amministrazione che dirige le agenzie comunitarie è composto da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione. Per capire le ragioni di una presenza tanto importante della dottrina italiana nella teorizzazione dei modelli dell'azione amministrativa comunitaria si rinvia a F. Bignami, *Foreword*, in *Law & Contemporary Problems*, 1-2004, p. 1.

64 Per l'impossibilità di una ricostruzione unitaria del fenomeno v. G. De Búrca, *The institutional development of the EU: a constitutional analysis*, in *The evolution...*, cit., pp. 55 e ss.. V. anche R. D. Kelemen, *The European “Independent” Agencies and Regulation in the EU*, in *CEPS Working Document*, n. 112, 1997.

come agenzie, il cui atto istitutivo si fonda sulle disposizioni in materia di politica estera e sicurezza comune o su quelle relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale che recano (ancora dopo il Trattato di Lisbona)⁶⁵ quella chiara impronta intergovernativa che definisce la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea in questi campi⁶⁶. Inoltre, utilizzando gli stessi parametri, ossia la misura del decentramento e il grado dell'integrazione amministrativa tra autorità nazionali e sovranazionali, è possibile operare una ripartizione anche tra le stesse agenzie comunitarie. Infatti, le c.d. agenzie esecutive⁶⁷ si distinguono dalle agenzie di regolazione in quanto strutturalmente e funzionalmente connesse alla Commissione e

65 V. L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale – ordinamento – tutela giurisdizionale – competenze*, Milano, 2008, pp. 111-112.

66 E. Chiti (*Le agenzie europee...*, cit., p. 167) parla in proposito di “*istanze di cooperazione bottom up*”. Per ragioni di completezza si ricorda che le agenzie sorte nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune sono l'Agenzia europea per la difesa (EDA), istituita con l'Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 245 del 17/07/2004, p. 17, e con sede a Bruxelles; il Centro satellitare dell'Unione europea (EUSC), istituita con l'Azione comune 2001/555/PESC del Consiglio, del 20 luglio 2001, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 200 del 25/07/2001, p. 5, e con sede a Madrid; l'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza (IUESS), costituito con Azione comune 2001/554/PESC, del 20 luglio 2001, in *Gazzetta Ufficiale* L 200 del 25/07/2001, p. 1, con sede a Parigi. Le agenzie operanti nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sono l'Accademia europea di polizia (CEPOL), istituita con decisione 2000/820/GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2000, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 336 del 30/12/2000, p. 1 (modificata da ultimo dalla decisione 2004/567/GAI, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 251 del 27/07/2004, p. 20 e sostituita dalla Decisione 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, in *Gazzetta ufficiale* n. L 256 del 01/10/2005, p. 63) con sede a Bramshill; l'Ufficio europeo di polizia (EUROPOL), istituita con Decisione del Consiglio, del 6 aprile 2009, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 121 del 15/05/2009, p. 37 (che sostituisce l'Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabiliva la Convenzione Europol, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 316 del 27/11/1995, p. 1), con sede all'Aja; l'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (EUROJUST), istituita con Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, in *Gazzetta ufficiale* n. L 063 del 06/03/2002, p. 1, con sede all'Aja.

67 Attualmente, le agenzie esecutive al servizio della Commissione sono il Consiglio europeo della ricerca (CER), istituito con decisione (CE) 2007/134 della Commissione, del 2 febbraio 2007, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 57 del 24/02/2007, p. 14; l'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI), istituita con la decisione (CE) 372/2007 della Commissione, del 31 marzo 2007, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 140 del 01/06/2007, p. 52, che sostituisce l'Agenzia esecutiva per l'energia intelligente [v. decisione (CE) 2004/20 della Commissione, del 23 dicembre 2003, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 005 del 09/01/2004 p. 85]; l'Agenzia esecutiva per la rete trans-europea di trasporto (TEN-T EA), istituita con la decisione (CE) 60/2007 della Commissione, del 26 ottobre 2006, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 32, del 06/02/2007, p. 88; l'Agenzia esecutiva per la ricerca (REA), istituita con decisione (CE) 46/2008 della Commissione del 14 dicembre 2007, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 11 del 15/01/2008, p. 9; l'Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori (EAHC), istituita con decisione (CE) 2008/544 della Commissione del 20 giugno 2008, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 173 del 03/07/2008, p. 27, e che sostituisce l'Agenzia esecutiva per il programma di sanità pubblica [v. decisione (CE) 858/2004 della Commissione del 15 dicembre 2004 in *Gazzetta Ufficiale* n. L 369 del 16/12/2004, p. 73]; e l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA), istituita con decisione (CE) 56/2005 della Commissione del 14 gennaio 2005, in *Gazzetta Ufficiale* n. L del 27/01/2005, p. 35.

perché non realizzano alcuna forma di cooperazione con le autorità nazionali⁶⁸. Sul piano giuridico, prima ancora che ontologico, vi sono altri elementi che caratterizzano la categoria delle agenzie di regolazione; elementi che meritano particolare attenzione perché ci saranno utili per definire ulteriormente l'ambito della nostra indagine sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo.

In realtà non esiste nei Trattati fondativi dell'Unione e negli atti di diritto derivato che istituiscono i singoli organismi una definizione di agenzia comunitaria di regolazione⁶⁹. Una comunicazione della Commissione chiarisce, però, che “*Il concetto di agenzia europea di regolazione indica le agenzie incaricate di partecipare attivamente all'esercizio della funzione esecutiva mediante atti che contribuiscono alla regolamentazione di un dato settore*”⁷⁰. La stessa comunicazione individua poi una serie

⁶⁸ E. Chiti, *Agenzie...*, op. cit., p. 167.

⁶⁹ V. Parlamento Europeo, Committee on Budgetary Control, *Report on on financial management and control of EU agencies*, [2008/2207(INI)], Rapporteur: Christofer Fjellner, 19 marzo 2009, p. 4. Diversamente, le agenzie esecutive vengono definite dall'art. 55 del Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (in *Gazzetta Ufficiale* n. L 248 del 16 settembre 2002, p.1), come 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, conformemente al regolamento del Consiglio che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari, che stabilisce le condizioni e le modalità relative all'istituzione e all'attività delle stesse. V. il Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari (in *Gazzetta Ufficiale* n. L 11 del 16 gennaio 2003, p. 1) che ne precisa ulteriormente le caratteristiche. Sul quale v. P. Craig, *A new framework for EU administration: the financial regulation 2002*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 107; ID., *The Constitutionalization of Community Administration*, in *Jean Monnet Working Paper*, 3-03. Anche il Trattato di Lisbona non da una definizione di agenzia, ne inserisce le agenzie tra le istituzioni dell'Unione (v. art. 13 TFUE). Numerose sono, invece, le norme che fanno riferimento agli *organi*, *organismi* e *agenzie* dell'Unione Europea. Nel TUE abbiamo l'art. 9 (Principio di uguaglianza) e gli artt. 42 e 45 (Agenzia europea di difesa); nel TUF, gli artt. 15 (Principio di trasparenza), 16 (Protezione dati sensibili), 24 (Diritto di petizione), 71 (Sicurezza interna), 123-124-127-130 (Unione monetaria), 228 (Mediatore europeo), 263-265-267-277 (Controllo giurisdizionale), 283 (Banca centrale europea), 287 (Corte dei conti), 298 (Amministrazione europea), 325 (Lotta contro la frode); v. pure i Protocolli n. 3 (Corte di giustizia), 4 (Banca centrale europea), 6 (Sedi), 10 (Cooperazione strutturata permanente), 36 (Disposizioni transitorie). La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, poi, menziona le agenzie agli artt. 41,42,43,51 e 52.

⁷⁰ Commissione Europea, Comunicazione “*Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*” Bruxelles 11 dicembre 2002, COM(2002) 718 definitivo. Più tardi, sempre la Commissione Europea, nel Progetto di Accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione (25 febbraio 2005, COM(2005)59 definitivo), all'art. 3, definisce l'agenzia europea di regolazione come “*qualsiasi entità giuridica autonoma stabilita dall'autorità legislativa per partecipare alla regolamentazione di un dato settore a livello europeo e all'attuazione di una politica comunitaria. All'agenzia viene affidato un compito di servizio pubblico. Essa contribuisce a migliorare le modalità di attuazione e di applicazione delle norme comunitarie in tutta l'Unione europea. Tale definizione esclude le cosiddette agenzie “esecutive” create dalla Commissione per svolgere, sotto il suo controllo e la sua*

di caratteristiche che valgono senza dubbio a delimitare la fattispecie sul piano interpretativo.

3.1. Innanzitutto le agenzie comunitarie di regolazione sono create con uno specifico atto di diritto secondario, il regolamento⁷¹. Trattandosi, poi, di un ente chiamato a svolgere funzioni di attuazione della disciplina comunitaria, il relativo regolamento trova la propria base giuridica nel TCE. Poiché il TCE non contiene una disposizione *ad*

responsabilità, alcuni compiti riguardanti esclusivamente la gestione dei programmi comunitari. Le agenzie esecutive sono oggetto del regolamento quadro (CE) n. 58/2003 del Consiglio del 19 dicembre 2002, che ne definisce lo statuto” (sulla proposta di accordo interistituzionale v. F. Comte, *Agences européennes relance d'une réflexion inter-institutionnelle européenne*, in *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 3-2008, p. 461 e V. Randazzo, *Il progetto di accordo interistituzionale sulle agenzie europee di regolazione: una soluzione adeguata?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 4-2005, pp. 1062 e ss.). Sulla definizione di agenzia comunitaria di regolazione v. M. Szapiro, *The framework for European Regulatory Agencies: a balance between accountability ad autonomy*, 3rd ECPR Conference (Budapest, 8-11 September 2005) Panel 4 'European Regulatory Agencies: A new model of governance?'. Vedi anche S. Andoura – P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate...*, *op. cit.*, p. 9, che estendono il concetto agli organismi simili operanti nel II e III pilastro (sul progetto di Accordo Inter-istituzionale v. p. 23). Una definizione più puntuale e articolata (anche se apparentemente comprensiva delle agenzie esecutive) è fornita dal servizio giuridico della Commissione [20 febbraio 2001, SEC 2001 (340), p. 3], secondo il quale il concetto di agenzia comunitaria si riferisce a organismi decentralizzati che sono creati con un regolamento, dotati di autonoma personalità giuridica, con organi di governo propri, indipendenza finanziaria, con specifici compiti e obiettivi e il cui staff è soggetto al regolamento sulle condizioni di impiego del personale della Comunità Europea (il documento interno del servizio giuridico è richiamato dal rapporto del luglio 2001 del working group “Establishing a framework for decision-making regulatory agencies” (group 3a, “Preparing the ground for decentralisation through agencies”).

⁷¹ Commissione Europea, Comunicazione “*Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*”, *cit.*, p. 7. Le agenzie esecutive sono create con decisione della Commissione (v. considerato n. 10 e art. 3 del Reg. (CE) n. 58/2003, *cit.*); le agenzie operanti nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa sono istituite con una azione comune e quelle della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale con decisione del Consiglio.

hoc per la creazione di questi organismi decentrati⁷², sino al 2000⁷³ quasi tutti i regolamenti istitutivi hanno fatto riferimento all'art. 308 TCE (adesso art. 352 TFUE)⁷⁴, sulla scorta della convinzione che la teoria dei poteri impliciti non potesse garantire un sostegno adeguato all'istituzione di nuovi soggetti comunitari⁷⁵. Successivamente⁷⁶ è prevalsa l'idea che, proprio in quanto l'agenzia di regolazione costituisce mezzo di attuazione di una determinata politica comunitaria, l'atto istitutivo dovesse trovare fondamento nella disposizione del Trattato comunitario che costituisce la base giuridica

72 In vista della Conferenza Intergovernativa per il Trattato di Nizza furono presentate alcune proposte per l'inserimento nel testo convenzionale di una specifica base giuridica per la creazione delle agenzie. Una proposta del 3 luglio 2000 prevedeva l'inserimento di un terzo paragrafo nell'art. 7 del TUE del seguente tenore: “*Where this appears necessary in order to carry out any of the activities provided for in Article 3, the Council, acting in accordance with the procedure laid down in Article 251, shall establish an agency having legal personality and determine the rules applicable thereto*” (Conferenza dei Rappresentanti dei Governi degli Stati Membri, Bruxelles, 14 giugno 2000, confer 4750/00, p. 89, v. archivio della CIG 2000 <http://ue.eu.int/cig/default.asp>). In una successiva sessione l'idea fu rimpiazzata da una proposta che prevedeva l'inserimento nel Trattato di un nuovo articolo, l'art. 256a TCE, che recita: “*Where this appears necessary in order to carry out any of the activities provided for in Article 3, the Council, acting in accordance with the procedure laid down in Article 251, shall establish an agency having legal personality and confer on it powers to implement the rules which the Council lays down, without prejudice to Article 202 TEC. The rules governing languages applying to each of the agencies established on the basis of this Article shall be covered by Article 290*” (Conferenza dei Rappresentanti dei Governi degli Stati Membri, Bruxelles, 14 settembre 2000, confer 4770/00, p. 40, v. archivio della CIG 2000 <http://ue.eu.int/cig/default.asp>). Quest'ultima proposta evidenzia il timore che il fenomeno di agentificazione possa creare un polo decisionale concorrente e alternativo alla Commissione. Una paura della quale si fa portavoce lo stesso Presidente Prodi (V. Discorso 3 ottobre 2002, SPEECH/00/352).

73 Non convince, a questo riguardo, la ricostruzione di A. Kreher A. e F. Martines (*Le «agenzie» della Comunità Europea...*, op. cit., p. 101), secondo i quali già l'utilizzo dell'art. 130s TCE come base giuridica per l'istituzione dell'Agenzia europea per l'ambiente rappresenterebbe una risposta all'atteggiamento più severo della Corte di Giustizia nel giudicare il ricorso all'art. 235 TCE, *revirement* concretizzatosi (secondo gli Autori) a partire dalla sentenza resa il 26 marzo 1987 nella causa n. 45/86, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 1987, p. 1493.

74 Fa eccezione la sola Agenzia europea per l'ambiente, il cui regolamento istitutivo è stato adottato sulla base dell'art. 175 TCE. L'art. 308 TCE recitava: “*quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso*”.

75 Emblematico a tal riguardo è il Preambolo del Regolamento (CE) 1035/97, cit., che istituisce l'Osservatorio europeo dei fenomeni di xenofobia e razzismo, laddove al considerato n. 26 si legge “... [considerato] *che le competenze previste all'articolo 213 del trattato per la raccolta e l'analisi di informazioni riguardanti vari settori di attività della Comunità non consentono che tali informazioni siano raccolte da un organismo autonomo e specializzato avente personalità giuridica propria e pertanto l'articolo 235 deve essere utilizzato quale base legale per l'istituzione di un siffatto organismo e per consentire che le informazioni siano trasmesse alle istituzioni e agli organi comunitari nonché agli Stati membri*”. In effetti, mentre nella teoria dei poteri impliciti l'esercizio di un potere non espressamente previsto si giustifica perché necessario al corretto svolgimento di una competenza stabilita dai trattati, l'art. 308 TCE subordina l'adozione delle “*disposizioni del caso*” alla loro necessità rispetto alla realizzazione di uno degli scopi della Comunità. Anche intuitivamente si capisce quale maggiore

specificata di detta politica⁷⁷. Questa impostazione è preferibile perché più conforme al rafforzato ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale sovranazionale, non più chiamato a fornire un semplice parere consultivo (come avveniva nell'alveo procedurale dell'art. 308 TCE) sull'istituzione dei nuovi enti, ma agente in veste di co-legislatore⁷⁸.

A questo proposito si rileva che un'altra disposizione viene spesso richiamata nei regolamenti di base delle agenzie c.d. di terza generazione: l'art. 95 TCE (ora 114 TFUE) relativo alle misure di armonizzazione del mercato interno⁷⁹. Anche l'art. 114 TFUE, infatti, prevede che le misure di armonizzazione del mercato interno siano adottate secondo la procedura di codecisione (ora procedura legislativa ordinaria)⁸⁰. Tuttavia, com'è stato evidenziato, l'art. 114 TFUE costituisce un valido fondamento normativo per l'istituzione di un organismo sovranazionale soltanto laddove esso possa considerarsi come uno strumento di armonizzazione necessario al completamento del

latitudine di azione consenta quest'ultima opzione rispetto alla prima (v. G. Strozzi, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 1998, p. 36). Si nota incidentalmente che la Dichiarazione n. 42 relativa all'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, adottata a Lisbona il 13 dicembre 2007, nel richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia sull'art. 352, sottolinea che esso non può costituire il fondamento per ampliare le competenze dell'Unione.

76 Dopo il 2000 l'art. 308 è stato utilizzato come base giuridica per l'istituzione dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali e Autorità di vigilanza europea GNSS.

77 Commissione Europea, Comunicazione *"Inquadramento delle agenzie europee di regolazione delle agenzie"*, cit., p. 7. Si veda anche S. Bariatti (*Art. 308 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 1397) che sostiene: *"quando si tratti di istituire un organo, una procedura o una struttura speciale in attuazione di obiettivi stabiliti da una norma del trattato che non attribuisca tale potere in modo esplicito, la teoria dei poteri impliciti sarebbe sufficiente al raggiungimento dello scopo"*. *Contra* R. Adam (*Art. 7 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit., p. 214), che ritiene l'utilizzo dell'art. 308 TCE necessitato in ragione del rilievo istituzionale degli atti che creano nuovi enti. Sulle ragioni che hanno spinto la Commissione a individuare nelle proposte di regolamento una base giuridica alternativa all'art. 308 TCE v. D. Geradin e N. Petit, *The Development of Agencies...*, op. cit., p. 43. Sull'uso dell'art. 308 TCE è, infine, d'obbligo citare lo studio precursore di R.H. Lauwaars, *Auxiliary organs...*, cit., pp. 376 e ss..

78 L'autorità europea per la sicurezza alimentare, ad esempio, è stata istituita sulla base dell'art. 152, comma 4, TCE, laddove è stabilito che il Consiglio delibera secondo la procedura di cui all'art. 251; anche l'Agenzia ferroviaria europea, il cui regolamento di base richiama l'art. 71 TCE, è stata creata conformemente alla procedura di codecisione.

79 È il caso del regolamento di base dell'Agenzia sicurezza alimentare, dell'Agenzia per le sostanze chimiche, dell'Agenzia europea per la sicurezza delle informazioni, dell'Agenzia europea per i medicinali, e dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia. V. anche la proposta della Commissione europea di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche, del 13 novembre 2007, COM(2007) 699 definitivo, p. 8, laddove si indica l'art. 95 TCE come base giuridica del regolamento.

80 Si consideri, inoltre, che nella procedura di codecisione (o legislativa ordinaria) il Consiglio delibera a maggioranza qualificata e non all'unanimità come nel caso dell'art. 308 TCE.

mercato interno⁸¹. La Corte di giustizia ha avuto modo di esprimersi sul punto in un caso che riguardava il regolamento istitutivo dell'Agenzia Europea per la Sicurezza delle Reti e dell'Informazione⁸². Secondo la Corte spetta al legislatore comunitario valutare la necessità dell'istituzione di un organismo comunitario incaricato di contribuire alla realizzazione di un processo di armonizzazione nelle situazioni in cui, per agevolare l'attuazione e l'applicazione uniformi di atti fondati su tale norma, appaia appropriata l'adozione di misure di accompagnamento e di inquadramento non vincolanti⁸³. In tal caso, precisano i giudici, le mansioni affidate all'organismo devono riconnettersi strettamente alle materie che costituiscono oggetto degli atti di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri. Questo avviene, in particolare, qualora l'organismo comunitario così istituito fornisca prestazioni alle autorità nazionali e/o agli operatori idonee ad incidere sull'attuazione omogenea degli strumenti di armonizzazione e ad agevolarne l'applicazione⁸⁴. Giova notare che la Corte circoscrive l'utilizzabilità dell'art. 114 TFUE ai casi in cui è opportuna l'adozione di misure non vincolanti, di tal che la scelta della base giuridica corretta per le agenzie comunitarie di regolazione (in particolare tra la norma in commento e l'art. 352 TFUE) dipende anche dal tipo di poteri che saranno delegati a questi organismi. Infine, merita menzione quella posizione dottrinale che, partendo dalla connotazione delle agenzie comunitarie di regolazione quali strumenti per realizzare una più efficace cooperazione tra autorità sovranazionali e nazionali nell'implementazione del diritto comunitario, individua nell'art. 10 TCE e nel principio

81 E. Vos (*European Administrative...*, op. cit., p. 9) rileva che “*harmonization requires the changing and supplementing of national legislation. This means that Community measures of a mere institutional character do not constitute harmonization measures in the sense of Article 95 EC*”. Secondo R. Barents (*The internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community legislation*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 85) per stabilire se l'art. 95 TCE possa essere validamente utilizzato come base giuridica per l'istituzione di una agenzia bisogna aver riguardo al “*centre of gravity*” del regolamento adottando: segnatamente occorre verificare se il regolamento si propone di eliminare le differenze presenti e future tra le disposizioni legislative nazionali nella materia di riferimento e se l'agenzia riposi o meno su queste misure di armonizzazione.

82 C.G.C.E., sent. 2 maggio 2006, causa n. C-217/04, *Regno Unito c. Parlamento*, in *Racc.* 2006, p. I-3771. Sulla pronuncia della Corte v. il commento di L. Fabiano, *Articolo 95 TCE e agenzie comunitarie: una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3-2006, p.1219; e V. Randazzo, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 155. V. anche C.G.C.E., sent. 6 dicembre 2005, causa C-66/04, *Regno Unito c. Parlamento e Consiglio*, in *Racc.* 2005, p. I-10553, spec. punto 44.

83 *Idem*, punto 44.

84 *Idem*, punto 45. V. in senso contrario le Conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott presentate il 22 settembre 2005, punti 18 e ss..

di leale collaborazione (come arricchito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia) se non una base giuridica congrua, certamente una fonte di legittimazione del fenomeno di agentificazione⁸⁵.

Altro elemento indicato dalla Commissione⁸⁶ come caratterizzante la figura delle agenzie comunitarie di regolazione è la personalità giuridica. Tutti gli atti istitutivi finora adottati prevedono che la costituenda agenzia abbia personalità giuridica. Alcuni fra questi precisano, poi, che l'organismo ha “*la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle rispettive legislazioni nazionali*”⁸⁷ e, in particolare, il potere di acquisire o alienare beni immobili e mobili e di stare in giudizio. L'attribuzione della personalità giuridica evidenzia un'apparente ambiguità nella natura delle agenzie comunitarie: per un verso organi (o organismi) dell'Unione, chiamati a perseguire i suoi obiettivi, per altro entità distinte e separate agenti in nome proprio. Questa ambiguità è soltanto apparente perché può essere superata considerando la stigmatizzazione quale organo o organismo⁸⁸ sul piano a-tecnico e funzionale, ossia nell'accezione di ente strumentale al perseguimento dei fini economico-sociali

85 E. Chiti, *Le agenzie europee...*, op. cit., pp. 169-170. Non così esplicitamente X.A. Yatanagas, *Delegation...*, op. cit., p. 37. R. Rossolini (*Le agenzie comunitarie*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1-2008, p. 39) osserva che l'istituzione delle agenzie comunitarie deve essere giustificata anche sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà, “*poiché esse rappresentano strumenti per il perseguimento di obiettivi, che in caso di competenze concorrenti, anche gli Stati membri avrebbero potuto realizzare*”. In effetti, i più recenti regolamenti danno espressamente atto dell'esistenza delle condizioni cui è subordinato l'intervento della Comunità ai sensi dell'art. 5 TCE. Così, ad esempio, il *considerando* n. 18 del Preambolo al Reg. (CE) 1592/2002, cit., che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza aerea; v. anche il *considerando* 26 del Preambolo al Reg. (CE) 881/2004, cit., che istituisce l'Agenzia ferroviaria europea; il *considerando* 21 del Preambolo al Reg. (CE) 2007/2004, cit., istitutivo dell'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'Unione Europea; il *considerando* 130 del Preambolo al Reg. (CE) 1907/2006, cit., che istituisce l'Agenzia europea per le sostanze chimiche; il *considerando* 23 del Preambolo al Reg. (CE) 1922/2006, cit., istitutivo dell'Istituto europeo dell'uguaglianza di genere; il *considerando* 30 del Preambolo al Reg. 168/2007, cit., istitutivo dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali; il *considerando* 29 del Preambolo al Reg. (CE) 713/2009, cit., istitutivo dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia.

86 Commissione Europea, Comunicazione “*Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*”, cit., p. 7.

87 Sul significato da attribuire a questa locuzione v. R. Rossolini, *Le agenzie...*, op. cit., pp. 41-42 (al quale si rinvia anche per la dottrina richiamata, v. spec. note 41-44), laddove l'A. conclude che detto inciso avrebbe un valore eminentemente negativo, impedendo agli Stati membri di intralciare ingiustificatamente l'azione degli organismi comunitari.

88 Utilizzano le espressioni organo o organismo (per citarne alcuni) il Reg. (CE) 40/94, cit., art. 111; il Reg. (CE) 2100/94, art. 30; il Reg. (CE) 1406/2002, art. 5.

dell'Unione Europea⁸⁹. In questo senso si condivide l'opinione di quella dottrina⁹⁰ che individua nell'attribuzione della personalità giuridica la soluzione adeguata per consentire a questi organismi di perseguire efficacemente la propria *mission*, sottolineando nel contempo la loro autonomia rispetto alla struttura amministrativa dell'Unione⁹¹. Una impostazione che sembra essere condivisa dagli stessi giudici di Lussemburgo, i quali giungono alla conclusione che il riconoscimento della personalità giuridica distinta da quella della Comunità (ora Unione) non può costituire un serio ostacolo alla configurazione delle agenzie quali enti comunitari. Infatti, nella sentenza sul caso *Alamo*⁹², vertente sull'esclusione di una dipendente del Centro europeo per la formazione professionale da un concorso della Commissione al quale erano ammessi solo i funzionari o gli agenti della Comunità, la Corte di giustizia indica tra le ragioni che fanno del Centro un ente comunitario⁹³ la natura dei compiti ad esso affidati e, segnatamente, il fatto che è chiamato a contribuire con la sua attività al conseguimento degli scopi della Comunità⁹⁴. Dubbi sussistono invece per ciò che riguarda la soggettività internazionale delle agenzie. In questa sede ci si limita ad osservare che mentre alcuni autori ritengono che le agenzie comunitarie siano dotate di personalità giuridica sul piano dell'ordinamento internazionale, sottolineando ora la prassi di concludere accordi di sede con gli Stati membri ospitanti e la possibilità (statutariamente prevista) di cooperare con organizzazioni internazionali e Stati terzi, ora l'uso (da parte dei regolamenti istitutivi delle agenzie di prima generazione) dell'espressione capacità giuridica (*legal capacity*) in contrapposizione alla più ristretta personalità giuridica⁹⁵. Altri autori, al contrario, negano la soggettività internazionale

89 R. Rossolini, *Le agenzie...*, op. cit., p. 40.

90 R.H. Lauwaars, *Auxiliary organs...*, op. cit., p. 375

91 Significativamente il *Considerando* 12 del Preambolo al Reg. (CE) 40/94, cit., recita: “È pertanto indispensabile [...] prevedere un ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno (marchi, disegni e modelli), indipendente sul piano tecnico e dotato di sufficiente autonomia giuridica, amministrativa e finanziaria; a questo scopo è necessario e opportuno che tale ufficio assuma la forma di un organismo della Comunità che abbia personalità giuridica ed eserciti i poteri esecutivi che gli vengono attribuiti dal presente regolamento, nel quadro del diritto comunitario e senza pregiudicare le competenze esercitate dalle istituzioni della Comunità”. Simile è il tenore del *Considerando* 21 del Preambolo al Reg. (CE) n. 881/2004, cit. e del *Considerando* 11 del Preambolo al Reg. (CE) n. 1592/2002, cit.

92 C.G.C.E., sent. 13 maggio 1982, causa n. 16/81, *Alamo c. Commissione*, in *Racc.*, 1982, p. 1559.

93 *Ibidem*, punto 9.

94 *Ibidem*, punto 12.

95 V. G. Schusterschitz, *European agencies as a subject of international law*, in *International Organization Law Review*, 2004, pp. 163 e ss.. V. pure R. van Ooik, *The growing importance of agencies*

delle agenzie evidenziando prima di tutto l'impossibilità per i regolamenti istitutivi (quali atti di diritto derivato) di incidere sull'acquisto della personalità giuridica internazionale e, secondariamente, ridimensionando tanto la natura degli accordi di sede quanto i termini della cooperazione con altri protagonisti della vita di relazione internazionale⁹⁶.

3.2. Abbiamo visto che la scelta della base giuridica adeguata o corretta per l'istituzione delle agenzie comunitarie dipende anche dal tipo di poteri e funzioni che queste sono chiamate a esercitare. Più in generale possiamo affermare che la natura delle prerogative che si intendono assegnare a questi organi decentrati deve essere attentamente valutata alla luce delle disposizioni dei Trattati. I limiti entro i quali la creazione di organismi non previsti nell'originaria architettura istituzionale dei Trattati può considerarsi ammessa e, soprattutto, le condizioni alle quali è subordinata la delega a loro favore di poteri costituzionalmente spettanti ai principali organi sovranazionali sono state elaborate e definite dalla Corte di giustizia in epoca risalente. Esse si riconnettono al principio delle competenze enumerate⁹⁷, a quello del bilanciamento dei poteri (o equilibrio istituzionale) all'interno dell'Unione⁹⁸ ed, infine, al valore fondante

in the EU: shifting governance and institutional balance, in (D. Curtin – R.A. Wessel) *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Intersentia 2005, p. 132.

⁹⁶ V. R. Rossolini, *Le agenzie...*, op. cit., pp. 42-43.

⁹⁷ In base all'art. 13, II c., TUE, (che riproduce invariata la disposizione di cui all'art. 7, c. I, TCE) "Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati". V. E. Noël – H. Etienne, *Quelques considérations...*, op. cit., p. 127; K. Lenaerts, *Regulating the regulatory...*, op. cit., p. 42; E. Chiti, *Le agenzie...*, op. cit., p. 168; X. A. Yataganas, *Delegation of Regulatory...*, op. cit., pp. 17-18. V. pure K. Bradley, *Comitology and the Law: Through a Glass Darkly*, *C.M.L.R.*, 2-1992, p. 697. Per una analisi più generale v. D. Triantafyllou, *Des compétences d'attribution au domaine de la loi. Étude sur les fondements juridiques de l'activité administrative communautaire*, Bruxelles, 1997.

⁹⁸ V. R. van Ooik, *The growing importance...*, op. cit., pp. 149-150. Più in generale J.-P. Jacqué, *Cours général de droit communautaire*, in *Academy of European Law* (ed.), *European Community Law, Collected Courses of the Academy of European Law, I/1* (Oxford University Press, 1991), pp. 289-292, il quale osserva che ogni nuova attribuzione di poteri genera una distorsione nell'equilibrio istituzionale come definito dai trattati. V. anche K. Lenaerts – A. Verhoeven, *Institutional Balance as a guarantee for Democracy in EU Governance*, in C. Joerges – R. Dehousse (Eds.), *Good Governance...*, op. cit., pp. 35 e ss..

della legittimazione democratica⁹⁹. Com'è noto, infatti, nel caso *Meroni c. Alta Autorità*¹⁰⁰, avente ad oggetto la legittimità di una decisione dell'Alta Autorità che delegava a due società cooperative di diritto belga (c.d. *Bruxelles agencies*) i propri poteri in materia di determinazione e riscossione dei contributi di perequazione sui rottami importati nella Comunità, la Corte ha fissato tre regole che informano, ancora oggi¹⁰¹, la delega di poteri nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea. In base alla prima (che invero sottende il principio espresso dal brocardo *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*) l'autorità delegante non può conferire poteri differenti da quelli di cui gode in base ai Trattati; in particolare, l'esercizio delle prerogative delegate deve essere assoggettato alle stesse condizioni che i Trattati prevedono per l'autorità delegante (e.g. obbligo di motivazione delle decisioni)¹⁰². In secondo luogo, la delega di poteri non si può presumere; ove all'autorità delegante sia riconosciuta la possibilità di delegare le proprie attribuzioni, essa deve emanare una

99 L'art. 2 TUE individua nella democrazia uno dei suoi valori fondanti; l'art. 10, I c., stabilisce che “*Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa*”. V. E. Vos, *European Administrative Reform...*, op. cit., pp. 9-10; ID., *Reforming the European Commission...*, op. cit., pp. 1123-1124. V. pure S. Griller – A. Orator, *Everything under control? The "way forward" for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine*, in *European Law Review*, 1-2010, p. 15.

100 C.G.C.E., sent. 13 giugno 1958, causa n. 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Alta Autorità CECA*, in *Racc.*, 1958, p. 11.

101 Le caratteristiche delle agenzie di ultima generazione sembrano suggerire un allontanamento dai limiti fissati nella giurisprudenza *Meroni*. Sul punto v. E. Chiti, *Le trasformazioni*, op. cit., *passim*; e H. von Rosenberg, *No ace to win the trick - the proposed ACER...*, op. cit., pp. 518-519. Cionondimeno, vale la pena di rilevare che le suggestioni di certa dottrina (v. ad es. R. Dehousse, *Regulation by networks in the European Community: the role of European Agencies*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, p. 258 - ripreso da D. Geradin e N. Petit, *The Development...*, op. cit., p. 15 - che afferma che la giurisprudenza *Meroni* non può trovare applicazione con riferimento al *Trattato quadro* di Roma, perché elaborata nel contesto del *Trattato-legge* di Parigi) non sembrano avere riscontro nella prassi. Si noti, inoltre, che la giurisprudenza *Meroni* è stata richiamata implicitamente (v. C.G.C.E., sent. 14 maggio 1981, causa n. 98/80, *Giuseppe Romano c. Institut national d'assurance maladie-invalidité*, in *Racc.*, 1980, p. 1241, spec. punto 20; C.G.C.E., sent. 12 luglio 2005, cause riunite nn. C-154/04 e C-155/04, *Alliance for Natural Health and others*, in *Racc.*, 2005, p. I-6451) ed esplicitamente (C.G.C.E., sent. 25 maggio 2005, causa n. C-301/02 P, *Tralli c. BCE*, in *Racc.* 2005, p. I-4071, spec. punti 41-42 e T.P.G., sent. 19 febbraio 1998, cause riunite n. T-369/84 e T-85/95, *DIR International Film Srl e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1998, p. II-357, spec. punti 52-53) dalla stessa Corte di giustizia in alcuni casi successivi ed insistenti sul sistema del TCE. Sul dibattito relativo all'attualità della giurisprudenza *Meroni* v. P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006, pp. 161 e ss., il quale afferma “*the Meroni principle has stood for [...] 50 years as a constitutional limit to delegation*”. *Contra* E. Chiti, che scettico osserva (*Agenzie...*, op. cit., p. 168): la giurisprudenza *Meroni* non può essere considerata un fondamento sufficiente a giustificare conclusioni nette circa i limiti all'istituzione delle agenzie, *in primis* per il mutato significato della nozione di equilibrio istituzionale e, *in secundis*, perché il fenomeno di agentificazione è ben diverso dalla fattispecie di delega contemplata nella sentenza.

102 C.G.C.E., sent. *Meroni*, cit., p. 38.

decisione da cui la delega risulti espressamente¹⁰³. *Last but not least*, la delega non può comportare l'attribuzione all'organismo delegato di un reale margine di apprezzamento nell'esercizio della prerogativa affidata che deve essere, peraltro, esattamente individuata. Sul punto la Corte di giustizia ha osservato che le conseguenze di una delega di poteri sono molto diverse a seconda che essa riguardi dei poteri d'esecuzione nettamente circoscritti ed 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 comporta una ampia libertà di valutazione ed atto a esprimere, con l'uso che ne viene fatto, una linea politica 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 sostituire gli apprezzamenti dell'autorità delegata a quelli dell'autorità delegante, determina un vero spostamento di responsabilità¹⁰⁴. In questo caso si creerebbe una inammissibile distorsione nell'equilibrio tra i poteri così come definito nei Trattati¹⁰⁵.

Un aspetto che la pronuncia *Meroni* non prende in considerazione¹⁰⁶ e che, purtuttavia, secondo alcuni¹⁰⁷ rappresenta una ulteriore condizione di conformità per la delega di poteri nell'ordinamento europeo è quello relativo al rispetto del principio della legittimazione democratica. Sostanzialmente trasponendo la c.d. *transmission belt theory*¹⁰⁸ americana al sistema europeo, si ritiene necessario che tra il consociato e l'agente vi sia una catena ininterrotta di legittimazione che passa per i commissari sino

¹⁰³ *Ibidem*, p. 39.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 41-42. Va detto che il principio del bilanciamento dei poteri è soltanto accennato nella sentenza *Meroni* e che troverà compiuta concettualizzazione vent'anni più tardi nel c.d. caso *Chernobyl* (C.G.C.E., sent. 22 maggio 1988, causa n. 70/88, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1988, p. I-2041).

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 42. Osserva E. Chiti che “*se il principio dell'effetto utile non consente di escludere una delega di poteri ad organismi terzi, purché ciò sia necessario per la realizzazione degli obiettivi individuati dalla disposizione rilevante, il rispetto dell'equilibrio di poteri circoscrive il possibile ambito della delega ai poteri di mera esecuzione*”.

¹⁰⁶ Banalmente per la ridotta latitudine del problema del deficit democratico all'epoca della pronuncia.

¹⁰⁷ V. C. Joerges - A. Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology in European Law Journal*, 3-1997, p. 273; vedi anche per la delega a favore di privati (come nel caso *Meroni*) C. Joerges - H. Schepel - E. Vos, *The law's problems with the involvement of non-governmental actors in Europe's legislative process: the case of standardisation under the "New approach"*, in *E.U.I. Working Paper LAW*, 99-9. Per una analisi in chiave comparativista col sistema americano M. Shapiro, *The problem of Independent Agencies in the United States and the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2-1997, p. 276.

¹⁰⁸ Su cui v. R. B. Stewart, *The reformation of American administrative law*, in *Harvard Law Review*, 1975, p. 1669.

al parlamento europeo democraticamente eletto¹⁰⁹. Questa legittimazione dovrebbe operare non solo in senso “*personale*” ma anche “*sostanziale*” (*rectius*: procedurale), attraverso la previsione di meccanismi di supervisione e controllo¹¹⁰.

Giova notare che la Commissione sembra aver dato la propria personale interpretazione della giurisprudenza *Meroni* nel Libro bianco sulla *Governance europea*¹¹¹, laddove indica le condizioni alle quali dovrebbe avvenire (e di fatto è avvenuta) la creazione di nuove agenzie di regolamentazione¹¹². In primo luogo, alle agenzie si può accordare il potere di prendere decisioni individuali in campi specifici, ma non di adottare misure generali di regolamentazione. In particolare, si può conferire alle agenzie il potere di decidere in settori nei quali predomina un solo interesse pubblico e i compiti da espletare richiedono specifica perizia tecnica. In secondo luogo non si possono accordare alle agenzie le responsabilità per le quali il Trattato ha conferito alla Commissione un potere decisionale diretto (per esempio nella politica di concorrenza). In terza battuta, non si può accordare alle agenzie il potere decisionale in campi nei quali esse debbano fungere da arbitri tra interessi pubblici in conflitto, esercitare discrezionalità politica o procedere a valutazioni economiche complesse¹¹³.

109 V. D.M. Curtin, *Delegation to EU Non-Majoritarian...*, op. cit., pp. 90 e ss.; ID., 'Civil Society' and the European Union: Opening Spaces for Deliberative Democracy?, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. VII, libro I, 1999, p. 185; ID., *Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, in *European Law Journal*, 4-2007, p. 523. L'A. sottolinea che l'applicazione del c.d. *principal-agent model* alla delega di poteri alle agenzie (quindi anche la *transmission belt theory*) è problematica in quanto “*First, powers are not necessarily being delegated by the EU legislative power. Second, there are (very) often multiple principals involved in setting up such agencies (including, in some instances, the European Parliament). Third, the tasks being 'delegated' may be those of the Member States, not of the formal principals*” (*Ibidem*, p. 528-529). V. anche per un confronto più generale tra il sistema europeo e quello americano sotto lo specifico profilo considerato G. Majone, *Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union*, in (K Nicolaidis – R. Howse, eds.) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford 2003, pp. 252 e ss..

110 S. Griller – A. Orator, *Everything under control...*, op. cit., p. 23. E. Vos (*Reforming...*, op. cit., p. 1123), invece, afferma che: “*Modern administrative law is therefore more concerned with procedural requirement of decision-making than with hierarchical legitimation of rules*”. Nello stesso senso M. Thatcher e A. Stone-Sweet, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, in *West European Politics*, 1-2002, p. 25. V. anche S. Borrás – C. Koutalakis – F. Wendler, *European agencies and input legitimacy: EFSA, EmeA and EPO in the post-delegation phase*, in *Journal of European Integration*, 5-2007, p. 583.

111 Commissione Europea, Libro Bianco “*La Governance Europea*”, cit., p. 26.

112 R. van Ooik, *The growing importance...*, op. cit., p. 150.

113 Una condizione che fa eco alla distinzione operata da G. Majone (*Regulating...*, op. cit., *passim*) tra azione regolatoria e azione redistributiva. La seconda opera nel momento in cui l'agente deve effettuare una scelta fra più interessi (pubblici o privati) potenzialmente concorrenti.

Infine le agenzie devono essere oggetto di un sistema efficace di vigilanza e controllo¹¹⁴.

3.3. Vediamo a questo punto quali sono i meccanismi di vigilanza e controllo approntati dai Trattati e dal diritto derivato¹¹⁵.

Una prima forma (che possiamo definire) di controllo in senso *lato* esercitata dal Consiglio e dal Parlamento (nonché dalla Commissione in via propositiva)¹¹⁶ è quella che si realizza attraverso gli atti costitutivi, ed in particolare, per il tramite di quelle norme che definiscono con precisione i compiti e le attività che le singole agenzie sono chiamate a svolgere, nonché i poteri che possono esercitare¹¹⁷. Una seconda forma di controllo esercitata dalle istituzioni politiche dell'Unione è quella che si sostanzia nelle procedure di nomina dei direttori esecutivi e nella regole sulla composizione del Consiglio di amministrazione delle agenzie (anch'esse definite nei regolamenti di base). In molti casi il Direttore esecutivo è nominato dal Consiglio di amministrazione su proposta della Commissione europea¹¹⁸. Il Presidente dell'Ufficio comunitario per

114 Questo stesso approccio è ribadito in una serie di atti successivi come la Comunicazione "Inquadramento delle agenzie europee di regolazione", cit., spec. p. 8; il Progetto di Accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, cit., spec. p. 5; la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Il futuro delle agenzie europee", Bruxelles, 11 marzo 2008, COM(2008) 135 definitivo, p. 5.

115 In questa sede, per ragioni di sintesi, ci limiteremo a questi controlli. Nondimeno M. Busuioc (*Accountability, Control...*, op. cit., pp. 611 e ss.) ci mostra come ci siano forme di controllo o condizionamento sulle agenzie che non sono codificate nei testi normativi e che si verificano nella pratica. Sul problema dei sistemi di controllo e di *accountability* in relazione alle singole agenzie v. A. Kreher (Ed.), *The EC agencies between community...*, op. cit., *passim*.

116 V. art. 29.2, Progetto di Accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, cit..

117 *Ibidem*, p. 607. L'A. definisce questa forma di controllo come "ex ante control". V. anche M. Everson, *Independent agencies...*, op. cit., p. 622 e D.M. Curtin, *Delegation to EU Non-Majoritarian...*, op. cit., pp. 101-102.

118 In molti di questi casi la Commissione è assolutamente libera nella scelta del candidato; v., ad esempio, l'art. 9 del Reg. (CE) n. 401/2009, cit., che istituisce l'agenzia europea per l'ambiente, l'art. 7 del Reg. (CE) n. 1339/2008, cit., che istituisce una Fondazione europea per la formazione o ancora l'art. 64 del Reg. (CE) n. 726/2004 che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali. In altri, invece, si richiede che il candidato possieda specifiche competenze nel settore di operatività dell'agenzia; v., ad es., l'art. 39 del Reg. (CE) n. 216/2008, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, laddove è stabilito che "Il direttore esecutivo è nominato in base al merito, alle competenze professionali documentate nonché all'esperienza pertinente in materia di aviazione civile". In altri ancora, i candidati sono selezionati dalla Commissione mediante pubblico concorso; v. l'art. 26 del Reg. (CE) n. 178/2002, cit., che istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, il quale dispone: "Il direttore esecutivo è nominato dal consiglio di amministrazione, che attinge a un elenco di candidati proposto dalla Commissione a seguito di una selezione pubblica bandita mediante pubblicazione di un invito a manifestazione d'interesse nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee e su altri organi d'informazione". Merita considerazione a sé l'art. 16 del Reg. (CE) n. 713/2009, cit., che istituisce

l'armonizzazione del mercato interno e dell'Ufficio sulle varietà vegetali è, invece, nominato dal Consiglio in base a un elenco (al massimo di tre candidati) compilato dal Consiglio di amministrazione nel primo caso e dalla Commissione europea (su parere del Consiglio di amministrazione) nel secondo¹¹⁹. Per quanto concerne la composizione del Consiglio di amministrazione, esso vede la presenza di rappresentanti degli Stati membri, della Commissione¹²⁰ e, in alcuni casi, di soggetti indicati dal Parlamento europeo¹²¹. Al controllo che viene esercitato dalle istituzioni politiche dall'interno e *ongoing*, attraverso la partecipazione di *propri uomini* al processo decisionale

un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, il quale dispone “*Il direttore è nominato dal consiglio di amministrazione, previo parere favorevole del comitato dei regolatori, in base ai suoi meriti, alle sue competenze e alla sua esperienza relativa al settore dell'energia, venendo scelto da un elenco di almeno tre candidati proposto dalla Commissione, in seguito ad un invito pubblico a manifestare interesse. Prima di essere nominato, il candidato selezionato dal consiglio di amministrazione può essere invitato a fare una dichiarazione presso la competente commissione del Parlamento europeo e a rispondere alle domande rivolte dai membri di quest'ultima*”. Similmente l'art. 26 del Reg. (CE) n. 178/2002, cit. Il coinvolgimento del Parlamento europeo nella procedura di nomina del Direttore dell'agenzia a partire dalla terza ondata di agentificazione rappresenta una diretta conseguenza del suo coinvolgimento come co-legislatore nell'istituzione delle nuove agenzie (D.M. Curtin, *Delegation to EU Non-Majoritarian...*, op. cit., p. 103). Solo nel caso delle agenzie di prima generazione il Direttore è nominato direttamente dalla Commissione su proposta del Consiglio di amministrazione [v. art. 6 Reg (CEE) n. 337/75, cit., relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale e l'art. 8 del Reg. (CEE) n. 1365/75, cit., concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro].

119 Art. 125 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit., sul marchio comunitario e art. 43 Reg. (CE) 2100/94, cit. concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali.

120 Sulle conseguenze della presenza di rappresentanti della Commissione in seno al Consiglio di amministrazione v. M. Busuioc, *Accountability, Control...*, op. cit., pp. 611 e ss..

121 V., ad esempio, l'art. 65 del Reg. (CE) n. 726/2004 che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali; l'art. 8 del Reg. (CE) n. 1035/97, cit., che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia [la previsione è, invece, scomparsa nel Reg. (CE) 168/2007, cit., che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali]; vedi pure l'art. 12 del Reg. (CE) n. 713/2009, cit., che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia. In alcuni casi è richiesto che i membri di nomina parlamentare possiedano specifiche competenze di natura tecnica [v., ad esempio, l'art. 8 del Reg. (CE) n. 401/2009, cit., che istituisce l'agenzia europea per l'ambiente e l'art. 9 Reg. (CE) n. 1920/2006, cit., relativo all'istituzione di un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze]. Sulla presenza di membri di nomina parlamentare in seno al Consiglio di amministrazione di alcune agenzie, la Commissione europea ha osservato: “*Non appare invece opportuna la nomina di membri del consiglio di amministrazione da parte del Parlamento europeo, data la natura dei compiti delle agenzie di regolazione e considerato il fatto che il Parlamento deve essere libero di esercitare un controllo politico esterno sull'azione di tali agenzie, senza sentirsi condizionato dalla partecipazione alla loro amministrazione*” (Comunicazione “*Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*”, cit., p. 10). *Sui generis* la procedura di nomina dei membri del CdA dell'Autorità per la sicurezza alimentare: “*Il consiglio di amministrazione è composto da 14 membri nominati dal Consiglio in consultazione con il Parlamento europeo, in base a un elenco stilato dalla Commissione, che comprende un numero di candidati sostanzialmente più elevato del numero dei membri da nominare, e un rappresentante della Commissione*” [art. 25 del Reg. (CE) n. 178/2002, cit.].

dell'Agenzia¹²², si aggiunge quello che viene realizzato dall'esterno, per il tramite delle relazioni annuali e delle audizioni degli organi di vertice delle agenzie. Infatti, pressoché tutti i regolamenti istitutivi prevedono che il Direttore esecutivo presenti al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri la relazione annuale sull'attività dell'agenzia, adottata a sua volta dal Consiglio di amministrazione¹²³. Molto spesso, inoltre, è previsto che il Consiglio di amministrazione trasmetta al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri il programma annuale dei lavori¹²⁴ ed, in alcuni casi, che questo sia addirittura concordato con la stessa Commissione¹²⁵. Si noti, infine, che il Parlamento europeo o il Consiglio possono invitare il direttore esecutivo a riferire sull'espletamento delle sue funzioni¹²⁶.

La forma di controllo senz'altro più incisiva in mano alle istituzioni politiche è quella di natura finanziaria perché, nonostante tutte le agenzie abbiano un bilancio proprio, esso trae sostentamento nella maggioranza dei casi¹²⁷ dai contributi iscritti nel bilancio

122 V. E. Vos, *Agencies in the European...*, op. cit., p. 137.

123 V., ad es. l'art. 8 Reg. (CEE) n. 1210/90, cit., che istituisce l'agenzia europea per l'ambiente Ambiente, l'art. 33 Reg. (CE) n. 216/2008, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea (che aggiunge anche la Corte di Conti tra i destinatari), l'art. 65 del Reg. (CEE) n. 2309/93, cit., che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali medicinali, l'art. 124 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit., sul marchio comunitario (che esclude, però, gli Stati membri). L'art. 42 del Reg. (CE) 2100/94, cit., concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali, invece, prevede che la relazione sia presentata alla sola Commissione; al contrario, l'art. 7 del Reg. (CE) n. 460/2004, cit., che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, prevede che la relazione sia inviata anche alla Corte dei conti, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle regioni.

124 V. ad esempio l'art. 24 del Reg. (CE) n. 1592/2002, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea e l'art. 65 del Reg. (CEE) n. 2309/93, cit., che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali medicinali.

125 V. l'art. 8 del Reg. (CEE) n. 337/75, cit., relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale e l'art. 12 del Reg. (CEE) n. 1365/75, cit., concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che stabilisce che nell'elaborare il programma delle attività “il direttore tiene conto dei pareri del comitato di esperti e dei pareri presentati dalle Istituzioni comunitarie e dal Comitato economico e sociale”. Similmente l'art. 24 del Reg. (CE) n. 768/2005, cit., che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca.

126 V., ad esempio, l'art. 38 del Reg. (CE) n. 216/2008, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea e l'art. 25 del Reg. (CE) n. 2007/2004, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea. Sul controllo politico esercitato dal Parlamento europeo v. D.M. Curtin, *Delegation to EU Non-Majoritarian...*, op. cit., p. 105 e E. Vos, *Independence, Accountability and Transparency of European Regulatory Agencies*, in D. Gerardin, R. Muñoz e N. Petit. (Eds.), *Regulation...*, op. cit., pp. 120 e ss..

127 Fanno eccezione l'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno e l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, finanziariamente autosufficienti, il cui bilancio è approvato rispettivamente dal Comitato di bilancio (organo interno all'ufficio) e dal Consiglio di amministrazione [v. art. 135 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit., sul marchio comunitario e art. 109 Reg. (CE) 2100/94, cit. concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali]. La Commissione, però, controlla la legittimità degli atti del Consiglio

generale dell'Unione europea. Come è noto, gli organismi c.d. satellite dotati di personalità giuridica e che ricevono effettivamente sovvenzioni a carico del bilancio dell'Unione sono assoggettati al Regolamento finanziario quadro¹²⁸ al quale si conformano le disposizioni pertinenti dei singoli regolamenti istitutivi¹²⁹. Ebbene, secondo quanto disposto dal Regolamento quadro le agenzie devono trasmettere il loro bilancio preventivo alla Commissione che, a sua volta, lo trasmette a Consiglio e Parlamento munito delle proprie considerazioni (art. 27)¹³⁰. L'autorità di bilancio, dal canto suo, allorché adotta il bilancio generale dell'Unione (v. art. 314 TFUE), fissa l'ammontare della sovvenzione annuale da erogare alle agenzie ed approva, in particolare, la tabella del loro organico (art. 32)¹³¹. Non meno rilevante è il potere di controllo e indirizzo che l'autorità di bilancio esercita in occasione della chiusura annuale dei conti delle agenzie¹³². Il Regolamento finanziario quadro prevede che sia il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio, a emettere l'atto di *discarico* a favore del Direttore dell'agenzia, così liberandolo dalla relativa responsabilità (art. 94)¹³³. Il Direttore, poi, è tenuto a dare seguito alle osservazioni che accompagnano il provvedimento di discarico del Parlamento e ai commenti che seguono la raccomandazione del Consiglio (art. 96). Inoltre, in caso di rinvio del provvedimento di discarico, esso dovrà adoperarsi “*per prendere, al più presto, misure che consentano e facilitino la rimozione degli ostacoli che si frappongono alla decisione*” (art. 94). In

di amministrazione riguardanti il bilancio [v. art. 118 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit. e art. 42 del Reg. (CE) 2100/94, cit.]. V. L. Brikkhorst, *The general budget and the agencies*, in A. Kreher (Ed.), *The EC agencies between community...*, op. cit., pp. 35 e ss..

128 Regolamento (CE, Euratom) n. 2343/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, che reca il regolamento finanziario quadro degli organismi di cui all'articolo 185 del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 357, del 31/12/2002, p. 72. Giusta la delega contenuta all'art. 185 Reg. (CE, Euratom) n. 1605/2002, cit..

129 Sul problema del finanziamento dei c.d. organismi satellite v. X. A. Yatanagas, *Certains aspects de la réglementation financière des organismes décentralisés*, in A. Kreher (Ed.), *The EC agencies between community...*, op. cit., pp. 39 e ss..

130 V. M. Tappin, *The EP budget committee and the agencies*, in A. Kreher (Ed.), *The EC agencies between community...*, op. cit., pp. 29 e ss..

131 Sul punto v. R. Rossolini, *Le agenzie...*, op. cit., p. 59.

132 Il provvedimento di discarico per ciò che riguarda l'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno e l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali è assunto rispettivamente dal Comitato di bilancio e dal Consiglio di amministrazione, v. nota 128.

133 È stato osservato che il provvedimento di discarico assume un valore politico perché esprime valutazioni di merito sull'operato dell'agenzia (S. Baziadoly, *Les refus de la décharge par le Parlement européen*, in *Revue du Marche Commun et de l'Union Européenne*, 1992, pp. 58 e ss.).

relazione al controllo finanziario e di bilancio giova ricordare che la contabilità delle agenzie di regolazione è soggetta al controllo della Corte dei conti¹³⁴ e alla vigilanza dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode¹³⁵.

Una prassi consolidata, cui fanno eco alcuni regolamenti istitutivi¹³⁶, conferma che anche le agenzie comunitarie di regolazione sono sottoposte al controllo del Mediatore europeo¹³⁷. Al riguardo si è evidenziato che il Codice europeo di buona condotta amministrativa¹³⁸ si applica alle agenzie comunitarie in virtù dell'art. 2, che stabilisce: “Il codice si applica a tutti i funzionari ed altri agenti, per i quali vigono lo Statuto dei funzionari e le regolamentazioni applicabili agli altri agenti”¹³⁹. Ora, il codice è un atto non vincolante¹⁴⁰ ma riveste una notevole importanza perché funge da strumento di indirizzo nell'azione del personale dell'agenzia orientandola verso quegli standard che i

134 In base all'art. 287 TFUE “La Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione. Esamina del pari i conti di tutte le entrate e le spese di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame”. V. A. Salmi, *Contrôle des organismes satellites par la Cour des Comptes européenne*, in A. Kreher (Ed.), *The EC agencies...*, op. cit., p. 51. V. anche G. Clemente, *Art. 248 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit. p. 1164.

135 In base all'art. 1 del Regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (in *Gazzetta Ufficiale* n. L 136 del 31 maggio 1999, p. 1) l'Ufficio svolge le proprie indagini amministrative “All'interno delle istituzioni, degli organi e degli organismi istituiti dai trattati o sulla base di questi ultimi”. Alcuni regolamenti istitutivi, poi, prevedono espressamente l'assoggettamento al potere di vigilanza dell'OLAF: v. ad es. l'art. 17 del Reg. (CE) n. 460/2004, cit., che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione e l'art 23 del Reg. (CE) n. 851/2004, cit., che istituisce il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie. Sul punto v. D.M. Curtin, *Delegation to EU Non-Majoritarian...*, op. cit., p. 112, spec. nota 90, laddove sono riportati i riferimenti di una serie di intese stipulate tra alcune agenzie e l'OLAF.

136 V. ad es. l'art. 26 del Reg. (CE) n. 460/2004, cit., che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione o l'art. 22 del Reg. (CE) n. 1922/2006, cit., che stabilisce un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere.

137 Si ricorda che ai sensi dell'art. 228 TFUE il Mediatore europeo è abilitato a ricevere le denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica e giuridica che risieda o abbia sede sociale in uno Stato membro, e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. V. P. Dyrberg, *The European Ombudsman and the Community Agencies*, in A. Kreher (Ed.), *The EC agencies...*, op. cit., p. 25; S. Cadeddu, *The proceedings of the european ombudsman*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 162.

138 Risoluzione del Parlamento europeo n. C5-0438, del 6 settembre 2001, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 72 E, del 21/03/2002, p. 331.

139 V. R. Rossolini (*Le agenzie...*, op. cit., p. 52. Abbiamo visto come al personale delle agenzie si applichi lo Statuto dei funzionari delle Comunità europee ed il regime relativo agli altri agenti della Comunità, v. Regolamento (CE, CECA, Euratom) n. 259/68 del Consiglio del 29 febbraio 1968, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 56 del 4 marzo 1968, p. 1.

140 Anche se poi la Commissione ha adottato il proprio codice di buona condotta amministrativa mediante Decisione n. 2000/633/CE, CECA, Euratom, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 267, del 20/10/2000, p. 63.

cittadini sono legittimati ad attendersi nei rapporti con gli organi dell'Unione e di cui possono rivendicare l'osservanza rivolgendosi al Mediatore europeo¹⁴¹. La misura dell'influenza che il controllo del Mediatore europeo ha generato sull'azione delle agenzie si coglie considerando che alcune di esse hanno adottato da tempo un proprio codice di condotta¹⁴².

In conclusione del presente paragrafo un cenno deve essere fatto al controllo di legittimità sugli atti delle agenzie, argomento che costituirà oggetto di più approfondita analisi nel corso della trattazione. Per adesso ci limitiamo a osservare che alcuni regolamenti istitutivi ammettono espressamente un ricorso diretto alla Corte di giustizia alle condizioni stabilite dagli artt. 263 e 265 TFUE¹⁴³. Altre disposizioni regolamentari prevedono che il controllo di legittimità sia esercitato, su richiesta degli Stati membri o dei terzi direttamente e personalmente interessati dall'atto, dalla Commissione, contro le cui decisioni è sempre ammesso il ricorso alla Corte¹⁴⁴. Molto spesso, poi, sono previsti meccanismi di ricorso interni di fronte a organi dell'agenzia appositamente istituiti, le c.d. commissioni di ricorso, le cui decisioni sono a loro volta impugnabili con ricorso

141 G. Carella, *Art. 195 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit. p. 943.

142 V., ad es., il codice di condotta adottato con decisione del Consiglio di amministrazione dell'EMEA il 3 dicembre 1999 (modificato il 16 dicembre 2004), doc. ref. EMEA/6470/03/2368 o il codice di condotta adottato con decisione 2006/02/E del Direttore esecutivo dell'EASA il 13 giugno 2006, sostituita dalla decisione 2009/078/E del 4 agosto 2009. Per ragioni di completezza deve darsi menzione di quella dottrina [D. Geradin, *The Development of European Regulatory Agencies: Lessons from the American Experience*, in D. Gerardin, R. Muñoz and N. Petit (Eds.), *Regulation...*, op. cit., p. 215; ID., *The development of european regulatory agencies: what the EU should learn from the American experience*, in *Columbia Journal of European Law*, Winter 2004, p. 1] che nel confronto col modello americano di agenzia indipendente indica quale altro strumento di controllo o *accountability* la sottoposizione dell'attività dell'agenzia ad un valutatore esterno, per verificare l'impatto dell'attività regolatoria in termini di costi e benefici socio economici. Ed, in effetti, alcune agenzie prevedono espressamente che il Consiglio di amministrazione (ogni tre o cinque anni) affidi ad un valutatore indipendente il compito di verificare in che modo l'agenzia ottempera efficacemente ai propri compiti [v., ad es., l'art. 62 del Reg. (CE) n. 216/2008, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea e l'art. 61 del Reg. (CE) n. 178/2002, cit., che istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare].

143 V., ad es., l'art. 20 del Reg. (CE) n. 713/2009, cit., che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; l'art. 50 del Reg. (CE) n. 216/2008, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea; art. 94 del Reg. (CE) n. 1907/2006, cit., che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche; art. 27 del Reg. (CE) 168/2007, cit., che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali.

144 V., ad es., l'art. 122 del Reg. (CE) n.207/2009, cit., istitutivo dell'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno; l'art. 44 del Reg. (CE) n. 2100/94, cit., istitutivo dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali; l'art. 22 del Reg. (CE) n. 2062/94, cit., istitutivo dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro. Nelle primi due casi esemplificativi, peraltro, il controllo di legittimità della Commissione è esercitato sugli atti del presidente dell'ufficio, a patto che la legislazione comunitaria non preveda alcun tipo di controllo di legittimità da parte di un altro organo.

per annullamento¹⁴⁵. È importante rilevare che anche in quelle ipotesi in cui i regolamenti istitutivi non contemplino espressamente la possibilità di ricorrere alla Corte di giustizia contro gli atti vincolanti dell'agenzia, il tenore letterale dei riformati artt. 263 e 265 TFUE non lascia dubbi circa l'azionabilità del suddetto rimedio¹⁴⁶. Stesso discorso va fatto per ciò che riguarda l'emendato art. 267 TFUE¹⁴⁷, che elimina ogni perplessità circa la facoltà di sottoporre incidentalmente al vaglio della Corte di giustizia questioni attinenti alla validità¹⁴⁸ e alla interpretazione degli atti vincolanti adottati dalle agenzie di regolazione. In passato, a dispetto dell'assenza di disposizioni regolamentari specifiche, la dottrina aveva ritenuto doversi ammettere il rinvio pregiudiziale in quanto anche i provvedimenti delle agenzie (come i regolamenti istitutivi) fanno parte del diritto dell'Unione Europea alla cui uniforme interpretazione e applicazione è finalizzato lo strumento in esame¹⁴⁹. Per ciò che concerne, infine, la possibilità di utilizzare il

145 V. l'art. 58 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit., istitutivo dell'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno; l'art. 68 del Reg. (CE) n. 2100/94, cit., istitutivo dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali; l'art. 36 del Reg. (CE) n. 1592/2002, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea; l'art. 92 del Reg. (CE) n. 1907/2006, cit., che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche; art. 18 del Reg. (CE) n. 713/2009, cit., che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia.

146 La riforma degli artt. 263 e 265 TFUE consente di superare la *querelle* sull'azionabilità di detti rimedi contro gli atti non espressamente previsti nei vecchi artt. 230 e 232 TCE, sul punto v. G. Donà, *Il ricorso di annullamento e le novità introdotte da Lisbona*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 3-2010, p. 567, spec. p. 576, laddove viene presa in considerazione la giurisprudenza *Solgema* (T.P.G., sent. 8 ottobre 2008, causa n. T-411/06, *Sogelma – Società generale lavori manutenzioni appalti Srl c. Agenzia europea per la ricostruzione*, in *Racc.*, 2008, p. 2771, su cui v. il commento di R. Rossolini, *La competenza del giudice comunitario per l'annullamento degli atti delle agenzie europee*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2-2009, p. 489); per una disamina preliminare dei termini dell'annoso dibattito vedi lo stesso R. Rossolini, *Le agenzie...*, op. cit., p. 55.

147 L'ex art. 234 TCE oggi recita “*La Corte di giustizia dell'Unione Europea è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione*”.

148 Si noti che, nonostante l'analogia con l'art. 263 TFUE, la questione di validità di una decisione rivolta a terzi non è soggetta alle condizioni restrittive previste per l'impugnazione diretta, così come non trova applicazione il termine di due mesi previsto dall'ultimo comma della disposizione. Purtuttavia, secondo la posizione consolidata dei giudici sovranazionali, qualora sia pacifico che il soggetto che si rivolge al giudice nazionale avrebbe potuto impugnare direttamente l'atto in questione e non l'ha fatto (lasciando trascorrere il termine perentorio di due mesi), il giudice *a quo* non può sollevare la questione pregiudiziale di validità (v. C.G.C.E., sent. 9 marzo 1994, causa n. C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH*, in *Racc.*, 1994, p. I-833; C.G.C.E., sent. 30 gennaio 1997, causa n. C. 178/95, *Wiljio*, in *Racc.*, 1997, p. I-585).

149 R. Rossolini, *Le agenzie...*, op. cit., p. 56, che però dubita della reale utilità del rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità per ciò che concerne gli atti delle agenzie. Alla stessa conclusione circa l'operatività del rinvio pregiudiziale era arrivato trent'anni prima R.H. Lauwaars, *Auxiliary organs...*, op. cit., p. 381.

rimedio di cui all'art. 277 TFUE¹⁵⁰, con la pronuncia resa nella causa *Kik c. OHIM* il Tribunale di primo grado ha riconosciuto che l'eccezione di invalidità può essere sollevata contro l'applicazione di una norma del regolamento fondativo anche in assenza di una esplicita previsione, in quanto espressione di un principio generale¹⁵¹.

4. Nonostante le agenzie comunitarie di regolazione condividano tutte le caratteristiche descritte addietro, esse presentano pure dei tratti di specialità tali da consentire una partizione in alcune sottospecie. Come si avrà modo di evidenziare, questa ulteriore classificazione non contraddice la ricostruzione unitaria come prospettata ma ci è utile per identificare le agenzie di regolazione per le quali il problema della tutela giurisdizionale si pone in maniera stringente.

Le ipotesi di catalogazione proposte dalla dottrina sono numerose e si aggiungono a quelle formulate dalla Commissione. La più compiuta ipotesi di classificazione formulata dalla Commissione si trova nella Comunicazione “*Il futuro delle agenzie europee*”¹⁵², laddove le agenzie¹⁵³ sono raggruppate in cinque sottospecie in dipendenza delle funzioni principalmente esercitate: agenzie che adottano decisioni individuali giuridicamente vincolanti per i terzi¹⁵⁴; agenzie che forniscono un'assistenza diretta alla Commissione e, ove opportuno, agli Stati membri, sotto forma di consulenze tecniche o

150 Si ricorda che l'art. 277 TFUE recita “*Nell'eventualità di una controversia che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione, ciascuna parte può, anche dopo lo spirare del termine previsto all'articolo 263, sesto comma, valersi dei motivi previsti all'articolo 263, secondo comma, per invocare dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea l'inapplicabilità dell'atto stesso*”.

151 T.P.G., sent. 12 luglio 2001, causa n. T 120/99, *Kik c. OHIM*, in *Racc.*, 2001, p. II-2235, spec. punto 21.

152 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio “*Il futuro delle agenzie europee*”, cit., p. 5. Nella Comunicazione “*Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*”, cit., (v. spec. p. 5) la Commissione aveva individuato tre gruppi: 1) le agenzie incaricate principalmente di fornire assistenza sotto forma di pareri e raccomandazioni, su cui si fondano da un punto di vista tecnico e scientifico le decisioni della Commissione; 2) le agenzie incaricate principalmente di fornire assistenza sotto forma di relazioni ispettive, il cui fine è quello di consentire alla Commissione di assolvere la sua missione di “custode” del rispetto del diritto comunitario; 3) le agenzie titolari del potere di adottare decisioni individuali, le quali producono effetti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi.

153 Sono prese in considerazione anche le agenzie attive nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, mentre sono escluse le agenzie che operano nell'ambito della politica estera e sicurezza comune.

154 CVPO, OHIM, EASA e ECHA.

scientifiche e/o rapporti d'ispezione¹⁵⁵; agenzie responsabili di attività operative¹⁵⁶; agenzie incaricate di raccogliere, analizzare e fornire informazioni obiettive, attendibili e facilmente comprensibili oppure di svolgere attività in rete¹⁵⁷; agenzie incaricate di erogare servizi per altre agenzie e istituzioni¹⁵⁸. L'approccio funzionale è quello maggiormente seguito anche dalla dottrina, ma con risultati diversi. De Búrca¹⁵⁹, ad esempio, opera una *summa divisio* tra “*information function agencies*”¹⁶⁰, deputate alla raccolta, gestione e diffusione delle informazioni, e “*executive agency*” aventi il compito di implementare determinati regimi comunitari o di svolgere servizi di supporto¹⁶¹. Dehousse¹⁶² distingue le *information agencies*, incaricate di raccogliere informazioni e realizzare una rete strutturata di connessioni tra le autorità nazionali e l'amministrazione sovranazionale¹⁶³; le *implementation agencies*, che si occupano di implementare dei regimi comunitari in aree altamente specializzate¹⁶⁴; e, infine, le *management agencies*, che assistono la Commissione europea nella gestione dei programmi dell'Unione¹⁶⁵. Anche Vos riprende in sostanza questa tripartizione distinguendo tra *information, management e regulatory agencies*¹⁶⁶.

Geradin e Petit¹⁶⁷, dal conto loro, propongono un sistema classificatorio piuttosto intuitivo separando le *executive agencies* dalle *decision making agencies*. Alla prima

155 EMSA, EFSA, ERA e EMEA.

156 EAR, GSA, CFCA, FRONTEX, EUROJUST, EUROPOL e CEPOL.

157 CEDEFOP, EUROFOUND, EEA, ETF, EMCCDA, EU-OSHA, ENISA, ECDC, FRA e EIGE.

158 TC. V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio “*Il futuro delle agenzie europee*”, cit., pp. 5-6.

159 G. De Búrca, *The Institutional Development of the EU: a constitutional analysis*, in P. Craig – G. De Búrca (Eds.), *The Evolution...*, op. cit., p. 76. Anche R. D. Kelemen (*The European “Independent”...*, op. cit., p. 112) propone una bipartizione in agenzie che hanno compiti di regolazione in senso proprio e agenzie che non svolgono attività di regolazione.

160 Categoria divisa a sua volta in tre sotto-categorie: agenzie che si occupano semplicemente della raccolta e diffusione delle informazioni, agenzie che hanno il compito di creare e coordinare un network di esperti a livello europeo e agenzie che forniscono pareri alla Commissione.

161 Questa categoria include, ad es., l'OHIM e il TC.

162 R. Dehousse, *Misfits: Eu law...*, op. cit., p. 9. V. anche R. van Ooik, *The growing importance...*, op. cit., pp. 139 e ss., il quale, similmente, individua tre sottospecie: *information-collecting agencies, regulation agencies e operational or executive agencies*.

163 Ed è il caso del CEDEFOP, dell'EUROFOUND e dell'EEA.

164 Ad es., l'OHIM e il CVPO.

165 Ad es., l'ETF.

166 E. Vos., *Reforming the European Commission...*, op. cit., pp. 1120 e ss.; ID., *Agencies and the European...*, op. cit. pp. 119 e ss..

167 D. Geradin e N. Petit, *The Development of Agencies at EU...*, op. cit., pp. 48-49.

categoria appartengono tutte le agenzie che hanno “*purely managerial task*”¹⁶⁸, “*observatory roles*”¹⁶⁹ “*mission of cooperation*”¹⁷⁰: tutte queste agenzie hanno in comune la caratteristica di non essere titolari di poteri decisionali, la loro azione si finalizza negli atti adottati dalla Commissione. Alla seconda categoria sono riconducibili quelle agenzie che hanno il potere di adottare atti giuridicamente vincolanti nei confronti di terzi¹⁷¹ e quelle agenzie che, pur non potendo emanare atti vincolanti *vis a vis* soggetti terzi, esercitano una considerevole influenza sulla decisione finale adottata dalla Commissione¹⁷². Gli Autori propongono inoltre una terza categoria, la quale tuttavia non trova riscontro nella realtà istituzionale dell'Unione Europea: si tratta delle *regulatory agencies*, dotate del potere discrezionale di tradurre in interventi concreti la legislazione generalista europea. Questa fattispecie ricalca le caratteristiche delle agenzie di regolazione americane e delle autorità nazionali di regolazione, ma si scontra nel contesto ordinamentale europeo con i limiti posti dalla giurisprudenza *Meroni*.

Più complessa l'ipotesi ricostruttiva proposta da Chiti, il quale suggerisce pur sempre una classificazione di tipo funzionale ma fondata su due criteri: il settore o area di attività dell'agenzia e gli specifici compiti o politiche ad essa assegnati¹⁷³. In base al primo parametro l'Autore classifica le dieci agenzie esistenti all'epoca dell'inizio della terza ondata in sei diversi tipi con i rispettivi ambiti d'azione. In primo luogo l'OHIM e il CVPO, operanti nel settore della circolazione delle merci e della concorrenza; poi, l'EMEA attiva nel settore della circolazione delle merci e della salute pubblica; l'EEA, che si occupa di tutela ambientale; l'EMCDDA, la cui area di interesse tocca tanto la protezione della salute pubblica quanto la tutela della pubblica sicurezza; l'EUROFOUND, l'ETF, il CEDEFOP e l'EU-OSHA operano nel campo della formazione professionale, delle condizioni di lavoro e della sicurezza e salute sul lavoro; infine il TC, che lavora nel settore linguistico¹⁷⁴. Sulla scorta del secondo criterio

168 V., ad es., EAR, ETF e TC.

169 V., ad es. EEA, EMCDDA.

170 V., ad es., CEDEFOP, EUROFOND e EU-OSHA.

171 V., ad es., OHIM, CVPO e EASA.

172 V., ad es., EMEA, EFSA e EMSA.

173 E. Chiti, *The emergence...*, op. cit., pp. 312 e ss..

174 L'A., quindi, individua tre macro aree di intervento: *market economy*, *social policy* e *social regulation*. Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo settore, si precisa che esso si differenzia dalla

di classificazione vengono definiti tre gruppi. Nel primo sono collocate l'OHIM e il CVPO alle quali sono affidati compiti di certificazione e di controllo sulle condotte dei consociati per assicurarne la conformità rispetto ad un determinato regime comunitario. Il secondo gruppo ricomprende le agenzie che raccolgono e gestiscono informazioni (ad es. EEA, EMCDDA, CEDEFOP). Al terzo sono ricondotte l'ETF, definita come un organismo *sui generis* che funziona tanto come organismo di raccolta e gestione dati, quanto come servizio ausiliario della DGI; e il TC che fornisce un servizio di traduzione linguistica ad un ampio ventaglio di amministrazioni europee.

Con la combinazione di queste due ipotesi tassonomiche identifichiamo quattro tipi di agenzie comunitarie di regolazione. La prima tipologia comprende quelle agenzie (OHIM e CVPO) che operano nel settore del mercato interno al fine di assicurare la conformità della condotta dei consociati ad un dato sistema di regole sovranazionali; come visto in precedenza, in questo caso l'azione amministrativa non ha lo scopo di realizzare una composizione di interessi pubblici e privati concorrenti ma di garantire il rispetto dell'ordine giuridico europeo in un dato settore¹⁷⁵. La seconda tipologia è in sostanza circoscritta all'EMEA e si differenzia dalla prima per l'ambito di azione (*social regulation* e non *market economy*) e perché si propone di finalizzare la condotta dei privati verso la realizzazione di un interesse pubblicistico¹⁷⁶. La terza fattispecie raccoglie in sé quelle agenzie che operano nel campo della *social regulation* e che hanno il compito di fornire alle altre istituzioni dell'Unione informazioni e dati tecnico-scientifici (ad es. EU-OSHA, EEA, EMCDDA). La loro azione rileva non solo in termini strumentali ma anche in quanto può rappresentare uno strumento di persuasione dei privati o costituire il supporto tecnico-scientifico per l'adozione di certe misure amministrative¹⁷⁷. Alla quarta e ultima tipologia sono ricondotte quelle agenzie che svolgono pur sempre attività di raccolta e gestione delle informazione ma nel settore

market economy perchè fissa dei controlimiti di natura sociale al pieno esplicarsi della costituzione economica europea; e dalla *social policy* perchè si sgancia da una prospettiva redistributiva, legandosi piuttosto alla tutela del diritto ad una certa qualità di vita che le esternalità negative del mercato potrebbero pregiudicare (*idem*). Sul concetto di *social regulation* vedi pure G. Majone, *The European Community...*, op. cit., pp. 323 e ss..

175 L'A. denomina questo modello di intervento indiretto dello Stato nell'economia di mercato come "conditional regulation" (*idem*).

176 L'A., nel rifarsi al linguaggio del diritto pubblico dell'economia, parla di questo modello come "finalistic intervention" (*idem*).

177 *Idem*.

della *social policy*. È il caso dell'ETF e del CEDEFOP che, a differenza delle agenzie di terzo tipo, producono e gestiscono dati e informazioni strumentali allo sviluppo di determinate politiche a livello nazionale e sovranazionale¹⁷⁸.

Ai fini della nostra trattazione, l'ipotesi ricostruttiva più funzionale ci sembra essere quella formulata dalla Commissione europea, che ha il pregio di accomunare le agenzie che nello svolgimento dei loro compiti o per il perseguimento dei loro obiettivi istituzionali hanno il potere di adottare atti giuridici vincolanti nei confronti dei privati o, comunque, in grado di incidere in termini diretti sulla sfera giuridica di quest'ultimi. Si tratta, giova ricordarlo, dell'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno, dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, dell'Agenzia per le sostanze chimiche e dell'Agenzia per la sicurezza aerea. A queste va aggiunta, sempre utilizzando lo stesso parametro di accorpamento, l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia. Per quanto riguarda le restanti, non deve trarre in inganno il fatto che alcuni regolamenti istitutivi prevedono che *“La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti contro l'Agenzia, alle condizioni previste all'articolo 230 e 232 del trattato”*¹⁷⁹, perché in molti casi questa previsione non si accompagna al riconoscimento in capo all'agenzia del potere di adottare atti vincolanti¹⁸⁰. Peraltro, non sono chiare le ragioni che hanno spinto il legislatore a prevedere *expressis verbis* la possibilità di ricorrere alla Corte contro quelle agenzie che hanno compiti meramente consultivi o di raccolta e analisi di dati¹⁸¹. Del resto, laddove queste agenzie sono in grado di adottare atti potenzialmente lesivi della sfera giuridica individuale, la

178 *Idem*. Nel solco tracciato da Chiti si è mosso più di recente R. Rossolini (*Le agenzie...*, op. cit., p. 32) che distingue le agenzie che contribuiscono principalmente a realizzare politiche ed obiettivi di natura sociale da quelle che svolgono attività funzionali alla costituzione o al miglioramento del mercato interno, nonché all'attuazione di politiche comuni; v'è, poi, una terza categoria di organismi cui sono affidati obiettivi di natura economica e sociale. Per altre proposte di classificazione v. J.F. Couzinet, *Agences et compétence des Etas e de l'Union*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agenciers...*, op. cit., pp. 31 e ss.; vedi anche G. Majone, *Le agenzie regolative europee*, in S. Fabbrini, *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Roma-Bari, 2002, pp. 171 e ss..

179 Art. 27, Reg. (CE) n. 168/2007, cit., che istituisce l'agenzia europea per i diritti fondamentali.

180 V. anche l'art. 28 del Reg. (CE) n. 851/2004, cit., che istituisce il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie.

181 Si può immaginare che nello svolgimento delle incombenze ad esse affidate questo tipo di agenzie si trovi di fatto ad adottare decisioni, che pur non legate in maniera diretta e immediata alla realizzazione dei propri fini istituzionali, sono strumentali al soddisfacimento di necessità amministrative o di gestione. V., ad es., T.P.G., sent. 1 luglio 2008, causa n. T-211/07, *AWWW GmbH ArbeitsWelt-Working World c. EUROFOUND*, in *Racc.* 2008, p. II-106.

possibilità di ricorso alla Corte è stata puntualmente definita. Così, ad esempio, quasi tutti i regolamenti istitutivi prevedono che *“Le decisioni prese dall'agenzia a norma dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1049/2001 possono essere impugnate mediante denuncia presentata al mediatore europeo o mediante ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, alle condizioni stabilite rispettivamente dagli articoli 195 e 230 del trattato”*¹⁸². Possiamo supporre che il richiamo da parte di alcuni dei regolamenti istitutivi delle agenzie senza poteri di accertamento costitutivo alla competenza della Corte di giustizia servisse, sotto la vigenza degli artt. 230 e 232 TCE, a ricondurre a sistema questi organismi. In altre parole queste previsioni avevano lo scopo di garantire che, nell'eventualità dell'adozione di un atto lesivo della sfera giuridica di terzi¹⁸³, la loro azione fosse comunque soggetta al controllo di legittimità degli organi giurisdizionali dell'Unione europea. Oggi il tenore letterale degli artt. 263 e 265 TFUE non lascia dubbi circa la possibilità di proporre il ricorso in carenza e per annullamento contro gli atti o le omissioni delle agenzie di regolazione¹⁸⁴.

Per concludere sul punto, a prescindere da queste clausole generali di salvaguardia, si prenderanno in considerazione principalmente i sistemi di tutela giurisdizionale e procedurale apprestati dall'ordinamento dell'Unione contro l'azione delle agenzie dotate di compiti *lato sensu* di amministrazione attiva¹⁸⁵ e in grado di incidere direttamente

182 Art. 17, Reg. (CE) n. 168/2007, cit., che istituisce l'agenzia europea per i diritti fondamentali. V. anche l'art. 28 del Reg. (CE) n. 2007/2004, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, oppure l'art. 14 Regolamento (CE) n. 460/2004, cit., che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione. Si tratta, come è noto, delle decisioni in tema di accesso dei privati ai documenti delle agenzie che riguardano la loro attività istituzionale [Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 145 del 31/05/2001, p. 1].

183 Si pensi per esemplificare alla decisioni che l'agenzia può assumere quando appalta un servizio ad una società esterna.

184 L'art. 263 TFUE recita *“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”*. L'art. 265 TFUE recita *“Qualora, in violazione dei trattati, il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione o la Banca centrale europea si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione possono adire la Corte di giustizia dell'Unione europea per far constatare tale violazione. Il presente articolo si applica, alle stesse condizioni, agli organi e organismi dell'Unione che si astengono dal pronunciarsi”*.

185 Così le definisce G. Greco (*Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizionali della tutela degli interessati*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, I-1997, pp. 29-30) che ne sottolinea l'attività provvedimentale e di accertamento costitutivo. Si noti che Greco inserisce anche l'Agenzia per la valutazione dei farmaci tra quelle dotate di compiti di amministrazione attiva, ma la decisione circa l'immissione in commercio di un farmaco spetta alla Commissione europea (vedi *infra*,

sulla sfera giuridico soggettiva dei consociati.

5. Abbiamo visto che le agenzie europee di regolazione sono sorte in momenti diversi per rispondere alle specifiche esigenze emerse nel corso del processo di integrazione e di realizzazione del mercato unico. Di conseguenza, pur presentando una certa uniformità nei caratteri di fondo, sono organismi fundamentalmente eterogenei o, come sono state definiti, “*a geometria variabile*”¹⁸⁶.

All'avvio del processo di riforma della governance europea, nel 2000, l'assenza di un quadro comune di riferimento aveva destato la preoccupazione della Commissione, che temeva che una situazione confusa e poco trasparente avrebbe pregiudicato lo stesso principio della certezza del diritto¹⁸⁷. Anche in dottrina veniva segnalato il pericolo di un “*groviglio di istituti, che persino sul piano della tutela giurisdizionale espone l'interprete e il cittadino comunitario a una esasperante incertezza*”¹⁸⁸. Così, nel 2001, con il Libro Bianco su “*La Governance europea*”, la Commissione ha indicato una serie di condizioni alle quali deve essere subordinata l'istituzione di nuove agenzie di regolazione a livello dell'Unione Europea¹⁸⁹. Successivamente, con la già citata Comunicazione sull'Inquadramento delle Agenzie europee di regolazione, la stessa Commissione ha proposto criteri più dettagliati per la creazione, il funzionamento e il controllo di questi organi decentrati¹⁹⁰. Quanto ai primi abbiamo avuto modo di sottolineare che ogni agenzia di regolazione deve essere istituita mediante un atto specifico del legislatore, su proposta della Commissione; la base giuridica di quest'atto

Cap. II, par. 3).

186 F. Sauer - A. Quero, *Rapport du groupe de travail “Etablissement d'un cadre pour les agences de régulation à vocation décisionnelle”*, Group 3 a, giugno 2001, in Commission Européenne, *Gouvernance européenne, Travaux préparatoires au livre blanc*, Lussemburgo, 2002, punto I.1.8. Vedi pure O. Blin, *Les structures des Agences de l'Union européenne*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 79 e ss., che, per quanto specificamente interessa ai nostri fini, distingue le strutture incaricate di funzioni decisionali ed esecutive, sempre presenti nell'organigramma delle agenzie, e le strutture svolgenti funzioni consultive o paragiurisdizionali, che sono invece eventuali e complementari. Le prime sono costituite dal Consiglio di amministrazione o dal Direttore; le seconde dai comitati di esperti e dalle commissioni di ricorso.

187 V. Commissione Europea, Relazione al Progetto di Accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione [25 febbraio 2005, COM(2005)59 definitivo], cit., punto 1.

188 G. Greco, *Le agenzie comunitarie...*, op. cit., p. 37.

189 Commissione Europea, Libro Bianco “*La Governance Europea*”, cit., p. 26

190 Commissione Europea, Comunicazione “*Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*”, cit. p. 7, punto 4.1.

deve essere la disposizione del Trattato che costituisce il fondamento normativo della politica alla cui attuazione l'agenzia interessata è chiamata a partecipare; l'atto istitutivo deve, inoltre, fissarne la sede e deve attribuirle personalità giuridica¹⁹¹.

Più tardi, nel raccogliere le sollecitazioni del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁹², la Commissione ha proposto un Progetto di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione (d'ora in avanti, per brevità, il Progetto)¹⁹³. Lo scopo dell'accordo era quello di stabilire un inquadramento orizzontale per la creazione, la struttura, il funzionamento, la valutazione e il controllo delle agenzie europee di regolazione. Con la firma dell'accordo il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione delle Comunità si sarebbero vincolati al rispetto dei principi, delle norme e delle procedure in esso definiti al momento dell'adozione di

191 Quanto agli strumenti di controllo giurisdizionale, la Commissione ha affermato quanto segue: *“occorre garantire che le agenzie di regolazione rispettino i principi del sistema istituzionale nel quale sono inserite, come pure la normativa specifica ad esse applicabile. Pertanto è opportuno prevedere che gli Stati membri e le istituzioni possano ricorrere alla Corte di giustizia per far constatare l'eventuale violazione da parte delle agenzie di questi principi e norme e far annullare gli atti inficiati da tali violazioni. Per quanto riguarda specificamente le agenzie titolari di poteri decisionali, il rispetto del principio generale di legalità comporta la necessità di prevedere che i terzi interessati possano presentare ricorso al Tribunale di primo grado o, in futuro, ad una sezione giurisdizionale specializzata per richiedere l'annullamento delle decisioni adottate nei confronti di detti terzi dall'agenzia, eventualmente modificate dalle commissioni di ricorso interne, nonché per far constatare l'eventuale carenza dell'agenzia in caso di mancata ed immotivata adozione di una decisione.”* (v. Commissione Europea, Comunicazione *“Inquadramento delle agenzie europee di regolazione”*, cit. pp. 13-14, punto 4.3).

192 V. Risoluzione del Parlamento europeo del 13 gennaio 2004 sulla comunicazione della Commissione *“Inquadramento delle agenzie europee di regolazione”*, in *Gazzetta Ufficiale* C 92 E del 16.4.2004, p. 119. V. le Conclusioni del Consiglio europeo del 28 giugno 2004 (documento n. 10442/04, Allegato) laddove si legge *“Il Consiglio prende atto dell'esistenza di vari organismi comunitari decentrati che rientrano nell'ampia categoria delle agenzie europee e presentano, come ha indicato la Commissione nella comunicazione, certe caratteristiche formali in comune ma differiscono per vari aspetti. In questo contesto il Consiglio invita la Commissione a dare nella sua proposta di inquadramento una chiara definizione delle agenzie di regolazione sulla base delle rispettive competenze e mansioni”* (punto 3).

193 Commissione Europea, Progetto di Accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, cit., v. *supra* nota 70 per la dottrina di commento. Vale qui la pena di ricordare che gli accordi interistituzionali sono da ricondurre alla categoria degli atti atipici attraverso i quali è possibile regolare nel dettaglio aspetti non disciplinati dai Trattati, sempreché le scelte operate siano conformi agli stessi. Si tratta di atti che, nei rapporti tra le istituzioni, possono produrre o meno effetti giuridici vincolanti. Sugli accordi interistituzionali v. R. Baratta, *La dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2001, pp. 744 e ss.; vedi anche G. Fiengo, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del Trattato di Nizza*, in *Diritto pubblico, comparato ed europeo*, 2002, pp. 13 e ss.; e J. Monar, *Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and Its Dynamics after Maastricht*, in *Common Market Law Review*, 1994, pp. 695 e ss..

atti legislativi relativi all'istituzione di agenzie europee di regolazione¹⁹⁴. I negoziati su questo progetto di accordo si sono sfortunatamente arenati nel 2006, poiché il Consiglio aveva altre priorità ed erano stati sollevati dubbi sull'idoneità dell'accordo interistituzionale come strumento di intervento.

Nonostante l'accordo non sia entrato in vigore, è opportuno considerarne le linee essenziali perché, di fatto, il progetto consacra *per tabulas* delle soluzioni ormai consolidate e ci consente di ripercorre l'assetto esistente¹⁹⁵. Il Progetto ha confermato, in primo luogo, le considerazioni svolte a proposito della personalità giuridica delle agenzie di regolazione, configurate come soggetti autonomi, dotati della più ampia capacità giuridica riconosciuta dagli ordinamenti interni alle persone giuridiche (art. 6). In secondo luogo, esso ha cristallizzato la distinzione tra agenzie che possono adottare decisioni individuali vincolanti per i terzi (decisioni, s badi, che non devono implicare una scelta tra interessi pubblici in conflitto e/o l'esercizio di discrezionalità politica) e quelle che tale prerogativa non hanno in quanto esercitano compiti di consulenza e assistenza, nonché di raccolta, valutazione e trasmissione dati (art. 4). Il Progetto ha lasciato immutate, inoltre, le principali caratteristiche del regime giuridico che si applica alle agenzie di regolazione, alle quali, come già osservato, si estende la disciplina prevista per l'Unione Europea e le sue istituzioni in materia di privilegi e immunità, di personale, di tutela dei dati personali, di controlli del Mediatore europeo e dell'OLAF. È, poi, ribadita la dicotomia tra organi politici (consiglio di amministrazione e direttore) e organi tecnici (comitati e commissioni di ricorso)¹⁹⁶. Il Progetto codifica, infine, i sistemi di controllo esistenti che, come visto, si distinguono in politico, finanziario, amministrativo e giurisdizionale (artt. 28 e ss.).

Con particolare riguardo a questo ultimo tipo di controllo, la Commissione ha confermato che è possibile adire la Corte di giustizia non solo per i ricorsi di

194 Art. 1, Progetto di Accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, cit.

195 Del resto, in base all'art. 2 del Progetto, le tre istituzioni firmatarie si sarebbero impegnate ad esaminare quanto prima, dopo l'entrata in vigore dell'accordo, la possibilità di estendere il campo d'applicazione dell'accordo medesimo alle agenzie europee di regolazione istituite in precedenza nel quadro del TCE e, all'occorrenza, ad altre agenzie.

196 Sulla distinzione in esame v. E. Chiti, *Le agenzie europee...*, op. cit., p. 474; vedi pure T.P.G., sent. 11 settembre 2002, causa n. T-70/99, *Alpharma c. Consiglio*, in *Racc.*, 2002, p. II-3495, spec. punti 227-239.

annullamento degli atti di un'agenzia che producono effetti giuridici vincolanti nei confronti di terzi ma anche per i ricorsi in carenza o per il risarcimento dei danni provocati dalle agenzie nel quadro delle loro attività (art. 31, c. I). Relativamente ai ricorsi per l'annullamento degli atti adottati per “*applicare le norme comunitarie a casi particolari*”, il Progetto stabilisce che è possibile adire la Corte di giustizia solo una volta concluso il procedimento di fronte alle commissioni di ricorso (art. 31, c. II); difatti, sempre secondo il Progetto elaborato dalla Commissione, le agenzie che adottano decisioni individuali che possono recare pregiudizio a terzi devono disporre di una o più commissioni di ricorso chiamate a verificare che l'agenzia abbia applicato correttamente le norme di attuazione, entro i limiti delle mansioni assegnatele e delle responsabilità conferitele (art. 14.3).

Per quanto l'Accordo interistituzionale elaborato dalla Commissione non sia mai giunto alla firma del Parlamento e del Consiglio, i regolamenti istitutivi delle agenzie sorte dopo il 2005 sembrano essere stati concepiti in aderenza con i principi e le regole che in esso hanno trovato espressione. Non è chiaro tuttavia se, per queste fattispecie, il legislatore abbia operato nel solco delle esperienze e scelte normative precedenti (largamente codificate nel Progetto di accordo della Commissione) oppure abbia seguito le disposizioni dell'accordo, sebbene formalmente non vincolanti. Siamo dell'opinione che il legislatore europeo si sia limitato a seguire le scelte già effettuate nelle passate esperienze in quanto, dall'analisi degli atti istitutivi delle agenzie sorte dopo il 2005, risulta che essi non recepiscono nessuna delle novità proposte dalla Commissione nel Progetto di accordo. Così, ad esempio, non ha trovato accoglimento il *principio della parità degli esecutivi*, in forza del quale i membri del consiglio di amministrazione dell'agenzia avrebbero dovuto essere designati per metà dal Consiglio dell'Unione europea e per metà dalla Commissione europea. Come per il passato, la consistenza numerica dei membri degli organi collegiali di natura politica nominati dagli Stati membri o dal Consiglio è maggiore di quella dei membri designati dalle altre istituzioni.

Nel 2008, con la Comunicazione sul futuro delle agenzie europee di regolazione¹⁹⁷, la Commissione ha inteso rilanciare il dibattito sul ruolo delle agenzie e sul loro contributo

¹⁹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio “*Il futuro delle agenzie europee*”, cit..

alla governance dell'UE. Nel sottolineare che i problemi che l'accordo interistituzionale intendeva affrontare non sono mutati, la Commissione ha ribadito l'opportunità di elaborare una strategia comune sulla *governance* delle agenzie di regolazione, attraverso un dialogo interistituzionale, a prescindere dalla forma che essa potrebbe assumere¹⁹⁸. Pure in questo caso l'iniziativa della Commissione non ha avuto seguito. Non è stato creato il gruppo di lavoro interistituzionale, ne è stato avviato il processo di valutazione orizzontale delle agenzie di regolazione. Anche la proposta di non istituire nuove agenzie di regolazione fino al completamento della suddetta valutazione (fine 2009) non ha trovato accoglimento.

In conclusione, alla luce di questi fallimenti, possiamo affermare che gli Stati membri non hanno intenzione di giungere all'approvazione di uno statuto giuridico unitario per le agenzie di regolazione. Ciò detto, meritano d'essere presi in considerazione due aspetti che rendono l'assenza di un *corpus* unitario di norme sulla creazione e il funzionamento delle agenzie di regolazione meno grave, anche sotto il profilo del rispetto del principio della certezza del diritto. Per un verso, va notato che esiste una prassi legislativa stratificata nel tempo e consolidata per ciò che riguarda gli elementi fondamentali che definiscono lo status, la struttura, il funzionamento e il controllo delle agenzie di regolazione. Per altro, va sottolineato che non vi è una totale assenza di norme generali che disciplinano il fenomeno in esame. Si pensi, per esempio, al Regolamento finanziario generale, che contiene una serie di regole fondamentali riguardanti in particolare il piano di creazione delle agenzie, l'applicazione del regolamento finanziario quadro per le agenzie, il consolidamento dei loro conti con quelli della Commissione e il scarico da parte del Parlamento europeo. Inoltre, il regolamento finanziario quadro stabilisce norme comuni riguardanti la costituzione e l'esecuzione del loro bilancio, ivi compresi gli aspetti relativi al controllo.

Considerati assieme, la prassi normativa consolidata e le previsioni appena richiamate rappresentano un quadro giuridico sufficientemente completo e tale da poter affermare che le agenzie di regolazione costituiscono un fenomeno unitario sotto il profilo delle regole relative allo loro creazione, organizzazione e, in parte, al loro funzionamento e controllo.

¹⁹⁸ Non è un caso che la Commissione abbia ritirato il Progetto di accordo interistituzionale.

Capitolo II

La tutela nel procedimento di fronte alle agenzie di regolazione

SOMMARIO: 1. La tutela dell'interessato nel procedimento amministrativo comunitario. Le fonti primarie delle posizioni soggettive. - 1.1. *Segue*. Il ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione e sintesi dei principi generali del procedimento amministrativo europeo. - 2. I diritti dell'interessato nel procedimento amministrativo comunitario. - 3. La tutela nel procedimento di fronte alle Agenzie senza compiti di amministrazione attiva. - 4. La tutela nel procedimento di fronte alle Agenzie con compiti di amministrazione attiva. - 4.1. *Segue*. L'EASA. - 4.2. L'ECHA. - 4.3. L'ACER. - 4.4. L'EMEA. - 4.5. Il CPVO. - 4.6. L'OHIM. - 5. L'assenza di un quadro procedurale unitario. 6. Le commissioni di ricorso. Istanze giurisdizionali o organi amministrativi?. - 7. Brevi riflessioni conclusive.

1. Il presente lavoro verte principalmente sul problema della tutela giurisdizionale contro gli atti delle agenzie di regolazione. Cionondimeno è opportuno soffermarsi sul modo in cui viene salvaguardata la posizione dei consociati nell'ambito dei procedimenti amministrativi¹⁹⁹ che coinvolgono le agenzie di regolazione²⁰⁰. Questa problematica rileva non solo per se stessa²⁰¹, ma anche perché, da un lato, i profili di

199 È significativo che E. Picozza (*Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-1994, pp. 321 e ss., spec. p. 328) giunga alla conclusione che “il concetto di procedimento amministrativo nell'azione esterna della CEE non è la forma legittimante la funzione pubblica ... [ma] modulo garantistico di tutela delle situazioni giuridiche soggettive e per consentire il controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia”. A una conclusione simile giunge pure G. Majone, *Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union*, in (K Nicolaidis – R. Howse, eds.) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford 2003, pp. 252 e ss., spec. pp. 265 e ss.. Sulla nozione di procedimento amministrativo nell'ordinamento dell'Unione Europea v. J. Schwarze, *European Administrative Law: Revised First Edition*, Londra, 2006, spec. pp. 1186 e ss..

200 Sulla tutela dell'individuo nei procedimenti amministrativi comunitari v. M. C. Baruffi, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Milano, 2001 (v. anche l'ampia bibliografia ivi richiamata); J. Schwarze, *European Administrative...*, op. cit., pp. 1137 e ss.; e P. Craig, *EU Administrative...*, op. cit., *passim*. Sulla tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi che coinvolgono le agenzie di regolazione v. E. Chiti, *Administrative proceedings involving European agencies*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 219 e D.E. Shipley, *Due process rights before EU agencies: the rights of defence*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2008, p. 2; vedi pure G. Greco, *Le agenzie comunitarie...*, op. cit..

201 Vedi C. Franchini, *I principi applicabili ai procedimenti amministrativi europei*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 4-2003, p. 1039, il quale osserva che il tradizionale orientamento che tendeva a considerare giuridicamente irrilevante l'attività prodromica all'atto conclusivo del procedimento (in quanto rispondente più a criteri di buona organizzazione che finalisticamente orientata alla protezione dei consociati di fronte all'azione discrezionale della pubblica amministrazione) è stata abbandonata. Del resto, come rilevato da H.P. Nehl (*Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, 1999, *passim*), il procedimento amministrativo rappresenta uno sviluppo essenziale del principio dello Stato di diritto. Nello stesso senso A. Weber, *Il diritto amministrativo procedimentale nell'ordinamento della Comunità Europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-1992, pp. 393 e ss., spec. p. 400.

illegittimità che possono inficiare un procedimento amministrativo si riverberano sul provvedimento conclusivo, che di conseguenza sarà censurabile di fronte alla giurisdizione sovranazionale²⁰²; dall'altro, ci consente di mettere in luce una serie di peculiarità dei procedimenti che si svolgono di fronte alle agenzie di regolazione (come ad esempio il ricorso gerarchico alla Commissione e i meccanismi para-giurisdizionali di soluzione delle controversie) indispensabili per affrontare in maniera compiuta il *punctum pruriens* del presente contributo.

È noto che le regole e i principi che informano la procedura amministrativa europea al rispetto delle posizioni soggettive degli interessati provengono da due fonti distinte: i Trattati e il diritto derivato (“*written law*”) da una parte, e il diritto pretorio dall'altra (“*judge made law*”) ²⁰³. Quanto al diritto primario e secondario, giova osservare che non esiste nell'ordinamento dell'Unione Europea un disciplina unitaria e organica del procedimento amministrativo²⁰⁴. Si rintracciano soltanto alcune disposizioni di rango primario e un vasto *corpus* di discipline di diritto secondario²⁰⁵. Per quanto riguarda le prime è opportuno distinguere le norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (d'ora in avanti CED) che definiscono i rapporti tra amministrazione e amministrati dalle norme dei Trattati che, a volte, rilevano soltanto indirettamente²⁰⁶. Vanno, quindi, richiamati in primo luogo gli articoli 41 (diritto ad una buona

202 J. Schwarze, *Judicial review of european administrative procedure*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 85, spec. pp. 97-98 laddove l'A. chiarisce in presenza di quali condizioni la violazione di un diritto procedurale può determinare l'annullamento dell'atto che conclude il procedimento. V. pure nota 199 per l'interessante lettura che del concetto di procedimento amministrativo da E. Picozza.

203 *Idem*, p. 86. Similmente A. Weber, *Il diritto amministrativo procedimentale* spec. pp. 395 e ss., individua tre fonti: diritto scritto, diritto consuetudinario (peraltro, privo di qualsiasi riscontro concreto) e diritto giudiziale.

204 Sulla necessità dell'introduzione di una disciplina generale dei vari procedimenti amministrativi v. C. Harlow, *Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot*, in *European Law Journal*, 1-1996, pp. 3 e ss.. G. Majone, *The Credibility Crisis...*, op. cit., p. 294, che ispira un confronto con l'Administrative Procedure Act (APA) statunitense [sul quale v. T. Zwart, *Independent Regulatory Agencies in the US*, in (T Zwart – L. Verhey, Eds.), *Agencies in European ...*, op. cit. p. 3].

205 S. Cassese, *La signoria comunitaria del diritto amministrativo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-2002, p. 301, sottolinea l'importanza del diritto derivato, che non può essere tralasciato a favore dello studio della giurisprudenza (come, invece, sembra suggerire M. C. Baruffi, *La tutela dei singoli...*, op. cit., pp. 14 e ss.).

206 C. Franchini, *I principi applicabili...*, op. cit., p. 2040.

amministrazione)²⁰⁷, 42 (diritto di accesso ai documenti)²⁰⁸, 43 (mediatore europeo)²⁰⁹ e 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale)²¹⁰. Per quanto, poi, riguarda il TFUE si devono menzionare l'art. 20, par. II, lett. *d*), che stabilisce il diritto di rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue dei Trattati²¹¹; l'art. 108, par. II, che, con particolare riferimento ai procedimenti sul controllo degli aiuti di Stato, stabilisce il diritto di essere ascoltati²¹²; l'art. 296, par. II, che sancisce l'obbligo di motivazione degli

207 L'art. 41 CED recita: “Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione. 2. Tale diritto comprende in particolare: il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio; il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale, . l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. 3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri. 4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua”.

208 L'art. 42 CED recita: “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”.

209 L'art. 43 CED recita: “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 sottoporre al mediatore dell'Unione casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali”.

210 L'art. 47 CED recita: “Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo. Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”. Come rilevato da A. Zito (*Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e nell'ordinamento interno*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2-2002, pp. 425 e ss., spec. p. 428), a ben vedere gli articoli che riguardano in modo specifico i rapporti tra amministrazione e amministrati sono gli artt. 41 e 47, avendo l'art. 42 una portata generale che travalica la dimensione amministrativistica e riguardando l'art. 43 una forma di controllo esterno sull'operato dell'amministrazione sovranazionale. Giova osservare che prima del Trattato di Lisbona (che com'è noto ha attribuito alla CED lo stesso valore giuridico dei Trattati, art. 6, TUE) le disposizioni richiamate, e in particolare l'art. 41, costituivano (come era accaduto per i principi amministrativi comuni agli Stati membri e le pertinenti disposizioni della Convenzione europea per i diritti dell'uomo e della libertà fondamentali prima della loro qualificazione come principi generali del diritto comunitario da parte dell'art. F, par. 2, del Trattato di Maastricht, v. L. B. Krogsgaard, *Fundamental Rights in the European Community After Maastricht*, in *Legal Issues of European Integration*, 1-1993, p. 108) niente più che una fonte di ispirazione per l'attività creatrice della Corte di giustizia (v. J. Schwarze, *Judicial review of european...*, op. cit., p. 88 e M. C. Baruffi, *La tutela dei singoli...*, op. cit., p. 14, spec. nota 41). Sul ruolo della CED nella giurisprudenza della Corte di giustizia, ci venga consentito di rinviare a F. Seatzu, *La Carta dei diritti fondamentali: un parametro di legittimità degli atti comunitari?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2007, pp. 377 e ss.; vedi pure L. Daniele, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*,

atti giuridici obbligatori²¹³; l'art. 298, in base al quale “*Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, gli organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace e indipendente*”; l'art. 339, che impone ai funzionari e agli agenti dell'Unione Europea di rispettare gli obblighi di riservatezza legati al segreto professionale²¹⁴. Secondo Franchini, inoltre, rileverebbero l'art. 19 TUE²¹⁵ e l'art. 263 TFUE²¹⁶, che “*attraverso il riferimento ad una nozione di diritto molto ampia, sanciscono il principio di legalità*”²¹⁷ (su cui torneremo *funditus*); gli art. 18 e 19 TFUE²¹⁸, che insieme ad altre simili disposizioni (e.g. l'art. 157 TFUE)²¹⁹,

2008, pp. 655 e ss.. Sui rapporti di compenetrazione tra la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e la Convenzione europea per i diritti dell'uomo v. A. Barbera, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ricognizione?*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2-2003, p. 13.

211 V. le “*Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*”, in *Gazzetta Ufficiale* n. C-303 del 14/12/2007, p. 1, laddove si precisa che il par. III dell'art. 41 riprende il diritto sancito all'art. 20, par. II, lett. d), e all'art. 25 TFUE.

212 V. F. Di Gianni, F. Di Majo, A. Rizzo, *Art. 88 TCE– Sul controllo della Commissione sugli aiuti concessi dagli Stati membri*, in L. Ferrari-Bravo - A. Rizzo (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, Milano, 2008, p. 413.

213 V. M. Franchi, *Art. 253 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit., pp. 1194-1195.

214 J. Schwarze, *Judicial review of european...*, op. cit., p. 87. V. L. Mazzarini, *Art. 287 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit., pp. 1287 e ss.. Si noti che, secondo la giurisprudenza comunitaria (v. C.G.C.E., sent. 7 novembre 1985, causa n. 145/83, *Adams c. Commissione*, in *Racc.*, 1985, p. 3539; T.P.G., sent. 18 settembre 1996, causa n. T-353/94, *Postabank c. Commissione*, in *Racc.*, 1996, p. II-921) l'obbligo di segretezza codificato dalla norma in esame costituisce un principio generale del diritto comunitario.

215 L'art. 19 TUE recita: “*La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati. [...]*”. La norma riecheggia l'art. 220 TCE, effettivamente richiamato dall'Autore (v. C. Franchini, *I principi applicabili...*, op. cit., p. 1041; ID., *European principles governing national administrative proceedings*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 183, spec. pp. 185 e ss.).

216 L'art. 263 recita “*La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sugli atti legislativi, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. [...]*”.

217 J. Schwarze, *Judicial review of european...*, op. cit., p. 87. V. pure R. Mastroianni, *Art. 220 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit., p. 1016.

218 L'art. 18 TFUE recita: “*Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. [...]*”. L'art. 19 TFUE recita: “*Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. [...]*”.

219 L'art. 157 TFUE recita: “*Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. [...]*”.

rappresenterebbero gli elementi fondativi del principio di uguaglianza (*infra*)²²⁰; l'art. 5, parr. III e IV, TUE che definisce i criteri di sussidiarietà e proporzionalità nell'azione dell'Unione Europea; l'art. 317, par. I, TFUE che stabilisce l'obbligo di una sana gestione delle risorse finanziarie; infine, l'art. 6 TUE che, oltre a richiamare la CED assegnandole lo stesso valore giuridico dei Trattati, al par. III ribadisce che i diritti fondamentali garantiti dalla CEDU e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione come principi generali²²¹. Per ciò che riguarda la tutela del privato cittadino nei procedimenti di fronte all'amministrazione europea, rileva in particolare il diritto ad un giusto procedimento inteso come diritto a che l'amministrazione proceda entro un tempo ragionevole all'acquisizione di tutti gli elementi necessari alla formazione del suo convincimento, anche attraverso l'audizione degli interessati, nel momento in cui si trova ad adottare una decisione che potrebbe incidere sulla loro sfera giuridica soggettiva²²².

Con specifico riferimento alla CEDU soltanto alcune disposizioni paiono avere una rilevanza diretta per la tutela dell'individuo interessato dall'azione dell'amministrazione pubblica²²³. Così, brevemente, ci corre l'obbligo di osservare che il rispetto di alcune

220 J. Schwarze, *Judicial review of european...*, op. cit., p. 87. V. pure C. Sanna, *Art. 12 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit., p. 232; ID., *Art. 13 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit., p. 237. Va richiamato anche l'art. 9 TUE, che stabilisce: "L'Unione rispetta, in tutte le sue attività, il principio dell'uguaglianza dei suoi cittadini, che beneficiano di uguale attenzione da parte delle sue istituzioni".

221 C. Franchini, *I principi applicabili...*, op. cit., pp. 1041-42.

222 Come avremo modo di vedere nel dettaglio più avanti, il diritto a un giusto procedimento amministrativo implica in primo luogo il rispetto dei diritti di difesa dei singoli, v. T.P.G., sent. 12 dicembre 2006, causa n. T-228/02, *Organisation del Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, 2006, p. II-4665, punto 91, laddove si legge "Il rispetto dei diritti di difesa in qualsiasi procedimento che possa sfociare in un atto per atto lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto che deve essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento". Più in generale sull'applicazione giurisprudenziale del diritto ad un equo procedimento amministrativo nel contesto ordinamentale dell'Unione europea v. C.G.C.E., sent. 8 luglio 1999, causa n. C-199/92, *Hüls AG c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. I-04287, punto 150; C.G.C.E., sent. 8 luglio 1999, causa n. C-235/92 P, *Montecatini SpA c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. I-04539, punto 176. Inoltre si consideri che una serie di controversie aventi ad oggetto la violazione del principio del giusto procedimento sono tuttora pendenti di fronte al Tribunale di primo grado, v. ad es. il ricorso nella causa T-37/03, *Open Mobile Alliance c. OHIM*, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 83 del 05/04/2003, p. 24 e il ricorso nella causa T-321/07, *Lufthansa AirPlus Servicekarten c. OHIM - Applus Servicios Tecnológicos*, in *Gazzetta Ufficiale* n. C-269 del 10/11/2007, p. 50, per citare quelli che coinvolgono le agenzie di regolazione.

223 Sulla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali, nonché sulla giurisprudenza della Corte e della Commissione, v. S. Bartoli – B. Conforti – G. Raimondi, *Commentario alla convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova 2001; e G. Cohen Jonathan, *La Convention européenne de droits de l'homme*, Parigi 1989.

delle garanzie formali indicate dall'art. 6²²⁴, facente riferimento al diritto di ottenere un giusto processo, si impone non soltanto ai procedimenti che si svolgono di fronte agli organi giurisdizionali dell'Unione ma anche in quelli amministrativi e, in particolare, nei procedimenti in materia di concorrenza laddove la Commissione europea per un verso è giudice (in quanto procede all'istruzione della causa e all'adozione della decisione finale) e per altro verso, quale organo incaricato della vigilanza sulle imprese, è portatrice di un interesse autonomo (similmente a quanto accade nei procedimenti che si svolgono di fronte alla commissioni di ricorso delle agenzie di regolazione)²²⁵. Rileva,

224 L'art. 6 CEDU recita “1. 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 deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. Ogni accusato ha segnatamente diritto a: a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in un modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie per preparare la sua difesa; c) difendersi da sé o avere l'assistenza di un difensore di propria scelta e, se non ha i mezzi per ricompensare un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio quando lo esigano gli interessi della giustizia; d) interrogare o far interrogare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'interrogazione dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nell'udienza”.

225 Sul punto v. M.C. Baruffi, *La tutela...*, op. cit., p. 31 e la dottrina ivi richiamata. Si ricorda a questo proposito che inizialmente, sulla scorta della giurisprudenza di Strasburgo (v. Corte E.D.Uo, sent. 16 luglio 1971, ricorso n. 2614/65, *Ringeisen c. Austria*, Serie A-12, punti 95 e ss.; e Corte sent. 28 giugno 1978, ricorso n. 6232/73, *König c. Germania*, Serie A-27, punti 95 e ss.), la Corte di giustizia ha escluso che l'art. 6 CEDU si applicasse ai procedimenti comunitari in materia di concorrenza, non potendo la Commissione considerarsi un *Tribunale* ai sensi della disposizione convenzionale (v. C.G.C.E., sent. 29 ottobre 1980, cause riunite nn. 209-215 e 218/78, *Van Landewyck e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1980, p. 3125, punti 79-81; e C.G.C.E., sent. 7 giugno 1983, cause riunite nn. 100-103/80, *SA Musique Diffusion française e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1980, p. 1825, punto 7). In un secondo momento e sulla base di una interpretazione più elastica della disposizione da parte della Corte europea per i diritti dell'uomo (v. Corte E.D.Uo., sent. 21 febbraio 1984, ricorso n. 8544/79, Serie A n. 73, punti 46 e ss.; e Corte E.D.Uo., sent. 25 agosto 1987, ricorso n. 99112/82, *Lutz c. Germania*, Serie A n. 123-A, punti 50 e ss.) la Corte di giustizia ha affermato che “il principio della presunzione di innocenza, quale risulta in particolare dall'art. 6, n. 2, della CEDU, fa parte dei diritti fondamentali che, secondo la giurisprudenza costante della Corte, [...] sono oggetto di tutela nell'ordinamento giuridico comunitario. Occorre ammettere altresì che, considerata la natura delle infrazioni di cui trattasi nonché la natura e il grado di severità delle sanzioni che vi sono connesse, il principio della presunzione di innocenza si applica alle procedure relative a violazioni delle norme sulla concorrenza applicabili alle imprese che possono sfociare nella pronuncia di multe o ammende” (C.G.C.E., sent. 8 luglio 1999, causa n. C-235/92 P, *Montecatini s.p.a. c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. 4539, punti 175-176; e C.G.C.E., sent. 8 luglio 1999, causa n. C-199/92 P, *Hüls c. Commissione*, in *Racc.* 1999, p. I-4287, punto 150). V. anche C. Focarelli, *Equo processo e Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Contributo alla*

inoltre, l'art. 8²²⁶ che, nel tutelare l'integrità del domicilio e della corrispondenza, costituisce un limite ai poteri istruttori e/o ispettivi dell'amministrazione procedente²²⁷; l'art.13²²⁸, che garantisce il diritto ad un ricorso effettivo contro gli atti della pubblica autorità che ledano i diritti fondamentali della persona; e l'art. 14²²⁹, che stabilisce il divieto di discriminazione.

Quanto alla normativa derivata, come già anticipato, esiste una vasta scelta di sistemi regolamentari a carattere settoriale che definiscono altrettanti procedimenti amministrativi e contengono specifiche disposizioni a tutela degli interessati²³⁰. L'analisi

determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione, Padova, 2001, pp. 279 e ss..

226 L'art. 8 CEDU recita “1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

227 Sul punto v. Corte E.D.Uo., sent. 18 dicembre 1987, ricorso n. 10461/83, *Chappell c. Regno Unito*, Serie A152-A, spec. punto 51, laddove la Corte europea per i diritti dell'uomo dichiara di non trovare ragioni per distinguere un domicilio privato da un locale commerciale per quanto concerne la tutela apprestata dall'art. 8 CEDU; nello stesso senso Corte E.D.Uo., sent. 16 dicembre 1992, ricorso n. 13710/88, *Niemietz c. Germania*, Serie A251-B spec. punto 57. V. in senso contrario C.G.C.E., sent. 21 settembre 1989, causa riunite nn. 46/87 e 227/88, *Hoechst A.G. c. Commissione*, in *Racc.*, 1989, p. 2859, punto 18, laddove la Corte di giustizia afferma che l'art. 8 CEDU “mira a tutelare la sfera di esplicazione della libertà personale dell'uomo e non può quindi essere esteso ai locali commerciali”; v. pure C.G.C.E., sent. 17 ottobre 1989, cause riunite nn. 97/87, 98/87 e 99/87, *Dow Chemical Ibérica e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1989, p. 3165, spec. punto 15. Più di recente, nel valutare la compatibilità con l'art. 8 CEDU della normativa polacca in tema di interruzione volontaria della gravidanza la Corte europea per i diritti dell'uomo ha affermato che “il concetto di legalità e di norma di legge in una società democratica impongono che le decisioni riguardanti i diritti umani fondamentali, in alcuni casi, siano soggette a qualche forma di procedura davanti ad un competente organo indipendente per riesaminare le ragioni delle decisioni e le prove pertinenti. [...]. Nell'accertare se questa condizione è stata soddisfatta, una completa prospettiva deve essere presa attraverso le procedure applicabili [...]. In circostanze come quelle in esame in questo caso una procedura dovrebbe garantire ad una donna incinta almeno la possibilità di essere sentita personalmente facendo sì che i suoi punti di vista vengano tenuti in considerazione. L'organo competente dovrebbe pubblicare anche per iscritto i motivi della sua decisione” (Corte E.D.Uo., sent. 20 marzo 2007, ricorso n. 5410/03, *Tysiac c. Polonia*, in *Reports of Judgments and Decisions*, 2007-I, punto 117). Si noti che la pronuncia sottende l'importante principio secondo il quale le garanzie di *fairness*, proprie del giusto procedimento, possono costituire un'assicurazione esterna ad un'effettiva tutela nei procedimenti che incidono sul diritto alla vita privata e familiare (D. Bevilacqua, *Tutela dei diritti umani e giusto procedimento: le garanzie dei principi generali nati dalla composizione di più ordinamenti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2007, p. 945).

228 L'art. 13 CEDU recita: “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone agenti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”.

229 L'art. 14 CEDU recita “Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione”.

230 Sottolinea A. Weber, *Il diritto amministrativo procedimentale ...*, op. cit., p. 396, che il diritto

dei diritti procedurali degli interessati dall'azione delle agenzie europee di regolazione con o senza compiti di amministrazione attiva sarà svolta nei paragrafi che seguono. Per adesso e ai fini del presente punto di indagine si segnala, per esemplificare, che l'art. 75 del Reg. (CE) n. 207/2009 sul marchio comunitario stabilisce che le decisioni dell'OHIM devono essere motivate e devono fondarsi esclusivamente sugli elementi in merito ai quali le parti hanno potuto presentare le proprie deduzioni; l'art. 34 del Reg. (CE) n. 2100/94 concernente la privativa comunitaria per i ritrovati vegetali (versione consolidata), poi, prevede che le parti della procedura dinanzi all'Ufficio per le varietà vegetali hanno il diritto di compiere tutti gli atti scritti e orali in una delle lingue ufficiali dell'Unione europea con traduzione e, in caso di audizione, interpretazione simultanea almeno in ciascuna delle altre lingue ufficiali dell'Unione europea scelta da qualsiasi altra parte.

1.1. *Segue.* La mancanza di una disciplina generale e, allo stesso tempo, il ricorso a normative estremamente dettagliate, che talora si occupano anche di aspetti minuti del procedimento (v. l'esempio portato poco sopra), hanno favorito l'elaborazione e l'applicazione giurisprudenziale di principi e di criteri di svolgimento dell'azione amministrativa di natura trasversale²³¹. L'attività di rilevazione e sintesi condotta dalla Corte di giustizia sotto l'ispirazione delle tradizioni costituzionali e amministrativistiche degli Stati membri, delle pertinenti disposizioni della CEDU e della giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, non solo ha riempito di contenuto le vuote enunciazioni contenute nei Trattati e nei cataloghi sovranazionali dei diritti fondamentali ma ha condotto, altresì, alla definizione di una serie di principi generali²³²

procedimentale amministrativo europeo rimane “*per punti*” e non costituisce una “*rete fitta*”. L'A. rileva che le uniche regolamentazioni a carattere trasversale, non circoscritte ad singolo settore, sono il Regolamento (CEE) n. 1/58 del Consiglio del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 6/10/1958, p. 385, e il Regolamento (CEE, Euratom) n. 1182/71 del Consiglio del 3 giugno 1971, che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 124 del 08/06/1971, p. 1. A questi ci sembra corretto aggiungere il Reg. (CE) n. 1049/2001, cit., sull'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, applicabile, si ricorda, anche alle agenzie europee di regolazione.

²³¹ C. Franchini, *I principi applicabili...*, op. cit., pp. 1045-1046; ID., *European principles governing...*, op. cit. p. 188.

²³² Sulla nozione di principio generale ci venga consentito di rinviare a T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford, 1999.

del diritto amministrativo europeo, sostanziale e procedurale²³³.

Sotto il profilo della collocazione di tali principi nel sistema delle fonti dell'ordinamento dell'Unione europea²³⁴ vale la pena di osservare incidentalmente che essi fungono da parametro di legittimità per gli atti delle istituzioni che possono essere annullati per contrasto con uno dei suddetti principi. Inoltre, i principi generali operano indirettamente come parametro di legittimità degli atti o delle condotte degli Stati membri adottati in esecuzione di una norma dei Trattati fondativi o di un atto delle istituzioni che ne autorizza o ne richiede l'adozione. In questo caso i principi svolgono una funzione ermeneutica. Poiché le norme di diritto derivato (come quelle di diritto originario) devono essere interpretate in conformità ai principi generali, un atto di uno Stato membro con non fosse con questi compatibile sarebbe per conseguenza in contrasto con la norma comunitaria che li ha autorizzati o prescritti e dovrebbe essere disapplicato.

Analizzeremo, ora, senza pretesa di completezza²³⁵, questi principi avendo cura di soffermarci su quelli che informano la tutela degli interessati nel procedimento amministrativo²³⁶.

Tra i principi di portata più generale in quanto comuni ai procedimenti normativi e a quelli amministrativi, va richiamato innanzitutto il principio di legalità che, per un

233 V. J. Schwarze, *The Procedural Guarantees in the Recent Case-Law of the European Court of Justice*, in Curtin – Heukels (a cura di), *Institutional Dynamics of European Integration, Liber amicorum Henry G. Schermers*, 1994, II, pp. 494 e ss..

234 L. Daniele (*Diritto...*, op. cit., pp. 122 e ss.) distingue i principi generali del diritto comunitario dai principi generali del diritto comuni agli Stati membri. I primi trovano espressione in alcune norme dei Trattati istitutivi che, per tale motivo, hanno carattere imperativo e inderogabile (ad. es. il principio di non discriminazione). I secondi emergono da un'esame comparativo degli ordinamenti degli Stati membri e vengono utilizzati soprattutto quando si tratta di verificare la legittimità della condotta delle istituzioni o degli Stati membri in relazione alla posizione dei singoli (ad. es. il principio della certezza del diritto). Considerata questa partizione, avremo modo di vedere che i principi generali più rilevanti in tema di azione amministrativa sono quelli tratti dagli ordinamenti degli Stati membri.

235 Per soddisfare tale esigenza rinviamo a H.P. Nehl, *Principles of Administrative...*, op. cit..

236 G. Della Cananea [*I procedimenti amministrativi della Comunità europea*, in M.P. Chiti e G. Greco (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, Milano, 2007, pp. 226 e ss.] distingue tra principi generali comuni ai procedimenti normativi e amministrativi e principi propri dei soli procedimenti amministrativi. In particolare, rientrerebbero tra i primi i principi di legalità, della certezza del diritto, del legittimo affidamento, di proporzionalità, di sussidiarietà e di rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo. Mentre apparterebbero ai secondi i principi di buona amministrazione, del contraddittorio, del giusto procedimento e dell'accesso ai documenti. D'altra parte, osserva C. Franchini (*I principi applicabili...*, op. cit., p. 1043) che questa distinzione non rispecchia completamente la realtà, rispondendo più che altro a un'esigenza di sistemazione giuridica.

verso, sancisce l'obbligo di conformità dell'azione amministrativa all'ordinamento dell'Unione europea²³⁷, per altro, costituisce la fonte di una serie di principi ulteriori da esso derivati²³⁸. Tra questi, essenzialmente, il principio della certezza del diritto²³⁹ e della tutela del legittimo affidamento²⁴⁰ dai quali poi ha preso forma il divieto di efficacia retroattiva delle decisioni amministrative²⁴¹. Vanno inoltre citati il principio di proporzionalità²⁴² e quello di uguaglianza²⁴³ che rappresentano i principi generali più importanti nella prassi, per ciò che concerne l'azione amministrativa²⁴⁴. Sul piano

237 C.G.C.E., sent. *Parti ecologiste "Les Verts"*, cit., spec. punto 23.

238 V. A. Weber, *Il diritto amministrativo procedimentale...*, op. cit., p. 401, il quale afferma che il principio di legalità può essere considerato come un "*principe des principes*". In generale sul principio di legalità nel contesto dell'azione amministrativa v. A. Massera, *I principi generali*, in M.P. Chiti e G. Greco (a cura di) *Trattato di diritto...*, op. cit., *Parte generale*, pp. 431 e ss.. Per rendersi conto di come in concreto dal principio di legalità dell'azione amministrativa promanino come raggi tutta una serie di principi ulteriori v. C.G.C.E., sent. 28 giugno 2005, cause riunite nn. C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02-P, *Dansk Rørindustri e al c. Commissione*, in *Racc.*, 2005, p. I-5425. Nel settore della proprietà intellettuale, che coincide con l'ambito d'azione dell'OHIM, il principio di legalità si concretizza spesso nel precetto secondo cui "*nessuno può far valere, a proprio vantaggio, un illecito commesso a favore di altri*": v. ad es. T.P.G., sent. 27 febbraio 2002, causa n. T-106/00, *Streamserve Inc. c. OHIM*, in *Racc.* 2002, p. II-723, spec. punto 67 e T.P.G., 2 luglio 2002, causa n. T-323/00, in *SAT.1 SatellitenFernsehen GmbH c. OHIM*, in *Racc.* 2002, p. II-2839, spec. punto 61.

239 Inteso come garanzia di certezza e conoscibilità del quadro giuridico d'azione dei consociati: T.P.G., sent. 13 settembre 2010, causa n. T-135/08, *Schniga GmbH c. CPVO*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, spec. punto 65. V. anche da ultima in tema di definitività delle decisioni amministrative C.G.C.E., sent. 12 febbraio 2008, causa n. C-2/06, *Willy Kempter KG e Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, in *Racc.* 2008, p. I-411, spec. punti 37 e 59.

240 Riconosciuto già nel caso *Luhrs* (C.G.C.E., sent. 1 febbraio 1978, causa n. 78/77, *Luhrs*, in *Racc.*, 1978, p. 169), è inteso quale garanzia di tutela di situazioni giuridiche consolidate, in particolare laddove l'azione dell'amministrazione sovranazionale abbia generato un ragionevole affidamento negli interessati. In tema di tutela del marchio v. da ultima C.G.C.E., sent. 27 gennaio 2011, causa n. C-168/09, *Flos SpA c. Semeraro Casa e Famiglia SpA*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punti 45-64. V. anche C.G.C.E., sent. 11 giugno 2009, causa n. C-542/07 P, *Imagination Technologies Ltd c. OHIM*, in *Racc.*, 2009, p. I-4937, spec. punti 55-56.

241 V. C.G.C.E., sent. 30 novembre 1983, causa n. 235/82, *Ferriere San Carlo SpA c. Commissione*, in *Racc.*, 1983, p. 3949; C.G.C.E., sent. 10 luglio 1986, causa n. 270/84, *Licata c. Comitato economico sociale*, in *Racc.* 1986, p. 2305. V. J. Schwarze, *European Administrative...*, op. cit., pp. 1072 e ss;

242 Con riferimento ai provvedimenti amministrativi che incidono negativamente sulla sfera giuridica dei consociati, il principio di proporzionalità impone che il sacrificio della posizione giuridica soggettiva dell'interessato sia quello strettamente necessario a consentire la realizzazione dell'obiettivo concreto dell'azione amministrativa, v. T.P.G., sent. 14 dicembre 2005, T-210/01, *General Electric Company c. Commissione*, in *Racc.*, 2005, p. II-5575, spec. punti 724-726. Nello specifico contesto del procedimento di registrazione del marchio comunitario v. T.P.G., sent. 17 settembre 2008, causa T-218/06, *Neurim Pharmaceuticals (1991) Ltd c. OHIM*, in *Racc.*, 2008, p. II-2275, spec. punti 46 e ss..

243 E. Picozza, *Il regime giuridico del procedimento...*, op. cit., p. 342, rileva che, parimenti a quanto avvenuto nel nostro ordinamento, il principio generale di uguaglianza è stato sviluppato dalla Corte di giustizia in due direzioni: come principio di ragionevolezza delle decisioni e come principio di parità di trattamento (v. di recente T.F.P., sent. 11 settembre 2008, causa F-127/07, *Juana Maria Coto Moreno c. Commissione*, in *Gazzetta Ufficiale* n. C-285 del 08/11/2008, p. 54, spec. punti 44 e ss.).

244 A. Weber, *Il diritto amministrativo procedimentale...*, op. cit., p. 404-405.

propriamente amministrativo procedimentale si osserva per primo il principio di buona amministrazione, in origine estraneo alla disciplina dei procedimenti di fronte all'amministrazione sovranazionale, poi venuto in rilievo nel contesto di una serie di controversie in materia di concorrenza e aiuti di Stato a partire dagli anni '80²⁴⁵. Si tratta in particolare di casi in cui gli atti pregiudizievoli della Commissione, non potendo essere contestati sotto il profilo sostanziale, sono stati impugnati di fronte alla Corte di giustizia per il mancato rispetto di alcuni parametri procedurali²⁴⁶. Inizialmente, però, il principio di buona amministrazione non sembra generare diritti in capo ai singoli ma diviene piuttosto fonte di una serie di comportamenti amministrativi corretti o opportuni (forse *best practices*)²⁴⁷ che rispondono alle esigenze di un'amministrazione sana e efficiente²⁴⁸. In seguito si giunge alla giuridificazione delle regole di condotta interne, tutte ispirate alla sana amministrazione, sulla base del ragionamento che se queste sono costitutive di obblighi in capo all'amministrazione precedente allora devono corrispondere specularmente a diritti azionabili da parte dei destinatari dell'azione amministrativa²⁴⁹. Nello stesso periodo si evidenzia l'autonomia giuridica del principio di buona amministrazione rispetto ad altri principi assorbenti, come ad esempio il principio di legalità²⁵⁰. Da questo momento il principio di buona amministrazione viene

245 A. Serio, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, p. 237. In precedenza la Corte di giustizia si era orientata nel senso di vincolare l'amministrazione comunitaria al solo rispetto degli obblighi e diritti esplicitamente riconosciuti dai Trattati o dal diritto derivato. Cionondimeno, in alcune pronunce la Corte lussemburghese aveva richiamato la Commissione al rispetto delle cc.dd. “buone pratiche amministrative”, sollecitandola ad informare la propria azione “nell'interesse delle buona e sana amministrazione”(v. C.G.C.E., sent. 11 dicembre 1973, causa n. 120/73, *Fratelli Lorenz GmbH c. Repubblica Federale Tedesca*, in *Racc.*, 1973, p. 1471; C.G.C.E., sent. 19 ottobre 1983, causa n. 179/82, *Lucchini Siderurgica*, in *Racc.* 1983, p. 3083).

246 V. ad es. C.G.C.E., sent. 8 novembre 1983, cause riunite nn. 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 108 e 110/82, *NV IAZ, International Belgium e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1983, p. 3379; C.G.C.E., sent. 15 marzo 1984, causa n.64/82, *Tradax Graanhandel Bv c. Commissione*, in *Racc.*, 1984, p. 1359; C.G.C.E., sent. 10 luglio 1986, causa n. 46/85, *Manchester Steel LTD c. Commissione*, in *Racc.*, 1986, p. 2351.

247 H.P. Nehl, *Principles of Administrative...*, op. cit., p. 49, parla di *soft law*.

248 A. Serio, *Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 239. V. C.G.C.E., sent. *Tradax*, cit., e sent. *Lorenz GmbH*, cit.

249 V. T.P.G., sent. 27 febbraio 1992, causa riunite n. T-79, 84, 85, 86, 91, 92, 94, 96, 98, 102, 104/89, *BASF AG e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1992, p. II-315; T.P.G., sent. 17 dicembre 1991, causa n. T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV c. Commissione*, in *Racc.*, 1991, p. II-1711.

250 V. T.P.G., sent. 18 settembre 1995, causa T-167/94, *Detlef Nölle c. Consiglio*, in *Racc.*, 1995, p. II-2589, che statuisce l'obbligo di risarcimento del danno per la violazione del principio di buona amministrazione declinato nella componente del dovere di sollecitudine. V. pure C.G.C.E., sent. 31 marzo 1992, causa n. C-255/90 P, *Burban c. Parlamento europeo*, in *Racc.* 1992, p. I-2253; T.P.G., sent. 9 luglio 1999, causa n. T-231/97, *New Europe Consulting e Michael P. Brown c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p.

invocato e riconosciuto alle persone fisiche e giuridiche congiuntamente a specifici obblighi e diritti e associato a altri principi derivati²⁵¹. Da esso promanano in particolare l'obbligo di motivazione, il diritto di essere ascoltati, il diritto di accesso ai documenti del procedimento, il dovere di diligenza e imparzialità e il rispetto di un termine ragionevole nella conclusione del procedimento²⁵². Tutte posizioni giuridiche soggettive codificate, oggi, nella CED sotto l'alveo del diritto ad una buona amministrazione²⁵³.

Parzialmente sovrapposto al principio di buona amministrazione è il principio del contraddittorio procedimentale che, in maniera non dissimile da quello processuale, rientra nella più generale diritto di azione e difesa, e consente all'interessato di esercitare pienamente la qualità di parte del procedimento²⁵⁴. Secondo la posizione ormai

II-2403.

251 A. Serio, *Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 243. Ma vedi F. Trimarchi Banfi, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. Chiti e G. Greco (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, Milano, 2007, p. 49, secondo il quale il principio di buona amministrazione non viene invocato quale autonomo fondamento delle pretese fatte valere ma come rafforzamento e conferma di posizioni giuridiche che trovano fondamento in norme espresse o in altri principi generali riconosciuti dai giudici sovranazionali; ciò che, peraltro, segnerebbe una differenza con il diritto ad una buona amministrazione.

252 Questo riconoscimento avviene prima e con maggior forza nei casi in cui l'amministrazione procedente gode di un potere discrezionale, laddove maggiore è l'esigenza del rispetto delle garanzie procedurali (v. sent. *Detlef Noelle*, cit., spec. punto 70, e più di recente T.P.G., sent. 9 settembre 2010, causa n. 74/08, *Now Pharm AG c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta, spec. punto 87 e T.P.G., sent. 17 marzo 2005, causa n. T-285/03, *Agraz e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 2005, p. II-285, spec. punto 49), poi anche in quelle ipotesi in cui l'amministrazione procedente è assoggettata a vincoli stringenti (v. T.P.G., sent. 30 gennaio 2002, causa n. T-54/99, *Max-Mobil Telecommunication Service c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-313, spec. punti 56 e ss.).

253 Come precisato nelle *Spiegazioni relative alla Carta...*, cit., le posizioni soggettive codificate nei primi due paragrafi dell'art. 41 CED “*derivano dalla giurisprudenza*”. V. C.G.C.E., sent. 15 ottobre 1987, causa 222/86, *Heylens*, in *Racc.*, 1987, p. 4097, punto 15; C.G.C.E., sent. 18 ottobre 1989, causa 374/87, *Orkem*, in *Racc.*, 1989, p. 3283; C.G.C.E., sent. 21 novembre 1991, causa C-269/90, *TU München c. Hauptzollamt München-Mitte*, in *Racc.* 1991, p. I-5469; T.P.G., sent. 6 dicembre 1994, causa T-450/93, *Lisrestal*, in *Racc.*, 1994, p. II-1177; T.P.G., sent. *Nölle*, cit., R. Bifulco (*Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. Bifulco – M. Cartabia – A. Celotto, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, p. 285) osserva che l'art. 41 CED, soprattutto attraverso i suoi primi due paragrafi, potrebbe rappresentare un punto di svolta nel serrato dibattito sull'opportunità di una codificazione dei principi generali del diritto amministrativo elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Per altro verso si evidenzia che L. R. Perfetti (*Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Rivista di diritto italiano pubblico comunitario*, 2010, pp. 789 e ss., spec. 793) diversamente da Trimarchi Banfi (v. nota 251) individua nella diversa latitudine delle posizioni giuridiche soggettive derivate la differenza tra principio di buona amministrazione e diritto ad una buona amministrazione. Rileva l'A. che mentre il diritto ad essere sentiti come codificato si riferisce a procedimenti individuali che possono recare un pregiudizio, la posizione derivata dall'affermazione giurisprudenziale del principio riguarda anche casi di provvedimenti ampliativi.

254 E. Picozza, *Il regime giuridico del procedimento...*, op. cit., p. 346. V. l'interessante contributo alla concretizzazione del principio dato dalla dottrina francese, e in particolare di O. Due, *Le respect des droits de la défense dans le droit administratif communautaire*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1987, p.

consolidata della giurisprudenza comunitaria il principio del contraddittorio (“*che costituisce un principio fondamentale dell'ordinamento dell'Unione*”) rientra tra i diritti di difesa e il rispetto di questi ultimi in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che può sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale di diritto e deve essere garantito anche in mancanza di una normativa specifica²⁵⁵. Il principio del contraddittorio o del rispetto dei diritti di difesa si sostanzia fondamentalmente nel diritto di prendere visione degli atti del procedimento e dei documenti a carico e a scarico²⁵⁶, e nel diritto di esporre le proprie osservazioni di fronte all'organo procedente²⁵⁷. Al principio in esame certa dottrina riconnette poi il diritto a non testimoniare contro se stessi, alla tutela del segreto professionale, all'assistenza del difensore, alla riservatezza della corrispondenza e, infine, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi. A ben vedere, come osservato acutamente da altra parte della dottrina²⁵⁸, la concreta modulazione del principio riposa sulle caratteristiche dei singoli procedimenti o dei settori di riferimento. Così, ad esempio, il principio del contraddittorio si presenterà nella sua massima latitudine nei procedimenti aventi ad oggetto l'accertamento di illeciti e che si concludono con l'irrogazione di sanzioni (ad es. in materia di concorrenza e aiuti di Stato).

Da ultimo²⁵⁹ va considerato il principio del giusto procedimento amministrativo che sembra costituire una *summa* di tutte le posizioni giuridiche soggettive di natura

383; e L. Goffin, *La jurisprudence de la Cour de justice sur les droits de la défense*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1980, p. 127.

255 V. T.P.G., sent. 1° luglio 2010, causa n. T-53/08, *Italia c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta, spec. punto 114. Vedi anche, T.P.G., sent. 1° luglio 2010, causa n. T-63/08, *Cementir Italia Srl c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta, spec. punto 189; T.P.G., sent. 1° luglio 2010, causa n. T-64/08, *Nuova Terni Industrie Chimiche SpA c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta, spec. punto 189; T.P.G., sent. 30 novembre 2009, cause riunite nn. T-427/04 e T-17/05, *France c. Commissione*, in *Racc.*, 2009, p. II-4315, spec. punto 136, laddove sono richiamati anche alcuni precedenti. V. inoltre C.G.C.E., sent. 10 luglio 2008, causa n. C-413/06, *Bertelsmann AG e Sony Corporation of America c. Impala*, in *Racc.*, 2008, p. I-4951, spec. punto 61, laddove si richiama anche la giurisprudenza più risalente sul principio del rispetto dei diritti di difesa.

256 V. da ultima C.G.C.E., sent. 1° luglio 2010, C-407/08 P, *Knauf Gips KG c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta, spec. punto 22.

257 V. da ultimo T.P.G., sent. *Italia c. Commissione*, cit., punto 115.

258 V. E. Picozza, *Il regime giuridico del procedimento...*, op. cit., p. 346.

259 Non ci occuperemo dell'accesso ai documenti quale principio generale del diritto procedimentale europeo e dell'ordinamento dell'Unione in quanto concordiamo con l'opinione di M. Broberg (*Access to Documents: A General Principle of Community Law*, in *European Law Review* 2002, p. 194) che, nell'utilizzare la definizione di principio generale elaborata da Tridimas, conclude per la sua esclusione dal novero dei principi generali del diritto dell'Unione Europea.

procedimentale fin ora indicate. A onor del vero bisogna precisare che la giurisprudenza comunitaria non si è mai espressa per l'esistenza di un principio generale di *fairness* nel procedimento amministrativo europeo, ma si è piuttosto concentrata sulle sue singole manifestazioni specifiche²⁶⁰ che la dottrina (nel tentativo di portare avanti un'opera di sistematizzazione secondo un metodo deduttivo) ha poi ricondotto al più ampio concetto di equo e leale procedimento²⁶¹. Soprattutto su sollecitazione delle argomentazioni e richieste delle parti i giudici di Lussemburgo si sono riferiti al *giusto procedimento* come modello di procedimento nel quale devono essere garantite alcune posizioni giuridiche soggettive a tutela degli interessati²⁶²; si tratta di quegli stessi diritti che abbiamo visto promanare dai principi di carattere generale esplicitamente riconosciuti come operanti nel contesto dell'ordinamento comunitario (*i.e.* principio di buona amministrazione e del rispetto dei diritti di difesa)²⁶³.

La sovrapposizione tra i principi per ultimo richiamati e la coincidenza degli specifici diritti procedurali e sostanziali da essi derivati testimonia in modo emblematico come questo genere di partizioni o classificazioni risponde più che altro a un'esigenza di sistemazione giuridica. È opportuno, quindi, concentrarsi ora sulle principali garanzie spettanti agli interessati nel procedimento amministrativo per capire

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 345.

²⁶¹ V. D. Bevilacqua, *Tutela dei diritti umani e giusto procedimento...*, op. cit., p. 953, spec. nota 38, laddove viene richiamata parte della dottrina (a noi già nota, M.P. Chiti, Schwarze, Della Cananea) che ha intrapreso questa iniziativa meritoria. L'A., inoltre, richiama la pronuncia della Corte di giustizia sul caso *Transocean Marine Paint Association* (C.G.C.E., sent. 23 ottobre 1974, causa n. 17/74, *Transocean Marine Paint Association c. Commissione*, in *Racc.*, 1974, p. 1063, spec. punto 15) quale *leading case*, ma in esso non troviamo nessun riferimento al principio generale del *due process* quanto piuttosto una prima chiara affermazione del diritto degli interessati a essere sentiti e presentare le proprie osservazioni tempestivamente nel contesto di un procedimento che potrebbe sfociare in un atto pregiudizievole per i loro interessi.

²⁶² V. ad es. T.P.G., sent. 11 marzo 1999, causa n. T-141/94, *Thyssen Stahl AG c. Commissione*, in *Racc.* 1999, p. II-347, spec. punti 91 e ss.; e T.P.G., 20 marzo 2002, causa T-21/99, *Dansk Rørindustri c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, II-1681, spec. punto 155, laddove si richiama la giurisprudenza sull'applicabilità dell'art. 6 CEDU ai procedimenti di fronte alla Commissione europea. Per ciò che riguarda il procedimento relativo alla registrazione del marchio comunitario v. il ricorso proposto il 6 luglio 2010, causa n. T-293/2010, *Seven Towns Ltd c. OHIM*, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 260 del 25.09.2010, p. 16, laddove la ricorrente lamenta la violazione del diritto ad un equo procedimento in dipendenza del fatto che la commissione di ricorso avrebbe fondato la sua decisione su un argomento completamente nuovo, senza avere invitato la ricorrente a presentare le sue osservazioni al riguardo.

²⁶³ V. A. Weber, *Il diritto amministrativo procedimentale...*, op. cit., p. 409. V. anche E. Picozza, *Il regime giuridico del procedimento...*, op. cit., p. 346, che indica quali specifici applicativi del principio in esame il diritto a un procedimento leale, il diritto alla previa contestazione degli addebiti e il diritto alla difesa nel procedimento.

come questi principi e diritti si atteggiavano in concreto.

2. Ci sembra corretto prendere le mosse dai diritti codificati all'art. 41 CED per individuare le loro caratteristiche salienti e l'ambito materiale e soggettivo della loro applicazione, come sviluppati nella giurisprudenza europea.

Per primo viene quindi in rilievo il diritto dell'interessato a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo diligente, equo²⁶⁴ e imparziale. In concreto questo significa che l'autorità procedente ha l'obbligo di esaminare e valutare con accuratezza e sollecitudine tutte le circostanze rilevanti del caso sottoposto alla sua attenzione, in quanto l'esame degli elementi di fatto e di diritto disponibili al momento dell'adozione della decisione è presupposto indispensabile perché questa sia effettivamente imparziale²⁶⁵. Nel caso, poi, ci si trovi nel contesto di un procedimento di riesame interno il dovere di imparzialità impone all'autorità amministrativa di non avere pregiudizi nello svolgimento dell'attività di controllo e verifica²⁶⁶, ma non anche l'obbligo di rinviare il caso ad un'altra autorità o ad un organo di tale autorità diversamente costituito²⁶⁷. Va

264 Sul concetto di amministrazione equa si rinvia a A. Zito, *Il «diritto ad una buona amministrazione»...*, op. cit. p. 434, il quale distingue tra *equità procedurale*, che impone una procedura decisionale in cui al privato è riconosciuta la garanzia di partecipare nella posizione di contraddittore; e *equità proporzionale*, intesa quale caratteristica dell'azione amministrativa che deve essere *misurata*, tale da realizzare in modo adeguato l'interesse pubblico senza un sacrificio sproporzionato dell'interesse privato. Giova notare che al concetto di equità dell'agire amministrativo fa riferimento anche il Codice di condotta dell'EMEA (cit.), il quale all'art. 6 recita (richiamando il concetto di *equità proporzionale*): “*When taking decisions, the agent or other servant of the Agency shall strike a fair balance between the interests of private persons and the general public interest*”.

265 V. T.P.G., sent. *TU München*, cit., punto 14; T.P.G., sent. *Detlef Nölle*, cit., punto 7. In tema di promozione dei dipendenti comunitari il Tribunale di primo grado ha stabilito che il merito costituisce quindi il criterio essenziale delle promozioni e altri criteri, quali l'età o l'anzianità nel grado o di servizio, possono essere presi in considerazione solamente a titolo sussidiario e l'autorità investita del potere di nomina dei promossi deve procedere al detto esame comparativo con accuratezza e imparzialità nell'interesse del servizio e conformemente al principio di parità di trattamento dei dipendenti (T.P.G., sent. 19 ottobre 2006, causa n. T-311/04, *José Luis Buendía Sierra c. Commissione*, in *Racc.* 2006 p. II-4137, spec. punto 130). Inoltre, secondo il Tribunale per la funzione pubblica, quando il giudice è investito della questione della legittimità di una simile decisione, esso verifica il rispetto delle norme di diritto applicabili, ossia delle norme, in particolare procedurali, definite nello statuto e nel bando di concorso, così come di quelle che presiedono ai lavori della commissione giudicatrice, con particolare riferimento al dovere di imparzialità della commissione giudicatrice e al rispetto, da parte di quest'ultima, del principio della parità di trattamento dei candidati (T.F.P., sent. *Juana Maria Coto Moreno c. Commissione*, cit., punto 32)

266 T.F.P., sent. 11 maggio 2010, causa n. F- 30/08, *Fotios Nanopoulos c. Commissione*, non ancora pubblicata, punto 189.

267 T.P.G., sent. 11 luglio 2007, causa n. T-351/03, *Schneider Electric c. Commissione*, in *Racc.*, 2007 p. II-2237, spec. punto 186.

sottolineato, peraltro, che il dovere di imparzialità cui sono soggette le istituzioni comunitarie si estende anche agli esperti da queste consultati: ad esempio, quando a un esperto viene chiesto di emettere un parere sugli effetti di un medicinale potenziale, è importante che egli svolga il suo compito con assoluta imparzialità²⁶⁸.

In passato, e con specifico riguardo ai settori della concorrenza e degli aiuti di Stato, il giudice europeo faceva discendere dal dovere di un esame diligente e imparziale delle denunce l'obbligo di concludere i relativi procedimenti entro un termine ragionevole, anche quando questo termine non fosse richiesto da alcuna previsione normativa²⁶⁹. Di recente, invece, nel fare esplicito riferimento all'art. 41 CED, il principio del rispetto di un termine ragionevole è stato indicato più genericamente quale componente del principio di buona amministrazione e imposto in qualsiasi procedimento amministrativo comunitario²⁷⁰. Non manca, tuttavia, chi continua a ricollegare il principio della ragionevole durata del procedimento al valore della certezza del diritto²⁷¹. Ad ogni

268 T.P.G., sent. *Now Pharm AG*, cit., spec. punto 88.

269 V. A. Serio, *Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 243, che richiama la sent. *Lorenz* (causa n. 120/73), cit., spec. punto 4, e il dovere di sollecitudine.

270 T.P.G., sent. *Max-Mobil*, cit., punto 48. V. in questo senso, per quanto riguarda i procedimenti d'applicazione delle regole di concorrenza, T.P.G., sent. 22 ottobre 1997, cause riunite nn. T-213/95 e T-18/96, *SCK e FNK c. Commissione*, in *Racc.*, 1997, p. II-1739; T.P.G., sent. 7 ottobre 1999, causa n. T-228/97, *Irish Sugar c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. II-2969. Relativamente ai procedimenti di soppressione di fondi strutturali v. T.P.G., sent. 30 settembre 2003, causa n. T-196/01, *Aristoteleio Panepistimio Thessalonikis c. Commissione*, in *Racc.*, 2003, p. II-3987. Riguardo ai procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti comunitari, v. T.P.G., sent. 30 maggio 2002, causa n. T-197/00, *Onidi c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-325; T.P.G., sent. 12 settembre 2000, causa n. T-259/97, *Teixeira Neves c. Corte di giustizia*, in *Racc.*, 2000, p. II-773. Per i procedimenti di fronte alle agenzie comunitarie, in particolare innanzi agli organi dell'OHIM, v. T.P.G., sent. 13 luglio 2005, causa n. T-242/02, *The Sunrider Corp. c. OHIM*, in *Racc.*, 2005, p. II-2793, nella quale si afferma: "Il principio del rispetto di un termine ragionevole, ripreso, in quanto componente del principio di buona amministrazione, dall'art. 41, n. 1, della Carta dei diritti fondamentali [...], si impone in qualsiasi procedimento amministrativo comunitario [...]. [...] Il detto principio deve quindi essere applicato anche ai procedimenti dinanzi ai diversi organi dell'OHIM, ivi compresi quelli dinanzi alle commissioni di ricorso". Secondo la Corte di giustizia, invece, (C.G.C.E., sent. 28 ottobre 2010, causa n. C-350/08, *Commissione c. Lituania*, non ancora pubblicata in Raccolta, punto 34) l'eccessiva durata della fase precontenziosa nel procedimento per infrazione è considerata foriera di una violazione dei diritti di difesa (spec. punto 34). Pure A. Serio (*Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 254) osserva che nella pronuncia sul caso *JCB Service* (T.P.G., sent. 13 gennaio 2004, causa n. T-67/01, *JCB Service c. Commissione*, in *Racc.*, 2004, p. II-49, spec. punto 40) anche il Tribunale di primo grado sembra intendere la durata ragionevole del procedimento come una componente dei diritti di difesa, piuttosto che elemento di una sana azione amministrativa, evidenziandone la natura procedimentale.

271 V. ad es. L. R. Perfetti, *Diritto ad una buona amministrazione...*, op. cit., p. 796. Sul punto v. anche A. Serio, *Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 253, il quale richiama la certezza del diritto piuttosto quale elemento da valutare, nel bilanciamento tra interesse pubblico e privato, quando non sia esplicitamente previsto un termine per la durata del procedimento.

modo, di là dai casi in cui la durata (ragionevole) del procedimento è espressamente determinata da una norma, essa deve essere misurata in concreto tenendo conto delle circostanze del singolo caso e segnatamente della complessità tecnica delle questioni trattate, del numero dei partecipanti al procedimento e della qualità della loro partecipazione²⁷². Inoltre, dalla giurisprudenza del Tribunale di primo grado si evince che, se le norme prevedono un termine di conclusione del procedimento, la violazione di detto termine viene sanzionata sempre con l'annullamento della decisione adottata²⁷³; viceversa, se non vi sono norme che fissano perentoriamente la durata del procedimento, è necessario operare un bilanciamento tra esigenze contrapposte, quelle dell'interessato e quelle dell'istituzione procedente²⁷⁴: di tal che l'annullamento della decisione è soltanto eventuale²⁷⁵. Vale la pena di rilevare che il rispetto del termine ragionevole è stato interpretato dalla Corte di giustizia come onere che grava anche sulle parti private, in particolare nel procedimento che si svolge di fronte agli organi dell'OHIM, sempre ai fini del rispetto del principio di buona amministrazione e di assicurare il buono svolgimento e l'efficacia dei procedimenti²⁷⁶.

Il diritto di essere sentiti rappresenta una delle garanzie procedurali di maggior

272 V. L. R. Perfetti, *Diritto ad una buona amministrazione...*, op. cit., p. 796. V. anche A. Serio, *Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 254; e J. Schwarze, *Judicial review of european...*, op. cit., p. 93. Quanto alla giurisprudenza v. C.G.C.E., sent. 15 ottobre 2002, cause riunite nn. C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P e C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. I-8375, punti 187 e 192; T.P.G., sent. 22 ottobre 1997, cause riunite nn. T-213/95 e T-18/96, *SCK e FNK c. Commissione* e, in *Racc.*, 1997, p. II-1739, punto 57

273 V. ad es. T.P.G., sent. 10 giugno 2004, causa T-307/01, *Jean Paul François c. Commissione*, in *Racc.* 2004, p. II-1669, punti 45 e ss. In senso contrario v. C.G.C.E., ord. 11 aprile 2001, causa n. C-471/00 P(R), *Commissione c. Cambridge Healthcare Supplies*, in *Racc.*, 2001 p. I-2865, laddove a fronte della violazione dei termini stabiliti dagli artt. 13 e 14 della Direttiva n. 75/319/CEE (del Consiglio del 20 maggio 1975 concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alle medicinali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 147 del 09/06/1975, p. 13) per l'adozione del parere del Comitato per le specialità medicinali e della successiva decisione sull'immissione in commercio di un farmaco da parte dell'EMEA, la Corte ritiene che l'interessato debba dimostrare l'incidenza di tale violazione su suoi diritti di difesa onde sostenere l'illegittimità del provvedimento (spec. punto 82).

274 V. ad es. C.G.C.E., sent. 13 luglio 2000, causa C-99/98, *Repubblica d'Austria c. Commissione*, in *Racc.*, 2000, p. I-1101, *passim*. Vedi pure le conclusioni dell'Avv. Gen. Jacobs, punti 76-78.

275 Nella pronuncia sul caso *The Sunrider Corp*, cit., il Tribunale ha chiarito che il principio in esame non giustifica un annullamento automatico della decisione impugnata (punto 53) e che nei casi in cui la decisione è immune da altri vizi, il suo annullamento non farebbe altro che ritardare ulteriormente la presa di posizione dell'Ufficio comunque sfavorevole per l'istante (punto 55).

276 C.G.C.E., sent. 13 marzo 2007, C-29/05, *OHIM c. Kaul*, in *Racc.*, 2007, p. I-2213, punto 47.

rilievo nel procedimento amministrativo europeo²⁷⁷ e prevede in sostanza che il destinatario di una decisione pregiudizievole sia messo in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista sugli elementi presi in considerazione dall'autorità procedente per motivare la decisione medesima²⁷⁸. L'ingresso del diritto di essere ascoltati nell'ordinamento dell'Unione europea è stato facilitato dal suo riconoscimento come principio di diritto amministrativo comune a tutti gli Stati membri²⁷⁹. Inizialmente codificato in alcuni settori specifici, come quello della concorrenza o del marchio comunitario, è stato successivamente riconosciuto in via giurisdizionale nei procedimenti sanzionatori²⁸⁰ e, più in generale, in tutti quei procedimenti promossi contro una persona (fisica o giuridica) e che possono concludersi con un atto per questa pregiudizievole²⁸¹. Più tardi si è affermato che esso deve essere garantito in tutti i procedimenti²⁸², pure in assenza di norme specifiche che espressamente lo prevedano²⁸³; e ciò vale anche nei procedimenti compositi, incombendo il relativo obbligo tanto sull'amministrazione nazionale²⁸⁴ quanto su quella europea²⁸⁵.

Si noti, però, che non sempre la mancata audizione dell'interessato ha determinato l'annullamento dell'atto conclusivo del procedimento. Nella pronuncia sul caso *Reynolds*, difatti, il Tribunale di primo grado ha osservato che “*vi è violazione del principio del rispetto dei diritti della difesa in quanto è dimostrato che l'interessato non è stato utilmente sentito prima dell'adozione dell'atto arrecantegli pregiudizio e che non si può ragionevolmente escludere che questa irregolarità abbia potuto avere una*

277 J. Schwarze, *Judicial review of european...*, op. cit., p. 91. Sul diritto in questione ci venga consentito di rinviare, per l'ampia disamina condotta, a K. Lenaerts e J. Vanhamme, *Procedural rights of private parties in the Community administrative process*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 531 e ss.. V. anche D.E. Shipley, *Due process rights...*, op. cit., pp. 13 e ss.. Vedi anche F. Bignami, *Three generation of participation rights before the European Commission*, in *Law & Contemporary Problems*, 1-2004, p. 61, spec. pp. 63 e ss..

278 T.P.G., sent. *Lisrestal*, cit., punto 42

279 V. C.G.C.E., sent. 4 luglio 1963, causa n. 32/62, *Alvis c. Consiglio*, in *Racc.*, 1963, p. 49, punto 1.

280 V. C.G.C.E., sent. 29 giugno 1994, causa n. C-135/92, *Fiskano c. Commissione*, in *Racc.*, 1994, p. I-2885, punto 40.

281 V. T.P.G., sent. *Lisrestal*, cit., punto 42.

282 Ciò significa, in particolare, che il diritto di essere sentiti deve essere garantito non solo nei procedimenti promossi contro una persona fisica o giuridica ma anche nei procedimenti che prendono avvio su impulso dei consociati (K. Lenaerts e J. Vanhamme, *Procedural rights of private...*, op. cit., p. 538). V. T.P.G., sent. 9 novembre 1995, causa n. T-346/94, *France-Aviation c. Commissione*, in *Racc.*, 1995, p. II-2841, punto 30.

283 T.P.G., sent. *Lisrestal*, cit., punto 42.

284 V. ad es., T.P.G., sent. *France-Aviation*, cit., punto 30.

285 V. ad es. C.G.C.E., sent. *Hauptzollamt München-Mitte*, cit., punto 25.

*particolare incidenza sul contenuto di tale atto*²⁸⁶. Il Tribunale ha poi rilevato che *“l'eventualità che una previa consultazione possa avere una particolare incidenza sul contenuto di un atto arrecante pregiudizio può ragionevolmente essere esclusa solo se è dimostrato che l'autore dell'atto non dispone di alcun margine discrezionale ed era tenuto ad agire come ha fatto”*²⁸⁷. Peraltro, sempre nella stessa decisione, i giudici hanno affermato che *“non spetta al Tribunale accertare se, nella fattispecie, esistevano elementi idonei ad avere una particolare incidenza sul contenuto della decisione impugnata”*²⁸⁸. Tale esame implicherebbe una sostituzione dell'autorità giudiziaria a quella amministrativa, anticipando il risultato al quale quest'ultima potrebbe giungere se sentisse l'interessato prima di adottare l'atto pregiudizievole; la qual cosa non può essere consentita.

Per ciò che riguarda la concreta estensione del diritto di essere ascoltati, inteso quale garanzia dell'interessato dal procedimento amministrativo europeo, il giudice sovranazionale ha più volte precisato che *“la valutazione dei fatti appartiene all'atto decisionale”* e che *“il diritto di essere sentiti si estende a tutti gli elementi di fatto o di diritto che costituiscono il fondamento dell'atto decisionale, ma non alla posizione finale che l'amministrazione intende adottare”*²⁸⁹.

Sotto il profilo soggettivo, va parimenti sottolineato che il diritto in questione è stato riconosciuto non solo ai diretti destinatari del provvedimento pregiudizievole ma anche ad altri soggetti variamente interessati dal procedimento. Giova ricordare che in un primo momento è prevalso un atteggiamento restrittivo da parte dei giudici dell'Unione

²⁸⁶ T.P.G., sent. 8 dicembre 2005, causa n. T-237/00, *Reynolds c. Parlamento*, in *Racc.*, 2005, p. II-1731, punto 112.

²⁸⁷ *Ibidem*, punto 113. L. R. Perfetti, *Diritto ad una buona amministrazione...*, op. cit., p. 800, rileva che la giurisprudenza comunitaria mostra di avere molta attenzione anche per l'entità del pregiudizio che l'interessato può patire all'esito del procedimento, talché in presenza di provvedimenti che determinano conseguenze di poco conto il diritto in questione può venire compresso o escluso. L'A. richiama il precedente C.G.C.E., sent. 28 maggio 1980, causa n. 33/79, *Kühner c. Commissione*, in *Racc.* 1980, p. 1667.

²⁸⁸ *Ibidem*, punto 115. V. anche T.P.G., sent. *France-Aviation*, cit., punto 39. In senso contrario v. C.G.C.E., sent. *Manchester Steel LTD*, cit., punti 10 e ss.; T.P.G., sent. 24 ottobre 2000, causa n. T-178/98, *Fresh Marine Company SA c. Commissione*, in *Racc.* 2000, p. II-3331, punti 63 e ss.; e C.G.C.E., sent. 2 ottobre 2003, causa C-194/99 P, *Thyessen Stahl AG c. Commissione*, in *Racc.*, 2003, p.p. I-10821, punti 30 e ss..

²⁸⁹ T.P.G., sent. 7 giugno 2005, causa n. T-303/03, *Lidl Stiftung c. OHIM- REWE-Zentral*, in *Racc.*, 2005, p. II-1917, punto 62 e giurisprudenza ivi citata; T.P.G., sent. 7 febbraio 2007, causa n. T-317/05, *Kustom Musical Amplification c. OHIM*, in *Racc.*, 2007, p. II-427, punti 24, 26 e 27 nonché giurisprudenza citata.

europea. Nel caso *Compagnie Nationale Air France*, ad esempio, il Tribunale di primo grado ha negato che il principio di buona amministrazione imponesse alla Commissione di consultare gli Stati membri o le altre imprese interessate prima di emettere un parere su una acquisizione²⁹⁰. Nel caso *Sytraval*, ancora, la Corte di giustizia ha negato che la mancata audizione del denunciante nell'ambito del procedimento di indagine formale (ex art. 108, par. 2, TFUE) possa determinare una violazione del principio di buona amministrazione²⁹¹. Da queste pronunce emerge un problema di bilanciamento tra esigenze contrapposte: l'orientamento parrebbe quello di favorire le esigenze di economicità e efficienza dell'azione comunitaria rispetto ad un irrigidimento formalistico imposto dal rispetto di garanzie procedurali²⁹². Un'inversione di tendenza sembra essersi avviata con la sentenza sul caso *New Europe Consulting*, laddove il Tribunale ha riconosciuto il diritto di essere sentiti ai concorrenti esclusi, in seguito alla segnalazione di irregolarità, da una gara per un appalto finanziato nell'ambito del programma PHARE, rilevando che “*per assicurare il rispetto del principio di buona amministrazione la Commissione aveva il dovere [...] di invitare i ricorrenti a presentare le loro osservazioni sui fatti asseriti*”²⁹³. Il nuovo indirizzo è confermato anche in pronunce successive²⁹⁴.

Corollario del diritto di essere ascoltati è il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che lo riguarda²⁹⁵, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del

290 T.P.G., sent. 2 marzo 1994, causa n. T-3/93, *Société anonyme à participation ouvrière Compagnie Nationale Air France c. Commissione*, in *Racc.* 1994, p. II-121, punto 119. Ora il Regolamento (CE) n. 1/2003 (del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 1, del 04/01/2003, p. 1), all'art. 27 riconosce il diritto di essere sentiti “*delle parti, dei ricorrenti e degli altri terzi*”, disciplinando in maniera dettagliata anche gli altri diritti di difesa.

291 C.G.C.E., sent. *Sytraval e Brink's France SARL*, cit.; la sentenza ribalta il precedente del T.P.G., sent. 28 settembre 1995, causa T-95/94, *Sytraval e Brink's France SARL c. Commissione*, in *Racc.*, 1995, p. II-2651. Ora il Regolamento (CE) n. 659/1999 (del Consiglio, del 22 marzo 1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 83 del 27/03/1999, p. 1), all'art. 20 prevede espressamente il diritto di tutte le parti interessate (denunciante compreso) a formulare osservazioni. A commento del regolamento citato si veda F. Bestagno, *Il controllo comunitario degli aiuti di Stato nel recente regolamento di procedura*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1999, pp. 339 e ss.; ID., *Art. 88*, in (a cura di F. Pocar), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, pp. 465 e ss..

292 Anche se poi non mancano pronunce di segno opposto, v. T.P.G., sent. 15 marzo 2001, causa T-73/98, *Société chimique Prayon-Rupel SA c. Commissione*, in *Racc.* 2001, p. II-867, punti 98 e ss..

293 T.P.G., sent. *New Europe Consulting*, cit., punto 44.

294 V. T.P.G., sent. 27 settembre 2002, causa T-211/02, *Tideland Signal c. Commissione*, in *Racc.* 2002, p. II-3781, spec. punto 37.

295 Garanzia più specifica di quella sancita al successivo art. 42 CED e che riguarda in particolare

segreto professionale e commerciale (art. 41, par. 2, lett. b)²⁹⁶. In particolare, è stato ripetutamente osservato che per replicare alle osservazioni o doglianze che gli vengono mosse, l'interessato deve poter accedere alle stesse informazioni cui ha accesso l'autorità procedente; dal canto suo, quest'ultima dovrà fondare la propria decisione soltanto su documenti o mezzi di prova cui l'interessato abbia avuto preventivamente accesso²⁹⁷. Come il diritto di essere sentiti, anche il diritto di accedere al proprio fascicolo è stato modellato sugli analoghi istituti processuali. Lo stretto legame con i diritti di difesa e il principio della parità delle armi²⁹⁸ ha influito sulla determinazione dell'ambito di applicazione *ratione personarum* del diritto in esame, escludendo tendenzialmente i terzi interessati all'esito di un procedimento instaurato nei confronti di altri²⁹⁹; inoltre ha inciso sulle conseguenze della sua violazione, perché ai fini dell'annullamento dell'atto è necessario che il ricorrente dimostri che l'omessa divulgazione dei documenti richiesti ha concretamente influenzato lo svolgimento del procedimento e il contenuto della

coloro che sono interessati da un procedimento amministrativo comunitario.

296 V. T.P.G., sent. 17 dicembre 2009, causa n. T-57/01, *Solvay c. Commissione*, in *Racc.*, 2009, p. II-4621, spec. punto 417, laddove si legge “*Emerge dalla giurisprudenza che il diritto di accesso al fascicolo, corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa, implica che la Commissione dia all'impresa interessata la possibilità di procedere ad un esame di tutti i documenti del fascicolo istruttorio che potrebbero essere rilevanti ai fini della sua difesa. Questi ultimi comprendono tanto i documenti a carico quanto quelli a discarico, fatti salvi i segreti commerciali di altre imprese, i documenti interni della Commissione e ogni altra informazione riservata. Per quanto riguarda i documenti a discarico, l'impresa interessata deve provare che la loro mancata divulgazione ha potuto influenzare, a suo discapito, lo svolgimento del procedimento ed il contenuto della decisione della Commissione*”. In dottrina v. J. M. Joshua, *The right to be heard in EEC Competition Procedures*, in *Fordham International Law Journal*, 1991-92, n. 1, p. 16; K. Lenaerts e J. Vanhamme, *Procedural rights of private...*, op. cit., p. 541; O. Due, *Le respect des droits de la défense...*, op. cit., p. 382; A. Serio, *Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., pp. 360 e ss..

297 V. C.G.C.E., sent. 9 novembre 1983, causa n. 322/81, *Michelin c. Commissione*, in *Racc.*, 1983, p. 3461, punto 7; T.P.G., sent. 17 dicembre 1991, causa n. T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV*, cit., punto 51; T.P.G., sent. 29 giugno 1995, causa n. T-30/91, *Solvay c. Commissione*, in *Racc.*, 1995, p. II-1775, punto 83.

298 Sul punto v. L. R. Perfetti, *Diritto ad una buona amministrazione...*, op. cit., p. 799.

299 T.P.G., sent. 30 settembre 2003, cause riunite nn. T-191/98, T-212/98, T-213/98 e T-214/98, *Atlantic Container Line and others c. Commissione*, p. II-3275, spec. punto 334; T.P.G., sent. 16 dicembre 1999, causa n. 158/96, *Acciaierie di Bolzano c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. II-3927, spec. punti 42 e ss.. Ma vedi l'art. 27 del Reg. (CE) n. 1/2003, cit., e l'art. 20 del Reg. (CE) n. 659/1999, cit.. A. Serio (*Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 266) ha osservato che i diritti dei terzi interessati devono trovare il giusto bilanciamento con i bisogni di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa.

decisione³⁰⁰. Il risultato cui secondo Serio³⁰¹ si perviene è la fondamentale distinzione tra i diritti di difesa e le garanzie procedurali *tout court*: il diritto di accesso è stato acquisito dal giudice comunitario nel novero dei primi, mentre il principio di buona amministrazione ne ha indirizzato lo sviluppo nel senso di garantire una più effettiva protezione procedurale dei terzi.

Come abbiamo anticipato poco sopra, il diritto di accedere al fascicolo del procedimento incontra il limite della tutela della riservatezza e del segreto professionale e commerciale. È noto che l'obbligo di segretezza, che grava sui membri e i dipendenti delle istituzioni e organismi comunitari in forza dell'art. 339 TFUE, costituisce un principio di ordine generale applicabile a tutte le informazioni di carattere riservato, riguardino imprese o singoli individui³⁰². Esso opera in tutti i procedimenti di natura amministrativa e che si svolgono nel rispetto del principio del contraddittorio, come quelli in materia di concorrenza³⁰³ e quelli di natura disciplinare³⁰⁴. In questi casi, quando l'avvio del procedimento avviene sulla base di informazioni fornite da una fonte di cui l'autorità procedente vuole preservare la segretezza, è necessario contemperare l'esigenza di non rivelare l'origine delle informazioni con quella di garantire

300 Come nel caso del diritto di essere sentiti, questa ulteriore condizione è frutto dell'applicazione alla fattispecie in esame della teoria dell'irregolarità sostanziale (su cui v. L. Azoulay, *The Court of Justice and The Administrative Governance*, in *European Law Journal*, 2001, pp. 432 e ss.). V. T.P.G., sent. 11 luglio 2006, causa n. T-252/04, *Caviar Anzali c. OHIM - Novomarket (Asetra)*, in *Racc.* 2006, p. II-2115, punto 45, laddove si legge: “secondo una giurisprudenza consolidata, un'irregolarità procedurale implicherebbe l'annullamento totale o parziale della decisione solo se fosse provato che, in mancanza di questa irregolarità, la decisione impugnata avrebbe potuto avere un contenuto diverso [...]”.

301 A. Serio, *Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 267.

302 Ci venga consentito di rinviare alla giurisprudenza e alla dottrina richiamata alla nota 214. Invero la norma citata accorda protezione in primo luogo al segreto commerciale e si estende oltre che alla tecnologia impiegata nel processo produttivo, ai dati di fatturato che non risalgono al bilancio e alla strategia di mercato. Su cosa possa costituire segreto commerciale v. C.G.C.E., sent. 24 giugno 1986, causa n. 53/85, *Azko c. Commissione*, in *Racc.*, 1985, p. 1965; T.P.G., sent. 20 marzo 2002, causa n. T-9/99, *HFB c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-1487; T.P.G., sent. *Prayon-Rupel*, cit.; T.P.G., sent. 14 maggio 1998, causa n. T-347/94, *Mayr-Melnhof c. Commissione*, in *Racc.*, p. II-1751. V. K. Lenaerts e J. Vanhamme, *Procedural rights of private...*, op. cit., pp. 542 e ss.. G. Pasetti (*Art. 214*, in (a cura di Quadri – Monaco – Trabucchi) *Commentario CEE*, III, p. 1525) ha osservato che non potendo l'obbligo di riservatezza gravare sui funzionari e dipendenti di un'istituzione senza coinvolgere l'istituzione medesima, il dovere di riservatezza comprende anche il segreto d'ufficio; tra la giurisprudenza, sul punto v. C.G.C.E., 16 luglio 1992, causa n. C-67/91, *Asociación Española de Banca Privata e a.*, in *Racc.*, 1992, p. I-4785; T.P.G., sent. *Postbank*, cit..

303 V. C.G.C.E., sent. *Adams*, cit., punto 34.

304 V. C.G.C.E., ord. 16 luglio 1998, causa n. C-252/97 P, *N. c. Commissione*, in *Racc.*, 1998, p. I-4871, punto 44.

all'interessato di esprimere un punto di vista consapevole sui fatti e documenti dedotti³⁰⁵. Più in generale l'applicazione del principio della riservatezza delle informazioni relative alle imprese non può in nessun caso arrecare danno ai diritti della difesa³⁰⁶. L'obbligo di segretezza può riguardare anche la fonte di informazioni presentate in via del tutto volontaria, ma accompagnate dalla richiesta di tutela dell'anonimato dell'informatore; l'istituzione che accetta di ricevere le informazioni deve rispettare tale condizione³⁰⁷. La formulazione dell'istanza di riservatezza impone all'istituzione di adottare alcune precauzioni e di predisporre una versione riservata del documento utilizzato ai fini delle proprie valutazioni o di inviare all'interessato un elenco dei documenti riservati prima di concedere l'accesso al fascicolo all'impresa denunciata³⁰⁸.

Per concludere sul punto, si rileva che secondo la giurisprudenza europea la violazione del dovere di riservatezza può condurre all'annullamento del provvedimento che conclude il procedimento in presenza delle seguenti condizioni. La divulgazione dell'informazione riservata deve essere attribuibile all'istituzione procedente nel suo complesso, tanto da potersi qualificare come violazione del segreto d'ufficio³⁰⁹; oppure, si deve provare che, senza la divulgazione di informazioni soggette a segreto professionale il provvedimento avrebbe avuto contenuto diverso o non sarebbe stato adottato³¹⁰.

L'ultima delle componenti del diritto a una buona amministrazione come articolato all'art. 41, par. 2, CED, è l'obbligo dell'amministrazione procedente di motivare le proprie decisioni³¹¹. La funzione di tale garanzia è sempre stata considerata dalla giurisprudenza comunitaria quella di far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli

305 C.G.C.E., ord. *N.*, cit., punto 44; C.G.C.E., sent. 13 febbraio 1979, causa 85/76, *Hoffmann-La Roche c. Commissione*, in *Racc.* 1979, p. 461, punto 14.

306 C.G.C.E., sent. 20 marzo 1985, causa 264/82, *Timex c. Consiglio e Commissione*, in *Racc.*, 1985 p. 849, punti 29 e 30.

307 C.G.C.E., ord. *N.*, cit., punto 44.

308 T.P.G., sent. 29 giugno 1995, causa n. T-36/91, *ICI c. Commissione*, in *Racc.*, 1995, II-1847, punti 103-104.

309 T.P.G., sent. *Postbank*, cit., punti 36, 80-86 e 96.

310 T.P.G., sent. 6 luglio 2000, causa T-62/98, *Volkswagen c. Commissione*, in *Racc.*, 2000, p. II-2707, punti 279 e ss., spec. punto 283.

311 Per una disamina approfondita dei rapporti tra obbligo di motivazione e principio e/o diritto ad una buona amministrazione v. A. Serio, *Il principio di buona amministrazione...*, op. cit., p. 256.

interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo³¹². È altrettanto consolidata nell'opinione dei giudici comunitari l'idea che la portata dell'obbligo di motivazione dev'essere valutata in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti e dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni³¹³. Sicché, la decisione che non contenga tutte le ragioni di fatto o di diritto ma solo gli elementi essenziali non andrà annullata³¹⁴, dovendosi valutare l'obbligo di motivazione in relazione alla natura e al contesto del provvedimento.

3. Se riportiamo le garanzie procedurali e i principi amministrativi generali appena analizzati al fenomeno di agentificazione, ci rendiamo intuitivamente conto che il problema della tutela degli individui nell'ambito dei procedimenti amministrativi che coinvolgono le agenzie comunitarie si atteggia in maniera diversa e assume diverso spessore per le agenzie con compiti di accertamento costitutivo (OHIM e CPVO, ad es.) rispetto alle agenzie che svolgono principalmente compiti di raccolta, analisi e diffusione dati e/o consultivi (EEA e FRA, ad es.), e a quelle che forniscono un'assistenza diretta alla Commissione e, ove opportuno, agli Stati membri, sotto forma di consulenze tecniche o scientifiche e/o rapporti d'ispezione (EMSA e EFSA, ad es.). Risulta chiaro, infatti, che, nel caso delle agenzie che svolgono soltanto compiti di raccolta, analisi e diffusione dei dati, difficilmente può essere contestato il mancato rispetto dei diritti di difesa durante lo svolgimento della relativa procedura

312 V. da ultimo, T.P.G., sent. 17 maggio 2011, causa T-01/08, *Buczek Automotive sp. z o.o. c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta, punto 99; ma vedi anche C.G.C.E., sent. *Sytraval*, cit., punto 63; T.P.G., sent. 9 novembre 1994, causa n. T-46/92, *Scottish Football c. Commissione*, in *Racc.* 1994 p. II-1039, punto 19; T.P.G., sent. 24 gennaio 1992, T-44/90, *La Cinq c. Commissione*, in *Racc.* 1992, p. II-1, punto 42. Il collegamento tra obbligo di motivazione, diritto ad una buona amministrazione e controllo giurisdizionale della decisione è stato chiarito dalla Corte di giustizia sin dalla pronuncia sul caso *Consten & Grundig* (C.G.C.E., sent. 13 luglio 1966, cause riunite nn. 56/64 e 58/64, *Consten e Grundig c. Commissione*, in *Racc.*, 1966, p. 299).

313 V. da ultima C.G.C.E., sent. 17 marzo 2011, causa n. C-221/09, *AJD Tuna*, non ancora pubblicata in Raccolta, punti 57 e ss., spec. 58; vedi anche C.G.C.E., sent. *Sytraval*, cit., punto 63.

314 C.G.C.E., sent. 14 febbraio 1990, causa n. 350/88, *Delacre e al. c. Commissione*, in *Racc.* 1990, p. I-395; C.G.C.E., sent. 10 dicembre 1985, cause riunite nn. 240, 241, 242, 261, 262, 268 e 269/82, *Stichting Sigarettenindustrie c. Commissione*, in *Racc.*, 1985, p. 3831. Vedi anche C.G.C.E., sent. 29 febbraio 1996, causa n. C-122/94, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 1996, p. I-881.

amministrativa perché esse non hanno alcun rapporto diretto con i consociati. Ancora, con riferimento alle agenzie prive del potere di adottare atti giuridicamente vincolanti nei confronti dei singoli cittadini, è improbabile che si instauri tra questi un contenzioso avente ad oggetto la violazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti. Va notato, infine, che, mentre per le agenzie con compiti di accertamento costitutivo il legislatore europeo ha ritenuto opportuno regolare, anche minuziosamente, il procedimento di adozione dei loro atti, lo stesso non è avvenuto per quelle con compiti consultivi o di analisi di dati (fatta forse eccezione per l'EMEA)³¹⁵.

Partendo da questa premessa, nell'esaminare le problematiche che emergono nei procedimenti amministrativi che coinvolgono le agenzie comunitarie, Greco ha distinto le agenzie che svolgono compiti prevalentemente di raccolta, analisi e diffusione di dati, le agenzie che accanto alla funzione ricognitiva e informativa hanno ulteriori compiti e possono svolgere ulteriori funzioni e le agenzie che detengono compiti *latu sensu* di amministrazione attiva³¹⁶.

L'attività delle agenzie del primo tipo, come l'Agenzia europea per l'ambiente o l'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, non è regolata sotto il profilo procedimentale. Soltanto l'accesso ai documenti o la riservatezza dei dati sensibili sono talvolta disciplinati³¹⁷. Viceversa, non è prevista alcuna forma di partecipazione da parte di singoli o associazioni di settore tanto nella fase istruttoria quanto in quella di elaborazione dei dati raccolti. In questo senso costituisce

315 V. artt. 5 e ss., Reg. (CE) 726/2004, cit., che disciplinano nel dettaglio l'adozione dei pareri del *Comitato per i medicinali per uso umano* nella procedura per il rilascio dell'autorizzazione all'immissione in commercio dei medicinali per uso umano; vedi pure gli artt. 30 e ss. dello stesso regolamento che disciplinano l'adozione dei pareri del *Comitato per i medicinali veterinari*.

316 G. Greco, *Le agenzie comunitarie: aspetti procedimentali...*, op. cit., pp. 27-29. In quest'ultima categoria l'A. inserisce anche l'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali, che tuttavia non adotta atti giuridicamente vincolanti per i terzi nell'esercizio delle sue incombenze primarie. Si tenga, inoltre, conto che l'analisi di Greco non contempla le agenzie c.d. di terza generazione, come l'Agenzia europea per la sicurezza aerea, quella per la sicurezza marittima e quella per la sicurezza ferroviaria.

317 Il regolamento istitutivo dell'Agenzia europea per i diritti fondamentali [Reg. (CE) n. 168/2007, cit.], ad esempio, nel definire l'impegno a predisporre delle *best practices* che garantiscano la massima trasparenza possibile per quanto concerne le sue attività (art. 17), stabilisce (art. 18) l'applicazione dei Regolamenti 1049/2001 (relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, cit.) e del Regolamento (CE) n. 45/2001 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 8, del 12/01/2001, p. 1). V. anche l'art. 6 del Reg. (CE) n. 401/2009, sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, cit.

un'eccezione l'Agenzia europea per i diritti fondamentali il cui regolamento istitutivo definisce le modalità di coinvolgimento di enti nazionali, comunitari, internazionali e della società civile (la c.d. “*piattaforma dei diritti fondamentali*”) per garantire che siano fornite informazioni obiettive, attendibili e comparabili³¹⁸.

Per questo tipo di agenzie la mancanza di una disciplina a livello procedurale potrebbe essere considerata come un problema minore. Del resto, nella stragrande maggioranza dei casi si tratta di operazioni di rilevazione e valutazione tecnico-scientifica condotte da organismi altamente specializzati e che si concludono con la predisposizione e pubblicazione di relazioni o studi che non sono strumentali all'adozione di determinate misure in grado di incidere direttamente sulla sfera giuridica dei singoli (*i.e.* autorizzazioni e/o divieti)³¹⁹; sicché si potrebbe concludere che il relativo processo di produzione non ha bisogno di essere strutturato sotto il profilo procedurale, soprattutto sul versante della tutela della posizione dei consociati.

Tuttavia è stato evidenziato³²⁰ che l'attività di raccolta e produzione di dati condotta dall'Agenzia europea per l'ambiente può essere paragonata, per ciò che riguarda gli effetti, all'attività consultiva svolta dall'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali. In altri termini, secondo questa ipotesi, uno studio condotto dall'EEA potrebbe essere considerato come un atto che esprime una valutazione scientifica costituente una base non vincolante per l'adozione di specifiche misure di regolazione³²¹. Si pensi per esemplificare a uno studio dell'EEA che identificasse nei quantitativi di ossido di carbonio prodotti dal trasporto su ruote una delle principali cause di inquinamento ambientale invitando il legislatore europeo a prendere le misure

318 Reg. (CE) n. 168/2007, cit., Capo VI.

319 Si pensi ai pareri tecnico-scientifici resi dai comitati interni dell'Agenzia per la valutazione dei farmaci o dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare.

320 E. Chiti, *The emergence...*, op. cit. p. 338.

321 Anche se solo parzialmente connesso al problema in esame, con riferimento all'efficacia e portata degli studi condotti dall'EEA merita considerazione il caso *Stichting Natuur en Milieu e al.* (C.G.C.E., sent. 26 maggio 2011, cause riunite nn. C-165/09, C-166/09 e C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e al.*, non ancora pubblicata in Raccolta). Difatti, nelle conclusioni presentate dall'Avv. gen. Kokott il 16 dicembre 2010 i rapporti dell'EEA sullo stato di attuazione della direttiva c.d. *LNE* (Direttiva n. 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici, in *Gazzetta ufficiale* n. L 309 del 27/11/2001, p. 22) sembrano rappresentare un parametro stringente per valutare la conformità della condotta degli Stati membri agli obblighi imposti dalla direttiva medesima (spec. punto 33). Sul punto si veda anche M. C. Alberton *L'incidenza delle reti e delle agenzie ambientali nella politica e nella legislazione ambientale comunitaria e nazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3/4-2009, pp. 435 e ss..

appropriate per tutelare l'ambiente e la salute dei cittadini. In un caso del genere, l'azione dell'EEA non sarebbe dissimile da quella di valutazione del rischio condotta dai comitati interni all'EMEA e prodromica all'azione decisionale della Commissione: in entrambi i casi la decisione finale adottata (dalla Commissione o da un'altra istituzione europea), giuridicamente vincolante per i privati e unico atto impugnabile per far valere eventuali vizi endoprocedimentali, rappresenterebbe una diretta conseguenza delle valutazioni tecniche operate dall'agenzia³²². Di tal che anche per l'EEA dovrebbero essere affrontati (mediante la formalizzazione delle procedure che interessano l'attività statutaria dell'agenzia) i problemi relativi ai rapporti tra tecnici e *policymakers*, all'esigenza di pluralismo scientifico e, infine, ai diritti di partecipazione delle categorie interessate al processo di raccolta e analisi delle informazioni³²³.

Questa comparazione rivela un altro problema che riguarda l'EEA e, più in generale, tutte le agenzie di informazione insistendo specificatamente sul processo di produzione dei dati. Tale problematica è ben stigmatizzata dalla situazione dell'EMCDDA³²⁴, che operando in astratto quale raccoglitore di dati aggregati si trova in concreto a gestire e analizzare informazioni sensibili su casi individuali che provengono da ospedali, centri di recupero, prigioni, tribunali e via dicendo, senza che via siano specifiche regole sulle modalità di gestione dei flussi di tali informazioni e sulla garanzia dell'anonimato³²⁵. Il

322 Si consideri inoltre che, come sottolineato già da Majone (*The New European Agencies: Regulation by Information*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, p. 262), in taluni casi la pubblicazione di statistiche o studi può influenzare e orientare la condotta degli operatori economici verso uno specifico obiettivo anche a prescindere dall'adozione di specifiche misure di regolazione e attraverso una semplice efficacia persuasiva.

323 Gli stessi problemi che si ritiene riguardino, *mutatis mutandis*, l'EMEA (E. Chiti, *The emergence...*, op. cit. p. 339).

324 Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze.

325 E. Chiti, *The emergence...*, op. cit. p. 338. Invero, l'art. 6 del Reg. (CEE) n. 302/93, cit., prevede che “*qualora vengano trasmessi all'Osservatorio dati che hanno un carattere personale e che non permettono l'identificazione di persone fisiche, tali dati possono essere utilizzati soltanto ai fini indicati ed alle condizioni prescritte dal servizio che li trasmette*”; il che ci fa presumere che le stesse garanzie valgano a maggior ragione anche per i casi in cui sia possibile individuare la persona cui i dati si riferiscono. È disposto, inoltre, che la norma si applichi *mutatis mutandis* alla trasmissione di dati personali da parte dell'Osservatorio ai servizi competenti degli Stati membri o a organizzazioni internazionali e ad altre istituzioni europee. Si noti, infine, che i dati relativi alle droghe e alle tossicodipendenze forniti all'Osservatorio o da esso comunicati possono essere pubblicati solo nel rispetto delle regole comunitarie e nazionali relative alla diffusione e alla riservatezza dell'informazione e che i dati di carattere personale non possono essere pubblicati né essere resi accessibili al pubblico. Vale, poi, la pena di ricordare che all'Agenzia europea per i diritti fondamentali si applica il Reg. (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, cit..

problema in questo caso consiste nell'assenza di un sistema di regole che disciplini nel dettaglio i passaggi che accompagnano la trasmissione dei dati dalla fonte all'agenzia e il modo in cui i dati individuali vengono trasformati in dati aggregati³²⁶. Un lacuna che, secondo Chiti, potrebbe essere colmata introducendo una disciplina largamente ispirata a quella relativa all'elaborazione delle statistiche dell'Unione che “*presenta i caratteri dell'imparzialità, dell'affidabilità, dell'obiettività, dell'indipendenza scientifica, dell'efficienza economica e della riservatezza statistica*” (art. 338, II comma, TFUE)³²⁷.

È bene sottolineare incidentalmente che le considerazioni formulate con riguardo alle agenzie di informazione possono essere estese alle agenzie, c.d. di terza generazione, che svolgono attività ausiliaria a favore degli Stati membri e della Commissione sotto forma di consulenze tecnico-scientifiche e che gestiscono e coordinano attività di ispezione³²⁸. Difatti, anche gli atti istitutivi di queste agenzie richiamano i citati regolamenti 1049/2001 (relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione) e 45/2001 (concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali)³²⁹, ma non contengono una disciplina procedurale specifica che definisca le modalità di partecipazione degli operatori dei settori interessati alle attività dell'agenzia strumentali all'adozione di misure di regolazione³³⁰.

326 E. Chiti, *The emergence...*, op. cit. p. 339.

327 V. pure il Regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio, del 17 febbraio 1997, relativo alle statistiche comunitarie in *Gazzetta ufficiale* n. L 52 del 22/02/1997, p. 1, e in particolare gli artt. 2 e 3.

328 L'Agenzia ferroviaria europea (ERA) può addirittura adottare delle “*raccomandazioni*” (v. art. 2, Reg. (CE) n. 881/2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea, cit.).

329 Vedi, ad es., l'art. 32 del Reg. (CE) n. 768/2005, che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca, cit.; vedi anche l'art. 4 del Reg. (CE) n. 1406/2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, cit..

330 Soltanto il regolamento istitutivo dell'Agenzia ferroviaria europea contiene alcune disposizioni utili. L'art. 4 (rubricato “*Consultazione delle parti sociali*”) stabilisce che quando le attività di consulenza tecnica e di raccomandazione poste in essere dall'Agenzia hanno un impatto diretto sul contesto sociale o sulle condizioni di lavoro dei lavoratori nel settore, l'Agenzia consulta le parti sociali nell'ambito del comitato di dialogo settoriale istituito ai sensi della decisione 98/500/CE (Decisione della Commissione, del 20 maggio 1998, che istituisce comitati di dialogo settoriale per promuovere il dialogo tra le parti sociali a livello europeo, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 225, del 12.8.1998, p. 27). Tale consultazione deve avvenire prima che l'Agenzia presenti le proprie raccomandazioni alla Commissione. L'Agenzia deve tenere debitamente conto della consultazione e deve essere sempre disponibile a fornire spiegazioni in merito alle sue raccomandazioni. Inoltre, i pareri formulati dal comitato per il dialogo settoriale sono trasmessi dall'Agenzia alla Commissione e dalla Commissione al comitato di cui dall'articolo 21 della direttiva 96/48/CE (si tratta di un comitato formato dai rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione istituito con la direttiva n. 96/48/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità, in *Gazzetta*

Per quanto, poi, riguarda le agenzie del secondo tipo, categoria cui Greco riconduce il CEDEFOP, l'EUROFOUND, l'ETF e l' EU-OSHA, come per le agenzie dei tipi appena considerati non è prevista alcuna forma di partecipazione al procedimento da parte di soggetti interessati nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati e dei risultati³³¹. Vi sono soltanto alcune disposizioni generiche in base alle quali l'agenzia si impegna a prendere contatti appropriati con organismi specializzati, sia pubblici che privati, nazionali e internazionali (similmente a quanto previsto per l'Agenzia europea per i diritti fondamentali)³³². Ciò premesso, poiché queste agenzie possono svolgere attività quali la promozione di iniziative di ricerca, l'organizzazione di corsi e seminari, la conclusione di contratti di studio e accordi con soggetti pubblici e privati, e possono eseguire o far eseguire progetti pilota³³³, ci si è interrogati sul modo in cui è regolata l'attività di scelta dei *partners* e degli affidatari dei progetti o dei servizi³³⁴. Ebbene, solo il regolamento istitutivo della Fondazione europea per la formazione professionale

Ufficiale n. L 235 del 17/09/1996, p. 6). L'art. 5 (rubricato “*Consultazione dei clienti del settore del trasporto ferroviario di merci e dei passeggeri*”) prevede che quando le attività di consulenza e raccomandazione svolte dall'Agenzia hanno un impatto diretto sui clienti del settore del trasporto ferroviario di merci e sui passeggeri, l'Agenzia consulta i loro organismi rappresentativi (inseriti in un apposito elenco). Tale consultazione avviene prima che l'Agenzia presenti le proprie proposte alla Commissione. L'Agenzia tiene debitamente conto della consultazione ed è sempre disponibile a fornire spiegazioni in merito alle sue proposte. Anche in questo caso i pareri formulati dalle organizzazioni in questione sono trasmessi dall'Agenzia alla Commissione e dalla Commissione al comitato di cui all'articolo 21 della direttiva 96/48/CE, cit.. Il problema della partecipazione al processo decisionale delle agenzie di terza generazione è stato recentemente posto all'attenzione della Corte di giustizia nel ricorso presentato dalle società *ClientEarth* e *Pesticides Action Network Europe* (ricorso proposto l'11 aprile 2011 - causa n. T-214/11 - *ClientEarth* e *PAN Europe* c. *EFSA*), che hanno chiesto l'annullamento di una decisione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare di diniego di accesso a documenti perché contrastante con l'art. 4, n. 1, 2, 3 e 4, della convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

331 I regolamenti istitutivi contengono solo qualche sporadica e laconica disposizione sul processo di rilevazione e diffusione dei dati. V ad es. l'art. 6 del Reg. (CE) n. 2062/94, relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, cit. Anche per questo tipo di agenzie troviamo espliciti rinvii al Reg. (CE) n. 1049/2001: v. ad esempio l'art. 4-*bis* del Reg. (CEE) n. 1360/90 che istituisce una Fondazione europea per la formazione professionale, cit. (introdotto dal Reg. (CE) n. 1648/2003) e l'art. 14-*bis* del Reg.(CEE) n. 337/75 relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, cit. [introdotto dal Reg. (CE) n. 1655/2003, cit.].

332 V. art. 3, II comma, del Reg. (CEE) n. 337/75 relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, cit.; v. anche l'art. 3, II comma, del Reg. (CEE) n. 1365/75, concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, cit.

333 Art. 3, I comma, del Reg. (CEE) n. 337/75 relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, cit. Vedi anche l'art. 3 del Reg. (CEE) n. 1360/90 che istituisce una Fondazione europea per la formazione, cit.

334 V. G. Greco, *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali...*, op. cit., p. 28.

(ETF) contiene una minima disciplina al riguardo: l'art. 3, lett. e), come modificato dal Reg. (CE) n. 1572/98, stabilisce che il Consiglio di amministrazione della Fondazione ha “*il potere di fissare le procedure di aggiudicazione per i progetti finanziati o cofinanziati dalla Fondazione, tenendo pienamente conto delle procedure stabilite dal regolamento (CEE) n. 3906/89³³⁵, in particolare all'articolo 7, dal regolamento (Euratom, CE) n. 1279/96³³⁶, in particolare agli articoli 6 e 7, dal regolamento (CE) n. 1488/96³³⁷, in particolare all'articolo 8, o in altri successivi atti giuridici pertinenti*”. Tuttavia, il riferimento ad un generico obbligo di *par condicio* tra i partecipanti alla gara e ai concetti di trasparenza e di reale concorrenza tra le imprese ci sembra francamente troppo poco per fornire adeguate garanzie di accesso a tutti i soggetti interessati e effettive garanzie di tutela nel procedimento.

Questa lacuna³³⁸ è stata colmata con l'introduzione del Reg. (CE, Euratom) n.

335 Regolamento (CEE) n. 3906/89, del Consiglio, del 18 dicembre 1989 sugli aiuti a favore della Repubblica di Ungheria e della Repubblica popolare di Polonia, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 375 del 23/12/1989, p. 11. L'art. 7 stabilisce che per gli interventi superiori a 50.000 ecu, per i quali la Comunità è l'unica fonte d'aiuto esterno, la partecipazione alle gare, aggiudicazioni e appalti è aperta, a parità di condizioni, a tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri.

336 Regolamento (Euratom, CE) n. 1279/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo alla prestazione di assistenza per la riforma e il rilancio dell'economia nei nuovi Stati indipendenti e in Mongolia, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 165 del 04/07/1996, p. 1. L'art. 6 stabilisce che gli appalti di opere e forniture sono aggiudicati mediante bando di gara e che le relative offerte devono essere presentate entro (almeno) 52 giorni dalla data di invio dell'avviso di gara alla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee; gli appalti di servizi sono aggiudicati, di norma, mediante licitazione privata e mediante trattativa privata per interventi non superiori ai 200 000 ECU e alle gare di appalto e ai contratti di appalto sono ammesse, a parità di condizioni, tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri e degli Stati partner. L'art. 7, invece, definisce i principi per l'aggiudicazione degli appalti mediante gara e in particolare mediante licitazione privata.

337 Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 189 del 30/07/1996, p. 1. L'art. 8 stabilisce che gli appalti (bandi di gara e contratti) sono aperti senza discriminazioni a tutte le persone fisiche e giuridiche degli Stati membri e dei partner mediterranei. In particolare, viene assicurata la più ampia partecipazione possibile, alle stesse condizioni, alle prestazioni ed alle aggiudicazioni per gli appalti di forniture, di lavori e di servizi; la trasparenza ed il rigore necessari nell'applicazione dei criteri di selezione e di valutazione; una reale concorrenza tra imprese, organizzazioni e istituzioni interessate a partecipare alle iniziative finanziate.

338 Già rilevata da G. Greco, *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali...*, op. cit., p. 29. L'A. osservava che nessuno tra i regolamenti istitutivi delle agenzie comunitarie richiama il sistema normativo europeo sugli appalti di lavori, servizi e forniture (Direttiva n. 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 209 del 24/07/1992, p. 1 e modifiche; Direttiva n. 93/36/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 199 del 09/08/1993, p. 1 e modifiche; Direttiva n. 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 199 del 09/08/1993, p. 54 e modifiche; tutte confluite nella Direttiva n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del

1605/2002 che definisce le norme finanziarie applicabili al bilancio generale delle Comunità europee e del Reg. (CE, Euratom) n. 2343/2002 che detta quelle più specifiche applicabili agli organismi di cui all'articolo 185 del predetto regolamento finanziario generale³³⁹. Il Reg. n. 1605/2002, al Titolo V, detta le norme e i principi generali applicabili all'affidamento di appalti da parte delle istituzioni dell'Unione europea³⁴⁰ e il Reg. n. 2343/2002, in relazione agli appalti affidati dagli organismi creati dalle Comunità dotati di personalità giuridica e che ricevono effettivamente sovvenzioni a carico del bilancio generale dell'Unione europea, rinvia alle disposizioni pertinenti del regolamento finanziario generale, nonché alle sue modalità di esecuzione (art. 74).

Resta da capire se, per l'affidamento di appalti da parte di agenzie comunitarie, possano oggi trovare ancora spazio le disposizioni delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici (direttive 92/50/CEE, 93/36/CEE e 93/37/CEE) confluite nella direttiva di coordinamento 2004/18/CE. Il problema è stato affrontato e risolto di recente dal Tribunale di Lussemburgo nel contesto di una serie di contenziosi che hanno visto contrapporsi una società greca di servizi informatici (*Evropaiki Dynamiki*) all'Agenzia europea per la sicurezza marittima, all'Agenzia europea per l'ambiente e all'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze³⁴¹. Richiamato l'art. 74 del Reg. n.

Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in *Gazzetta ufficiale* n. L 134 del 30/04/2004, p. 1) sottolineando nel contempo che la possibilità che le agenzie concludessero appalti di servizi e forniture non era affatto da escludere e che, anzi, per lo svolgimento dei loro compiti ciò pareva quasi ineluttabile. Peraltro, secondo Greco, poiché tanto la direttiva 92/50/CEE quanto quella 93/36/CEE, nel riferirsi alle “*Amministrazioni aggiudicatrici*” che rientrano nel loro campo di applicazione, prendono in considerazione solo gli Stati membri, gli enti locali e gli organismi di diritto pubblico da questi costituiti, esse non dovrebbero applicarsi alle agenzie comunitarie.

339 L'art. 185 del Reg. n. 1605/2002 dispone: “*La Commissione adotta un regolamento finanziario quadro degli organismi creati dalle Comunità, dotati di personalità giuridica e che ricevono effettivamente sovvenzioni a carico del bilancio. I regolamenti finanziari di questi organismi possono discostarsi dal regolamento quadro soltanto se lo impongano esigenze specifiche di funzionamento e previo accordo della Commissione*”.

340 Norme e principi meglio specificati al titolo V del Regolamento (CE) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 357 del 31/12/2002, p. 1.

341 T.P.G., sent. 9 settembre 2010, causa n. T-63/06, *Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE c. Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze*, non ancora pubblicata per esteso in Raccolta, spec. punti 1-4 e 35-37; T.P.G., sent. 10 luglio 2010, causa n. T-331/06, *Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE c. Agenzia europea per l'ambiente*, non ancora pubblicata per esteso in Raccolta, spec. punti 4-6 e 42-44; T.P.G., sent. 2 marzo 2010, causa n. T-70/05, *Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE c. Agenzia europea per la sicurezza marittima*,

2343/2002 che, si ricorda, prevede che “*Per quanto riguarda le procedure d'aggiudicazione degli appalti pubblici, si applicano le disposizioni pertinenti del regolamento finanziario generale, nonché delle sue modalità di esecuzione*”, i giudici comunitari hanno osservato che l'art. 105 del Reg. n. 1605/2002 stabilisce espressamente che le disposizioni della direttiva 2004/18/CE si applicano limitatamente alle soglie che determinano: *a) le modalità di pubblicazione della gara d'appalto (ex art. 90, Reg. n. 1605/2002; b) la scelta delle procedure (ex art. 91, comma 1, Reg. n. 1605/2002); c) i termini corrispondenti*. Sicché, in definitiva, la disciplina europea in tema di appalti pubblici come coordinata dalla direttiva 18/2004/CE è applicabile all'affidamento di appalti di servizi, forniture e lavori da parte di agenzie comunitarie nei limiti appena indicati.

4. Veniamo, quindi, alla tutela degli interessati nei procedimenti dinanzi alle agenzie del terzo tipo, ossia quelle che detengono compiti *lato sensu* di amministrazione attiva e che nello svolgimento dei loro fini statuari adottano atti e decisioni giuridicamente vincolanti per i terzi. Ci si riferisce segnatamente all'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno, all'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, all'Agenzia per le sostanze chimiche e all'Agenzia per la sicurezza aerea, all'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia. A questa ultima tipologia Greco riconduce anche l'Agenzia europea per i medicinali, per la connotazione sostanzialmente decisionale dei pareri che è chiamata a rendere in tema di immissione in commercio di farmaci per uso umano e veterinario e dai quali la Commissione può discostarsi solo sulla scorta di dettagliate spiegazioni³⁴². Tale impostazione classificatoria deve essere condivisa in quanto, per un verso, si dubita che la Commissione abbia gli strumenti e le competenze necessarie per poter ribaltare le conclusioni degli esperti dell'EMEA che, pertanto, assumono carattere definitivo; per altro verso, il procedimento che si svolge di fronte all'EMEA, così come quello che si svolge di fronte alle altre agenzie che svolgono attività provvedimentale e/o di accertamento costitutivo, è analiticamente disciplinato con una varietà di istituti di garanzia e vale la pena di esaminarlo.

non ancora pubblicata per esteso in Raccolta, punti 4-5 e 126-127.

³⁴² Art. 10, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

Come osservato, al di là delle specifiche esigenze legate alla singola materia, la presenza di una certa varietà di istituti di garanzia è determinata dalla necessità di aggirare le difficoltà che insorgono laddove non esiste un procedimento tipo ma varie discipline di settore che devono, comunque, sempre riprodurre le fasi e i principi comuni dei vari procedimenti³⁴³. Si tratta di procedimenti complessi che offrono interessanti spunti di riflessione sul fenomeno di agentificazione e ciascuno dei quali merita una propria autonoma trattazione.

4.1. Esordiamo pertanto con l'Agenzia europea per la sicurezza aerea³⁴⁴ che svolge, *inter alia*, compiti di certificazione dei prodotti aeronautici e delle organizzazioni coinvolte nella loro progettazione, produzione e manutenzione³⁴⁵. Questa attività di certificazione è rivolta in particolare a garantire che i prodotti dell'aviazione civile, comprese l'aviazione generale e commerciale, siano conformi ai requisiti e alle specifiche tecniche di aeronavigabilità e degli standard di protezione ambientale³⁴⁶. Inoltre, essa può riguardare le organizzazioni di addestramento dei piloti e dei centri aeromedici³⁴⁷, la sicurezza delle operazioni di volo³⁴⁸ e gli aeromobili utilizzati da operatori di Paesi terzi verso, all'interno o in uscita dall'Unione europea³⁴⁹. In tutti questi casi l'Agenzia adotta decisioni individuali a carattere vincolante³⁵⁰. Ebbene, l'art. 53 del regolamento istitutivo affida al Consiglio di amministrazione dell'Agenzia il compito di stabilire procedure trasparenti per l'adozione di dette decisioni individuali. Queste procedure: *a)* garantiscono l'audizione della persona fisica o giuridica

343 G. Greco, *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali...*, op. cit., p. 30.

344 Sulla quale v. V. Randazzo, *Alcuni profili problematici...*, op. cit., pp. 864-865. V. anche L. Grard, *Sécurité et transport dans l'Union européenne le recours aux agences de régulation*, in *Europe*, 2003, pp. 4 e ss..

345 V. Regolamento (CE) n. 1702/2003 della Commissione, del 24 settembre 2003, che stabilisce le regole di attuazione per la certificazione di aeronavigabilità ed ambientale di aeromobili e relativi prodotti, parti e pertinenze, nonché per la certificazione delle imprese di progettazione e di produzione, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 243 del 27/09/2003, p. 6, e successive modifiche.

346 V. Reg. (CE) n. 216/2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, cit., art. 20.

347 Art. 21, Reg. (CE) n. 216/2008, cit..

348 Art. 22, Reg. (CE) n. 216/2008, cit..

349 Art. 23, Reg. (CE) n. 216/2008, cit..

350 Art. 18, lett. *d*), Reg. (CE) n. 216/2008, cit., che indica anche le ipotesi contemplate dagli artt. 54 e 55, riguardanti rispettivamente le indagini effettuate dall'Agenzia presso le autorità degli Stati membri per verificare l'applicazione del Regolamento e delle norme attuative e quelle svolte presso le imprese private per verificare l'applicazione delle decisioni individuali.

destinataria della decisione e di qualsiasi altra parte interessata direttamente e individualmente; *b)* predispongono la notificazione della decisione alla persona fisica o giuridica e la relativa pubblicazione; *c)* predispongono l'informazione della persona fisica o giuridica cui è indirizzata la decisione, e qualsiasi altra parte del procedimento, dei mezzi di tutela di cui dispone in forza del regolamento che istituisce l'agenzia; *d)* garantiscono che la decisione sia motivata. Spetta sempre al Consiglio di amministrazione stabilire procedure che specificano le condizioni di notificazione delle decisioni, nel rispetto del procedimento di ricorso. Inoltre sono definite dal Consiglio di amministrazione le procedure speciali concernenti le misure immediate che l'Agenzia deve prendere per reagire a problemi di sicurezza contingenti e informare le parti interessate delle misure che esse debbono prendere³⁵¹.

L'art. 55 del regolamento istitutivo prevede che nell'ambito del procedimento di certificazione l'Agenzia possa disporre, con l'adozione di una apposita decisione vincolante per i destinatari, lo svolgimento di indagini concernenti le imprese. Tali indagini possono essere effettuate direttamente dall'Agenzia o attraverso le autorità aeronautiche nazionali che svolgono una funzione ausiliaria. Nel caso in cui riscontri violazioni delle regole vigenti l'Agenzia non è dotata di un potere propriamente sanzionatorio ma può assumere le decisioni che le competono in materia di certificazione, disponendo, ad esempio, la modifica, la sospensione o la revoca dei certificati di omologazione precedentemente rilasciati³⁵².

Ai sensi dell'art. 54 del regolamento istitutivo, inoltre, l'Agenzia può, adottando una specifica decisione in tal senso, effettuare ispezioni presso le autorità nazionali competenti in materia di sicurezza aerea, dopo avere informato “*con debito anticipo*” lo

351 In esecuzione della citata disposizione, il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia ha adottato le seguenti decisioni: Decisione del 30 gennaio 2004 n. 2/2004 concernente i principi generali relativi alle procedure di certificazione da applicarsi ai prodotti aeronautici (c.d. “*Products Certification Procedures*”); Decisione del 3 febbraio 2004 n. 3/2004 concernente i principi generali relativi alle procedure di certificazione da applicarsi alle organizzazioni (c.d. “*Organizations Certification Procedures*”); Decisione del 30 marzo 2004 n. 7/2004 concernente i principi generali relativi alle procedure di certificazione da applicarsi ai prodotti aeronautici (che sostituisce la decisione n. 2/2004), emendata dalla Decisione dell'11 settembre 2007 n. 12/2007. Tutte le decisioni sono disponibili in formato pdf all'indirizzo web <http://easa.europa.eu/management-board/management-board.php>.

352 V. Reg. (CE) n. 216/2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, cit., art. 20, lett. *i*).

Stato membro interessato³⁵³. Diversamente da quanto accade nelle indagini effettuate presso le imprese, nello svolgimento di queste ispezioni l'Agenzia assiste la Commissione nel controllo dell'attuazione delle normative comunitarie. Per conseguenza, al termine dell'ispezione l'Agenzia può assumere soltanto un rapporto volto ad informare la Commissione circa i risultati ottenuti, consentendo a quest'ultima di prendere le iniziative del caso.

Alquanto paradossalmente, l'esatta portata delle funzioni di natura ispettiva e di controllo assegnate all'Agenzia ai sensi dell'art. 55, così come le garanzie spettanti alle imprese interessate dalle indagini, non risultano determinate in modo chiaro perché non sono stati ancora adottati gli atti volti a disciplinare le relative procedure. Al contrario il Regolamento (CE) n. 736/2006³⁵⁴ disciplina le modalità operative delle ispezioni in materia di standardizzazione presso le autorità aeronautiche nazionali. Manca, tuttavia, anche per esse una chiara definizione delle garanzie procedurali spettanti alle imprese o associazioni di imprese poste sotto il controllo dell'autorità aeronautica nazionale soggetta ad ispezione. La questione è di primaria importanza perché, si ricorda, il potere di effettuare indagini concernenti imprese è sempre stato affidato dal legislatore comunitario alla Commissione europea; l'attribuzione di una simile prerogativa ad una agenzia è una scelta sostanzialmente senza precedenti³⁵⁵. Sul piano sostanziale essa solleva alcune questioni che meritano d'essere evidenziate. Da un lato, l'assegnazione di funzioni ispettive nei confronti delle imprese rafforza il ruolo dell'EASA nel processo di certificazione, consentendole di verificare direttamente l'osservanza delle prescrizioni da essa stabilite attraverso le decisioni individuali; dall'altro, nel condurre ispezioni anche nei confronti degli Stati membri e delle loro autorità, l'EASA sembra partecipare alla fase pre-contenziosa della procedura di infrazione, incidendo per conseguenza sulle prerogative delle autorità nazionali in modo significativo³⁵⁶.

353 Art. 54, par. II, Reg. (CE) n. 216/2008, cit.

354 Regolamento (CE) n. 736/2006 della Commissione, del 16 maggio 2006, concernente i metodi di lavoro dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea per l'esecuzione di ispezioni in materia di standardizzazione, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 219 del 17 maggio 2006, p. 10.

355 Una funzione di natura ispettiva, coadiuvante l'azione di controllo svolta dalla Commissione sull'attuazione della normativa comunitaria di riferimento da parte degli Stati membri è stata attribuita all'EMSA dall'art. 3 del Reg. (CE) n. 1406/2002, cit.; analoga prerogativa stabilisce l'art. 33 del Reg. (CE) n. 881/2004, che istituisce l'Agenzia ferroviaria europea, cit.

356 Sul punto v. V. Randazzo, *Alcuni profili problematici...*, op. cit., pp. 864-865.

Presso l'Agenzia sono istituite delle commissioni³⁵⁷ che decidono sui ricorsi presentati contro le decisioni vincolanti assunte dall'EASA ai sensi degli artt. 20, 21, 22, 23, 55 o 64 del regolamento istitutivo. Il ricorso può essere presentato nel termine di due mesi dalla notificazione della decisione (o dal momento in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza)³⁵⁸. Legittimato è il destinatario della decisione e qualsiasi altra persona fisica e giuridica che si ritenga direttamente e individualmente interessata da una decisione assunta nei confronti di altri. Se il ricorso è ammissibile³⁵⁹ la commissione ne esamina la fondatezza “rapidamente”³⁶⁰, invitando le parti (ogniqualevolta sia necessario) a presentare, entro un termine determinato, le osservazioni sulle notificazioni trasmesse o sulle comunicazioni provenienti dalle altre parti del procedimento di ricorso. Dette parti possono presentare osservazioni orali. Nel decidere il ricorso la commissione può esercitare le attribuzioni di competenza dell'Agenzia o deferire la determinazione all'organo competente che rimane vincolato dalla decisione della commissione di ricorso³⁶¹. Si noti che mentre l'esperimento della procedura di ricorso interna è condizione di procedibilità per i ricorsi di annullamento presentati dai privati alla Corte di giustizia contro le decisioni vincolanti adottate dall'Agenzia, gli

357 Art. 40, Reg. (CE) n. 216/2008, cit.. Si tratta di organismi composti di tre membri indipendenti che nelle loro decisioni non sono vincolati da alcuna istruzione e che non possono esercitare altre funzioni in seno all'Agenzia, se non a tempo parziale. Essi non possono partecipare al procedimento se hanno un interesse personale o hanno partecipato all'adozione della decisione impugnata. Le parti possono ruscare i componenti della commissione per gli stessi predetti motivi o per sospetta parzialità. Sul punto v. il Regolamento (CE) n. 104/2004 della Commissione, del 22 gennaio 2004, recante norme sull'organizzazione e sulla composizione della commissione di ricorso dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 16 del 23/01/2004, p. 20.

358 Il termine decadenziale breve per proporre il ricorso è tipico di tutti i ricorsi amministrativi e giurisdizionali contro provvedimenti amministrativi, sia negli ordinamenti nazionali che nell'ordinamento dell'Unione Europea, e si spiega con l'esigenza di garantire la massima certezza dell'azione amministrativa, sottraendola alle potenziali e indefinite contestazioni di terzi (D. De Pretis, *La tutela giurisdizionale amministrativa e i principi del processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, pp. 683 e ss.). Il ricorso non produce effetto sospensivo, tuttavia l'Agenzia può sospendere l'esecuzione della decisione impugnata se ritiene che le circostanze lo consentano (art. 44, II comma, Reg. (CE) n. 216/2008, cit.).

359 Va evidenziato che l'art. 47 del Reg. (CE) n. 216/2008, cit., prevede una fase precontenziosa in cui il Direttore esecutivo, se il ricorso è ammissibile, fondato (*ictu oculi*) e non vede la contrapposizione di due parti private, può agire in *autotutela* rettificando la decisione impugnata. Si tratta di un'autotutela doverosa funzionale non tanto alla tutela del privato ma alla salvaguardia dell'interesse pubblico all'applicazione del regime comunitario sulla sicurezza aerea. Sull'autotutela decisoria nel contesto comunitario ci venga consentito di rinviare al contributo di D.U. Galletta, *Autotutela decisoria e diritto comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-2005, p. 35.

360 Art. 48, Reg. (CE) n. 216/2008, cit..

361 Art. 49, Reg. (CE) n. 216/2008, cit..

Stati membri e le istituzioni comunitarie sono legittimati ad adire la Corte direttamente

³⁶².

4.2. L'Agenzia europea per le sostanze chimiche³⁶³ è chiamata a svolgere un importante ruolo di controllo e registrazione delle sostanze chimiche (intendendosi per tali qualsiasi elemento chimico o suo composto, allo stato naturale o ottenuto per mezzo di un procedimento di fabbricazione) che vengono prodotte o importate nell'Unione europea³⁶⁴. Premesso che incombe su ogni produttore o importatore di sostanze chimiche in quanto tali o in quanto componenti di uno o più preparati (in quantitativi pari o superiori a 1 tonnellata e che sia destinata a essere rilasciata in condizioni d'uso normali o ragionevolmente prevedibili) un obbligo generale di registrazione (con pagamento della relativa tariffa), l'ECHA può assumere decisioni vincolanti che prescrivono ai produttori o agli importatori di registrare una certa sostanza³⁶⁵, può disporre l'esenzione da tale obbligo per le attività di ricerca e sviluppo orientate ai prodotti e ai processi³⁶⁶, rifiutare la registrazione³⁶⁷, autorizzare la condivisione di dati relativi alle sostanze registrate³⁶⁸, e la condivisione di dati che riguardano le sperimentazioni³⁶⁹. In tutti questi casi l'attività decisoria dell'Agenzia è dettagliatamente disciplinata; viceversa non risultano altrettanto definiti i diritti procedurali spettanti agli interessati.

L'ECHA procede inoltre all'esame delle proposte di sperimentazione di una sostanza chimica presentate in sede di registrazione o successivamente definendo le condizioni di effettuazione del test, prescrivendo sperimentazioni ulteriori o rifiutando la sperimentazione³⁷⁰. Infine essa svolge un controllo permanente sulle registrazioni per

³⁶² V. artt. 50 e 51, Reg. (CE) n. 216/2008, cit.. Del resto istituzioni e Stati membri non figurano tra i legittimati ad adire le commissioni di ricorso come individuati dall'art. 45.

³⁶³ Sulla quale v. *European Chemicals Agency...*, op. cit., pp. 19-20.

³⁶⁴ V. B.G. Hanson - M. Blainey, *REACH: A Step Change in the Management of Chemicals*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 15, 3-2006, p. 270 e ss..

³⁶⁵ Art. 6, Reg. (CE) n. 1907/2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, cit..

³⁶⁶ Art. 9, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

³⁶⁷ Art. 20, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

³⁶⁸ Art. 27, VI comma, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

³⁶⁹ Art. 30, II e III comma, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

³⁷⁰ V. artt. 40 e 51, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

verificarne la conformità alle prescrizioni regolamentari adottando le necessarie decisioni (o progetti di decisione) nei confronti del dichiarante o dei dichiaranti³⁷¹. Per queste fattispecie decisorie i diritti procedurali dei dichiaranti e degli utilizzatori a valle sono maggiormente definiti. Difatti, ai sensi dell'art. 50 del regolamento istitutivo l'Agenzia comunica i progetti di decisione elaborati a norma degli articoli 40, 41 o 46 ai dichiaranti o agli utilizzatori a valle interessati, informandoli che hanno il diritto di formulare le loro osservazioni entro trenta giorni dalla ricezione di tale comunicazione. Se i dichiaranti o gli utilizzatori a valle interessati intendono formulare osservazioni, le comunicano all'Agenzia. L'Agenzia a sua volta informa, senza indugio, l'autorità competente della presentazione delle osservazioni. L'autorità competente (per le decisioni adottate a norma dell'articolo 46) e l'Agenzia (per le decisioni adottate a norma degli articoli 40 e 41) tiene conto delle osservazioni ricevute e può modificare di conseguenza il progetto di decisione.

Come per l'EASA, presso l'ECHA sono istituiti appositi organi collegiali che decidono in merito ai ricorsi presentati da persone fisiche e giuridiche contro gli atti vincolanti adottati dall'Agenzia nei loro confronti o che li riguardano direttamente e individualmente³⁷². Tuttavia, a differenza di quanto visto per i ricorsi presentati contro gli atti dell'EASA, qui l'impugnazione ha effetto sospensivo della decisione³⁷³. Il ricorso, debitamente motivato, è presentato per iscritto all'Agenzia entro tre mesi dalla notifica della decisione alla persona interessata o dal giorno in cui la persona interessata è venuta a conoscenza della decisione³⁷⁴. Se il direttore esecutivo, dopo aver consultato il

371 V. artt. 41, 46 e 51, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

372 V. artt. 89 e 91, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit.. Anche in questo caso, si tratta di organismi composti di tre membri indipendenti che nelle loro decisioni non sono vincolati da alcuna istruzione e che non possono esercitare altre funzioni in seno all'Agenzia. I loro membri non possono essere revocati dal loro incarico se non per gravi motivi e in ottemperanza ad una decisione in tal senso adottata dalla Commissione, previo parere del consiglio d'amministrazione. Essi non possono partecipare al procedimento se hanno un interesse personale o hanno partecipato all'adozione della decisione impugnata. Le parti possono ricusare i componenti della commissione per gli stessi motivi o per sospetta parzialità ma non possono ricusarli per ragioni legate alla loro cittadinanza. Per le qualifiche dei membri della commissione di ricorso v. il Regolamento (CE) n. 1238/2007 della Commissione, del 23 ottobre 2007, che stabilisce alcune norme relative alle qualifiche dei membri della commissione di ricorso dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 280 del 24/10/2007, p. 10.

373 Art. 91, II comma, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit.. L'automatica efficacia cautelare del ricorso enfatizza la tutela del privato nei confronti delle lesioni riconducibili all'operato dell'amministrazione ed è tipica dell'ordinamento processuale tedesco (De Pretis, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., pp. 683 e ss..

374 Art. 92, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit.. La norma prevede che il ricorrente possa essere assoggettato al pagamento della tariffa richiesta per le procedure di registrazione, sul punto v. il Regolamento (CE) n.

presidente della commissione di ricorso, considera ricevibile e fondato il ricorso può agire in autotutela rettificando la decisione iniziale³⁷⁵. Fuori da questa ipotesi, ritenuto ricevibile il ricorso, la commissione decide esercitando ogni funzione che rientra nelle prerogative dell'Agenzia oppure deferisce la decisione all'organo competente a proseguire l'azione. Anche in questo caso le parti del procedimento di impugnazione hanno il diritto di presentare oralmente le loro osservazioni³⁷⁶. Le decisioni della commissione di ricorso o dell'Agenzia, nei casi per i quali non è previsto il diritto di adire la commissione di ricorso, possono essere impuginate dinanzi al Tribunale europeo di primo grado e alla Corte di giustizia, a norma dell'articolo 263 TFUE³⁷⁷.

4.3. L'agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia³⁷⁸ assiste le autorità dei singoli Stati membri nell'esercizio a livello comunitario delle funzioni di regolazione dell'energia elettrica e del gas svolte in ambito interno. Nello svolgimento dei suoi compiti statuari (in linea di principio consultivi e di coordinamento) l'ACER può adottare decisioni individuali vincolanti³⁷⁹. In particolare l'Agenzia adotta decisioni individuali su questioni tecniche quando tali decisioni sono previste dalla Direttiva

340/2008, della Commissione, del 16 aprile 2008, relativo alle tariffe e agli oneri pagabili all'Agenzia europea per le sostanze chimiche a norma del regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (spec. art. 10).

375 Art. 93, I comma, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

376 Sul procedimento di fronte alle commissioni di ricorso v. il Regolamento (CE) n. 771/2008, della Commissione, del 1° agosto 2008, recante norme sull'organizzazione e sulla procedura della commissione di ricorso dell'Agenzia europea per le sostanze chimiche, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 206 del 02/08/2008, p. 5.

377 Art. 94, I comma, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

378 Sulla quale v. V. H. von Rosenberg, *No ace to win the trick...*, op. cit., pp. 512 e ss. V. pure L. Ammannati, *Il ruolo dell'Agenzia per la Cooperazione...*, op. cit..

379 Art. 4, Reg. (CE) n. 713/2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, cit..

2009/72/CE³⁸⁰, dalla Direttiva 2009/73/CE³⁸¹, dal Regolamento (CE) n. 714/2009³⁸² o dal Regolamento (CE) n. 715/2009³⁸³.³⁸⁴ Per le infrastrutture transfrontaliere l'Agencia decide in merito alle questioni di regolamentazione che sono di competenza delle autorità nazionali di regolamentazione, comprese, se del caso, le condizioni di accesso e di sicurezza operativa applicabili alle infrastrutture dell'energia elettrica e del gas che collegano almeno due Stati membri, quando le competenti autorità nazionali di regolamentazione lo richiedano congiuntamente o non riescano a raggiungere un accordo³⁸⁵.

Per quanto riguarda le ipotesi in cui l'Agencia può adottare decisioni individuali vincolanti il regolamento non stabilisce nessun diritto procedurale specifico a favore degli interessati, salva la possibilità di ricorrere alla commissione di ricorso interna (*infra*)³⁸⁶. Invero, l'adozione di decisioni individuali vincolanti non è affatto procedimentalizzata. Soltanto l'art. 10 (rubricato “*Consultazione e trasparenza*”) prevede che nell'ambito del procedimento per l'approvazione degli orientamenti quadro (non vincolanti) che fissano i principi e gli obiettivi per l'elaborazione e modifica dei

380 Direttiva n. 2009/72/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 211 del 14/08/2009, p. 55. L'art. 37, I comma, lett. d), stabilisce che le autorità nazionali hanno il compito (*inter alia*) di dare attuazione alle decisioni giuridicamente vincolanti dell'Agencia; il successivo IV comma, lett. d) stabilisce che le autorità nazionali hanno il potere di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive alle imprese elettriche che non ottemperano agli obblighi ad esse imposti dalle decisioni giuridicamente vincolanti dell'Agencia.

381 Direttiva n. 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 211 del 14/08/2009, p. 94.

382 Regolamento (CE) n. 714/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento (CE) n. 1228/2003, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 211 del 14/08/2009, p. 15.

383 Regolamento (CE) n. 715/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 211 del 14/08/2009, p. 36.

384 Art. 7, Reg. (CE) n. 713/2009, cit..

385 Art. 8, Reg. (CE) n. 713/2009, cit... Per mettere a punto la decisione l'Agencia consulta le autorità nazionali di regolamentazione e i gestori dei sistemi di trasmissione interessati e viene informata in merito alle proposte e osservazioni di tutti i gestori dei sistemi di trasmissione interessati. L'art. 9, inoltre, stabilisce che l'Agencia può decidere sulle deroghe di cui all'art. 17, V comma, Reg. (CE) n. 714/2009, cit., e all'art. 36, IV comma, Dir. (CE) n. 2009/73/CE, cit., quando l'infrastruttura in questione si trova sul territorio di più Stati membri.

386 Il Considerando n. 19 al Reg. (CE) n. 713/2009, cit., si limita ad affermare che “*Nei settori in cui l'Agencia ha poteri decisionali, le parti interessate, per motivi di economia procedurale, dovrebbero avere diritto di presentare ricorso presso una commissione dei ricorsi, che dovrebbe essere parte integrante dell'Agencia, pur se autonoma dalla sua struttura amministrativa e regolamentare*”.

codici di rete, l'Agenzia consulta ampiamente e tempestivamente i soggetti partecipanti al mercato, i gestori dei sistemi di trasmissione, i consumatori, gli utenti finali e, se del caso, le autorità della concorrenza, fatte salve le rispettive competenze; la procedura deve svolgersi in modo aperto e trasparente, specialmente quando i suoi compiti riguardano i gestori dei sistemi di trasmissione³⁸⁷. Prima di adottare gli orientamenti o le proposte di cui sopra l'Agenzia indica in che misura le osservazioni ricevute durante la consultazione sono state prese in considerazione e, qualora non abbia dato un seguito a talune osservazioni, deve fornirne i motivi. Inoltre l'Agenzia provvede affinché il pubblico e le parti interessate, ove opportuno, dispongano di informazioni obiettive, affidabili e facilmente accessibili.

Così come per le precedenti fattispecie, il regolamento istitutivo dell'ACER istituisce presso l'Agenzia una commissione di ricorso competente a conoscere le impugnative presentate da qualsiasi persona fisica o giuridica e dalle autorità nazionali di regolamentazione, contro una decisione adottata ai sensi degli artt. 7, 8 e/o 9 del regolamento, presa nei loro confronti e contro una decisione che, pur apparendo come una decisione presa nei confronti di altri, li riguarda direttamente ed individualmente³⁸⁸. Il ricorso, che non ha effetto sospensivo, deve essere presentato per iscritto all'Agenzia entro due mesi a decorrere dal giorno della notifica alla persona interessata della misura o, in assenza di notifica, entro due mesi dal giorno in cui l'Agenzia ha pubblicato la sua decisione. Se il ricorso è ammissibile, la commissione di ricorso ne esamina la fondatezza decidendo nel merito entro il termine di due mesi o deferendo l'adozione della decisione all'organo competente dell'Agenzia. Quest'ultimo è vincolato dalla decisione della commissione dei ricorsi. Le decisioni della commissione di ricorso possono essere impuginate di fronte alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 263 TFUE.

Va osservato che la formula utilizzata dai regolamenti istitutivi delle agenzie appena

³⁸⁷ La norma fa eco al Considerando n. 13 al Reg. (CE) n. 713/2009, cit.,

³⁸⁸ Artt. 18 e 19, Reg. (CE) n. 713/2009, cit.. Qui però la commissione è composta da sei membri e da 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 comunitarie con un'esperienza pertinente nel settore dell'energia. Ferme le garanzie sostanziali e procedurali già viste per i membri delle commissioni di ricorso istituite presso le altre agenzie, i membri di quella dell'ACER sono chiamati a rendere una dichiarazione scritta d'impegno e una dichiarazione scritta d'interessi con la quale indicano l'assenza di interessi che possano essere considerati contrastanti con la loro indipendenza o interessi diretti o indiretti che possano essere considerati tali. Tali dichiarazioni sono rese pubbliche ogni anno.

considerate per ciò che riguarda le condizioni oggettive e soggettive di impugnabilità degli atti vincolanti di fronte alle commissioni di ricorso ricalca da vicino quella originaria dell'art. 234 TCE (ora, si ricorda, art. 263 TFUE). Essa si differenzia soltanto per l'espunzione del riferimento agli atti di natura regolamentare, che l'Agenzia non può adottare. La questione non è meramente terminologica perché, soprattutto con riferimento all'Agenzia per la sicurezza aerea e alla Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia³⁸⁹, l'eventualità che l'ente delegato si trovi ad adottare atti vincolanti di portata generale o decisioni che sostanziano l'esercizio di un potere discrezionale nel contemperamento di interessi (pubblici e privati) è stata presa in considerazione da alcuni autori e potrebbe testimoniare il compimento di un primo passo verso il superamento della giurisprudenza Meroni nella delegazione di poteri nell'ordinamento europeo³⁹⁰. Come osservato da Randazzo³⁹¹, ad esempio, tra le tipologie di misure dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea distinte dai pareri e dalle decisioni individuali risultano anche i c.d. codici di aeronavigabilità che stabiliscono le specifiche dell'attività di certificazione svolta dall'ufficio. Secondo l'autore, che sottolinea la portata generale dell'atto, due elementi sembrerebbero implicare il carattere vincolante delle relative disposizioni: da una parte l'utilizzo del termine “*codice*”, dall'altra, il fatto che nel sistema dell'I.C.A.O. (*International Civil Aviation Organization*) l'espressione è generalmente riferita ad atti normativi adottati dagli Stati membri in attuazione degli standard definiti a livello internazionale (*i.e. national airworthiness codes*)³⁹². Si consideri, peraltro, che, quando il regolamento era ancora in fase di elaborazione, il compito di adottare i codici di aeronavigabilità doveva essere

389 V. H. von Rosenberg, *No ace to win the trick ...*, op. cit., pp. 518-519.

390 Vedi *supra*, Cap. I, par. 3.2.. Altri invece parlano in maniera più netta di un “*gap between the formal constitution and the way the European Union really functions*” (K. Lenaerts – A. Verhoeven, *Institutional Balance as a guarantee for Democracy in EU Governance*, in C. Joerges – R. Dehousse (Eds.), *Good Governance...*, op. cit., p. 48). V pure S. Griller – A. Orator, *Everything under control?...*, op. cit., p. 29. Sul punto v. F. Sauer – A. Quero, *Rapport du groupe de travail*, cit., pp. 160 e s., che osservano che, in quanto “*politiquement sensible*” una decisione rivolta agli Stati membri non potrebbe essere adottata dalle agenzie. Ebbene, a maggior ragione, esse non potrebbero adottare atti di portata generale.

391 V. Randazzo, *Alcuni profili problematici...*, op. cit., pp. 855-857 (v. nota 42). L'A., è d'uopo sottolinearlo, conclude nel senso che esse sono sprovviste di forza giuridica vincolante rappresentando, piuttosto, la base sostanziale che l'Agenzia adopera nella gestione del processo di certificazione (v. art. 20, n. 1, lett. a), Reg. (CE) n. 216/2008, cit.). Per il carattere non vincolante anche L. Grard, *Sécurité et transport dans l'Union européenne...*, op. cit., p. 4.

392 *Ibidem*.

affidato alla Commissione stessa e non sembra che col passaggio della relativa incombenza all'Agenzia l'atto sia stato snaturato³⁹³.

4.4. Com'è noto l'Agenzia europea per i medicinali è responsabile della valutazione scientifica delle domande finalizzate ad ottenere l'autorizzazione europea di immissione in commercio dei medicinali per uso umano e veterinario. In particolare, nell'ambito della c.d. procedura centralizzata, le imprese presentano all'EMA un'unica domanda di autorizzazione all'immissione del medicinale³⁹⁴; sulla richiesta di autorizzazione è chiamato a esprimere un parere, secondo la rispettiva competenza, il *Comitato per i medicinali per uso umano* (CPMP)³⁹⁵ o il *Comitato per i medicinali per uso veterinario* (CVMP)³⁹⁶. Ad esclusione del caso in cui il Comitato competente esprime parere pienamente positivo sulla richiesta di autorizzazione³⁹⁷, la sua posizione preliminare è trasmessa al richiedente che dispone di 15 giorni per comunicare all'Agenzia se ha intenzione di presentare domanda di riesame della richiesta. In tal caso, entro 60 giorni dal ricevimento del parere, egli trasmette all'agenzia le motivazioni dettagliate della sua domanda. Entro i 60 giorni successivi al ricevimento delle motivazioni della domanda, il comitato riesamina il suo parere a norma dell'articolo ed esprime un parere motivato definitivo. L'agenzia trasmette alla Commissione, agli Stati membri e al richiedente il parere definitivo di tale comitato, entro 15 giorni dalla sua adozione. Il parere è accompagnato da una relazione che descrive la valutazione del medicinale da parte del comitato ed espone le ragioni che motivano le sue conclusioni³⁹⁸. La decisione di diniego o autorizzazione è adottata dalla Commissione europea, che può discostarsi dal parere reso dal comitato allegando “una spiegazione dettagliata delle ragioni delle

393 Si noti ancora che nella proposta originaria di regolamento elaborata dalla Commissione tra le specifiche di certificazione figuravano i soli “*metodi accettabili di conformità*” e se ne precisava il carattere non vincolante.

394 Art. 4, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

395 Art. 5, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

396 Art. 30, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

397 Ossia nei casi in cui “a) la domanda non è conforme ai criteri di autorizzazione fissati dal presente regolamento; b) il riassunto delle caratteristiche del prodotto proposto dal richiedente deve essere modificato; c) l'etichettatura o il foglietto illustrativo del prodotto non è conforme al titolo V della direttiva 2001/83/CE; d) l'autorizzazione deve essere rilasciata subordinandola alle condizioni di cui all'articolo 14, paragrafi 7 e 8.” Artt. 9 e 34, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

398 Art. 34, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

*differenze*³⁹⁹.

La c.d. procedura decentralizzata non coinvolge necessariamente l'Agenzia e si basa sul principio del mutuo riconoscimento di un'autorizzazione nazionale da parte degli altri Stati membri⁴⁰⁰. Il titolare di un'autorizzazione all'immissione in commercio, che intende presentare domanda di riconoscimento anche in altri Stati membri, chiede preliminarmente al primo Stato che ha rilasciato l'autorizzazione (*Reference Member State*) di stendere una relazione di valutazione sul farmaco in oggetto, che viene inviata (insieme alla domanda) allo Stato o agli Stati membri interessati. Gli Stati membri coinvolti decidono se riconoscere o meno l'autorizzazione. In caso di decisione positiva, il riconoscimento viene comunicato agli eventuali altri Stati interessati, al *Reference Member State* e al richiedente. Nel caso in cui uno o più Stati membri, avendo rilevato possibili rischi per la sanità pubblica, non intendano procedere al riconoscimento viene attivata la cosiddetta procedura di arbitrato⁴⁰¹. In questo modo l'intera questione viene deferita al CPMP e la procedura prosegue come quella centralizzata. Va precisato che il parere negativo (*condizionale, sospensivo e modificativo*) reso dal CPMP all'esito della procedura arbitrale può essere appellato dal richiedente di fronte allo stesso comitato che deve esprimere il proprio parere definitivo entro 60 giorni⁴⁰².

L'EMA svolge, inoltre, un'attività di sorveglianza permanente sui medicinali autorizzati. In stretta cooperazione con i sistemi nazionali di farmacovigilanza⁴⁰³, essa riceve qualsiasi pertinente informazione relativa ai presunti effetti collaterali negativi dei medicinali per uso umano che sono stati autorizzati e, nel caso in cui vengano riferite reazioni negative che modifichino il rapporto rischi/benefici di un medicinale, adotta gli opportuni pareri anche ai fini di una modifica dell'autorizzazione previamente concessa⁴⁰⁴.

Questa breve disamina delle principali procedure relative all'immissione in

399 Art. 10, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

400 V. Direttiva n. 75/319/CEE, cit., come modificata dalla Direttiva n. 93/39/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che modifica le direttive 65/65/CEE, 75/318/CEE e 75/319/CEE relative ai medicinali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 214 del 24/08/1993, p. 22.

401 Artt. 10 e ss., Direttiva n. 75/319/CEE, cit..

402 Art. 13, IV e V comma, Direttiva n. 75/319/CEE, cit..

403 V. art. 102, Direttiva n. 2001/83/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, in *Gazzetta ufficiale* n. L 311 del 28/11/2001, pp. 67 e ss..

404 Art. 22, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

commercio e alla vigilanza sui farmaci per uso umano e veterinario a livello comunitario⁴⁰⁵ rivela che il legislatore sovranazionale si è preoccupato di stabilire un *corpus* di norme procedurali piuttosto sviluppato, anche sotto il profilo delle garanzie degli interessati⁴⁰⁶. Cionondimeno non è mancato chi ha sottolineato la lacunosità della disciplina, identificando due principali deficienze⁴⁰⁷. Da una parte si è criticata la mancanza di una adeguata definizione dei rapporti tra l'*expertise* tecnico-scientifico e i *policy-makers* e del ruolo dei tecnici nel processo decisionale; dall'altra si è sottolineata la scarsa considerazione della posizione di consumatori, pazienti e terzi interessati⁴⁰⁸.

Invero, messa da parte la problematica relativa ai rapporti tra scienza e politica (a nostro parere insistente più sul piano sostanziale che procedurale)⁴⁰⁹ e tenuto conto delle modifiche intervenute per ultime col regolamento n. 726/2004 (nonché di quelle successive), possiamo fondatamente affermare che il sistema europeo di autorizzazione all'immissione in commercio di farmaci per uso umano e veterinario è sufficientemente procedimentalizzato, anche per ciò che riguarda la tutela degli interessati. In via esemplificativa e in relazione a quest'ultimo profilo va rilevata la definizione di un termine specifico per il rilascio del parere da parte del Comitato⁴¹⁰ e per la successiva

405 Sulle quali vedi diffusamente J.S. Gardner, *The European Agency for the Evaluation...*, op. cit. pp. 55 e ss..

406 Si ricorda in questo frangente che il Reg. (CE) n. 726/2004, cit., è stato modificato e integrato dal Regolamento (CE) n. 1901/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativo ai medicinali per uso pediatrico e che modifica il regolamento (CEE) n. 1768/92, la direttiva 2001/20/CE, la direttiva 2001/83/CE e il regolamento (CE) n. 726/2004, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 378 del 27/12/2006, p. 1; dal Regolamento (CE) n. 1394/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, sui medicinali per terapie avanzate recante modifica della direttiva 2001/83/CE e del regolamento (CE) n. 726/2004, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 324 del 10/12/2007, p. 121; dal Regolamento (CE) n. 219/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo — Adeguamento alla procedura di regolamentazione con controllo — parte seconda, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 87 del 31/03/2009, p. 109; Regolamento (CE) n. 470/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che stabilisce procedure comunitarie per la determinazione di limiti di residui di sostanze farmacologicamente attive negli alimenti di origine animale, abroga il regolamento (CEE) n. 2377/90 del Consiglio e modifica la direttiva 2001/82/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 152 del 16/06/2009, p. 11.

407 E. Chiti, *The emergence...*, op. cit., p. 335.

408 *Ibidem*, pp. 336-337

409 Sul punto v. l'ampio contributo di C. Joerges - K.H. Ladeur - E. Vos (eds.), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making – Tradition and European Innovation*, Baden-Baden, 1997.

410 Per la precisione 210 gg. dal ricevimento della domanda, art. 6, comma 3, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

adozione della decisione finale da parte della Commissione⁴¹¹. Al riguardo deve rammentarsi che, stando alla giurisprudenza del Tribunale di primo grado, se le norme pertinenti prevedono un termine di conclusione del procedimento, la violazione di detto termine viene sanzionata sempre con l'annullamento della decisione adottata⁴¹².

Dobbiamo sottolineare, inoltre, che quando il parere (sempre motivato) del Comitato è sottoposto a riesame su istanza del richiedente, il Comitato interessato nomina un relatore, e un eventuale correlatore, diversi da quelli nominati per il parere iniziale e il richiedente può chiedere che il comitato consulti un gruppo consultivo scientifico (cioè che rileva sotto il profilo del rispetto del principio di imparzialità)⁴¹³. Greco definisce questo riesame come un ricorso in opposizione, osservando che il suo carattere endoprocedimentale si giustifica per la connotazione sostanzialmente decisionale del parere del Comitato⁴¹⁴. Difatti questa procedura di riesame sembra costituire un meccanismo succedaneo del ricorso alla commissioni interne ammesso contro gli atti vincolanti delle agenzie con compiti di accertamento costitutivo viste nel paragrafo precedente⁴¹⁵. Va rilevato infine che, tanto in caso di rilascio dell'autorizzazione di immissione in commercio quanto in caso di diniego, l'Agenzia assicura l'opportuna diffusione dei relativi documenti⁴¹⁶ o, comunque, l'accessibilità del pubblico alle informazioni relative alla decisione di rifiuto⁴¹⁷. Rimane ferma l'applicabilità del Reg. (CE) n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti.

411 Ossia 15 gg. dalla conclusione della procedura di cui all'art. 87, comma 3, art. 7, comma 2, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

412 V. ad es. T.P.G., sent. *Jean Paul François*, cit., punti 45 e ss. In senso contrario v. C.G.C.E., ord. *Cambridge Healthcare Supplies*, cit., (v. nota 63) laddove a fronte della violazione dei termini stabiliti dagli artt. 13 e 14 della Direttiva n. 75/319/CEE, cit., per l'adozione del parere del Comitato per le specialità medicinali e della successiva decisione sull'immissione in commercio di un farmaco da parte dell'EMA, la Corte ritiene che l'interessato debba dimostrare l'incidenza di tale violazione su suoi diritti di difesa onde sostenere l'illegittimità del provvedimento (spec. punto 82).

413 Art. 62, comma 1, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

414 G. Greco, *Le agenzie comunitarie...*, op. cit., p. 31. Se la Commissione decide di discostarsi dal parere del Comitato il progetto della relativa decisione è trasmesso al richiedente e agli Stati membri, i quali ultimi possono sollevare importanti questioni nuove di natura scientifica o tecnica non trattate nel parere dell'agenzia (art. 10, comma 4, Reg. (CE) n. 726/2004, cit.).

415 Le stesse disposizioni operano per ciò che riguarda la procedura di autorizzazione al commercio dei farmaci per uso veterinario, v. titolo III, Reg. (CE) n. 726/2004.

416 Art. 10, comma 6, Reg. (CE) n. 726/2004, cit.; si tratta in particolare del riassunto delle caratteristiche del prodotto, dell'elenco dettagliato delle condizioni o restrizioni che dovrebbero essere imposte alla fornitura o all'uso del medicinale interessato, della bozza del testo dell'etichettatura e del foglietto illustrativo, nonché della relazione di valutazione.

417 Art. 12, comma 3, Reg. (CE) n. 726/2004, cit..

4.5. Veniamo quindi all'esame dei procedimenti che si svolgono di fronte all'Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO) e all'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OHIM), entrambi disciplinati in maniera analitica tanto a livello di regolamenti di base⁴¹⁸ quanto a livello di regolamenti esecutivi⁴¹⁹.

Cominciando dal CVPO, si ricorda che l'Ufficio decide in merito alle domande (presentate da qualsiasi persona fisica o giuridica o da qualsiasi organismo assimilato a una persona giuridica ai sensi della legislazione ad esso applicabile) di privativa comunitaria (*i.e.* diritto di proprietà intellettuale)⁴²⁰ per ritrovati vegetali sulla base di un esame formale e di un esame tecnico e/o di merito della varietà candidata⁴²¹. Accanto alla disciplina analitica dei singoli segmenti procedurali che si innestano nel procedimento di concessione della privativa, il regolamento istitutivo dedica alla definizione degli aspetti procedurali l'intera Parte IV (artt. 49-91), alla quale si aggiungono in chiave complementare e specificativa le disposizioni del Regolamento (CE) n. 1239/95 (cit.). Si tratta di un *corpus* normativo che richiama pressoché tutte le garanzie procedurali viste *supra*⁴²². Nonostante la tendenziale esaustività della disciplina il legislatore europeo ha ritenuto opportuno inserire una clausola di salvaguardia che,

418 V. Reg. (CE) n. 2100/94, cit.; Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

419 V. Regolamento (CE) n. 1239/95, della Commissione europea, del 31 maggio 1995 recante norme d'esecuzione del regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio, riguardo al procedimento dinanzi all'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, in *Gazzetta ufficiale* n. L 121 del 01/06/1995, p. 37, e successive modifiche. V. pure il Regolamento (CE) n. 2868/95, della Commissione europea, del 13 dicembre 1995 recante modalità di esecuzione del regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio sul marchio comunitario, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 303 del 15/12/1995, p. 1, e successive modifiche; Regolamento (CE) n. 216/96, della Commissione europea, del 5 febbraio 1996 che stabilisce il regolamento di procedura delle commissioni di ricorso dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 28 del 06/02/1996, p. 11, e successive modifiche.

420 In virtù della privativa comunitaria per ritrovati vegetali (che dura 25 anni, art. 19, Reg. (CE) n. 2100/94, cit.) il titolare o i titolari di tale privativa hanno facoltà di produrre o riprodurre (moltiplicazione) la varietà, metterla in vendita o commercializzarla in altro modo, esportarla e importarla dalla e nell'Unione Europea (art. 13, Reg. (CE) n. 2100/94, cit.).

421 Artt. 54 e 55 Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. Incidentalmente si rileva che la domanda può essere presentata anche presso gli organismi nazionali incaricati (art. 30) che, a loro volta, sono obbligati a trasmettere l'istanza al CVPO entro due settimane (art. 49).

422 V. par. 2Sull'obbligo di motivazione e sul diritto di essere sentiti, come codificati dagli artt. 75 e 76 del Reg. (CE) n. 2100/94, cit., e dall'art. 60, n. 1 del Reg. (CE) n. 1239/95, cit., v. T.P.G., sent. 19 novembre 2008, causa n. T-187/06, *Ralf Schröder c. Ufficio comunitario delle varietà vegetali*, in *Racc.*, 2008, p. II-3151. Sul diritto ad una buona amministrazione e sull'obbligo di diligenza (in particolare nell'applicazione dell'art. 50 del Reg. (CE) n. 1239/95, cit.) v. T.P.G., sent. 31 gennaio 2008, causa n. T-95/06, *Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana c. Ufficio comunitario delle varietà vegetali*, in *Racc.*, 2008, p. II-31, punti 54 e 55.

per il caso di lacune, stabilisce che “l'Ufficio prende in considerazione i principi generalmente ammessi in materia negli Stati membri”⁴²³.

Altre disposizioni rilevanti sotto il profilo procedurale sono poi sparse nel corpo del regolamento istitutivo. Tra queste deve essere ricordata⁴²⁴ quella che stabilisce il regime linguistico applicabile al procedimento⁴²⁵. È interessante notare che, diversamente da quanto accade per l'OHIM (che ammette come lingue del procedimento solo l'inglese, il francese, il tedesco, l'italiano e lo spagnolo)⁴²⁶, le domande trasmesse al CVPO, i documenti necessari per il disbrigo delle domande e gli altri documenti presentati all'Ufficio per le privative vegetali possono essere redatti in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea. Altra previsione meritevole di specifica considerazione ai nostri fini è quella che attribuisce alla Commissione europea il compito di verificare la legittimità degli atti del Presidente del CVPO⁴²⁷ per i quali la legislazione sovranazionale non prevede alcun tipo di controllo di legittimità da parte di un altro organo⁴²⁸. Il ricorso può essere presentato contro qualsiasi atto implicito o esplicito da qualsiasi Stato membro o da qualsiasi membro del consiglio d'amministrazione ovvero da terzi direttamente e personalmente interessati. La questione deve essere deferita alla Commissione entro due mesi a decorrere dalla data in cui la parte interessata è venuta a conoscenza dell'atto contestato. La Commissione adotta e comunica una decisione entro due mesi. Si tratta di una previsione che ha suscitato qualche perplessità in dottrina

423 Art. 81 Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. Sono stati esplicitamente richiamati (anche se non in chiave integrativa o ai fini specificati dall'art. 81) il principio di buona amministrazione e il principio della certezza del diritto: T.P.G., sent. *Schniga GmbH c. OHIM*, cit., spec. punti 64-65.

424 Vedi *supra*, par. 1.

425 Art. 34 Reg. (CE) n. 2100/94, cit.; il comma 1 dispone espressamente che all'Ufficio si applicano le disposizioni del Reg. (CEE) n. 1/1958, sul regime linguistico della Comunità economica europea, cit..

426 Art. 115 Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. Del resto, osserva L. Querzola (*Il regolamento...*, op. cit., p. 495), per l'OHIM non vige quella presunzione di conoscenza di tutte le lingue dell'Unione che vige per le istituzioni intese *strictu sensu*.

427 Art. 44 Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. Difatti in base all'art. 35 “le decisioni dell'Ufficio sono adottate dal presidente dell'Ufficio o sotto la sua autorità”. Si segnala al riguardo che le decisioni più caratteristiche dell'Ufficio (dichiarazione di nullità, l'annullamento, la licenza obbligatoria, l'opposizione, il rigetto della domanda, la concessione della privativa) sono prese di fatto da un comitato di tre membri del personale dell'ufficio, composto e funzionante secondo le regole dettate dal regolamento di esecuzione [Reg. (CE) n. 1239/95, cit., artt. 6 e ss.].

428 Incidentalmente si ricorda che, oltre ai regolamenti istitutivi del CVPO e dell'OHIM (vedi *infra*, nota 289), prevedono un controllo di *legalità* o *legittimità* da parte della Commissione europea sugli atti dell'agenzia il regolamento di base del CEDEFOP (art. 18), dell'EUROFOUND (art. 22), dell'EU-OSHA (art. 22), dell'ECDC (art. 28) che prevede espressamente l'esperibilità del ricorso per annullamento contro la decisione della Commissione che respinge il ricorso amministrativo.

soprattutto per la difficoltà di concepire come un organo non giurisdizionale possa legittimamente esercitare un tipo di controllo che i Trattati istitutivi riservano alla Corte di giustizia⁴²⁹. Peraltro, la previsione sembra essere formulata come una norma di chiusura sistemica, destinata ad operare nel momento in cui contro l'atto dell'agenzia non sia possibile ricorrere ai mezzi di tutela giurisdizionale predisposti dal diritto originario⁴³⁰. A ben vedere, se dovessimo seguire la giurisprudenza *Les Verts*⁴³¹, l'eventualità di una simile lacuna dovrebbe escludersi in principio, potendo gli atti del Presidente del CVPO produttivi di effetti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi essere impugnati di fronte agli organi giurisdizionali dell'Unione europea ai sensi dell'art. 263 TFUE. Questa ipotesi ricostruttiva, tuttavia, è stata rigettata dal Tribunale di primo grado che, nel pronunciarsi sull'omologa disposizione del regolamento istitutivo dell'OHIM⁴³², ha sottolineato che la decisione che la Commissione dovesse rendere all'esito della verifica di legittimità è a sua volta ricorribile di fronte alla Corte di giustizia⁴³³.

Chiudono il novero delle disposizioni di rilevanza procedurale escluse dalla Parte IV del regolamento di base le norme relative alle commissioni di ricorso interne, alle quali è dedicato il Cap. IV della Parte III⁴³⁴. Invero, mentre questi articoli si occupano principalmente della composizione delle commissioni e dell'indipendenza e imparzialità dei loro membri; gli aspetti salienti della procedura di ricorso alle commissioni interne sono affrontati dagli artt. 67 e ss. del regolamento⁴³⁵. È interessante notare che oltre ai soggetti legittimati a proporre ricorso⁴³⁶, possono partecipare al procedimento di ricorso

429 Sul punto v. T. Millet, *The Community system...*, op. cit., pp. 246-247. Secondo l'A. "The Commission would be seem to be incompetent to fulfil the purported functions".

430 Il che genera anche dei problemi sul versante dei rapporti tra le fonti: potrebbe mai un regolamento incidere sulla latitudine dei mezzi di tutela giurisdizionale predisposti dai Trattati?

431 C.G.C.E., sent. *Parti ecologiste "Les Verts"*, cit..

432 Art. 122 Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

433 T.P.G., ordinanza 8 giugno 1998, causa n. T-148/97, *Keeling c. OHIM*, in *Racc.*, 1998, p. II-2217, punti 27-33, spec. punt1 32-33. L'appello di fronte alla Corte di giustizia è stato abbandonato.

434 Artt. 45-48, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

435 E dagli artt. 45 e ss. del Reg. (CE) n. 1239/95, cit..

436 Ossia "qualsiasi persona fisica o giuridica può presentare ricorso avverso una decisione di cui sia destinataria oppure avverso una decisione che, pur avendo come destinataria formale un'altra persona, la riguardi direttamente e personalmente", art. 68, comma 1, Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. Vedi T.P.G., sent. *Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana*, cit., punto 78, laddove si precisa che "la formulazione dell'art. 68 del regolamento di base deve essere considerata identica a quella dell'art. 230, quarto comma, CE. Orbene, poiché tali termini hanno costituito oggetto di una specifica interpretazione da parte della Corte (sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62,

le persone fisiche o giuridiche che hanno rivestito la qualifica di parte nel procedimento di rilascio della privativa⁴³⁷ e l'Ufficio medesimo, che vi partecipa di diritto⁴³⁸. In particolare, possono prendere parte al procedimento di ricorso anche coloro che hanno proposto opposizione contro la richiesta di concessione della privativa⁴³⁹. Possono essere impugnati di fronte alle commissioni di ricorso interne tutti gli atti giuridicamente vincolanti adottabili dall'agenzia, dalla decisione di nullità o annullamento della privativa a quella di rigetto relativa alle richieste di accesso del pubblico al registro delle domande di concessione della privativa comunitaria⁴⁴⁰.

Anche il regolamento istitutivo del CVPO prevede la possibilità che l'Ufficio (*rectius*: "il servizio"), se ritiene che il ricorso sia ammissibile e fondato, rettifichi la propria decisione⁴⁴¹. Se poi la decisione non è rettificata entro il termine di un mese dalla data di notifica della motivazione, il servizio deve decidere se chiedere che essa non venga sospesa (la proposizione del ricorso determina l'immediata sospensione della decisione) e deferire il ricorso alla commissione di ricorso⁴⁴². Questa disposizione, si badi, non si applica quando al ricorrente si oppone un'altra parte della procedura di ricorso (ad es. l'opponente alla concessione della privativa). La commissione di ricorso decide esercitando le attribuzioni di competenza dell'Ufficio o deferendo la causa al servizio responsabile dell'Ufficio per il seguito del ricorso. Quest'ultimo è vincolato dalla decisione (*ratio decidendi*) della commissione di ricorso in ordine alle questioni di diritto⁴⁴³.

Plaumann/Commissione, Racc. pagg. 197, 223), il Tribunale ritiene che occorra attenersi ad un'interpretazione coerente della nozione di «persona individualmente interessata» nella misura in cui la ratio del regolamento di base non vi si opponga».

437 Ai sensi dell'art. 1 del Reg. (CE) n. 1239/95, cit., possono essere parti nel procedimento dinanzi all'Ufficio comunitario delle varietà vegetali il richiedente una privativa comunitaria per ritrovati vegetali, l'opponente, di cui all'art. 59, comma 2 del regolamento di base, il titolare o i titolari di una privativa comunitaria per ritrovati vegetali, qualsiasi persona la cui domanda o richiesta costituisca una condizione preliminare di una decisione dell'Ufficio. Inoltre, l'Ufficio può consentire che altre persone, oltre quelle indicate al comma 1, siano parti nel procedimento, ove ne facciano richiesta scritta e siano direttamente ed individualmente interessate.

438 Art. 68 Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. Una precisazione, quest'ultima, che pare superflua tenuto conto che oggetto di impugnazione è sempre la decisione dell'Ufficio.

439 V. art. 59 Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. L'opposizione deve essere presentata per iscritto prima che l'Ufficio decida sulla domanda principale.

440 Art. 67, comma 1, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

441 Art. 70, comma 1, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

442 Art. 70, comma 2, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

443 Art. 72 Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

Qualunque parte del procedimento di ricorso che sia rimasta soccombente, anche parzialmente, può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia contro le decisioni delle commissioni di ricorso per incompetenza, per violazione di norme che prescrivono una determinata forma, per violazione del Trattato, del regolamento di base o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione oppure per sviamento di potere. Investita dell'impugnativa la Corte di giustizia (*rectius*: il Tribunale di primo grado) può limitarsi ad annullare la decisione impugnata oppure sostituirsi all'Ufficio entrando nel merito della fattispecie e riformando la decisione⁴⁴⁴.

Ai sensi dell'art. 74 del regolamento di base il ricorso diretto alla Corte di giustizia è ammesso contro la decisione dell'Ufficio che accorda una licenza obbligatoria per motivi di pubblico interesse⁴⁴⁵ o quella che risolve una controversia di rivendica modificando la titolarità proprietaria di una privativa precedentemente concessa⁴⁴⁶. Se consideriamo il tenore letterale del precedente art. 73, il dittico normativo che ne scaturisce è ambiguo nel suo significato precettivo perché non chiarisce se, fuori dalle ipotesi in cui è ammesso il ricorso diretto, l'impugnazione dell'atto di fronte alla commissioni interne sia condizione di procedibilità delle impugnative di fronte alla giurisdizione sovranazionale.

4.6. *Last but not least*, l'Ufficio di armonizzazione a livello del mercato interno (OHIM) si occupa dei procedimenti relativi alla registrazione del marchio comunitario

444 Art. 73 Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. In tal caso l'Ufficio è tenuto a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza del Tribunale di primo grado.

445 V. art. 29 Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

446 V. artt. 98-102 Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

447 V. Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. I procedimenti relativi alla registrazione del marchio comunitario sono stati ricondotti da certa dottrina (E. Chiti, *Administrative proceedings involving European agencies*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 222) alla categoria dei cc.dd. procedimenti misti o compositi, ossia quei procedimenti caratterizzati da una attività congiunta e coordinata di autorità appartenenti a diversi ordinamenti giuridici e dall'applicazione alle diverse fasi procedurali di regimi giuridici differenti nell'ambito di un contesto unitario finilisticamente orientato verso un obiettivo condiviso. La posizione di Chiti è, tuttavia, isolata e contrastata da C. Franchini (*European principles governing national administrative proceedings*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 191, spec. nota 51), da A. Cassatella (*Procedimenti amministrativi europei: il caso del marchio comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2008, p. 836, spec. nota 4) e pare discostarsi dalla stessa impostazione seguita dai primi commentatori che si sono occupati del fenomeno (v. Chiti M.P., *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in *Quaderni del Consiglio di Stato, Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, 55, 1997). sicchè non riteniamo opportuno affrontare nell'ambito di questa trattazione i problemi legati alla tutela degli interessati nei procedimenti misti o compositi. Dal canto suo, alla categoria dei procedimenti misti o compositi (qualificandoli poi

e di quelli relativi ai disegni e modelli comunitari registrati⁴⁴⁸. Quanto ai primi, individuiamo il procedimento di registrazione del marchio comunitario⁴⁴⁹, mediante il quale i soggetti interessati⁴⁵⁰ possono ottenere, sussistendone i presupposti, il riconoscimento di un diritto di proprietà intellettuale valevole in tutto il territorio dell'Unione⁴⁵¹; il procedimento di opposizione alla registrazione⁴⁵², esperibile dai soggetti titolari di un interesse a far valere degli impedimenti relativi all'accoglimento dell'istanza di registrazione⁴⁵³; i procedimenti di rinnovo, modifica⁴⁵⁴ e rinuncia⁴⁵⁵ alla registrazione del marchio comunitario, attraverso i quali il titolare di un diritto di proprietà industriale registrato può disporre, alle condizioni stabilite dal regolamento di base, la revisione degli effetti dell'originario atto di registrazione; i procedimenti di decadenza e nullità della registrazione del marchio comunitario, volti appunto ad

come procedimenti *ibridi* a metà tra i cc.dd. *top-down proceedings* e *bottom-up proceedings*) G. Della Cananea (*The european administrative mixed proceedings*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 204) riconduce i procedimenti relativi all'immissione in commercio dei farmaci per uso umano e veterinario.

448 Art. 1 Regolamento (CE) n. 6/2002, del Consiglio, del 12 dicembre 2001 su disegni e modelli comunitari, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 3 del 05/01/2002, p. 1, modificato dal Regolamento (CE) n. 1891/2006, del Consiglio, del 18 dicembre 2006 che modifica il regolamento (CE) n. 6/2002 e il regolamento (CE) n. 40/94 allo scopo di rendere operativa l'adesione della Comunità europea all'atto di Ginevra dell'accordo dell'Aia concernente la registrazione internazionale dei disegni e modelli industriali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 386 del 29/12/2006, p. 14.

449 V. Titolo IV, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. Si noti che, ai sensi dell'art. 25, la domanda di marchio comunitario può essere depositata, a scelta del richiedente presso l'Ufficio, presso il servizio centrale per la proprietà industriale di uno Stato membro o presso l'Ufficio del Benelux per la proprietà intellettuale.

450 Ai sensi dell'art. 5, Reg. (CE) n. 207/2009, cit., possono essere titolari di marchi comunitari le persone fisiche o giuridiche, compresi gli enti di diritto pubblico.

451 Artt. 1 e 9 Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

452 V. artt. 41 e ss., Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. È interessante notare che nel caso della registrazione delle privative sulle varietà vegetali l'opposizione può essere presentata da *chiunque* (art. 59, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..) e agli opposenti è riconosciuta la qualità di parte del procedimento; di fronte alle divisioni dell'OHIM, invece, l'opposizione può essere promossa dai soli soggetti individuati dall'art. 41 e solo questi sono parti del relativo procedimento (le persone fisiche o giuridiche, nonché i gruppi che rappresentano fabbricanti, produttori, prestatori di servizi, commercianti o consumatori possono soltanto indirizzare all'Ufficio osservazioni scritte, specificando i motivi per i quali il marchio dovrebbe essere escluso d'ufficio dalla registrazione e non acquistano la qualità di parti nella procedura dinanzi all'Ufficio, art. 40 Reg. (CE) n. 207/2009, cit.). Inoltre mentre nel caso del CVPO l'opposizione si presenta prima dell'adozione della decisione finale, nel caso dell'OHIM si presenta entro tre mesi dalla pubblicazione della decisione impedendone nella sua pendenza la definitiva efficacia. Va rilevato infine che, ai sensi dell'art. 18, II comma, del Regolamento (CE) n. 2868/95, cit., l'opponente può concludere un accordo transattivo con l'opposto secondo un meccanismo vicino a quello delle c.d. *alternative dispute resolutions* (ossia ai metodi di soluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione) e, in particolare, a quello del *negotiated settlement*.

453 V. artt. 7 e 8 Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

454 V. Titolo V Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

455 V. Titolo VI (art. 50) Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

accertare la sussistenza di aspetti patologici nell'utilizzo del marchio legittimamente registrato (decadenza) o il carattere illegittimo *ab origine* della stessa registrazione (nullità assoluta o relativa)⁴⁵⁶; e il procedimento di riesame⁴⁵⁷, per mezzo del quale l'autorità emanante sottopone a controllo la decisione precedente dei suoi esaminatori e/o dalle sue divisioni in presenza di evidenti⁴⁵⁸ errori procedurali⁴⁵⁹.

Anche il regolamento di base dell'Ufficio per l'armonizzazione a livello del mercato interno, ferma la definizione della struttura dei procedimenti correlati alla registrazione del marchio comunitario⁴⁶⁰, contiene una serie di disposizioni di principio che si

456 V. Titolo V (artt. 51 e ss.) Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. Sulla natura, amministrativa e/o giurisdizionale, dei procedimenti che si svolgono di fronte alle sezioni dell'OHIM e del CVPO si registra un intenso e ricco dibattito in seno alla dottrina italiana. Per quanto nello specifico riguarda i procedimenti di decadenza e nullità la natura giurisdizionale dell'attività svolta dalle competenti divisioni dell'OHIM è affermata da V. Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale dei privati nei confronti delle decisioni degli uffici comunitari di proprietà industriale*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 1-1996, p. 118) il quale osserva che la miglior prova della natura giurisdizionale di tale attività è offerta dalla competenza parallela dei tribunali civili nazionali in caso di azione riconvenzionale (v. artt. 96, lett. d), e 100, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.). Della natura giustiziale del procedimento di nullità è convinto anche E. Chiti (*Le Agenzie...*, op. cit., pp. 120 e ss.) che, pur assimilandolo ad un *riesame in autotutela*, evidenzia quali elementi decisivi il fatto che il potere di iniziativa spetta al soggetto leso dalla decisione dell'OHIM, che la procedura è spiccatamente ispirata al principio del contraddittorio e che esiste una assoluta coincidenza tra l'oggetto dell'istanza e quello del procedimento di decadenza o nullità. D'altra parte, L. Querzola (*Il regolamento sul marchio...*, op. cit., p. 485), solleva il problema tranciante della riserva di giurisdizione a favore degli organi giurisdizionali stabiliti dai Trattati (*i.e.* Corte di giustizia e -Tribunale di primo grado). L'A. utilizza l'argomento per escludere la natura giurisdizionale dei procedimenti che si svolgono di fronte alle commissioni di ricorso interne ma esso può essere applicato, *mutatis mutandis*, anche ai procedimenti di nullità e decadenza.

457 V. art. 80, Reg. (CE) n. 207/2009, cit. Il riesame anticipa in qualche modo ciò che può avvenire nell'ipotesi in cui un atto dell'OHIM venga impugnato di fronte alle commissioni di ricorso (v. artt. 61 e 62, *infra*) e, in questo senso, esso è espressione di un potere di autocontrollo del proprio precedente operato da parte degli esaminatori e delle varie divisioni dell'OHIM, volto al ripristino della legalità violata nell'ambito dei procedimenti di registrazione, opposizione, revisione e controllo. L'esercizio del potere di riesame è limitato sotto il profilo oggettivo, dato che il ritiro della decisione può essere disposto solo in presenza di un errore evidente, sia sotto il profilo temporale, considerato che la soppressione dei provvedimenti illegittimi può intervenire solo entro 6 mesi dall'adozione della decisione.

458 Nel caso, poi, nella procedura vi sia una sola parte e l'iscrizione o l'atto ne ledano i diritti, la cancellazione o la revoca sono disposte anche se l'errore non era evidente alla parte.

459 Come sottolineato da A. Cassatella (*I procedimenti amministrativi...*, op. cit., p. 856) il potere di riesame è volto al mero ripristino della legalità violata nell'ambito dei procedimenti di registrazione, opposizione, revisione e controllo, non essendo necessaria l'indicazione di un interesse pubblico al ritiro delle precedenti determinazioni assunte dall'OHIM, che è in *re ipsa*. Così declinato, il potere di autocontrollo o autotutela dell'OHIM si discosta dalla giurisprudenza comunitaria che richiede l'indicazione di un interesse pubblico alla soppressione del provvedimento nel caso di esercizio *ex officio* del riesame (sul punto si rinvia, anche per la giurisprudenza richiamata a D.U. Galletta, *Autotutela decisoria...*, op. cit., pp. 38 e ss.).

460 Alle quali si aggiungono le norme analitiche e prettamente procedurali contenute nel Reg. (CE) n. 2868/95, cit., modificato dal Regolamento (CE) n. 782/2004 della Commissione del 26 aprile 2004 in *Gazzetta Ufficiale* n. L 123 del 27/04/2004, p. 88, (applicabile a partire dal 1° ottobre 2004), dal Regolamento (CE) n. 1041/2005 della Commissione del 29 giugno 2005 in *Gazzetta Ufficiale* n. L 172

applicano trasversalmente a tutti i segmenti procedurali seguiti dalle divisioni dell'OHIM⁴⁶¹. Alcune fra queste dettano *standards* generali di comportamento ai quali devono attenersi le divisioni dell'OHIM nell'esercizio delle proprie funzioni; altre dettano indicazioni di principio alle quali gli stessi membri dell'Ufficio, prima ancora che i giudici comunitari, dovranno fare riferimento per la soluzione di eventuali lacune normative⁴⁶². Al primo gruppo di norme appartengono gli artt. 75 e 76⁴⁶³ del regolamento di base, mentre il secondo è sostanzialmente rappresentato dall'art. 83 del medesimo regolamento.

Nel prescrivere l'obbligo di motivazione delle decisioni dell'OHIM, l'art. 75 stabilisce che esse devono necessariamente fondarsi su questioni in relazione alle quali le parti del procedimento abbiano potuto presentare le loro osservazioni. Sottolinea puntualmente Cassatella che la norma è solo in apparenza incentrata sull'obbligo di motivazione⁴⁶⁴ e riguarda soprattutto le condizioni di partecipazione dei privati al procedimento, “*codificando un diritto al due process nell'applicazione del regolamento [...] da declinarsi in varie accezioni*”⁴⁶⁵. Tra queste, la giurisprudenza comunitaria ha del 05/07/2005, p. 4) (parzialmente applicabile a partire dal 25 luglio 2005 e parzialmente applicabile a partire dal 10 marzo 2008) e dal Regolamento (CE) n. 355/2009 della Commissione del 31 marzo 2009 in *Gazzetta Ufficiale* n. L 109 del 30/04/2009, p. 3, (applicabile a partire dal 1° maggio 2009). Va osservato che E. Chiti (*The emergence...*, op. cit., p. 331) prende in considerazione i procedimenti che si svolgono di fronte all'OHIM come modello di elevata procedimentalizzazione e li esalta per la previsione di ampie garanzie procedurali a favore degli interessati e dei terzi (in netta contrapposizione con quanto dallo stesso A. affermato con riguardo ai procedimenti che coinvolgono l'EMEA).

461 V. Titolo IX, sezione 3, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

462 A. Cassatella, *I procedimenti amministrativi europei: il caso del marchio comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, p. 875.

463 L'art. 76 del Reg. (CE) n. 207/2009 rileva solo lateralmente ai fini della nostra indagine in quanto stabilisce che l'OHIM procede d'ufficio all'esame dei fatti sottesi alle domande presentate, fatta eccezione per le domande e i procedimenti concernenti impedimenti relativi alla registrazione (procedimenti c.d. *inter partes*), laddove l'esame si limita agli argomenti addotti e alle richieste presentate dalle parti. In questo caso l'Ufficio può non tener conto dei fatti che le parti non hanno invocato o delle prove che esse non hanno presentato per tempo.

464 Sull'obbligo di motivazione delle decisioni dell'OHIM, la giurisprudenza europea ha precisato che esso ha significato dispositivo di contenuto nell'art. 253 TCE (ora art. 296 TFUE). V. da ultimo T.PG., sent. 19 maggio 2010, causa n. 464/08, *Zeta Europe BV c. OHIM*, non ancora pubblicata in Raccolta, punto 47, laddove si legge “*A norma dell'art. 73 del regolamento n. 40/94, le decisioni dell'OHIM devono essere motivate. Tale obbligo di motivazione ha la stessa portata di quello dettato dall'art. 253 CE, secondo il quale l'iter logico seguito dall'autore dell'atto deve apparire in forma chiara e non equivoca. Detto obbligo ha il duplice obiettivo di permettere, da una parte, agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato al fine di difendere i loro diritti e, dall'altra, al giudice dell'Unione di esercitare il proprio controllo sulla legittimità della decisione*”. Cassatella ne deriva che la norma (i.e. l'art. 73 Reg. (CE) n. 207/2009, cit.) può dire poco sull'obbligo di motivazione e molto sui diritti di partecipazione degli interessati dal procedimento.

465 A. Cassatella, *I procedimenti amministrativi...*, op. cit., p. 876.

evidenziato in particolare il diritto di essere sentiti, il diritto al contraddittorio, il diritto di equità procedurale e il diritto alla parità delle armi.

Al riguardo il Tribunale di primo grado ha avuto modo di chiarire che l'art. 75 sancisce, nell'ambito del diritto dei marchi comunitari, il principio generale della tutela dei diritti della difesa, in forza del quale i destinatari delle decisioni delle pubbliche autorità che ledano in maniera sensibile i loro interessi devono essere messi in grado di presentare tempestivamente le loro difese⁴⁶⁶. Inoltre, sempre in forza del suddetto principio, che in questa accezione si sostanzia nel diritto di essere sentiti, l'OHIM è tenuto a indicare preventivamente alla parte interessata la sua intenzione di considerare un determinato presupposto di fatto e di diritto nella sua decisione, affinché la stessa parte possa presentare le sue osservazioni⁴⁶⁷. Tuttavia va precisato che se il diritto di essere sentiti si estende a tutti gli elementi di fatto o di diritto che costituiscono il fondamento dell'atto decisionale, esso non investe la posizione finale che l'amministrazione procedente intende adottare⁴⁶⁸.

Nei procedimenti a carattere *inter partes*⁴⁶⁹ e “*semicontenzioso*”⁴⁷⁰ il principio del rispetto dei diritti di difesa si sostanzia nel diritto al contraddittorio tra le parti private⁴⁷¹.

466 T.P.G., sent. 15 settembre 2005, causa n. T-230/03, *Citicorp c. OHIM*, in *Racc.*, 2005, p. II-3411, punti 21-22, laddove è richiamata pure C.G.C.E., sent. *Transocean Marine Paint*, cit..

467 T.P.G., sent. 2 marzo 2003, T-174/01, *Citicorp c. OHIM*, in *Racc.*, 2003, p. II-789, punto 51.

468 T.P.G., sent. 9 marzo 2010, causa n. T-303/08, *Tresplains Investments Ltd c. OHIM*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punto 81. Nella fattispecie i giudici hanno affermato che la commissione di ricorso non è tenuta a sentire la ricorrente in merito alla *valutazione* degli elementi di fatto e di diritto su cui essa ha scelto di fondare la propria decisione.

469 V. Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 116) definisce *inter partes* quelle procedure in cui dei privati si affrontano davanti alle divisioni dell'OHIM invocando ciascuno la tutela delle proprie posizioni giuridiche soggettive e in cui l'Ufficio è chiamato a prendere decisioni simili a quelle del contenzioso civile. *Per converso* sono *ex parte* quelle procedure in cui i rapporti processuali si istituiscono esclusivamente tra un privato e l'Ufficio, chiamato a prendere una decisione sull'istanza presentata dal privato.

470 A. Cassatella, *I procedimenti amministrativi...*, op. cit., p. 846. L'A. utilizza l'espressione “*semicontenzioso*” (incidentalmente si ricorda che M.S. Giannini – *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, p. 175 e s. – nel sostenere l'esistenza di procedimenti amministrativi a carattere contenzioso indica due tipologie: i *procedimenti da ricorso* e i *procedimenti sanzionatori*) per distinguere questo tipo di procedimenti (come il procedimento di opposizione o di decadenza e nullità) dal procedimento di impugnazione di fronte alle commissioni di ricorso e per stigmatizzarne la natura incidentale e accessoria rispetto a quello di registrazione.

471 V., *inter alia*, II Commissione di ricorso OHIM, decisione 21 novembre 2002, proc. n. R 944/2001-2; III Commissione di ricorso, decisione 19 giugno 2002, proc. R 1/2000-3. Si badi che il principio del contraddittorio opera anche nei procedimenti che potremmo definire *ex officio*, come quello di riesame delle decisioni dell'OHIM (*supra*), sul punto v. T.P.G., sent. 1° luglio 2009, causa n. T-419/09, *Okalux GmbH c. OHIM*, in *Racc.*, 2009, p. II-2477, spec. punto 37.

Esso comporta il diritto di ciascuna parte d'essere messa in grado di conoscere le prove presentate dall'altra nella lingua prescelta per il procedimento⁴⁷² e nell'onere della parte che produce dei documenti a sostegno della propria domanda di registrazione di tradurli nella lingua del procedimento se originariamente redatti in una lingua diversa⁴⁷³.

Il principio di *equità procedurale* o di *equità* che abbiamo visto rappresentare un sorta di grande cappello sotto il quale vengono ricondotte un'ampia gamma di garanzie a tutela degli interessati⁴⁷⁴, con riguardo ai procedimenti sul marchio comunitario è stato

472 T.P.G., sent. 20 aprile 2005, causa n. T-318/03, *Atomic Austria GmbH c. OHIM*, in *Racc.*, 2005, p. II-1319, spec. punto 51, laddove si precisa anche che “*il principio in esame non può essere interpretato nel senso che tali prove devono permettere a quella parte di accertare l'esistenza di marchi anteriori di per sé sole [ci troviamo nell'ambito di un procedimento di opposizione], senza far ricorso a un consulente o a fonti di informazione generalmente accessibili al di fuori delle prove prodotte*”. Più di recente v. T.P.G., sent. 6 novembre 2007, causa n. T-407/05, *Société anonyme des eaux minérales d'Évian (SAEME) c. OHIM*, in *Racc.* 2007, p. II-4385, spec. punto 35, laddove l'obbligo suddetto è fatto discendere anche dal principio di parità delle armi. Si ricorda che secondo la disciplina dettata l'art. 119, Reg. (CE) n. 207/2009, cit., che, nonostante le domande di marchio comunitario possano essere depositate in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione Europea, il richiedente ha l'obbligo di indicare una seconda lingua che rientri tra quelle dell'Ufficio (francese, inglese, italiano, tedesco, spagnolo) e che possa essere utilizzata sia come lingua procedimentale alternativa nei procedimenti di opposizione, decadenza e nullità, sia (se la lingua nella quale è stata depositata la domanda non rientra tra quelle dell'Ufficio) per comunicazioni scritte da parte dell'OHIM al richiedente. Sulla legittimità di tale regime linguistico v. C.G.C.E., sent. 9 settembre 2003, causa n. C-361/01, *Kik c. OHIM*, in *Racc.*, 2003, p. I-8283, spec. punto 82, laddove, in relazione alla facoltà dell'OHIM di inviare comunicazioni scritte al richiedente nella seconda lingua, la Corte ritiene la disposizione legittima se interpretata restrittivamente, ossia considerando per comunicazioni scritte unicamente quelle il cui contenuto non può essere equiparato ad un atto di procedura; e laddove la Corte, distinguendo le istituzioni comunitarie dalle agenzie, ha affermato che, nonostante i diversi riferimenti nel Trattato all'uso delle lingue nell'Unione Europea (quali l'art. 314 o l'art. 21), questi riferimenti non possono essere considerati come la manifestazione di un principio generale di diritto comunitario che garantisce ad ogni cittadino il diritto a che tutto ciò che potrebbe incidere sui suoi interessi venga redatto nella propria lingua in ogni caso (in dottrina si rinvia ai commenti di N.N. Shuibhne, *Case C-361/01 P, Kik v. Office for Harmonization in the internal Market (Trade Marks and Designs) (Kik IV), judgment of 9 September 2003*, in *Common Market Law Review*, 4-2004, p. 1093 e L. Fabiano, “*Ignorantia linguae non excusat*”, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1-2004, p. 417).

473 Cfr. T.P.G., sent. 30 giugno 2004, causa n. T-107/02, *GE Betz Inc. c. OHIM*, in *Racc.*, 2004, p. II-1845, punti 62 e ss.; v. pure T.P.G., sent. 6 settembre 2006, causa n. T-6/05, *DEF-TEC Defense Technology GmbH c. OHIM*, in *Racc.*, 2006, p. II-2671, spec. punto 43, laddove il Tribunale chiarisce che tale regola deroga al regime linguistico che si applica generalmente in materia di produzione e di utilizzo dei documenti nei procedimenti dinanzi all'OHIM (come definito dall'art. 96, comma 2, Reg. (CE) n. 2868/95, cit.) secondo il quale, allorché questi documenti non sono redatti nella lingua procedurale, l'OHIM può chiedere che entro un termine da esso stabilito sia presentata una traduzione in tale lingua o, a scelta del ricorrente, in una delle lingue dell'OHIM. La regola 17, n. 2, del regolamento di esecuzione, invece, fa gravare sulla parte istante di un procedimento *inter partes* un onere maggiore rispetto a quello che grava, in generale, sulle parti nei procedimenti dinanzi all'OHIM. “*Questa differenza si giustifica con la necessità di rispettare pienamente il principio del contraddittorio nonché il principio dell'uguaglianza delle armi nei procedimenti inter partes*”.

474 *Supra*, par. 1.1.. Anche A. Cassatella (*I procedimenti amministrativi...*, op. cit., pp. 877-878) rileva che il principio in questione sembra un contenitore di una serie di direttive che integrano il contenuto di

interpretato dal Tribunale di primo grado come comportante per l'Ufficio procedente l'obbligo di informare preventivamente le parti interessate dell'intenzione di procedere all'esame di determinate circostanze di fatto ai fini della decisione (in modo da consentire la presentazione di opportune deduzioni nel merito)⁴⁷⁵, l'obbligo di ripartire in maniera equa e ragionevole le spese del procedimento di ricorso in caso di decisioni di non luogo a provvedere o di reciproca soccombenza⁴⁷⁶ e, altresì, l'obbligo di esaminare i fatti e i documenti presentati dall'opponente a sostegno delle proprie ragioni⁴⁷⁷.

Il principio della *parità delle armi*, che impone l'equilibrio dei mezzi spettanti alle parti dei procedimenti *semi-contenziosi*, è declinato (accanto e forse come rafforzativo del principio del contraddittorio⁴⁷⁸) in primo luogo come comportante l'obbligo di tradurre e depositare tempestivamente (*i.e.* entro un termine perentorio) i documenti a sostegno della propria istanza, se del caso, tradotti nella lingua prescelta per il procedimento⁴⁷⁹. Ma la portata del principio è ben più ampia e nella sentenza resa sul caso *Dami*⁴⁸⁰ esso è utilizzato per colmare una vera e propria lacuna normativa. Non avendo il legislatore previsto la possibilità di un ritiro dell'opposizione a fronte dell'espressa disciplina del ritiro di una domanda di marchio⁴⁸¹, il Tribunale ha affermato che in base al sistema normativo che istituisce il marchio comunitario il richiedente il marchio e l'opponente devono essere posti su basi di parità nel procedimento di opposizione e che tale parità deve considerarsi estesa alla facoltà di ritiro degli atti di procedura⁴⁸². Inoltre il principio in esame è l'unico tra quelli finora considerati che estende la propria *vis* precettiva al procedimento giurisdizionale di fronte al Tribunale di

varie norme del regolamento istitutivo e del regolamento di esecuzione, dettando standard di ragionevolezza e proporzionalità nell'esercizio di alcune potestà discrezionali dell'OHIM.

475 T.P.G., sent. 12 marzo 2003, causa n. T-174/01, *Goulbourn c. OHIM*, in *Racc.*, 2003, p. II-789, spec. punto 51, laddove è richiamato anche il principio del legittimo affidamento.

476 T.P.G., sent. 16 novembre 2006, causa n. T-32/04, *Lichter Pharma c. OHIM*, in *Racc.*, 2006, p. II-4427, spec. punti 17 e ss.; vedi anche T.P.G., sent. 28 aprile 2004, cause riunite nn. T-124/02 e T-156/02, *The Sunrider Corp. c. OHIM*, in *Racc.*, 2004, p. II-1149, spec. punto 54.

477 T.P.G., sent. *Atomic Austria*, cit., spec. punto 37.

478 Così A. Cassatella, *I procedimenti amministrativi...*, op. cit., p. 878.

479 T.P.G., sent. *SAEME*, cit., spec. punti 35 e 61-62.

480 T.P.G., sent. 1 febbraio 2006, cause riunite nn. T-466/04 e T-467/04, *Dami c. OHIM*, in *Racc.*, 2006, p. II-183.V. anche T.P.G., ord. 3 luglio 2003, causa n. T-10/01, *Lichtwer Pharma c. OHIM*, in *Racc.* p. II-2225, punto 15; T.P.G., ord. 9 febbraio 2004, causa n. T-120/03, *Synopharm c. OHIM*, in *Racc.* p. II-509, punto 19.

481 V. art. 43, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

482 T.P.G., sent. *Dami*, cit., punto 40.

primo grado, impedendo che le parti e gli intervenienti possano presentare di fronte a quest'ultimo elementi di fatto relativi alla sussistenza o meno di un diritto di marchio che non siano stati già dedotti dinnanzi alle competenti sezioni dell'OHIM⁴⁸³.

Per concludere sul punto, possiamo osservare che i diritti e gli obblighi incombenti sulle parti del procedimento che si svolge di fronte all'OHIM ed elaborati dai giudici comunitari nell'interpretazione dell'art. 74 del regolamento istitutivo rappresentano un'applicazione specifica dei principi generali dell'azione amministrativa già definiti dalla Corte di giustizia, prima, e dal Tribunale di primo grado, poi (vedi *supra* par. 1.1.).

L'art. 83 del regolamento di base, dal canto suo, contiene un clausola generale di garanzia contro eventuali lacune normative nella legislazione in materia di marchio comunitario e stabilisce che nel caso in cui le divisioni dell'ufficio nello svolgimento delle proprie incombenze non riescano a individuare la disposizione procedurale pertinente nel regolamento istitutivo, nel regolamento d'esecuzione, nel regolamento relativo alle tasse o nel regolamento di procedura delle commissioni di ricorso, esse devono fare riferimento ai principi di diritto processuale generalmente riconosciuti dagli Stati membri. La norma in esame ha suscitato un ampio dibattito vertente sulla reale natura, amministrativa o giurisdizionale, di alcune divisioni dell'OHIM (soprattutto quelle di opposizione e di annullamento e le commissioni di ricorso) e dell'attività dalle stesse svolta. La questione, che verrà affrontata approfonditamente nel paragrafo successivo, è di primaria importanza non solo sotto il profilo teorico ma anche sul piano pratico in quanto potrebbe determinare (tra le altre cose) conseguenze sulla portata dei diritti di difesa riconosciuti alle parti⁴⁸⁴. Fermo quanto sopra, in questa fase interessa soffermarsi sull'art. 83 come norma sul *metodo* di gestione dei procedimenti⁴⁸⁵ piuttosto che come indice della reale natura delle divisioni dell'Ufficio e della loro attività.

Al riguardo è interessante osservare che certa dottrina⁴⁸⁶ ritiene la norma dotata di limitata portata applicativa e priva di vera utilità, rilevando che la giurisprudenza

⁴⁸³ T.P.G., sent. 1 febbraio 2005, causa n. T-57/03, *Spag c. OHIM*, in *Racc.*, 2005, p. II-287, spec. punti 23 e 24.

⁴⁸⁴ Si pensi, ad esempio, alla possibile rilevanza dei diritti e principi sanciti all'art. 6 della CEDU e della giurisprudenza di Strasburgo in materia di equo processo che, com'è noto, sono inapplicabili ai procedimenti amministrativi.

⁴⁸⁵ Così A. Cassatella, *I procedimenti amministrativi...*, op. cit., p. 884.

⁴⁸⁶ *Idem*. In senso contrario E. Chiti (*Administrative proceedings...* op. cit., p. 228) che, però, non ci convince per ciò che riguarda il significato precettivo che intende attribuire alla norma.

comunitaria nel colmare le lacune procedurali preferisca fare riferimento ai principi generali dell'azione amministrativa estrapolati soprattutto dall'art. 75 del regolamento istitutivo (dando vita, sostiene Cassatella, a una sorta di *interpretatio abrogans*). Piuttosto significativa in questo senso è la citata sentenza *Dami*, dove il Tribunale di prima istanza ha preferito fare riferimento al principio della parità delle armi, come ricavabile dall'art. 75 del regolamento di base invece che richiamare l'art. 83 e qualificare l'istituto del ritiro degli atti procedurali come comune ai sistemi processualistici degli Stati membri. Invero, soltanto una recente pronuncia sembra indicare un corso giurisprudenziale di segno contrario e una rinvigorita valenza precettiva per la norma in questione. Nella decisione resa sul caso *Atlas Transport*⁴⁸⁷ il Tribunale di Lussemburgo ha fatto riferimento all'art. 83 del regolamento istitutivo per riconoscere alle commissioni di ricorso la facoltà di sospendere il procedimento, in quanto “*la possibilità per un organo decisionale di sospendere un procedimento di cui è investito qualora le circostanze della fattispecie lo giustificano dev'essere considerata un principio generalmente riconosciuto negli Stati membri*”⁴⁸⁸.

Sempre secondo la tesi ricostruttiva citata, lo scetticismo mostrato dai giudici comunitari riposerebbe sulla preoccupazione che un integrale richiamo ai principi processuali degli Stati membri possa pregiudicare l'efficienza del sistema e l'efficacia della stessa normativa contenuta nel regolamento di base⁴⁸⁹. Peraltro, resta ancora da capire se i principi cui fa riferimento la norma sono soltanto quelli propri del processo amministrativo oppure riguardano tutte le tipologie di processo; in quest'ultimo caso il

487 T.P.G., sent. 16 maggio 2011, causa n. T-145/08, *Atlas Transport GmbH c. OHIM*, non ancora pubblicata in Raccolta. A ben vedere si tratta del prima volta in cui i giudici di Lussemburgo fanno esplicitamente riferimento alla norma in esame e ai principi processuali comuni agli Stati membri per colmare una lacuna procedurale (si veda per un esito in senso negativo T.P.G., sent. 8 luglio 2008, causa n. T-160/07, *Lancôme parfums et beauté & Cie SNC c. OHIM*, in *Racc.*, 2008, p. II-1733, spec. punti 27-28). Nella sentenza il Tribunale precisa altresì che l'art. 20, n. 7, Reg. (CE) n. 2868/95, cit., e l'art. 8 del Regolamento (CE) n. 216/96, cit., che prevedono la possibilità di sospendere il procedimento dinanzi alla commissione di ricorso rispettivamente nel corso di un procedimento di opposizione e in seguito al parere del cancelliere della commissione di ricorso sull'ammissibilità del ricorso dinanzi a detta commissione, costituiscono espressione del principio generale in esame (punto 66).

488 T.P.G., sent. *Atlas Transport GmbH*, cit., punto 66.

489 È curioso che questa stessa preoccupazione faccia eco nelle parole del Tribunale di primo grado nella pronuncia testé citata sul caso *Atlas Transport GmbH*. Difatti al punto 67 della sentenza si legge “*D'altro canto, l'applicazione per analogia della regola 20, n. 7, lett. c), del regolamento n. 2868/95 nel contesto di un procedimento di nullità è giustificata, perché [...] la possibilità di sospendere il procedimento contribuisce all'efficacia dei detti procedimenti*”.

problema dell'adattamento di tali principi all'attività dell'Ufficio sarebbe ancora più spinoso⁴⁹⁰.

Come per le altre agenzie comunitarie capaci di adottare decisioni giuridicamente vincolanti nei confronti dei consociati, anche l'esame delle tutele a favore degli interessati dai procedimenti che si svolgono di fronte all'OHIM termina con una breve disamina delle commissioni di ricorso istituite presso l'Ufficio, alle quali in questo caso è affidato il compito di esaminare i ricorsi presentati contro le decisioni degli esaminatori delle divisioni di opposizione, della divisione legale e di amministrazione dei marchi e delle divisioni di annullamento⁴⁹¹. Il ricorso, che ha effetto sospensivo, può essere proposto dalla parte che sia uscita soccombente dal procedimento conclusosi con la decisione contestata; le parti del primo procedimento sono di diritto parti altresì di quello di impugnazione⁴⁹². Anche in questo caso, come per l'EASA⁴⁹³ ECHA⁴⁹⁴, il CVPO⁴⁹⁵, il regolamento istitutivo dell'OHIM prevede che, se il ricorso è ammissibile, fondato (*ictu oculi*, deve presumersi) e non vede la contrapposizione di due parti private, l'Ufficio può agire in *autotutela* rettificando la decisione impugnata⁴⁹⁶. Nel caso in cui la decisione impugnata concluda un procedimento *inter partes*, invece, la rettifica della decisione impugnata è ammessa soltanto quando l'altra parte interessata l'accetta

490 Vale la pena di osservare che di richiami agli istituti processuali dei sistemi continentali il regolamento offre vari esempi. Tra questi merita specifica menzione la c.d. "*restitutio in integrum*" (art. 81, Reg. (CE) 207/2009, cit.) o, propriamente, *rimessione in termini*: "*Il richiedente o il titolare di un marchio comunitario o qualsiasi altra parte in un procedimento dinanzi all'Ufficio che, pur avendo dato prova di tutta la diligenza dovuta nelle circostanze, non sia stato in grado di osservare un termine nei riguardi dell'Ufficio, su richiesta, è reintegrato nei suoi diritti se detta inosservanza ha come conseguenza diretta, a norma del presente regolamento, la perdita di un diritto o la decadenza da un mezzo di ricorso*".

491 Art. 58, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. Con una formula tautologica e poco chiara la norma apre alla possibilità di impugnare in via autonoma anche le decisioni endoprocedimentali. Deve altresì notarsi che diversamente da quanto accade per altre agenzie con compiti di accertamento costitutivo (v. ad.es. EASA o l'ACER) il regolamento istitutivo dell'OHIM non individua gli atti specificatamente impugnabili di fronte alle commissioni di ricorso ma le divisioni dell'ufficio i cui atti sono soggetti al vaglio di questi organi interni. Incidentalmente in questa fase, si ricorda che l'art. 122 del Reg. (CE) 207/2009, cit. prevede un controllo di legittimità da parte della Commissione europea sugli atti del Presidente dell'Ufficio per i quali non è previsto alcun tipo di vaglio alternativo, riproducendo sostanzialmente identica la disciplina già analizzata con riguardo al CVPO (vedi *supra*).

492 Art. 59, Reg. (CE) 207/2009, cit..

493 V. art. 47, Reg. (CE) n. 216/2008, cit..

494 V. art. 93, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

495 V. art. 70, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

496 Vale la pena di notare che nessuno tra i regolamenti utilizza mai i termini *revoca* o *annullamento d'ufficio* o *mero ritiro*, mentre ricorre quello di *rettifica*. Per approfondimenti sulla questione terminologica ci venga consentito di rinviare a D.U. Galletta, *Autotutela decisoria...*, op. cit., pp. 37 e ss..

espressamente⁴⁹⁷. Fuori da questi casi, se il ricorso è ammissibile la commissione ne esamina la fondatezza, invitando le parti (ogniquale volta sia necessario) a presentare, entro un termine determinato, le osservazioni sulle notificazioni da essa trasmesse o sulle comunicazioni provenienti dalle altre parti del procedimento di ricorso. Nel decidere il ricorso la commissione può esercitare le attribuzioni di competenza dell'Agencia o deferire la determinazione all'organo competente, ma esso è vincolato dalla decisione della commissione di ricorso⁴⁹⁸. Come nelle altre fattispecie esaminate, anche le decisioni delle commissioni di ricorso dell'OHIM (assunte, si badi, sempre a nome dell'Ufficio) possono essere impugnate di fronte al Tribunale di primo grado per i tradizionali motivi di ricorso in annullamento: il Tribunale può annullare o riformare la decisione della commissione⁴⁹⁹. Tuttavia, va sottolineato che le decisioni delle commissioni di ricorso dell'OHIM hanno effetto soltanto a decorrere dalla scadenza del termine di due mesi per proporre ricorso al Tribunale, oppure, se entro tale termine è stato presentato ricorso dinanzi ai giudici comunitari, a decorrere dal rigetto di quest'ultimo.

5. Nella già citata Comunicazione sull'inquadramento delle agenzie europee di regolazione la Commissione sottolineava che il TCE ed alcuni atti di diritto derivato impongono alle istituzioni di rispettare una serie di obblighi connessi in genere ai principi di buona amministrazione. Erano richiamati in particolare il diritto degli operatori di essere sentiti e di rispondere prima dell'adozione di decisioni che potrebbero essere pregiudizievoli nei loro confronti, l'obbligo di motivazione degli atti, le disposizioni in tema di trasparenza e accesso ai documenti, le norme sulla tutela dei dati personali e sulla riservatezza dei dati aziendali.

Considerato che le agenzie di regolazione partecipano attivamente all'esercizio della

⁴⁹⁷ Art. 62, Reg. (CE) 207/2009, cit..

⁴⁹⁸ Artt. 63-64, Reg. (CE) 207/2009, cit.. Il procedimento che si svolge di fronte alle commissioni di ricorso è analiticamente disciplinato dal Reg. (CE) n. 216/96, cit., come modificato dal Reg. (CE) n. 2082/2004, della Commissione, del 6 dicembre 2004, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 360 del 07/12/2004, p. 8.

⁴⁹⁹ Art. 65, Reg. (CE) 207/2009, cit.. Sul punto v. T.P.G., sent. 12 dicembre 2002, causa T-247/01, *Copy c. OHIM*, in *Racc.*, 2002, p. II-5301, spec. punto 46, laddove i giudici comunitari affermano che "da una lettura combinata dei nn. 2 e 3 dell'art. 63 del regolamento n. 40/94 risulta che l'annullamento e la riforma di una decisione delle commissioni di ricorso sono possibili solo se quest'ultima è viziata da un'illegittimità di merito o di forma".

funzione esecutiva, la Commissione concludeva che i cittadini e gli Stati membri possono legittimamente aspettarsi che anche ad esse siano applicabili i principi e le norme comunitari di buona amministrazione ed è, pertanto, necessario prevedere che queste agenzie rispettino siffatti obblighi in tutte le loro attività.

Lo stesso Progetto di accordo interistituzionale sull'inquadramento delle agenzie di regolazione (che, ricordiamo, non è in vigore) stabiliva che i regolamenti istitutivi devono garantire che le agenzie rispettino i principi e le norme di buona amministrazione⁵⁰⁰. Inoltre, come già visto⁵⁰¹, per le agenzie che adottano decisioni individuali che possono recare pregiudizio a terzi, il Progetto prevedeva l'obbligo della predisposizione di una o più commissioni di ricorso col compito di verificare che l'agenzia avesse applicato correttamente le norme di attuazione, entro i limiti delle mansioni assegnatele e delle responsabilità conferitele (art. 14.3). Relativamente ai ricorsi per l'annullamento contro le atti vincolanti adottati dalle agenzie di regolazione per “*applicare le norme comunitarie a casi particolari*”, il Progetto stabiliva che è possibile adire la Corte di giustizia solo una volta concluso il procedimento di fronte alle commissioni di ricorso (art. 31).

È facile verificare che le indicazioni fornite e/o le regole di inquadramento suggerite dalla Commissione sono state seguite dal legislatore europeo soltanto in alcuni casi e mai completamente. Si pensi, per esemplificare, che tra le agenzie di regolazione in grado di adottare atti vincolanti a portata individuale (che pure sembrano aderire al modello tracciato dalla Commissione sotto il profilo considerato), non tutte riconoscono espressamente il diritto di audizione degli interessati⁵⁰² e che la previsione del previo esaurimento delle vie di ricorso interne come condizione di procedibilità dei ricorsi per annullamento di fronte alla Corte di giustizia è stata inserita esclusivamente nel regolamento che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza aerea⁵⁰³.

500 V. l'art. 18 del Progetto di Accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, cit., che recita: “*L'atto di base deve garantire che l'agenzia rispetti i principi e le norme di buona amministrazione pubblica quali il diritto degli operatori interessati di essere sentiti, l'obbligo di motivazione degli atti, il regime linguistico, l'accesso ai documenti, la tutela dei dati personali e della riservatezza dei dati aziendali, le norme di buona gestione finanziaria, la lotta contro le frodi e la tutela degli interessi finanziari delle Comunità*”.

501 *Supra*, Cap. I, par. 5.

502 V. l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia.

503 V. art. 50, Reg. (CE) n. 216/2008, cit.. Ma vedi l'art. 130, par. 2, del regolamento di procedura del Tribunale di primo grado (versione consolidata), in *Gazzetta Ufficiale* n. C 177 del 2 luglio 2010, p. 37.

Sulla scorta delle osservazioni già formulate da un'autorevole dottrina⁵⁰⁴, notiamo che, sotto il profilo procedurale, le agenzie di regolazione si differenziano le une dalle altre essenzialmente in due modi. In primo luogo sul piano dell'estensione della codificazione delle regole. Si passa da un estremo, costituito dal sistema sul riconoscimento del marchio comunitario, che presenta un'elevata procedimentalizzazione e poco spazio per la *soft law*⁵⁰⁵; ad un altro, rappresentato dal sistema di raccolta e diffusione delle informazioni in materia ambientale, che manca di qualsiasi disciplina procedurale al livello del regolamento di base. In mezzo a questi due poli si può collocare il sistema di autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci per uso umano e veterinario.

Il secondo profilo discriminante insiste sulla tutela procedimentale dei soggetti coinvolti dall'azione amministrativa delle agenzie: il livello di protezione è direttamente proporzionale al grado di procedimentalizzazione. Così, riprendendo gli stessi modelli assunti poca sopra, notiamo che il sistema sul riconoscimento del marchio comunitario garantisce adeguatamente tanto la posizione procedurale del richiedente quanto quella dei terzi interessati. Lacunoso, sotto questo profilo, è invece il sistema di autorizzazione per l'immissione in commercio dei farmaci, laddove il richiedente ha il diritto di domandare il riesame del parere del Comitato e ai terzi interessati è consentita, talvolta, la possibilità di essere sentiti dal Comitato competente prima dell'adozione del parere⁵⁰⁶. La posizione dei soggetti interessati dall'azione dell'agenzia è infine del tutto pretermessa nel regolamento che istituisce l'Agenzia europea per l'ambiente e la rete europea di informazione e osservazione in materia ambientale.

In definitiva, a discapito delle conclusioni formulate alla fine del I capitolo con riferimento all'aspetto istituzionale e organizzativo, per ciò che riguarda le regole che informano la procedura amministrativa, possiamo affermare che il fenomeno delle agenzie di regolazione non si presta a una ricostruzione unitaria. In altre parole "*it is not possible to extrapolate a general model of the administrative procedures managed by*

504 E. Chiti, *The emergence...*, op. cit. p. 340.

505 In che termini ce lo ricorda A. Cassatella, *I procedimenti amministrativi...*, op. cit., p. 838.

506 V., ad es., l'art. 12 del Regolamento di procedura del Comitato per i medicinali per uso umano sull'immissione in commercio delle erbe medicinali, del 5 novembre 2008 (rif. EMEA/HMPC/139800/2004 Rev.2); v. pure l'art. 6 del Regolamento di procedura del Comitato per i medicinali per uso umano sui medicinali orfani, del 21 marzo 2007 (rif. EMEA/COMP/8212/00 Rev. 3).

*the European agencies*⁵⁰⁷. L'unico momento di sintesi pare essere costituito da quei principi generali che assoggettano tutti i procedimenti amministrativi europei al rispetto di determinate condizioni (si pensi alla ragionevole durata del procedimento) e assicurano protezione ai consociati a prescindere dalle previsioni contenute nei regolamenti di base (si pensi al diritto dell'interessato di essere ascoltato prima dell'adozione nei propri confronti di una decisione pregiudizievole)⁵⁰⁸.

6. Nell'esaminare i relativi procedimenti, abbiamo cercato di sottolineare che tutte le agenzie dotate del potere di emanare atti giuridicamente vincolanti nei confronti dei consociati sono soggette a un sistema di ricorso interno sulla cui natura (amministrativa o giurisdizionale) la dottrina e, incidentalmente, la giurisprudenza⁵⁰⁹ si sono interrogate e/o espresse⁵¹⁰. Questo è avvenuto in particolare per ciò che riguarda le commissioni di ricorso istituite presso l'Ufficio comunitario per l'armonizzazione a livello del mercato interno. La questione merita di essere approfondita anche in questa sede in quanto offre interessanti spunti di riflessione ai fini della nostra indagine.

Giova esordire partendo dall'esame dei lavori preparatori al Regolamento sul

507 E. Chiti, *The emergence...*, op. cit. p. 341, che osserva ancora “*As a matter of synthesis, it should be pointed out that the procedures of the various systems are not usefully comparable among themselves*”.

508 Ma vedi E. Chiti (*idem*), che individua una caratteristica procedurale comune nel sistema di collegamento tra agenzie e autorità nazionali.

509 V. T.P.G., sent. 12 dicembre 2002, causa n. T-63/01, *Procter & Gamble c. OHIM*, in Racc., 2002, p. II-5255, spec. punti 21 e 22, laddove i giudici comunitari sottolineano l'esistenza di una continuità funzionale tra le varie divisioni dell'ufficio e chiariscono che il ricorso dinanzi alle commissioni di ricorso si iscrive nel procedimento amministrativo che conclude la decisione impugnata (nel caso di specie quello di registrazione). Le commissioni di ricorso, *a contrario*, qualificano la propria attività come *quasi judicial* (II Commissione, 4 luglio 2005, in R 22/2003-2). Critico verso questa decisione H. Krämer, *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht zwischen Einheitlichkeit und sektorieller Ausdifferenzierung; Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Gemeinschaftsmarkenrechts*, Berlin, 2007, p. 92.

510 C'è stato chi, come V. Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale...*, op. cit., pp. 117-118) si è interrogato sulla natura degli stessi procedimenti che si svolgono di fronte alle agenzie di regolazione e, in particolare, di fronte al CVPO e al OHIM. Secondo l'A. essi avrebbero natura mista, amministrativa e giurisdizionale. Così, amministrativa sarebbe la fase del controllo della correttezza formale della domanda e quella dell'esame dei requisiti sostanziali della domanda medesima. Dubbia sarebbe invece la natura della fase di opposizione, laddove l'azione dell'Ufficio ricorda quella di un giudice civile che dirime un litigio in materia patrimoniale tra privati secondo il principio *nec ultra petitum*. Certamente giurisdizionali sarebbero le procedure di decadenza e di annullamento del titolo di proprietà industriale, per i quali la miglior prova della natura giurisdizionale dell'attività di accertamento costitutivo svolto dall'Ufficio sarebbe costituita dalla parallela competenza dei tribunali civili nazionali in caso di azione riconvenzionale [v. art. 10, Reg. (CE) 207/2009, cit.]. Sul punto e in senso contrario v. L. Querzola, *Il procedimento...*, op. cit., p. 484.

marchio comunitario perché offrono delle prime importanti indicazioni sul modello al quale si è ispirato il legislatore comunitario nella disegnare i tratti strutturali di questi organi interni⁵¹¹. La proposta iniziale della Commissione⁵¹², infatti, si basava sull'esperienza della Convenzione di Monaco sul Brevetto Europeo del 5 ottobre 1973⁵¹³. L'art. 21 della Convenzione stabilisce che le decisioni della sezione di deposito, delle divisioni di esame, delle divisioni di opposizione e della divisione giuridica sono suscettibili di impugnazione dinanzi alle commissioni di ricorso istituite presso l'Ufficio europeo dei brevetti, i cui membri beneficiano di prerogative di inamovibilità e di indipendenza dalle divisioni dell'Ufficio, garantite nello specifico dal successivo articolo 23⁵¹⁴. Le decisioni rese dalle Commissioni di ricorso sono a loro volta impugnabili di fronte alla c.d. Commissione *allargata di ricorso*⁵¹⁵. Secondo Scordamaglia attraverso questo meccanismo gli Stati contraenti hanno inteso (ritenendo, peraltro, d'aver raggiunto lo scopo) adempiere gli obblighi su loro incombenti in virtù degli artt. 6 e 13 della CEDU, di cui essi sono parti. Da questa premessa l'Autore trae come ulteriore conseguenza il fatto che, nonostante la Convenzione non le abbia battezzate come *Corti*, la tendenza è stata quella di porre in rilievo la natura giurisdizionale di tali commissioni⁵¹⁶. In sostanza la proposta iniziale della Commissione europea riproponeva il meccanismo delle commissioni di ricorso convenzionali con la possibilità di un secondo grado di giudizio di fronte alle Corti di giustizia. Nel sistema iniziale, il carattere giurisdizionale delle commissioni di ricorso dell'OHIM emergeva da tre elementi⁵¹⁷. *In primis*, dall'inamovibilità e indipendenza dei

511 Sulla genesi del regolamento v. F. De Benedetti, *Commento al regolamento 40/94*, in *Diritto Industriale*, 1994, pp. 362 e ss..

512 V. Proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio sul marchio comunitario, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 230 del 31/08/1984, p. 1.

513 Questa conclusione trova riscontro anche in altre disposizioni del regolamento istitutivo dell'OHIM. Ad esempio l'art. 83 del Reg. (CE) 207/2009, cit., riproduce quasi pedissequamente l'art. 125 della Convenzione, che recita “*In assenza di una disposizione di procedura nella presente convenzione, l'Ufficio europeo dei brevetti prende in considerazione i principi generalmente ammessi in materia di diritto procedurale negli Stati contraenti*”.

514 Il procedimento di ricorso è poi dettagliatamente disciplinato nella Parte VI della Convenzione dagli artt. 106 e ss.. Anche F. De Benedetti (*Commento...*, op. cit., p. 367) rileva la stessa corrispondenza.

515 Artt. 22 e 112. È interessante notare che le disposizioni della Convenzione finora richiamate trovano ampi riscontri oggi negli artt. 135 e ss. del Reg. (CE) 207/2009, cit..

516 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., pp. 119.

517 *Ibidem*, p. 120.

loro membri⁵¹⁸. *In secundis*, dal fatto che il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia non era diretto contro l'Ufficio o contro la commissione di ricorso in quanto tale. Similmente a quanto accade nel contenzioso civile, soltanto le parti della procedura di fronte alle commissioni di ricorso erano parti del processo di fronte alla Corte di giustizia, chiamata a valutare la validità delle conclusioni raggiunte dalle commissioni medesime⁵¹⁹. *In tertiis*, dal fatto che, se nessuna delle parti del procedimento di ricorso impugnava la decisione della commissione, quest'ultima diventava definitiva. Tuttavia, la Commissione europea o uno Stato membro potevano adire la Corte di giustizia, per così dire nell'interesse del diritto, al fine di ristabilire la legalità comunitaria che si assumeva violata dalla decisione della commissione di ricorso⁵²⁰. La sentenza della Corte di giustizia, si badi, restava però senza effetto sulla decisione impugnata, nel rispetto del giudicato sostanziale e formale.

Questa impostazione è stata modificata dal Consiglio. Nel testo varato dal legislatore sovranazionale le decisioni delle commissioni di ricorso sono prese in nome e per conto dell'Ufficio e non della commissione stessa, come dovrebbe avvenire per un organo giurisdizionale indipendente che agisce nell'esercizio di una funzione di controllo sull'azione di una autorità amministrativa⁵²¹. Peraltro, l'ufficio è responsabile per le decisioni adottate dalle commissioni di ricorso e risponde nei confronti dei privati che abbiano subito un danno a seguito di una decisione illegittima⁵²². Si consideri ancora che, attualmente, l'impugnazione della decisione è diretta contro l'Ufficio che assume il ruolo di convenuto di fronte al Tribunale di primo grado⁵²³ e questa dinamica non pare rappresentare correttamente il rapporto tra due istanze giurisdizionali di livello diverso nel caso di impugnazione della decisione dell'organo inferiore di fronte a quello

518 V. art. 117, proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio sul marchio comunitario, cit..

519 V. art. 55, proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio sul marchio comunitario, cit..

520 V. art. 55, proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio sul marchio comunitario, cit..

521 E Chiti (*Le Agenzie...*, op. cit., pp. 125 e ss.) ha sottolineato che, sotto il profilo funzionale, il procedimento di ricorso mira non tanto all'eliminazione dei vizi delle decisioni dell'Ufficio, ma alla tutela del privato nei confronti dell'amministrazione comunitaria.

522 V. art. 118, III comma, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

523 Questa situazione si verifica anche quando la decisione della commissione di ricorso che viene impugnata riguarda un procedimento *inter partes* (ad es. un procedimento di opposizione), con la conseguenza che parti del giudizio di fronte alla giurisdizione comunitaria saranno il ricorrente e l'Ufficio medesimo, mentre l'altra parte del procedimento di opposizione e di quello di ricorso di fronte agli organi dell'Ufficio potrà soltanto intervenire a sostegno di una delle parti. Sul punto torneremo più approfonditamente nel capitolo che segue.

superiore⁵²⁴. Va, infine, notato che la fattispecie del ricorso nell'interesse del diritto è stato soppresso.

Nonostante la caratterizzazione in senso amministrativo delle commissioni di ricorso abbia preso il sopravvento, alcuni dei tratti salienti dell'impostazione precedente sono rimasti. Si pensi alle procedure di nomina dei membri delle commissioni, particolarmente solenni: nel caso dei presidenti delle commissioni, prevedono addirittura l'intervento del Consiglio dell'Unione europea⁵²⁵. Anche le garanzie di inamovibilità, imparzialità e indipendenza dei loro membri sono immutate⁵²⁶. I presidenti delle commissioni e i loro membri (nominati per 5 anni) possono essere rimossi solo con decisione della Corte di giustizia su proposta del Consiglio di amministrazione e in presenza di gravi motivi. Inoltre, l'art. 136 del regolamento di base precisa che il presidente delle commissioni di ricorso, i presidenti delle singole commissioni e i membri delle commissioni di ricorso (i quali non possono essere ne esaminatori ne membri delle divisioni dell'Ufficio) sono indipendenti e nelle loro decisioni non sono vincolati da alcuna istruzione, soprattutto se proveniente dagli organi direttivi dell'Ufficio. Il successivo art. 137 stabilisce che i membri delle commissioni di ricorso hanno l'obbligo di astenersi dal partecipare alla discussione di una causa se vi hanno un interesse personale o se vi sono precedentemente intervenuti in veste di rappresentanti di una delle parti. La stessa disposizione individua i motivi in base ai quali gli stessi membri possono essere ricusati dalle parti del procedimento,

524 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 120. Vedi anche l'ulteriore considerazione di L. Querzola (*Il regolamento...*, op. cit., p. 486) che replica alla ricostruzione di F. De Benedetti (*Commento...*, op. cit., p. 367), che vede nelle commissioni delle *giurisdizioni speciali*. L'Autrice sottolinea che l'art. 65, III comma, Reg. (CE) n. 207/2009, cit., prevede che il Tribunale di primo grado può sia annullare che riformare la decisione impugnata: se le commissioni di ricorso fossero giurisdizioni speciali sarebbe incongruo configurare in capo al Tribunale il potere di annullare e riformare le loro decisioni. In altre parole, secondo Querzola, il riparto tra giurisdizione speciale e ordinaria, come osservabile in alcune esperienze ordinamentali europee (tra cui quella italiana), implicherebbe necessariamente una carenza di giurisdizione di una delle due istanze giurisdizionali sulle materie di competenza dell'altra (sulle caratteristiche della giurisdizione amministrativa nel contesto europeo v. D. De Pretis, *La tutela giurisdizionale amministrativa in europa fra integrazione e diversità*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1-2005, p. 1).

525 Art. 136, I comma, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.; vedi anche art. 47, Reg. (CE) 2100/94, cit..

526 Si noti che le commissioni di ricorso sono composte da tre membri, due dei quali dotati di formazione giuridica, “allo scopo di rafforzare la componente tecnico giuridica delle decisioni assunte sui procedimenti di ricorso” (A. Cassatella, *I procedimenti amministrativi...*, op. cit., p. 858, spec. nota 79). Giova ricordare al riguardo che le altre divisioni dell'Ufficio, anch'esse composte da tre membri, debbono avere un solo membro dotato necessariamente di formazione giuridica.

richiamando, oltre ai motivi di astensione, l'esistenza di un sospetto di parzialità.

D'altro canto, vi sono elementi che confermano inopinabilmente la natura amministrativa delle commissioni di ricorso. Così, ad esempio, i regolamenti che disciplinano il procedimento di fronte alle commissioni di ricorso sono adottati secondo modalità che non offrono le stesse garanzie operanti per i regolamenti di procedura del Tribunale di primo grado o della Corte di giustizia, ma sono piuttosto simili a quelle seguite per l'adozione delle norme di esecuzione dei Regolamenti⁵²⁷. Ancora, fra i motivi di impugnazione delle decisioni delle commissioni di ricorso figura lo sviamento di potere⁵²⁸, condotta illegittima tipicamente legata all'esercizio del potere amministrativo ma certamente esclusa dal novero dei vizi sui quali si può basare l'impugnazione davanti ad una istanza giurisdizionale superiore della decisione presa da un tribunale inferiore⁵²⁹. Infine (si tratta invero di una argomentazione non decisiva, ma pur sempre di un'indicazione concordante), l'art. 90 del regolamento istitutivo dell'OHIM qualifica la cooperazione tra l'Ufficio e le autorità giudiziarie o le altre autorità competenti degli Stati membri come “*cooperazione amministrativa*”. Al riguardo è interessante notare che la disposizione gemella contenuta nel regolamento di base del CVPO (art. 91) è rubricata “*Cooperazione amministrativa e giudiziaria*” e fa riferimento alle misure di istruzione o altri atti giudiziari connessi che le autorità giudiziarie o altre autorità competenti degli Stati membri mettono in atto, per conto dell'Ufficio, in base alla *commissione rogatoria* dallo stesso emanata. È superfluo sottolineare che la procedura delle commissioni rogatorie è tipica dei rapporti fra autorità giudiziarie che fanno parte

⁵²⁷ Secondo quanto dispone l'art. 253, ult. comma, TFUE, il regolamento di procedura della Corte di giustizia è adottato dalla Corte stessa e sottoposto all'approvazione del Consiglio dell'Unione europea; il successivo art. 254, comma V, attribuisce al Tribunale la competenza ad adottare il proprio regolamento di procedura di concerto con la Corte di giustizia. Tale regolamento è, poi, sottoposto all'approvazione del Consiglio. Viceversa, il regolamento di procedura delle commissioni di ricorso è adottato dalla Commissione europea con l'ausilio del “*Comitato per le questioni relative alle tasse, alle norme di esecuzione e alla procedura delle commissioni di ricorso dell'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno (marchi, disegni e modelli)*” secondo procedure analoghe a quelle che disciplinano l'adozione del Regolamento di esecuzione o del Regolamento sulle tasse [artt. 162 e 163, II comma, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.]. Stesso discorso vale per il regolamento di procedura delle commissioni istituite presso il CVPO [v. artt. 114, ult. comma, e art. 115, Reg. (CE) 2100/94, cit.].

⁵²⁸ V. art. 65, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

⁵²⁹ Ai sensi dell'art. 58 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia “*L'impugnazione proposta dinanzi alla Corte deve limitarsi ai motivi di diritto. Essa può essere fondata su motivi relativi all'incompetenza del Tribunale, a vizi della procedura dinanzi al Tribunale recanti pregiudizio agli interessi della parte ricorrente, nonché alla violazione del diritto comunitario da parte del Tribunale*”.

di ordinamenti diversi⁵³⁰.

V'è, però, un argomento di natura istituzionale, prima ancora che di carattere processuale o di tipo formale, che nega sostegno alla tesi della natura giurisdizionale delle commissioni di ricorso. Gli organi giurisdizionali comunitari trovano la fonte della loro legittimazione, nonché la loro disciplina di base, nei Trattati fondativi dell'ordinamento sovranazionale; le commissioni di ricorso, viceversa, sono state istituite e disciplinate nei loro tratti essenziali da atti di diritto secondario. Detto con altre parole, la creazione di istanze giurisdizionali nuove rispetto alla Corte di giustizia, al Tribunale di primo grado deve trovare una legittimazione esplicita nei Trattati e non può essere realizzata con uno strumento di legittimazione implicita quale potrebbe essere l'art. 352 TFUE⁵³¹ o la teoria dei poteri impliciti. A ciò si aggiunga il carattere unitario della giurisdizione dell'Unione Europea (e del processo europeo)⁵³²: quando si parla di giurisdizione nell'Unione Europea si ha riguardo esclusivamente alla suddetta funzione in quanto esercitata dalla Corte di giustizia e dal Tribunale di primo grado⁵³³. L'introduzione ad opera del Trattato di Nizza delle c.d. camere giurisdizionali (v. art. 225 A TCE), divenute oggi tribunali specializzati (v. art. 257 TFUE)⁵³⁴ non contraddice queste considerazioni ma ne dà conferma e, soprattutto, non costituisce una validazione postuma per la ricostruzione che vede nelle commissioni di ricorso delle giurisdizioni speciali⁵³⁵.

Del resto questa impostazione è profondamente radicata nell'ordinamento dell'Unione Europea e i precedenti che si sono registrati nel corso del processo di integrazione ne ribadiscono la dinamica di stratificazione. Si ricorda, ad esempio, che

530 La procedura delle commissioni rogatorie figurava anche nella proposta di regolamento sul marchio comunitario e la sua menzione è stata volutamente espunta dal regolamento adottato dal Consiglio, sicché secondo Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 122) la presenza di una simile disposizione nel regolamento sulla privativa vegetale rappresenta una mera dimenticanza e, *per converso*, confermerebbe ulteriormente la natura amministrativa delle commissioni di ricorso.

531 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 122. In senso opposto v. H. Krämer H., *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht zwischen...*, op. cit., p. 75.

532 Sul concetto di unità del fenomeno giurisdizionale comunitario e dell'Unione Europea v. P. Biavati – F. Carpi, *Diritto processuale comunitario*, Milano 2000, pp. 17 e ss. e 59 e ss..

533 L. Querzola, *Il regolamento...*, op. cit., p. 485.

534 Il par. 1 dell'art. 257 recita: “Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono istituire tribunali specializzati affiancati al Tribunale, e incaricati di conoscere in primo grado di talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche”.

535 F. De Benedetti (*Commento...*, op. cit., p. 367) ha parlato espressamente di “*status di giurisdizioni speciali*”.

già negli anni '70 la Commissione europea aveva proposto al Consiglio di istituire un Tribunale amministrativo che affiancasse la Corte di giustizia col compito di pronunciarsi in primo grado sulle controversie tra i funzionari comunitari e le istituzioni (quello che diventerà il Tribunale per la funzione pubblica). La proposta era basata sull'art. 179 del Trattato CEE⁵³⁶ e sulle corrispondenti disposizioni dei Trattati CECA ed EURATOM (rispettivamente artt. 152) che stabilivano la competenza della Corte di giustizia per quel tipo di controversie, senza tuttavia indicare le procedure per l'eventuale istituzione di organi ausiliari da affiancarle in quel contenzioso. Il Consiglio, nonostante l'unanimità di consensi sulla funzionalità della proposta, non l'adottò perché l'atto istitutivo sarebbe stato viziato da incompetenza. Si è dovuto attendere trent'anni, con l'introduzione dell'art. 225 A TCE, per vedere concretizzata la proposta della Commissione⁵³⁷. Per altro verso, va sottolineato che la creazione di nuovi organi dotati di funzioni giurisdizionali deve avvenire non solo in virtù di una previsione dei Trattati che ciò consenta espressamente ma, altresì, nel rispetto della regola costituzionale che attribuisce alla Corte di giustizia il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e dell'applicazione dei testi convenzionali. Per questo motivo l'art. 257 TFUE stabilisce che il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano l'istituzione dei tribunali specializzati mediante regolamenti secondo la procedura ordinaria ma *“previa consultazione della Corte di giustizia o su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione della Commissione”*. Se, per ipotesi, si fosse utilizzato l'art. 308 TCE⁵³⁸ per la creazione di nuove istanze giurisdizionali (ciò che sottende la tesi che attribuisce natura giurisdizionale alle commissioni di ricorso) la Corte di giustizia non avrebbe avuto voce in capitolo.

In definitiva, a conclusione di questo lungo ragionamento possiamo fondatamente affermare che, nonostante in un ordinamento come quello dell'Unione Europea (per certi

⁵³⁶ L'art. 179 Trattato CEE recitava *“La Corte di giustizia è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra la Comunità e gli agenti di questa, nei limiti e alle condizioni determinate dallo statuto risultante dal regime applicabile a questi ultimi”*.

⁵³⁷ Già prima dell'istituzione del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione Europea, quando gli Stati membri avevano deciso di creare il Tribunale di primo grado, si utilizzò l'occasione della revisione dei Trattati. Com'è noto, con l'Atto Unico Europeo si introdusse nel trattato CEE l'art. 168A (norme corrispondenti vennero inseriti negli altri Trattati originari) il quale autorizzava il Consiglio a istituire il Tribunale di primo grado secondo una specifica procedura.

⁵³⁸ V. il Preambolo al Reg. (CE) n. 207/2009, cit.: *“Visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 308”*.

versi poco sviluppato rispetto a quelli nazionali) una certa confusione o sovrapposizione di generi e categoria sia ammissibile, le commissioni di ricorso istituite presso le agenzie dotate di compiti di accertamento costitutivo non sono organi giurisdizionali. Allo stesso tempo va notato che la sostanza dei compiti attribuiti a questi organi mal si presta ad essere ricondotta esclusivamente sotto l'alveo dell'azione amministrativa, soprattutto se si considerano i diritti soggettivi in gioco nelle procedure che si svolgono di fronte alle divisioni dell'OHIM e del CVPO⁵³⁹.

Ciò chiarito, va parimenti evidenziato per quel che interessa ai fini del presente capitolo che il meccanismo delle commissioni di ricorso introduce nella materia del marchio e della privativa vegetale un ulteriore momento di garanzia, assente in altre materie oggetto del processo comunitario. Esso, infatti, consente un doppio esame della fattispecie, uno svolto dalle commissioni di ricorso e l'altro dal Tribunale di primo grado; a questo si aggiunge, poi, il controllo di legittimità di fronte alla Corte di giustizia.

7. Dall'analisi condotta è emerso che esiste una netta differenza tra le agenzie con o senza compiti di amministrazione attiva per ciò che riguarda la regolamentazione delle relative procedure sotto il profilo della latitudine delle garanzie procedurali spettanti ai soggetti coinvolti nella loro azione e codificate negli atti normativi istitutivi e nelle relativa disciplina esecutiva. Come già sottolineato⁵⁴⁰, questo diverso approccio nella procedimentalizzazione (*i.e.* codificazione dei diritti procedurali) sottende un dato di fatto: il problema della tutela degli individui nell'ambito dei procedimenti amministrativi che coinvolgono le agenzie comunitarie si atteggia in maniera diversa e assume diverso spessore per le agenzie con compiti di accertamento costitutivo (OHIM e CPVO, ad es.) rispetto alle agenzie che svolgono principalmente compiti di raccolta, analisi e diffusione dati e/o consultivi (EEA e FRA, ad es.), e a quelle che forniscono un'assistenza diretta alla Commissione e, ove opportuno, agli Stati membri, sotto forma di consulenze tecniche o scientifiche e/o rapporti d'ispezione (EMSA e EFSA, ad es.). In particolare, nell'occuparci delle funzioni svolte da questi organi amministrativi abbiamo

539 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 124, che parla di “*abito mal tagliato*”.

540 V. *supra*, par. 3.

potuto constatare che, nel caso delle agenzie che svolgono soltanto compiti di raccolta, analisi e diffusione dei dati, è improbabile che tra queste e le persone fisiche e giuridiche lateralmente coinvolte nella loro azione si instauri un rapporto tale da far sorgere la necessità di invocare da parte di questi ultimi, ad esempio, le prerogative inerenti il principio del contraddittorio o del rispetto dei diritti di difesa. Può, invero, accadere che nello svolgimento di incombenze meramente strumentali, come l'affidamento di un appalto di servizi o per la fornitura di beni, l'Agenzia (si pensi al caso dell'ETF, trattato al par. 3) si trovi in una situazione tale da poter incidere direttamente sui diritti soggettivi dei consociati i quali vanno (e, in linea di principio, sono) tutelati con specifiche garanzie nei relativi procedimenti. Si tratta, purtuttavia, di circostanze che non attengono allo svolgimento dell'attività statutaria o del *core business* dell'agenzia, di tal che non paiono rappresentare un efficace parametro per misurare la portata del problema considerato. Deve ritenersi, in definitiva, che per le agenzie non dotate di compiti di amministrazione attiva il problema della tutela dei consociati nel procedimento insiste più che altro sull'estensione dei diritti di partecipazione alla formazione, analisi e diffusione delle informazioni, e non sui diritti procedurali in senso stretto come quello di difesa o al contraddittorio.

Un differente approccio nella proceduralizzazione si registra nella stessa sottocategoria che comprende le agenzie dotate di compiti di amministrazione attiva. Dal confronto tra i regolamenti istitutivi (e delle relative norme esecutive) dell'EASA, ECHA e ACER, da una parte, e dell'EMEA, CPVO e OHIM, dall'altra, è risultata una differente attenzione dedicata dal legislatore europeo alla definizione delle regole attinenti alla salvaguardie procedurali degli individui coinvolti nell'azione delle agenzie. Per tutte abbiamo la predisposizione di un efficace meccanismo di ricorso interno e per alcune la presenza di prerogative procedurali espressamente definite (v. ad es. l'art. 53 del regolamento istitutivo dell'EASA), ma soltanto il CVPO e l'OHIM vantano un accentuato grado di dettaglio nella regolamentazione di base ed esecutiva dei diritti di procedurali e sostanziali degli interessati dal procedimento.

È bene osservare che la mancata predisposizione di una regolamentazione dettagliata dei diritti procedurali spettanti agli interessati non significa assenza di tutela. Basta qui

ricordare che pressoché tutti i principi di diritto amministrativo sostanziale e processuale esaminati nel par. 2 del presente capitolo hanno carattere generale e/o trasversale, applicandosi all'azione amministrativa europea nei suoi vari settori di intervento; allo stesso modo, abbiamo visto che i diritti di garanzia che da essi promanano operano nei procedimenti amministrativi europei e possono essere invocati dagli interessati a prescindere da una loro espressa consacrazione *per tabulas*.

I motivi che stanno alla base di questa differente attenzione nella regolazione o positivizzazione delle salvaguardie procedurali, concernono tanto il tipo di attività svolta dalle agenzie quanto il tipo di diritti soggettivi da questa interessati. Così, nel caso dell'OHIM e del CVPO questa forte dimensione protettiva delle parti e dei terzi dovrebbe essere letta come un giusto bilanciamento delle funzioni svolte dagli Uffici consistente sostanzialmente in un controllo sulla condotta dei privati diretto ad assicurarne la conformità con il regime europeo del marchio e delle privative vegetali. Sotto l'altro versante considerato e sempre avendo a mente questa finalità equilibratrice, dobbiamo osservare che l'attività di accertamento costitutivo svolta da questi Uffici può sfociare in provvedimenti autoritativi molto incisivi sulla sfera soggettiva dei singoli, come nel caso della *licenza obbligatoria*⁵⁴¹ della privativa comunitaria per i ritrovati vegetali, che sostituisce la licenza contrattuale (basata sull'accordo tra le parti) e configura un tipico atto amministrativo costitutivo di rapporti tra privati.

541 V. l'art. 29, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

Capitolo III

La tutela giurisdizionale contro gli atti delle agenzie di regolazione

SOMMARIO: 1. La tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi delle agenzie. I modelli di tutela. - 1.1. *Segue*. L'impugnabilità degli atti endoprocessuali: il caso dell'EMEA- 2. La tutela giurisdizionale contro gli atti delle agenzie dotate del potere di adottare decisioni vincolanti per i consociati. Il problema del valore dichiarativo o costitutivo delle norme regolamentari. - 3. I procedimenti di fronte alle giurisdizioni nazionali. La separazione del contenzioso sulla validità dei titoli di proprietà intellettuale da quello sulla loro violazione e contraffazione. - 4. Criticità processuali nei meccanismi di ricorso giurisdizionale in materia di proprietà intellettuale. L'intervento dei terzi e il regime linguistico del procedimento. - 5. L'istituzione di nuovi tribunali specializzati. - 5.1. *Segue*. L'introduzione di un rito speciale. - 6. Considerazioni conclusive.

1. La disomogeneità registrata tra le agenzie di regolazione al livello dei regolamenti di base, per ciò che riguarda la disciplina del procedimento e delle garanzie procedurali spettanti agli interessati, si rileva altresì per quanto concerne i meccanismi di tutela giurisdizionale contro i loro atti.

Com'è noto il Trattato di Lisbona ha opportunamente ampliato il novero dei legittimati passivi del ricorso per annullamento e del ricorso in carenza, includendovi gli “*organi e organismi dell'Unione*” e quindi tutte le agenzie europee⁵⁴². Potrebbe pertanto concludersi che una breve disamina delle diverse scelte operate in merito alla sindacabilità giurisdizionale di atti vincolanti e di omissioni di condotte obbligatorie dai vari regolamenti istitutivi sia superflua. Essa è, invece, utile perché ci permette di evidenziare che le soluzioni adottate sollevano, in alcuni casi, dei dubbi di compatibilità con la disciplina dettata dai Trattati e perché ci consente di chiarire che, prima delle suddette modifiche al livello del diritto primario, il controllo giurisdizionale sulla legittimità degli atti delle agenzie di regolazione doveva ritenersi comunque garantito a prescindere da espresse previsioni nei regolamenti istitutivi.

Ciò premesso, notiamo che i regolamenti che danno vita alle prime agenzie di regolazione non contengono alcuna disposizione che preveda la competenza della Corte

⁵⁴² Sul punto v. A. Adinolfi, *La Corte di giustizia dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1-2010, pp. 45 e ss.. Abbiamo avuto modo di osservare (Cap. I, par. 3.1.) che la dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel ritenere che l'attribuzione alle agenzie di regolazione di una personalità giuridica distinta da quella dell'Unione Europea non costituisce un ostacolo alla loro qualificazione come suoi organi.

di giustizia a verificare la legittimità dei loro atti. Piuttosto il controllo sulla legittimità degli atti *impliciti* ed *espliciti* di queste agenzie è affidato alla Commissione europea su richiesta di qualsiasi Stato membro, di qualsiasi membro del consiglio di amministrazione o di qualsiasi terza persona, direttamente e individualmente interessata⁵⁴³. Del tutto silenti in proposito sono, poi, alcuni regolamenti di base delle agenzie di seconda⁵⁴⁴ e terza generazione⁵⁴⁵. Altri regolamenti, al contrario, dispongono espressamente che *“la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti contro l'Agenzia, alle condizioni previste all'articolo 173 del trattato”*⁵⁴⁶ oppure che *“Qualora l'Agenzia si astenga dal pronunciarsi, può essere proposto dinanzi al Tribunale europeo di primo grado o alla Corte di giustizia un ricorso per carenza, a norma dell'articolo 232 del trattato”*⁵⁴⁷. Nel caso del Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, inoltre, l'atto implicito o esplicito con il quale la Commissione europea decide sul ricorso amministrativo *di legalità* può essere impugnato di fronte alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 230 TCE⁵⁴⁸. In sostanza si realizza un doppio controllo di legalità o legittimità, uno amministrativo e uno

543 Vedi l'art. 18 del Reg. (CEE) n. 337/75, relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, cit., e l'art. 22 del Reg. (CEE) n. 1365/75, concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, cit.. Va precisato che gli stessi regolamenti (rispettivamente agli artt. 17 e 22) stabilivano la competenza della Corte di giustizia in materia di responsabilità contrattuale (in virtù di apposita clausola compromissoria) ed extracontrattuale delle agenzie. Inoltre il Reg. (CE) n. 1655/2003, cit., ha modificato il regolamento istitutivo del CEDEFOP introducendo l'art. 14-*bis* che al par. 3 prevede che le decisioni adottate dal Centro in applicazione dell'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1049/2001 possono costituire oggetto di ricorso giurisdizionale dinanzi alla Corte di giustizia, alle condizioni previste rispettivamente dall'art. 230 TCE. Stessa modifica è stata apportata dal Reg. (CE) n. 1649/2003, cit. al regolamento istitutivo dell'EUROFOUND (v. art. 18-*bis*).

544 È il caso, ad esempio, del Reg. (CEE) n. 1210/90, sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, cit., e del Reg. (CEE) n. 1360/90 che istituisce una Fondazione europea per la formazione, cit.. Come nei casi precedenti, anche questi regolamenti sono stati oggetto di modifiche nel 2003 con l'introduzione di una specifica disposizione (rispettivamente art. 6 e 4-*bis*) che prevede la possibilità di esperire il ricorso per annullamento contro gli atti adottati dalla agenzie in materia di accesso ai documenti [v. Reg. (CE) n. 1641/2003, cit. e Reg. (CE) n. 1648/2003].

545 È il caso, ad esempio, del Reg. (CE) n. 178/2002, che istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, cit., e del Reg. (CE) n. 881/2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea, cit..

546 Così, ad esempio, l'art. 17 del Reg. (CEE) n. 302/93, relativo all'istituzione di un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, cit., e l'art. 15 Reg. (CE) n. 1035/97, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, cit..

547 V. l'art. 94, par. 2, del Reg. (CE) n. 1907/2006, che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, cit..

548 V. l'art. 28, par. 4, del Reg. (CE) n. 851/2004, che istituisce il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, cit..

giurisdizionale; lo stesso duplice controllo esercitato in quei casi in cui il previo esperimento della procedura di riesame di fronte alle commissioni di ricorso interne è previsto come condizione di procedibilità dei ricorsi per annullamento di fronte alla Corte di giustizia⁵⁴⁹. Peraltro, nelle fattispecie caratterizzate dalla presenza delle commissioni di ricorso interne abbiamo ipotesi in cui il ricorso per annullamento può essere proposto soltanto avverso le loro decisioni⁵⁵⁰ e altre in cui il ricorso per annullamento può essere promosso anche contro le decisioni dell'agenzia⁵⁵¹. Vi sono, infine, due casi in cui i regolamenti non si limitano a richiamare le norme sulla tutela giurisdizionale contenute nei Trattati ma ne riproducono, con alcune differenze, il contenuto precettivo⁵⁵².

Il quadro sommariamente tratteggiato è complesso e variegato⁵⁵³. Così come abbiamo osservato per il diverso approccio utilizzato dal legislatore europeo per la codificazione delle regole e garanzie procedurali, anche sotto l'aspetto qui considerato la varietà di soluzioni riposa per un verso sulla molteplicità delle funzioni e, per altro, sulle prerogative attribuite alle agenzie di regolazione⁵⁵⁴. Segnatamente, è parso assumere importanza, nella scelta tra l'intervento normativo e il silenzio, il riconoscimento della

549 A ben vedere in questi casi il controllo sulla medesima fattispecie potrebbe passare per tre diversi gradi. Ad es. l'art. 1-*quinquies* del Regolamento (CE) n. 216/96 che detta le norme di procedura delle commissioni di ricorso dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (cit.), stabilisce che “*Se, i provvedimenti necessari per conformarsi a una sentenza della Corte di giustizia che annulla interamente o parzialmente la decisione di una commissione di ricorso o della commissione allargata comprendono un nuovo esame da parte delle commissioni di ricorso del ricorso oggetto della decisione, il Presidium stabilisce se il ricorso debba essere deferito alla commissione che ha preso questa decisione, ad un'altra commissione o alla commissione allargata*”. Ne deduciamo che in caso del genere la fattispecie è soggetta a un triplice controllo (al quale potrebbe seguire, in una ipotesi estrema, una nuova procedura di fronte agli organi giurisdizionali).

550 Facendo, di fatto, del previo esaurimento delle vie di ricorso interne una condizione di procedibilità dei ricorsi agli organi giurisdizionali sovranazionali. V. l'art. 65, par. 1, del Reg. n. 207/2009, sul marchio comunitario, cit..

551 V. l'art. 94, par. 1, del Reg. (CE) n. 1907/2006, cit.. Vedi pure l'art. 74 del Reg. (CE) 2100/94, cit..

552 V. l'art. 65, del Reg. n. 207/2009, sul marchio comunitario, cit.e l'art. 73 del Reg. (CE) 2100/94, cit..

553 V. J. Moulinier, *Le régime contentieux des Agences de l'Union européenne*, in J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences...*, op. cit., pp. 119 e ss.. Così anche D. Geradin, *The Development of European Regulatory Agencies: Lessons from the American Experience*, in Gerardin D., Muñoz R. and Petit N. (Eds.), *Regulation...*, op. cit., p. 232.

554 Siamo solo in parte d'accordo con B. Marchetti [*Agenzie europee e accountability: cenni al problema della tutela giurisdizionale*, in (a cura di B. Marchetti) *L'amministrazione comunitaria...*, op. cit., p. 123] che osserva non esservi “*una perfetta corrispondenza tra le scelte operate dal legislatore europeo di apprestamento di uno strumentario di contestazione degli atti delle agenzie e tipologia di agenzie cui queste sono ascrivibili*”. Secondo l'A. il panorama normativo che ne deriva sconta qualche illogicità e incertezza.

facoltà di adottare atti giuridicamente vincolanti nei confronti dei terzi: gli atti istitutivi delle agenzie dotate di tale prerogativa prevedono tutti la possibilità di proporre ricorso per annullamento contro gli atti dell'agenzia o delle commissioni di ricorso. Diversamente da quanto osservato per la dimensione procedurale, laddove l'eterogeneità di soluzioni sfugge a una ricostruzione unitaria, con riferimento al controllo giurisdizionale sulla legittimità dell'azione delle agenzie di regolazione possiamo tentare una prima sintesi o ipotesi classificatoria. In particolare riteniamo che nell'azione del legislatore sovranazionale si possano individuare tre tipi di approccio normativo al problema considerato: non interventismo, rinvio formale alle norme del Trattato e rinvio materiale alle norme del Trattato.

Per mero tuziorismo dobbiamo rilevare *a latere* che l'assoggettamento dell'azione delle agenzie di regolazione alla giurisdizione della Corte di giustizia nelle previsioni dei regolamenti istitutivi ha registrato nel corso del tempo una certa tendenza verso l'uniformazione⁵⁵⁵. Ci si riferisce in particolare al fatto che, per modifiche sopravvenute e/o scelte originarie, ormai quasi tutti⁵⁵⁶ gli atti di base stabiliscono la competenza della Corte di giustizia a conoscere della responsabilità contrattuale ed extracontrattuale delle agenzie di regolazione, nonché della legittimità delle loro decisioni in materia di accesso ai documenti.

Prima della riforma degli artt. 263 e 265 TFUE, parte della dottrina si era domandata se, in assenza di una espressa previsione nei regolamenti istitutivi, l'azione (o l'omissione) delle agenzie di regolazione potesse essere comunque sottoposta al controllo di legittimità della Corte di giustizia. La risposta in senso affermativo è stata pressoché unanime. Una conclusione di segno contrario, com'è stato evidenziato, avrebbe creato un *vulnus* nel sistema giurisdizionale previsto dai Trattati suggerendo l'idea che attraverso l'utilizzo di organismi non previsti dai Trattati la Comunità e/o l'Unione Europea potessero sottrarsi al controllo della Corte di giustizia⁵⁵⁷. Inoltre, e per

⁵⁵⁵ Uniformazione ancora maggiore con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e le modifiche note (B. Marchetti, *Agenzie europee...*, op. cit., p. 123).

⁵⁵⁶ Fa eccezione l'Agenzia europea per la sicurezza aerea. Nonostante il Considerando n. 36 al Reg. (CE) n. 216/08, cit., richiami espressamente la competenza della Corte a verificare la legittimità delle decisioni in materia di accesso agli atti, il corpo regolamentare non contiene alcuna disposizione al riguardo.

⁵⁵⁷ R. Adam, *Art. 7 TCE*, in (a cura di) A. Tizzano, *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano 2004, pp. 216-217. Sul punto vedi R.H. Lauwaars, *Auxiliary organs...*, cit., pp. 379-380.

ciò che riguarda specificatamente i singoli, una soluzione di segno negativo avrebbe rappresentato una radicale violazione del diritto ad una piena ed effettiva tutela giurisdizionale⁵⁵⁸. Questa conclusione non sembra contraddetta dalla giurisprudenza. Nel caso *Solgema c. Agenzia europea per la ricostruzione*⁵⁵⁹, il Tribunale di primo grado ha stabilito che, pure in assenza di una disposizione specifica nel regolamento istitutivo, la decisione con cui l'AER aveva disposto l'annullamento di una gara d'appalto doveva poter essere impugnata ai sensi dell'art. 230 TCE. Nel giungere a questa decisione il Tribunale ha preso le mosse dal principio generale, già espresso nella celebre sentenza *Les Verts*⁵⁶⁰, in forza del quale “ogni atto adottato da un organismo comunitario destinato a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi deve essere suscettibile di controllo giurisdizionale”⁵⁶¹. Peraltro, nella stessa pronuncia il Tribunale ha chiarito la portata di una propria precedente ordinanza che, avendo escluso l'applicabilità dell'art. 230 TCE agli atti dell'OHIM, poteva apparire in contrasto con la sentenza in esame. Ci si riferisce all'ordinanza di rigetto adottata nel caso *Keeling c. OHIM*⁵⁶². Al riguardo i giudici europei hanno precisato che l'affermazione della suddetta ordinanza secondo cui il tenore dell'art. 230 TCE non consente di impugnare atti di organismi comunitari ivi non enumerati, avrebbe dovuto interpretarsi in aderenza con le caratteristiche del caso di specie, laddove la sindacabilità della condotta contestata all'agenzia (*rectius*: al suo presidente) era garantita da altri mezzi di ricorso⁵⁶³.

558 R. Rossolino, *Le agenzie...*, op. cit., p. 5.

559 T.P.G., sent. *Solgema*, cit.. Sulla pronuncia vedi il commento di R. Rossolini, *La competenza del giudice...*, op. cit., pp. 491 e ss.; e di V.J. Gundel, *Der Rechtsschutz gegen Handlungen der EG-Agenturen-endlich geklärt? Zugleich Anmerkung zu EuG, Urteil v. Solgema/Europäische Agentur für den Wiederaufbau (EAR)*, in *Europarecht*, 2009, pp. 338 e ss..

560 C.G.C.E., sent. 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento*, in *Racc.*, 1986, p. 1339, punti 21 e 23. V. anche C.G.C.E., sent. 11 maggio 1989, *Maurissen c. Corte dei Conti*, in *Racc.*, 1989, p. 1069.

561 Sent. *Solgema*, cit., punto 37. Alla medesima conclusione si sarebbe dovuti giungere per il caso in cui l'agenzia avesse ommesso una condotta giuridicamente obbligatoria. Anche in questa ipotesi, negandosi l'applicabilità dell'art. 232 TCE, il diritto alla tutela giurisdizionale non sarebbe stato pieno ed effettivo.

562 T.P.G., ord. *Keeling*, cit..

563 Sent. *Solgema*, cit., punto 46. In particolare, nel caso *Keeling*, il Tribunale ha affermato che la decisione del presidente dell'OHIM poteva essere impugnata ai sensi dell'art. 179 Trattato CEE (oggi 270 TFUE). Lo stesso OHIM, nelle proprie difese in corso di causa aveva riconosciuto che, se i propri atti fossero stati soggetti a controllo giudiziale soltanto in virtù dell'art. 230 TCE, tale norma avrebbe dovuto interpretarsi nel senso di includerli tra quelli impugnabili. Una volta dimostrata la coerenza della propria giurisprudenza, il Tribunale passa ad affrontare altri due aspetti controversi del controllo giudiziale di legittimità sugli atti delle agenzie europee. In primo luogo, nel richiamare la precedente sentenza della Corte di giustizia nel caso *Regno di Spagna c. Eurojust* (C.G.C.E., sent. 15 marzo 2005, causa C-160/03,

Connesso a quello appena esaminato è il problema relativo alla possibilità, in assenza di disposizioni espresse, di estendere agli atti delle agenzie di regolazione i meccanismi del rinvio pregiudiziale di interpretazione e validità e l'eccezione di invalidità. Oggi la questione ha perso ogni valenza pratica in quanto i riformati artt. 267 e 277 TFUE fanno espresso riferimento agli atti, anche di portata generale, compiuti dagli organi e organismi dell'Unione Europea⁵⁶⁴. Tuttavia, è opportuno evidenziare che, anche sotto la vigenza della vecchia formulazione, si doveva ammettere l'applicabilità alle agenzie di regolazione degli artt. 234 e 241 TCE. Quanto al rinvio pregiudiziale, esso avrebbe dovuto ammettersi in primo luogo perché i provvedimenti adottati dalle agenzie di regolazione fanno parte (come i loro regolamenti di base) del diritto dell'Unione Europea, alla cui uniforme e corretta applicazione è finalizzato l'istituto in questione⁵⁶⁵. Inoltre, nel negare l'applicazione dell'art. 234 TCE, si sarebbe giunti a confermare l'idea che, delegando poteri di regolazione alle agenzie, il loro concreto esplicarsi sarebbe stato sottratto al controllo giudiziale cui sono invece normalmente soggetti gli atti delle istituzioni deleganti. Quanto all'eccezione di invalidità, nel citato caso *Kik c. OHIM*⁵⁶⁶ il *Regno di Spagna c. Eurojust*, in *Racc.*, 2005, p. I-2077), il Tribunale sottolinea che il ricorso per annullamento ai sensi dell'art. 230 TCE può essere promosso esclusivamente contro gli atti delle agenzie che sono state istituite e operano in ambito comunitario (punto 45). Per definire la possibilità e l'ampiezza del controllo su questo tipo di agenzie occorre riferirsi alle specifiche scelte adottate dal legislatore per quei settori di intervento dell'Unione. In secondo luogo, il Tribunale tiene a ribadire il consolidato orientamento che esclude la ricevibilità del ricorso per l'annullamento degli atti endoprocedimentali (*i.e.* pareri) delle agenzie (vedi *infra*).

564 L'art. 267 TFUE recita: “*La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale: a) sull'interpretazione dei trattati; b) sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione. Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte. Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile*”. L'art. 277 TFUE recita: “*Nell'eventualità di una controversia che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione, ciascuna parte può, anche dopo lo spirare del termine previsto all'articolo 263, sesto comma, valersi dei motivi previsti all'articolo 263, secondo comma, per invocare dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea l'inapplicabilità dell'atto stesso*”.

565 Così R. Rossolini, *Le agenzie...*, op. cit., p. 56. Nello stesso senso già R.H. Lauwaars, *Auxiliary organs...*, cit., p. 379.

566 T.P.G., sent. 12 luglio 2001, causa T-120/99, cit.. La sentenza del Tribunale è stata confermata dalla Corte di giustizia, v. C.G.C.E., sent. *Kik*, cit.. Sulle pronunce in esame vedi N.N. Shuibhne, *Case C-361/01...*, op. cit.; vedi anche E. A. Raffaelli, *Le lingue nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2005, pp. 709 e ss. e L. Fabiano, *Ignorantia...*, op. cit..

Tribunale di primo grado ha riconosciuto che essa poteva essere proposta anche se non prevista dal regolamento istitutivo dell'agenzia di regolazione in quanto “*espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione che la concerne direttamente e individualmente, la validità di precedenti atti delle istituzioni comunitarie, che costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata, qualora non avesse il diritto di proporre, in forza dell'art. 230 CE, un ricorso diretto contro tali atti, di cui essa subisce così le conseguenze senza averne potuto chiedere l'annullamento*”⁵⁶⁷.

Ciò chiarito, va pure osservato che il rinvio pregiudiziale e l'eccezione di invalidità, nel caso delle agenzie europee di regolazione, non presentano una grande rilevanza. Per un verso, l'interpretazione degli atti delle agenzie che, come visto, sono organi deputati all'applicazione di cognizioni specialistiche, verosimilmente comporta problematiche tecniche e scientifiche piuttosto che giuridiche; per altro, le agenzie non possono adottare atti vincolanti di portata generale ma soltanto decisioni individuali la cui legittimità può essere contestata in sede giudiziale entro i termini prescritti a pena di decadenza. Ne consegue che il destinatario delle decisioni, decorso il termine suddetto, non potrebbe giovare del rinvio pregiudiziale di validità, da ritenersi inammissibile⁵⁶⁸. Stesso discorso va fatto per l'eccezione di invalidità il cui utilizzo è invero limitato in radice alla contestazione delle norme dei regolamenti di base (come nel caso *Kik*)⁵⁶⁹, non potendo le agenzie di regolazione europee adottare atti vincolanti a portata generale (in conformità con la nota giurisprudenza *Meroni*)⁵⁷⁰.

567 T.P.G., sent. 12 luglio 2001, causa T-120/99, cit., punto 21.

568 Sul punto v. G. Tesauro, *Diritto...*, op. cit. pp. 300 e ss..

569 In quel caso la vicenda processuale aveva tratto origine dal ricorso presentato dalla Sig.ra Kik di fronte al Tribunale di primo grado per ottenere l'annullamento dell'art. 115 del Reg. (CE) n. 40/94 cit. nella parte in cui esclude l'olandese dalle lingue alternative utilizzabili dell'OHIM (vedi *supra*, Cap. II, par. 4.6). Il ricorso era stato dichiarato irricevibile per mancanza delle condizioni richieste dall'art. 173 del Trattato CEE. Per superare l'ostacolo rappresentato dalla giurisprudenza *Plaumann* la ricorrente aveva causato una sorta di *lis ficta* dichiarando in una domanda di marchio comunitario di voler utilizzare, come seconda lingua, l'olandese, lingua non ricomprese tra quelle dell'Ufficio. Con decisione del 20.03.1998 la domanda veniva respinta, così come la successiva impugnativa di fronte alla commissione di ricorso competente. Nell'impugnare tale ultima decisione di fronte al Tribunale di primo grado, la ricorrente aveva sollevato l'eccezione di validità contro l'art. 115 del Reg. (CE) n. 40/94 cit., chiedendone la disapplicazione.

570 In aderenza con tale giurisprudenza (v. Cap. 1, par. 3.2.), nel Libro bianco sulla *Governance europea* (cit.) la Commissione europea affermava non potersi delegare alle agenzie di regolazione il potere di adottare misure generali di regolamentazione.

In chiusura del presente paragrafo giova precisare che i ricorsi promossi ai sensi degli artt. 265 e 267 TFUE per contestare la legittimità degli atti o delle omissioni delle agenzie europee di regolazione devono essere proposti di fronte al Tribunale⁵⁷¹. La decisione del Tribunale di primo grado sarà a sua volta impugnabile davanti alla Corte di giustizia per soli motivi di legittimità⁵⁷². In particolare va notato che quando i regolamenti istitutivi delle agenzie prevedono l'impugnabilità degli atti delle agenzie di fronte alla *Corte di giustizia*, questa espressione deve essere intesa come un riferimento agli organi giudiziari dell'Unione Europea complessivamente considerati⁵⁷³. I dubbi di alcuni autori⁵⁷⁴ sono ormai superati dalla prassi di inserire nelle norme dei regolamenti istitutivi che riguardano l'impugnazione degli atti delle agenzie un esplicito riferimento al Tribunale di primo grado⁵⁷⁵. Inoltre, considerato quest'ultimo aspetto, la ricostruzione prospettata risulta più conforme al principio di uguaglianza, in quanto, se il riferimento alla Corte di giustizia dovesse interpretarsi letteralmente, alcuni ricorrenti si vedrebbero esclusi dalla tutela di un doppio grado di giudizio⁵⁷⁶.

571 La regola stabilita dall'art. 256 TFUE (“*Il Tribunale è competente a conoscere in primo grado dei ricorsi di cui agli artt. 263, 265 [...]*”) non è derogata dall'art. 51 dello Statuto della Corte di giustizia.

572 L'art. 256 TFUE stabilisce che “*Le decisioni emesse dal Tribunale ai sensi del presente paragrafo possono essere oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia per i soli motivi di diritto e alle condizioni ed entro i limiti previsti dallo statuto*”. Peraltro, quando si tratta di controversie che rientrano nella competenza del Tribunale della funzione pubblica sono teoricamente possibili tre gradi di giudizio, in quanto l'art. 9 dell'Allegato I dello Statuto della Corte di giustizia prevede che le decisioni del tribunale specializzato sono impugnabili di fronte al Tribunale di primo grado. Questo è esattamente ciò che è successo nel contenzioso che ha visto contrapposti l'EMEA e un suo agente e che si è concluso con la sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2009 (C.G.C.E., sent. 17 dicembre 2009, causa C-197/09 RX-II, *M. c. EMEA*, in *Racc.*, 2009, p. I-12033). Si tratta della prima applicazione dell'art. 256 TFUE. Per un commento v. A. Rigaux, *La Cour tranche pour la première fois sur le fond une procédure de réexamen*, in *Europe*, 63-2010, p. 13. V. pure A. Tizzano – P. Iannuccelli, *Premières applications de la procédure de «réexamen» devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3-2010, pp. 681 e ss..

573 V. A. Adinolfi, *La Corte di Giustizia...*, op. cit., p. 47.

574 V. ad es. G. Greco, *Le agenzie...*, op. cit., p. 36, che suggerisce la possibilità di una deroga al doppio grado di giurisdizione sulla base dell'art. 3 della Decisione (CECA, CEE, Euratom) n. 93/350 del Consiglio dell'8 giugno 1993 (recante modifica della Decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce un tribunale di primo grado delle Comunità europee, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 144 del 16/06/1993, pp. 21–22).

575 Vedi ad es. l'art. 94 del Reg. (CE) n. 1907/2006, cit., che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche; e l'art. 20 del Reg. (CE) n. 713/2009, cit., che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia. Peraltro queste disposizioni non sono prive di ambiguità perché lasciano intendere che il ricorso possa essere presentato in primo grado anche di fronte alla Corte di giustizia. Invero, l'art. 51 dello Statuto della Corte di giustizia sembra escludere una simile eventualità.

576 R. Rossolini, *Le agenzie...*, op. cit., p. 53. Vedi pure M. Condanzi, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996, p. 2006, che ritiene non basti un semplice richiamo alla sola Corte di giustizia per escludere la competenza del Tribunale di primo grado; e L. Querzola, *Il*

1.1. Segue. La possibilità di sindacare la legittimità dell'azione amministrativa delle agenzie di regolazione è subordinata alle stesse condizioni oggettive stabilite dall'art. 263 TFUE, sicché possono essere impugnati di fronte alla Corte di giustizia soltanto gli atti definitivi (o la loro mancata adozione, nella fattispecie disciplinata dall'art. 265 TFUE)⁵⁷⁷ e che producono effetti giuridici vincolanti nei confronti dei terzi⁵⁷⁸. La questione non è meramente enfatica perché alcune delle agenzie comunitarie di regolazione sono chiamate a partecipare attivamente al processo decisionale in un dato settore, fornendo pareri di natura tecnico-scientifica obbligatori ma non vincolanti (ad. es. l'EMEA o ERA). È noto che, secondo giurisprudenza costante dei giudici di Lussemburgo, “quando si tratti di atti o di decisioni la cui elaborazione ha luogo in varie fasi, in particolare al termine di un procedimento interno, costituiscono atti impugnabili solamente quei provvedimenti che stabiliscono in modo definitivo la posizione della Commissione al termine del procedimento stesso, con esclusione dei provvedimenti provvisori destinati a preparare la decisione finale”⁵⁷⁹. Cionondimeno, nel decennio scorso si è formato un contenzioso di rilievo che ha riguardato in particolare l'impugnabilità dei pareri espressi dall'Agenzia europea per i medicinali e sul quale vale la pena soffermarsi perché ne sono scaturite conclusioni di portata

regolamento sul marchio comunitario e il processo, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1-1997, p. 487.

577 V. G. Palmisano, *Art. 232 TCE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit. p. 1096, il quale parla esattamente dell'omissione di atti destinati a produrre effetti giuridici nella sfera del ricorrente. *Contra* M. C. Baruffi, *La tutela dei singoli...*, op. cit., che afferma “La proponibilità di un ricorso in carenza [...] è subordinata solo all'inerzia dell'istituzione in questione e non alla verifica della sussistenza, in capo all'atto che avrebbe dovuto essere emanato, delle caratteristiche indicate dall'art. 230 per la sua impugnabilità” (p. 235).

578 C.G.C.E., sent. 11 novembre 1981, causa n. 60/81, *IBM c. Commissione*, in *Racc.* 1981, p. 2639, punto 9; v. anche C.G.C.E. ord. 4 ottobre 1991, causa n. C-117/91, *Bosman c. Commissione*, in *Racc.* 1991, p. I-4837, punto 13; T.P.G., sent. 15 gennaio 2003, cause riunite n. T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 e T-272/01, *Philip Morris International c. Commissione*, in *Racc.* 2003, p. II-1, punto 81. In generale, sulle condizioni di ricevibilità dei ricorsi per annullamento e in carenza ci venga consentito di rinviare a Biavati P., *Diritto processuale dell'Unione europea*, Milano 2009, anche per l'ampia bibliografia. Vedi pure G. Falcon, *La tutela giurisdizionale*, in M. P. Chiti, G. Greco, G. F. Cartei, D. U. Galetta (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, pp. 697 e ss..

579 T.P.G., sent. 17 aprile 2008, causa n. T-260/04, *Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) c. Commissione*, in *Racc.*, 2008, p. II-701, punto 69 (laddove sono citate a conferma C.G.C.E., sent. *IBM*, cit., punto 10 e T.P.G., sent. 7 marzo 2002, causa n. T-95/99, *Satellimages TV5 c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-1425, punto 32).

generale⁵⁸⁰. La possibilità di ricorrere contro gli atti dell'EMA giuridicamente vincolanti per i terzi è stata riconosciuta dal Tribunale di primo grado a partire dal 2006 con la sentenza sul caso *Albrecht*⁵⁸¹, avente alla base il ricorso presentato da una società farmaceutica contro una decisione dell'agenzia che intimava la comunicazione di certe informazioni e il pagamento delle tasse dovute per alcuni servizi. Al contrario, i giudici hanno sempre escluso l'impugnabilità dei pareri emessi dall'agenzia, individuando nella decisione della Commissione l'atto definitivo avente efficacia giuridica vincolante per gli interessati dal procedimento. Nella pronuncia resa sulla vertenza *Olivieri c. Commissione e Agenzia europea di valutazione dei medicinali*⁵⁸², avente ad oggetto la domanda d'annullamento della decisione della Commissione che autorizzava l'immissione sul mercato di un medicinale per uso umano e del parere dell'Agenzia europea di valutazione dei medicinali⁵⁸³, il Tribunale di primo grado ha ritenuto

580 Sul punto v. J. Saurer, *The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies*, in *American University International Law Review*, 2009, p. 429, spec. pp. 460 e ss.. V. pure S. Krapohl, *Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs*, in *European Law Journal*, 5-2004, p. 518.

581 T.P.G., 28 settembre 2006, causa n. T-19/02, *Albert Albrecht GmbH & Co. KG e al. c. Commissione e EMA*, in *Racc.*, 2006, rimossa dalla Raccolta l'8 maggio 2005, punti 31 e ss., laddove il tribunale rileva con lodabile chiarezza “*the degree of difficulty of the case and its significance in Community law, the Court observes that the action brought by the applicants raised a certain number of questions which had not yet been definitively decided, such as the question of the EMA's capacity to be sued or that of whether the contested decisions were challengeable acts, as well as delicate questions relating, in particular, to the division of powers between the Community and the Member States in respect of marketing authorisations. To that extent, the Court considers that the difficulty of the case and its significance in Community law were relatively great*”. Più di recente v. T.P.G., sent. 9 settembre 2010, causa n. T-264/07 *CSL Behring GmbH c. Commissione e EMA*, non ancora pubblicata in Raccolta, laddove i dubbi sulla ricorribilità dell'atto dell'agenzia e sul *locus standi* di fronte al Tribunale sembrano completamente dissipati e nemmeno presi in considerazione.

582 T.P.G., sent. 18 dicembre 2003, causa n. T-326/99, *Olivieri c. Commissione e Agenzia europea di valutazione dei medicinali*, in *Racc.* 2003, p. II-6053, punti 53-54. Sulla pronuncia v. G. F. Ferrari, *Il diritto farmaceutico crocevia della giurisprudenza europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004 pp. 389 e ss.. A. Dulmet, *Recevabilité. La recevabilité des recours en annulation appliquée aux autorisations de mise sur le marché de médicaments*, in *Europe*, 2004, n. 31 pp. 9 e ss..

583 Nel richiamare l'impianto argomentativo sotteso alla giurisprudenza *Les Verts* (cit., punti 21 e 23), la ricorrente sosteneva che l'art. 230 TCE non contiene un elenco tassativo delle istituzioni i cui atti sono suscettibili di ricorso e che l'EMA costituisce un organo ausiliario, dotato di prerogative specifiche di carattere amministrativo i cui atti devono poter costituire oggetto di un ricorso di annullamento. In secondo luogo, nel tentativo (infruttuoso) di superare il limite della natura endoprocedimentale e non vincolante del parere, la ricorrente osservava che il parere del Comitato per i medicinali per uso umano costituisce il punto culminante di un procedimento specifico e che la Commissione, anche se l'art. 10, n. 1, del regolamento n. 2309/93 precisa che non è vincolata da tale parere, è raramente in grado di contraddire il Comitato. Si veda sul punto G. Greco, *Le agenzie comunitarie...*, op. cit., p. 31, il quale (in epoca non sospetta) dubita circa la possibilità che la Commissione europea possa discostarsi dal parere del comitato scientifico.

inammissibile il ricorso contro il parere della Agenzia in quanto esso costituiva soltanto un atto endoprocedimentale, prodromico alla decisione della Commissione sulla commerciabilità del prodotto. Segnatamente, secondo i giudici, nella misura in cui la decisione della Commissione conferma il parere dell'Agenzia, si deve ritenere che il contenuto di tale parere (come del resto quello delle relazioni di valutazione sul quale esso si basa) costituisca parte integrante della motivazione della decisione impugnata ed eventuali censure che lo riguardino vanno affrontate nell'ambito del giudizio di legittimità sulla decisione della Commissione⁵⁸⁴. Entro quali limiti la Corte di giustizia possa estendere la sua valutazione di legittimità ai pareri tecnico-scientifici resi da questi organismi è chiarito nella sentenza sul caso *Artegodan*⁵⁸⁵ (peraltro richiamata nella pronuncia *Olivieri*). Innanzitutto, si è precisato che il giudice comunitario può essere chiamato a esercitare il suo controllo, da una parte, sulla legittimità estrinseca del parere scientifico e, dall'altra, sull'esercizio da parte della Commissione del suo potere discrezionale⁵⁸⁶. Per quanto, poi, concerne il parere, si è osservato che il controllo giudiziario si esercita solamente sulla regolarità dei lavori del comitato scientifico, nonché sulla coerenza interna e sulla motivazione del suo parere. In questo senso il giudice è unicamente legittimato a verificare se il parere contenga una motivazione che consente di valutare le considerazioni sulle quali esso si basa e se esso stabilisca un nesso comprensibile fra gli accertamenti medici e/o scientifici e le conclusioni cui perviene⁵⁸⁷.

Il problema delle condizioni oggettive legate al ricorso per annullamento non sembra porsi con la stessa immediatezza nei casi in cui, contro gli atti “*impliciti o espliciti*” delle agenzie, “*qualsiasi terzo direttamente e individualmente in causa*” può rivolgersi alla Commissione perché ne verifichi la legittimità⁵⁸⁸. Qui, infatti, le disposizioni dei

584 Sent. *Olivieri*, cit. punto 55.

585 T.P.G., sent. 26 novembre 2002, cause riunite nn. T-74/00, T-76/00, da T-83/00 a T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, *Artegodan GmbH e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-494, punti 186 e ss.. Per un commento sulla pronuncia v. E. Cavasino, *Un caso di annullamento di atti comunitari per incompetenza. Stretta applicazione del principio delle competenze enumerate e primazia del principio di tutela della salute*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2-2004, p. 641 e ss..

586 *Ibidem*, punto 199.

587 *Ibidem*, punto 200.

588 V. l'art. 22 del Reg. (CE) n. 2062/94, cit., istitutivo dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro; l'art. 22 del Reg. (CEE) n. 337/75, relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale; l'art. 22 Reg. (CEE) n. 1365/75, concernente l'istituzione di una

regolamenti istitutivi non definiscono le caratteristiche degli atti impugnabili e, anzi, ne sfumano ulteriormente i contorni facendo riferimento anche al concetto di atto implicito⁵⁸⁹. Ne consegue che la possibilità di rivolgersi in via preliminare alla Commissione europea costituisce un agevole strumento per poter sindacare la legittimità di atti che, tenuto conto dei requisiti visti sopra, non sarebbero immediatamente impugnabili di fronte alla Corte di giustizia. Questo aspetto, si badi, costituisce un elemento di discriminazione rispetto al ricorso alle commissioni interne che ha ad oggetto atti specificatamente individuati⁵⁹⁰. D'altro canto, a differenza di quanto accade per le commissioni di ricorso interne⁵⁹¹, il controllo esercitato dalla Commissione europea è di sola legittimità o legalità.

2. Abbiamo già sottolineato che il tipo di poteri attribuiti alle agenzie di regolazione sembra aver giocato un ruolo di primo piano nella predisposizione di adeguati meccanismi di tutela giurisdizionale al livello dei regolamenti di base. In particolare si è rilevato che i regolamenti istitutivi dell'Agenzia per le sostanze chimiche⁵⁹², dell'Agenzia per la sicurezza aerea⁵⁹³ e dell'Agenzia per la cooperazione tra i regolatori dell'energia⁵⁹⁴ prevedono che le decisioni prese dalla commissione di ricorso o, qualora questa non ne abbia la competenza (ovvero nei casi per i quali non è previsto il diritto di adire la commissione di ricorso), dall'Agenzia, possono essere impugnate con ricorso per annullamento dinanzi alla Corte di giustizia, a norma dell'articolo 230 TCE. Essi

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro.

589 Invero, va osservato che le stesse norme paiono precisare immediatamente a che cosa si riferiscono col concetto di atto implicito quando stabiliscono che il silenzio della Commissione equivale ad un rigetto implicito del ricorso.

590 V., ad es., l'art. 19 del Reg. (CE) n. 713/2009, cit., che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia.

591 Le commissioni di ricorso, infatti, hanno il potere di riesaminare integralmente le circostanze di fatto e di diritto relative al procedimento originario (T.P.G., sent. 12 dicembre 2002, causa n. T-63/01, *The Procter & Gamble Company c. OHIM*, in *Racc.*, 2002, p. II-5255, spec. punti 21-22). Anche le decisioni delle commissioni di ricorso possono essere impugnate di fronte alla Corte di giustizia o al Tribunale di primo grado secondo le rispettive competenze. V. l'art. 65 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit., istitutivo dell'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno; l'art. 73 del Reg. (CE) n. 2100/94, cit., istitutivo dell'Ufficio comunitario delle varietà vegetali; l'art. 41 del Reg. (CE) n. 1592/2002, cit., che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea; l'art. 94 del Reg. (CE) n. 1907/2006, cit., che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche; art. 20 del Reg. (CE) n. 713/2009, cit., che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia.

592 Art. 94, Reg. (CE) n. 1907/2006, cit..

593 Art. 50, Reg. (CE) n. 216/2008, cit..

594 Art. 20, Reg. (CE) n. 713/2009, cit..

prevedono, inoltre, che qualora l'Agazia si astenga dal pronunciarsi, può essere avviato dinanzi alla Corte di giustizia un procedimento per carenza, a norma dell'articolo 232 TCE. In questi casi la tecnica legislativa adottata è quella del rinvio formale alle norme del Trattato che disciplinano la competenza giurisdizionale.

Un approccio diverso è stato seguito per l'Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno (marchi, disegni e modelli) e l'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, i cui atti costitutivi disciplinano autonomamente il meccanismo di controllo giudiziale sulla legittimità delle decisioni delle commissioni di ricorso e dell'agenzia, riproducendo con qualche sostanziale differenza il contenuto dell'art. 263 TFUE, secondo la tecnica del rinvio materiale⁵⁹⁵. Nessun riferimento è fatto alla possibilità di contestare le condotte omissive degli uffici e, nel caso del regolamento sul marchio comunitario, l'azione di annullamento può essere promossa soltanto contro le decisioni delle commissioni di ricorso⁵⁹⁶.

Non ci pare superfluo evidenziare che, nella storia del processo di integrazione europea, le norme fondamentali sulla competenza giurisdizionale hanno sempre avuto collocazione nei Trattati o negli atti (di pari rango) allegati ai testi convenzionali⁵⁹⁷. La

595 Art. 65, Reg. n. 207/2009, cit., e art. 73, Reg. (CE) 2100/94, cit.. Tali disposizioni prevedono entrambe quanto segue: “1. *Avverso le decisioni delle commissioni di ricorso può essere proposto ricorso dinanzi alla Corte di giustizia.* 2. *Il ricorso può essere proposto per incompetenza, per violazione di norme che prescrivono una determinata forma, per violazione del trattato, del presente regolamento o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione oppure per sviamento di potere.* 3. *La Corte di giustizia è competente sia ad annullare che a riformare la decisione impugnata.* 4. *Il ricorso può essere proposto da una qualsiasi delle parti nel procedimento dinanzi alla commissione di ricorso, che sia rimasta totalmente o parzialmente soccombente nelle sue conclusioni.* 5. *Il ricorso deve essere presentato alla Corte di giustizia entro due mesi dalla notifica della decisione della commissione di ricorso.* 6. *L'Ufficio è tenuto a prendere i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia*”.

596 Il regolamento non dispone che l'esaurimento della procedura di ricorso interna è condizione di procedibilità dell'impugnativa di fronte al Tribunale di primo grado (come nel caso dell'Agazia europea per la sicurezza aerea). Tuttavia, il regolamento di procedura del Tribunale (la versione consolidata è pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. C-177 del 2 luglio 2010, p. 37) stabilisce che le disposizioni speciali del titolo sul contenzioso in materia di diritti sulla proprietà intellettuale non si applicano ai ricorsi diretti contro l'Ufficio che non siano preceduti da un procedimento dinanzi a una commissione di ricorso (art. 130, par. 2). La previsione è ambigua in quanto non fa del previo esperimento della procedura interna condizione di procedibilità del ricorso di fronte al Tribunale, ma lascia piuttosto intendere che all'impugnativa delle decisioni dell'Ufficio non preceduti da un ricorso interno si applicheranno le regole procedurali ordinarie. Sulle ragioni di tali differenze v. T. Millet, *The Community system...*, op. cit., pp. 252 e 253.

597 Lo Statuto della Corte di giustizia, ad es., costituiva un Protocollo allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea. Oggi il Trattato di Lisbona ha sostituito integralmente il testo originario e lo ha allegato a entrambi i Trattati (TUE e TFUE) come Protocollo n. 3.

presenza in atti di diritto secondario di disposizioni che estendono la competenza degli organi giurisdizionali sovranazionali oltre i limiti formali definiti dai Trattati suscita qualche perplessità⁵⁹⁸. Una diffidenza ancora maggiore viene manifestata verso quelle disposizioni dei regolamenti di base che non si limitano a rinviare alle pertinenti norme dei Trattati ma dettano una disciplina propria, anche se in gran parte coincidente con quella convenzionale. Facendo specifico riferimento a queste ultime fattispecie (CVPO e OHIM), parte della dottrina⁵⁹⁹ si è interrogata sul valore di tali disposizioni: esse hanno semplice valore dichiarativo o introducono “*un nuovo capo di giurisdizione*” diverso da quello degli artt. 263 e 265 TFUE?

Se consideriamo quanto affermato sopra a proposito della possibilità di proporre il ricorso in carenza o per annullamento contro le omissioni e gli atti delle agenzie di regolazione a prescindere da espresse previsioni nei regolamenti di base, è lecito concludere che, laddove queste norme sono presenti, esse codificano e chiariscono una situazione esistente⁶⁰⁰. Un chiarimento necessario perché i consociati e gli utenti dei regimi di protezione organizzati dai regolamenti potevano non averne coscienza, dato che il fondamento di quella tutela giurisdizionale si trova in una regola di ordine costituzionale non scritta, ma elaborata in via pretoria⁶⁰¹. Del resto, la disciplina dettata dagli artt. 65 del regolamento sul marchio comunitario e 73 del regolamento sulla privativa vegetale, da una parte, e quella dettata dall'art. 263 TFUE, dall'altra, coincide nei suoi tratti essenziali. Nonostante che le disposizioni dei regolamenti non precisino che il ricorso ha lo scopo di permettere un controllo di legittimità sul provvedimento

598 V. ad esempio di dubbi sollevati da T. Millet, *The Community system...*, op. cit., p. 251. Nel riferirsi ai considerando 4 e 5 del Regolamento (CE) n. 2506/95 [Reg. del Consiglio del 25 ottobre 1995, che modifica il regolamento (CE) n. 2100/94, cit., concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali, in *Gazzetta ufficiale* n. L 258 del 28/10/1995, pp. 3-4], che attribuiscono al Tribunale la competenza in primo grado sui ricorsi promossi contro le decisioni dell'agenzia o delle commissioni di ricorso, afferma “*this is an oblique and possibly inadequate way of conferring this new head of jurisdiction on the Court of First Instance, and may be argued that a Council decision under art. 168a of the E.C. Treaty is necessary for that purpose*”.

599 Vedi in particolare V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., pp. 124 e ss..

600 In relazione a quanto affermato (*supra*, Cap. I, par. 4) circa lo scopo di norme simili contenute nei regolamenti istitutivi di agenzie con compiti consultivi o di raccolta e analisi di dati, ci corre l'obbligo di evidenziare la coerenza delle conclusioni ivi rassegnate. Va notato, infatti, che la giurisprudenza *Les Verts* risale alla seconda metà degli anni '80 e che l'applicazione del principio in essa stabilito al caso delle agenzie europee, con la sentenza *Solgema* (*infra*, par. 2), risale a soli quattro anni fa. Ne consegue che l'inserimento di specifiche disposizioni sul controllo giurisdizionale nei regolamenti di base delle agenzie di regolazione di seconda e terza generazione non poteva avere solo finalità codificatorie.

601 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 124.

impugnato, non vi è dubbio che la finalità delle due norme sia identica in quanto i motivi di ricorso sono gli stessi: incompetenza, violazione di norme che prescrivono una determinata forma, violazione del Trattato, *del regolamento o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione*⁶⁰² e sviamento di potere. Identico è, inoltre, il termine per proporre il ricorso, così come il termine *a quo* per il suo computo: due mesi a decorrere dalla notifica della decisione⁶⁰³. Si tenga, infine, conto che entrambe le disposizioni regolamentari stabiliscono l'obbligo per l'Ufficio di adottare i provvedimenti necessari per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia⁶⁰⁴.

Una lettura più attenta delle disposizioni in esame rivela tuttavia che accanto a queste convergenze troviamo elementi di differenza altrettanto significativi. Quello più importante si rintraccia nei provvedimenti che possono essere adottati dai giudici di Lussemburgo. Mentre i regolamenti istitutivi dell'OHIM e del CVPO attribuiscono alla Corte di giustizia il potere di annullare e di riformare la decisione dell'Ufficio o della commissione di ricorso, l'art. 264 TFUE consente la sola dichiarazione di nullità e, al massimo, il potere di definire gli effetti dell'atto annullato. Ora l'affidamento alla Corte del compito di riformare la decisione degli Uffici è in contrasto con la nota concezione che vede nel ricorso per annullamento una riproposizione a livello sovranazionale del ricorso al *Conseil d'Etat* del diritto amministrativo francese. Alla base di quella concezione v'è il principio della separazione tra potere giudiziario e potere esecutivo, che affida al primo il controllo di legittimità vietando di sostituirsi all'amministrazione nell'adozione dell'atto corretto⁶⁰⁵. Questa discrepanza è talmente rilevante che da sola

602 Aggiunta che V. Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 126) ha definito pletorica, considerata la formulazione della disposizione gemella contenuta nel trattato.

603 Invero l'art. 263 TFUE (e prima ancora l'art. 230 TCE) precisa che in mancanza di notifica si tiene conto del giorno della pubblicazione dell'atto o di quello in cui l'interessato ne ha avuto conoscenza. Si tenga, però, conto che nelle fattispecie considerate la notifica è la regola, trattandosi sempre di decisioni individuali.

604 Come tutte le analoghe disposizioni contenute nei regolamenti di base delle agenzie di regolazione in grado di adottare decisioni vincolanti. La norma fa eco alla previsione dell'art. 266 TFUE che stabilisce l'obbligo per l'istituzione, *l'organo o l'organismo* (integrazione di Lisbona quest'ultima) da cui emana l'atto annullato o la cui astensione sia stata dichiarata contraria ai Trattati di adottare tutti i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta.

605 Si noti che, in sede di annullamento, la Corte di giustizia non può nemmeno imporre all'istituzione che ha adottato l'atto impugnato un dato comportamento e che questo limite è bilanciato dall'obbligo per l'istituzione colpevole di adottare tutti i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza di annullamento comporta sul punto vedi C. Iannone, *Art. 231*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea...*, op. cit., p. 1089.

riesce a mettere in crisi la teoria interpretativa che attribuisce natura dichiarativa alle disposizioni regolamentari in esame.

Cionondimeno esistono altre diversità che meritano specifica considerazione in quanto sollevano dubbi di compatibilità con la disciplina dettata dai Trattati.

Sappiamo che, secondo l'art. 263 TFUE, la legittimazione a presentare il ricorso per annullamento spetta alle istituzioni, agli Stati membri e a qualsiasi persona fisica o giuridica contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente⁶⁰⁶. I corrispondenti articoli dei regolamenti di base dell'OHIM e del CVPO, invece, attribuiscono la legittimazione attiva esclusivamente alla parte che sia uscita soccombente dal procedimento di fronte alla commissione di ricorso interna. Nessun riferimento è fatto alla legittimazione attiva delle istituzioni e degli Stati membri. È tuttavia da escludere che, nel caso in cui una decisione dell'Ufficio mettesse in discussione un interesse generale, uno Stato membro o il Consiglio o la stessa Commissione europea non possano invocare il controllo di legittimità della decisione da parte della giurisdizione sovranazionale. Quindi riteniamo che, anche in assenza di una espressa previsione, le istituzioni dell'Unione Europea e gli Stati membri debbano poter proporre il ricorso per annullamento e in carenza contro gli atti e le omissioni delle agenzie di regolazione.

Sul punto potremmo concludere che ci troviamo in presenza di una riproduzione incompleta della disciplina del Trattato dettata dalla considerazione del tipo di interessi gestiti dagli Uffici e limitata, per questo, alla legittimazione attiva dei privati. Anche ammessa tale limitazione, le condizioni di proponibilità dei ricorsi sono formulate in modo dissimile. Sostanzialmente, i regolamenti di base degli Uffici prevedono due condizioni cumulative: la qualità di parte nel procedimento di fronte alle commissioni di ricorso e il mancato accoglimento delle richieste (*i.e.* soccombenza). L'art. 263 TFUE, *a contrario*, pone due condizioni alternative: la persona fisica o giuridica deve essere destinataria della decisione impugnata oppure la decisione, pur apparendo come un

⁶⁰⁶ Dopo Lisbona i legittimati *non privilegiati* possono impugnare anche gli atti regolamentari che li riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. Sul punto E. Fontana, *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4-2010, pp. 53 e ss.. Vedi pure G. Donà, *Il ricorso di annullamento e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3-2010, pp. 567 e ss..

regolamento o come una decisione adottata nei confronti di altri soggetti, deve riguardare l'interessato direttamente e individualmente⁶⁰⁷. Le conseguenze derivanti dalle due diverse formulazioni saranno trattate in modo approfondito più avanti. Per ora ci limitiamo ad osservare che le disposizioni regolamentari lasciano irrisolto il problema della legittimazione ad agire del privato che, direttamente e individualmente colpito dalla decisione della commissione di ricorso, non abbia rivestito la qualità di parte nel procedimento di ricorso interno⁶⁰⁸.

Altra differenza di tipo sostanziale concerne il regime cui è sottoposta la sospensione della decisione impugnata. Ai sensi dell'art. 64, par. 3, del regolamento sul marchio comunitario, le decisioni delle commissioni di ricorso hanno effetto soltanto a decorrere dalla scadenza del termine di due mesi dalla notifica della decisione, oppure, se entro tale termine è stato presentato ricorso dinanzi al Tribunale di primo grado, a decorrere dal rigetto di quest'ultimo⁶⁰⁹. L'art. 278 TFUE invece prevede che i ricorsi proposti alla Corte di giustizia non hanno effetto sospensivo; la Corte può sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato laddove le circostanze lo richiedano⁶¹⁰. Le soluzioni sono

607 Su cosa questo significhi in concreto v. E. Biernat, *The Locus Standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community*, in *Jean Monnet Working Paper*, 12-2003. L. Ferrari Bravo – A. Rizzo, *Codice dell'Unione Europea*, III ed., Milano 2008, spec. pp. 703 e ss..

608 Si pensi al titolare di una licenza esclusiva [v. art. 22, Reg. (CE) n. 207/2009] che trovi i propri investimenti pregiudicati o la sua immagine commerciale compromessa dalla decisione dell'OHIM di invalidare il marchio oggetto della licenza, ma che non sia intervenuto accanto al titolare del marchio nella procedura di annullamento, non acquistando così la qualità di parte. Giova evidenziare che questa limitazione non dovrebbe operare nei casi in cui, contro le decisioni dell'Ufficio per le varietà vegetali, è ammesso il ricorso diretto al Tribunale di primo grado, v. art. 74, Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. Il contrasto con il regime convenzionale della legittimazione individuale risulta netto se si considera che la Corte di giustizia ha affermato che “*la ratio di questa norma è di garantire una tutela giuridica anche a colui il quale, senza essere destinatario dell'atto controverso, è in effetti riguardato da quest'ultimo in modo analogo a quello del destinatario*” (C.G.C.E., sent. 11 luglio 1984, causa n. 222/83, *Comune di Differdange c. Commissione*, in *Racc.*, 1984, p. 2889, punto 9).

609 V. C.G.C.E., ord. 12 maggio 2010, causa n. C 5/10 P R, *Torresan c. OHIM*, in *Racc.*, 2010, p. I-64, *Summ.pub.*.

610 I presupposti per la concessione del rimedio cautelare non sono codificati ma sono ormai pacificamente definiti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado che richiama quelli tradizionali di ogni procedimento cautelare: ossia il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*; a questi si aggiunge una valutazione comparativa degli interessi in gioco, quello comunitario, quello dei ricorrenti e quello dei terzi non partecipanti al giudizio (vedi C.G.C.E., ord. 29 aprile 2005, causa C-404/04 P-R, *Technische Glaswerke Ilmenau c. Commissione*, in *Racc.*, p. I-3539, punto 10; C.G.C.E., ord. 28 febbraio 2008, causa C-479/07 R, *Francia c. Consiglio*, in *Racc.*, 2008, p. I-39, *Summ.pub.*, punto 16). Sul punto v. C. Morviducci, *Fumus boni iuris e misure cautelari nel processo amministrativo comunitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico comunitario*, 1999, pp. 705 e ss.. V. anche G. Tesaro, *Tutela cautelare e diritto comunitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico comunitario*, 1992, pp. 131 e ss..

diametralmente opposte: nel primo caso la sospensione del provvedimento contestato opera di diritto fino alla conclusione del procedimento giurisdizionale, nel secondo non vi è effetto sospensivo, salvo decisione contraria del Presidente della Corte a seguito di cognizione sommaria⁶¹¹.

Il carattere generale della norma dettata dall'art. 278 TFUE solleva un evidente problema di compatibilità con il regime dettato dal regolamento istitutivo dell'OHIM⁶¹². Secondo Scordamaglia gli effetti di un simile contrasto si mostrano bene nel caso dell'impugnazione di fronte alla Corte di giustizia della sentenza resa dal Tribunale di primo grado. Il gravame non avrebbe l'effetto di sospendere la decisione del Tribunale⁶¹³, ma continuerebbe a mantenere sospesa l'efficacia della decisione dell'OHIM che il Tribunale, per ipotesi, potrebbe anche non aver confermato⁶¹⁴. Invero, contrasta con questa interpretazione l'ordinanza resa dal Presidente della Corte di giustizia nel caso *Torresan c. OHIM*⁶¹⁵, dalla quale emerge che, intervenuta una pronuncia di conferma della decisione dell'Ufficio da parte del Tribunale di primo grado, questa assume piena efficacia. Nonostante questa precisazione, la differenza rispetto alla disciplina convenzionale rimane e il fatto che la norma regolamentare in questione sia assente dal regolamento di base del CVPO ne testimonia ancora la natura anomala⁶¹⁶.

611 Art. 39, Statuto della Corte di giustizia. Vedi pure gli artt. 83 e 104 rispettivamente del Regolamento di procedura della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado.

612 Di segno diametralmente opposto H. Krämer, *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht...*, op. cit., secondo il quale l'art. 242 TCE è da considerare “*Merely declaratory in nature*” (p. 89).

613 V. l'art. 60 dello Statuto della Corte di giustizia, cit..

614 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 129.

615 V. C.G.C.E., ord. 12 maggio 2010, cit.. Vedi in particolare il punto 23, laddove in relazione alla sussistenza del pericolo di un grave e irreparabile danno derivante dall'esecuzione della sentenza del Tribunale (si discorre infatti della sospensione dell'efficacia della sentenza di primo grado e non di quella della decisione dell'ufficio!), si legge “[...] *l'OHIM ha precisato che, conformemente all'art. 57, n. 6, del regolamento n. 207/2009, il quale dispone che «la decisione dell'Ufficio riguardante la domanda di decadenza o di nullità, una volta divenuta definitiva, è iscritta nel registro», esso non ha disposto l'esecuzione della sentenza impugnata, né lo farà prima della pronuncia della decisione della Corte sull'impugnazione del sig. Torresan*”. Il passaggio lascia intendere che la decisione di annullamento del marchio è esecutiva e che l'Ufficio ha deciso di propria iniziativa di non darvi corso.

616 Nel confronto tra disciplina dettata dal Trattato e quella del regolamento, V. Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 130) ritiene che sul piano funzionale è preferibile la prima in quanto, da un lato, riconosce alle decisioni dell'OHIM il valore che si addice all'atto di un'autorità pubblica, con l'eseguibilità immediata; dall'altro consente, col procedimento sommario di fronte al presidente della Corte o del Tribunale di evitare l'esecuzione della decisione nelle circostanze in cui essa sarebbe chiaramente inopportuna.

Queste peculiarità nel controllo giurisdizionale di legittimità predisposto dai regolamenti di base dell'OHIM e del CVPO ricadono oggi nell'alveo precettivo dell'art. 263, par. 5, TFUE che dispone: “*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'unico elemento che ci pare sfuggire all'ambito di applicazione della deroga è il potere di riforma della decisione impugnata⁶¹⁷.

La previsione inserita dal Trattato di Lisbona incide certamente sul problema della validità delle norme regolamentari in esame (sotto il profilo della compatibilità con le speculari disposizioni del Trattato) offrendo una sorta di legittimazione postuma, ma lascia intatti, per converso, i dubbi che la presenza delle divergenze getta sull'ipotesi ricostruttiva che attribuisce valore meramente dichiarativo alle norme dei regolamenti di base che definiscono il controllo giurisdizionale sugli atti dell'agenzia.

Pertanto è opportuno verificare se alle norme in questione possa essere attribuito valore costitutivo, ossia se le stesse possano essere interpretate come fondanti un nuovo capo di giurisdizione, diverso da quello degli artt. 263 e 264 TFUE. Poiché i regolamenti istitutivi dell'OHIM e del CVPO richiamano entrambi l'art. 308 TFUE quale loro base giuridica è d'uopo domandarsi se questa stessa disposizione abbia potuto giustificare la creazione di nuove competenze in capo alla giurisdizione europea mediante atti di diritto secondario⁶¹⁸. Una risposta positiva a tale quesito potrebbe darsi

⁶¹⁷ Si tratta di capire innanzitutto cosa si intenda per “*condizioni e modalità specifiche*”, ma quella in esame è una modifica troppo di sostanza perché possa essere tacciata come una deviazione dal modello di base dettata da ragioni contingenti. Nonostante i motivi di impugnazione consentano un controllo di stretta legittimità, secondo certa dottrina il fatto che al potere di annullare l'atto illegittimo sia stato affiancato il potere di riformarlo potrebbe significare che alla giurisdizione europea è stata attribuita una competenza che va oltre il vaglio di legittimità sfociando nel merito (V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 129).

⁶¹⁸ Si sta qui considerando, si badi, l'ipotesi della creazione di nuove competenze, ben distinta dall'ipotesi di creazione di nuove istanze giurisdizionali mediante atti di diritto secondario, già affrontata con esito negativo al par. 6 del Cap. II. Sulla possibilità per il diritto secondario di istituire nuovi tribunali v. H. Krämer, *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht...*, op. cit., p. 90. V. pure Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 131. Secondo l'A. un precedente in particolare sembrerebbe indicare una risposta positiva: si tratta della Decisione 93/350 Euratom, CECA, CEE, che modifica la Decisione 88/591 Euratom, CECA, CEE, che istituisce il Tribunale di primo grado, cit.. L'art. 3, par. 1, della Decisione 88/591, come modificato, stabilisce che “*il Tribunale esercita in primo grado le attribuzioni demandate dalla Corte di giustizia dai trattati che istituiscono le Comunità nonché dagli atti adottati per la loro esecuzione, salvo disposizione contraria contenuta in un atto che istituisce un ente di diritto*”.

in linea di principio se l'istituzione di queste nuove competenze fosse stata necessaria per raggiungere uno degli scopi della Comunità nel funzionamento del mercato interno e se il Trattato non avesse previsto i poteri d'azione richiesti a tal fine. Ciò premesso, pare difficile sostenere che il Trattato non prevedesse i poteri d'azione necessari, in quanto il controllo di legittimità sugli atti delle agenzie di regolazione era già garantito, sia pure con modalità diverse, dagli artt. 173 e 174 del Trattato CEE. Pare ugualmente arduo sostenere che il potere di riforma della decisione contestata, il restringimento della legittimazione attiva e la sospensione di diritto dell'efficacia esecutiva della decisione impugnata rappresentino differenze talmente irrinunciabili da esigere la creazione di una competenza simile per natura e scopo ma diversamente articolata nelle modalità di esercizio rispetto a quella regolata nel Trattato.

Si potrebbe tuttavia argomentare che le norme regolamentari in esame non si limitano a istituire un controllo di legittimità degli atti degli uffici, ma vanno al di là, attribuendo alla giurisdizione europea una competenza anche di merito⁶¹⁹. In questo caso si dovrebbe riconoscere che il Trattato non prevede poteri corrispondenti in capo alla giurisdizione europea, sicché il ricorso all'art. 308 TCE avrebbe potuto giustificarsi. Del resto la giurisdizione di merito non è sconosciuta all'ordinamento dell'Unione Europea, come dimostra l'art. 261 TFUE⁶²⁰.

Ciononostante, neppure questa tesi appare convincente. La chiara ispirazione delle norme regolamentari considerate al testo dell'art. 263 TFUE, con la riproposizione identica dei motivi di ricorso, fa dubitare che questa interpretazione estensiva della competenza attribuita alla giurisdizione sovranazionale sia ammissibile⁶²¹. A parte

comunitario". Secondo Scordamaglia, risulta chiaramente da questa norma che nuove attribuzioni possono essere demandate alla Corte di giustizia da atti di diritto secondario. Invero, secondo la nostra modesta opinione, la previsione sembra prevedere una deroga alla partizione delle competenze nei rapporti tra Corte di giustizia e Tribunale di primo grado per come essa è definita dai Trattati e non ci induce a ritenere che atti di diritto secondario possano attribuire competenze ulteriori rispetto a quelle previste a livello convenzionale.

619 In questo senso v. H. Krämer, *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht...*, op. cit., p. 88.

620 L'art. 261 TFUE recita "I regolamenti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio e dal Consiglio in virtù delle disposizioni dei trattati possono attribuire alla Corte di giustizia dell'Unione europea una competenza giurisdizionale anche di merito per quanto riguarda le sanzioni previste nei regolamenti stessi.". Si ricorda che tale competenza di merito può essere esercitata solamente nell'ambito del controllo di legittimità degli atti comunitari e, in particolare, nel ricorso per annullamento, v. L. Ferrari Bravo – A. Rizzo, *Codice...*, op. cit., pp. 683-684.

621 Queste considerazioni non sono inficiate dalla previsione contenuta al par. 3 dell'art. 257 TFUE ("Le decisioni dei tribunali specializzati possono essere oggetto di impugnazione per i soli motivi di

questo, si deve riflettere attentamente sulle conseguenze di una simile costruzione. L'OHIM e il CVPO sono chiamati ad applicare nozioni tecniche e complesse (as es., con specifico riguardo ai marchi, il carattere distintivo, la contrarietà all'ordine pubblico o al buon costume, il rischio di confusione o il rischio di associazione) che implicano l'esercizio di una certa discrezionalità⁶²². La possibilità di invocare contro le loro decisioni la violazione del diritto originario o derivato garantisce nell'ambito del controllo di legittimità che quel potere discrezionale non venga esercitato travalicando i limiti oggettivi tracciati dal legislatore e dalla giurisprudenza europea nella interpretazione data a quelle nozioni, restando gli Uffici arbitri del sistema. Ora, permettere al Tribunale di primo grado⁶²³ di sostituirsi agli Uffici nell'apprezzamento di quelle nozioni (ovviamente all'interno degli stessi limiti) sposterebbe il centro di gravità del sistema dal potere amministrativo a quello giudiziario, lasciando al Tribunale di primo grado l'ultima parola sui momenti essenziali dell'applicazione dei regimi comunitari del marchio e della privativa vegetale⁶²⁴.

diritto o, qualora il regolamento sull'istituzione del tribunale specializzato lo preveda, anche per motivi di fatto, dinanzi al Tribunale”), in quanto (come visto al par. 6, Cap. II) le commissioni di ricorso interne non possono essere considerate organi giurisdizionali (né specializzati, né speciali) ma sono organi amministrativi.

622 Discrezionalità conforme ai limiti tracciati dalla Commissione nella sua interpretazione della dottrina *Meroni* (Commissione Europea, Libro Bianco “*La Governance Europea*”, cit., p. 26).

623 Precisiamo che questo supposto potere di riforma nel merito della decisione degli Uffici sembrerebbe doversi riconoscere al solo Tribunale di primo grado. Difatti la sentenza del Tribunale del tribunale può essere impugnata di fronte alla Corte di giustizia per soli motivi di diritto: incompetenza, violazione di norme procedurali lesiva degli interessi di parte ricorrente e violazione del diritto dell'Unione (art. 58, Statuto della Corte di giustizia, cit.). Si tenga però conto che, quando l'impugnazione è accolta, la Corte di giustizia annulla la decisione del Tribunale e può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta (art. 61, Statuto della Corte di giustizia, cit.). Non si deve escludere che, in un caso del genere, la Corte possa giungere a “*riformare*” la decisione degli Uffici. Ulteriore sostegno a questa conclusione fornisce il Considerando n. 5 al Reg. (CE) n. 2506/95, cit., che recita “*considerando che, a norma della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom del Consiglio, del 24 ottobre 1988, che istituisce un tribunale di primo grado delle Comunità europee, detto tribunale esercita in primo grado la giurisdizione assegnata alla Corte di giustizia dai trattati che istituiscono la Comunità - con particolare riguardo ai ricorsi presentati a norma dell'articolo 173, quarto comma del trattato CE - e dagli atti adottati in esecuzione dei trattati stessi, salvo disposizioni contrarie contenute in un atto che istituisca un organo disciplinato dal diritto comunitario; che pertanto le competenze attribuite dal regolamento (CE) n. 2100/94 alla Corte di giustizia di annullare o riformare le decisioni delle commissioni di ricorso e in casi specifici le decisioni dell'Ufficio vengono esercitate in primo grado da tale tribunale, a norma della suddetta decisione*”. Se ne deduce che il potere di riforma della decisione dell'Ufficio dovrebbe spettare al Tribunale in primo grado e alla Corte in sede di impugnazione.

624 Secondo Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 132) “*Il potere discrezionale degli uffici, chiamati in qualità di convenuti a giustificare le scelte operate, sarebbe praticamente svuotato al punto da far dubitare che si tratti ancora di autorità pubbliche e non di puri organismi tecnici operanti sotto il completo controllo dei giudici di Lussemburgo*”. Non si condividono le conclusioni tratte dall'A.

Alla luce di queste considerazioni riteniamo che le norme in esame non abbiano istituito un nuovo capo di giurisdizione e che esse riproducono con qualche sostanziale differenza la disciplina dettata dai Trattati. Ciò posto, poiché la validità dei regolamenti di base dell'OHIM e del CVPO non è mai stata messa in discussione sotto il profilo analizzato, ci pare che, anche prima dell'introduzione del citato art. 263, par. 5, TFUE, doveva ammettersi la possibilità per il diritto derivato di derogare, limitatamente a certi aspetti, le disposizioni convenzionali relative alla competenza giurisdizionale della Corte di giustizia e del Tribunale.

In conclusione, possiamo fondatamente affermare che i regolamenti sul marchio comunitario e sulle varietà vegetali hanno inteso assoggettare al controllo della Corte di giustizia la legittimità degli atti degli Uffici in un momento in cui il problema dell'applicabilità alle agenzie europee di regolazione degli artt. 173 e 174 Trattato CEE non era stato ancora risolto dalla giurisprudenza (nonostante la regola per la sua soluzione fosse già stata dettata nel caso *Les Verts*). Questo è avvenuto anche per altre agenzie, ma, per quanto concerne l'OHIM e il CVPO, la decisione di procedere a soluzioni formali e sostanziali autonome ha generato i problemi di coordinamento con le disposizioni convenzionali che abbiamo cercato di evidenziare. Liquidare queste peculiarità come il tentativo di rispondere alle caratteristiche del contenzioso sul marchio o sulla privativa vegetale non è possibile⁶²⁵, anche perché non si è in grado di indicare specificamente a quale problema cerca di dare soluzione questa o quella peculiarità. In verità, ci sembra che la scelta di una via autonoma da parte del legislatore

sul piano pratico, laddove ritiene che i giudici potrebbero sostituire la propria personale sensibilità a quella dei tecnici nell'applicazione, ad esempio, della nozione di confusione o somiglianza anche nel caso di un loro corretta utilizzazione da parte degli Uffici. Sul punto vedi anche T. Millet (*The Community system...*, op. cit., p. 251), che nel riferirsi al caso del CVPO evidenzia come “*the action before the Court of First Instance is in the nature of a full rehearing of the case and not merely an appeal on points of law or cassation*”.

⁶²⁵ Del resto, quando si è cercato di adattare il procedimento giurisdizionale comunitario alle caratteristiche del contenzioso sul marchio comunitario, ci si è mossi in senso inverso, inserendo nel regolamento di procedura del Tribunale di primo grado il Titolo IV dedicato al “*contenzioso relativo ai diritti di proprietà intellettuale*”. Si è inoltre modificato l'art. 46, par. 2, dello Statuto della Corte di giustizia introducendo la previsione in base alla quale il regolamento di procedura può derogare alle norme dello statuto che disciplinano l'intervento e la contumacia del convenuto “*per tener conto delle peculiarità del contenzioso nel settore della proprietà intellettuale*”. È stato cionondimeno osservato (L. Querzola, *Il regolamento...*, op. cit., p. 492) che laddove la disciplina del processo comunitario doveva essere modificata per rispondere alla natura del contenzioso sul marchio quale procedimento *inter privatos* essa è invero rimasta immutata (ossia in tema di effetti della rinuncia agli atti per i soggetti intervenienti, vedi *infra*).

europeo ha creato inutili complicazioni al solo giovamento dei commentatori. La tecnica del rinvio formale adottata dall'Agenzia per le sostanze chimiche, dall'Agenzia per la sicurezza aerea e dall'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia è senz'altro preferibile. Anche per gli altri regolamenti di base che rinviano alle norme dei Trattati in tema di ricorso per annullamento e in carenza e sono antecedenti all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, questa soluzione ha avuto il merito di aver ricondotto a sistema i nuovi organismi in un momento in cui l'assoggettamento del loro operato al controllo della Corte di giustizia non era certo, senza generare distorsioni o perplessità nell'esercizio di tale controllo.

3. Secondo una parte minoritaria della dottrina⁶²⁶ i procedimenti che si svolgono di fronte ad alcune agenzie di regolazione sarebbero riconducibili alla categoria dei procedimenti misti o compositi, che sono caratterizzati da una attività congiunta e coordinata di autorità appartenenti all'ordinamento nazionale e a quello sovranazionale e dall'applicazione alle diverse fasi procedurali di regimi giuridici differenti nell'ambito di un contesto unitario finalisticamente orientato (anche sotto il profilo provvedimentoale) verso un obiettivo condiviso. Questi procedimenti sollevano problemi in relazione alla tutela giurisdizionale degli interessati, fra i quali possiamo richiamare quello relativo all'individuazione del provvedimento (nazionale o sovranazionale) da impugnare e quello logicamente successivo dell'autorità da adire⁶²⁷. Gli stessi problemi non si pongono per le agenzie di regolazione. Nei casi in cui l'attuazione del regime comunitario prevede la partecipazione delle autorità degli Stati membri, i relativi procedimenti sono strutturati secondo fasi separate affidate a livelli differenti e informati a regole procedurali definite⁶²⁸. Questa impostazione elimina eventuali

626 E. Chiti, *Administrative proceedings...*, op. cit., p. 222; G. Della Cananea, *The european administrative...*, op. cit., p. 204.

627 V. C. Franchini, *Nuovi modelli di azione comunitaria e tutela degli interessati*, in *Diritto Amministrativo*, 1-2000, p. 85.

628 *Idem*, p. 91. L'A. richiama il caso del procedimento di trasformazione del marchio comunitario in marchio nazionale [v. artt. 112 e ss., Reg. (CE) n. 207/2009, cit.]. Anche E. Chiti (*Administrative proceedings...*, op. cit., pp. 224-225) ritiene che i procedimenti che si svolgono di fronte alle agenzie europee sono procedimenti compositi particolari che non generano una concorrenza fra ordinamento nazionale e ordinamento sovranazionale, anche per ciò che riguarda la disciplina applicabile al procedimento stesso.

problemi di concorrenza tra autorità giurisdizionali nazionali e sovranazionali⁶²⁹.

Identico risultato è ottenuto dai regolamenti istitutivi dell'Ufficio per l'armonizzazione del mercato interno e dell'Ufficio per le varietà vegetali attraverso l'espressa separazione del contenzioso sulla validità dei titoli dal contenzioso sulla contraffazione.

Nel caso della privativa vegetale il principio della separazione dei contenziosi è applicato in maniera assoluta⁶³⁰. L'azione diretta ad ottenere la dichiarazione di nullità o annullamento del titolo può essere intentata soltanto dinanzi al CVPO⁶³¹; la decisione dell'Ufficio può essere a sua volta impugnata di fronte alle commissioni di ricorso⁶³². Contro la decisione di queste ultime è ammesso il ricorso al Tribunale di primo grado, avverso la cui sentenza è consentito l'appello per motivi di diritto alla Corte di giustizia⁶³³. Le azioni di repressione delle infrazioni⁶³⁴ del titolo vanno invece portate dinanzi ai tribunali nazionali univocamente individuati secondo le regole processuali di conflitto stabilite dalla Convenzione di Lugano, come precisate dal regolamento di base⁶³⁵. In

629 Per le ipotesi dubbie intervengono talvolta gli stessi regolamenti istitutivi. Ad es., l'art. 20, Reg. (CE) n. 207/2009, cit., stabilisce che in materia di procedura di esecuzione forzata su un marchio comunitario, la competenza esclusiva spetta ai tribunali e alle autorità dello Stato membro determinato in conformità dell'articolo 16 dello stesso regolamento.

630 Vedi T. Millet, *The Community system...*, op. cit., p. 254 e ss..

631 V. artt. 20 e 21, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

632 V. art. 67, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

633 V. art. 73, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

634 In sostanza si tratta di azioni dirette ad ottenere un provvedimento inibitorio o un equo risarcimento, o entrambi [v. art. 94, Reg. (CE) n. 2100/94, cit.]. Peraltro il risarcimento può essere ottenuto anche per le infrazioni commesse nel periodo compreso fra la pubblicazione della domanda di privativa comunitaria per ritrovati vegetali e la concessione della stessa, v. art. 95, Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. Si badi che le azioni relative alle infrazioni si prescrivono in tre anni dalla data in cui la privativa è stata definitivamente concessa e il titolare ha preso conoscenza dell'atto e dell'identità dell'autore ovvero, qualora non sussista tale conoscenza, dopo trent'anni dal compimento dell'atto in parola, v. art. 95, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

635 V. art. 101, Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. V. Convenzione n. 88/592/CEE, *Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale* - Fatta a Lugano il 16 settembre 1988. in *Gazzetta Ufficiale* n. L 319 del 25/11/1988, p. 9. Il 30 ottobre 2007 la Comunità europea da una parte e la Danimarca, l'Islanda, la Norvegia e la Svizzera, dall'altra, hanno siglato un nuovo testo convenzionale che sostituisce il precedente; v. Decisione 2007/712/CE del Consiglio, del 15 ottobre 2007, relativa alla firma, a nome della Comunità, della convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 339 del 21/12/2007, p. 1; e la Decisione n. 2009/430/CE, del Consiglio del 27 novembre 2008 relativa alla conclusione della convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale - Dichiarazioni, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 147 del 10/06/2009, p. 1. Secondo alcuni commentatori un riferimento alla Convenzione di Bruxelles sarebbe stato più appropriato, v. T. Millet, *The Community system...*, op. cit., spec. nota 85. Il Reg. (CE) n. 2100/94, cit., non chiarisce per quale motivo si sia optato

particolare, è riconosciuta competenza agli organi giurisdizionali dello Stato membro o di un'altra parte contraente la Convenzione nel quale il convenuto ha il domicilio, la sede o uno stabilimento; se tale condizione non è soddisfatta la competenza spetta ai giudici dello Stato membro in cui l'attore ha il domicilio, la sua sede o uno stabilimento; se neppure questa condizione sussiste sono competenti i giudici dello Stato membro in cui ha sede l'Ufficio (attualmente, quindi, i giudici francesi). In conformità alle regole speciali dettate dalla Convenzione di Lugano, le azioni intentate per i casi di infrazione, avendo ad oggetto illeciti civili, possono altresì essere proposte dinanzi ai tribunali del luogo in cui l'atto lesivo è stato compiuto. In tal caso la competenza sussiste solo per le infrazioni che si presume siano state commesse nel territorio dello Stato membro in cui ha sede il tribunale⁶³⁶. Le azioni e gli organi giurisdizionali competenti sono quelli contemplati dalla legislazione dello Stato determinato in base ai criteri indicati e il procedimento è regolato secondo le norme di diritto nazionale che disciplinano il medesimo tipo di azioni relative ai corrispondenti diritti nazionali⁶³⁷.

Nel rinviare all'ordinamento dello Stato competente il regolamento di base del CVPO stabilisce due norme procedurali da applicarsi in ogni caso. Per un verso, si precisa che l'azione per infrazione può essere promossa anche dal licenziatario nei casi di licenza esclusiva o obbligatoria⁶³⁸ e che ogni licenziatario può intervenire nel quadro di un'azione per infrazione promossa dal titolare per ottenere un risarcimento per il danno eventualmente patito in conseguenza dell'infrazione. Per altro, si stabilisce che l'autorità giurisdizionale nazionale che esamina un'azione per repressione di un'infrazione è

per il rinvio alla Convenzione di Lugano (i Considerando tacciano sul punto), ma possiamo immaginare che esso sia legato al fatto che la Convenzione di Lugano coinvolge non solo i membri dell'Unione Europea ma anche Norvegia, Svizzera e Islanda. Circa i rapporti tra i due sistemi convenzionali di conflitto, va notato che il nuovo testo della Convenzione di Lugano è ispirato dalla necessità di uniformare le regole di conflitto da essa dettate a quelle contenute nel Regolamento (CE) n. 44/2001 (del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 12 del 16/01/2001, p. 1), come riconosce il Considerando n. 4 alla Decisione del Consiglio n. 2007/712/CE, cit..

636 V. art. 101, par. 3, Reg. (CE) n. 2100/94, cit., vedi pure l'art. 5 n. 3, della Convenzione di Lugano del 2007.

637 Per il caso dell'Italia si veda il D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 52 del 04/03/2005. L'art. 107, Reg. (CE) n. 2100/94, cit., sulla scorta del principio di equivalenza, stabilisce che gli Stati membri adottano le misure adeguate affinché le disposizioni intese a reprimere i casi di infrazione dei diritti nazionali siano applicate altresì in caso di infrazione della privativa comunitaria per ritrovati vegetali.

638 A meno che tale facoltà non sia stata esclusa di concerto col titolare o dall'Ufficio.

tenuta a presumere che il titolo invocato sia valido. In quest'ultima regola trova espressione il principio di separazione del contenzioso sulla validità dei titoli da quello avente ad oggetto la repressione delle infrazioni. Così, per esempio, colui che sia convenuto di fronte a un tribunale nazionale per avere posto in vendita un ritrovato vegetale soggetto a privativa senza l'autorizzazione del titolare non può difendersi invocando in via d'eccezione l'invalidità del titolo dedotto alla base della domanda. Egli può unicamente iniziare in parallelo una procedura di dichiarazione di annullamento o di nullità dinanzi al CVPO e chiedere al giudice nazionale di sospendere il procedimento per infrazione in attesa del risultato di detta procedura⁶³⁹. Al riguardo dobbiamo rammentare che, a differenza di quanto prevede il regolamento sul marchio comunitario⁶⁴⁰, le decisioni dell'Ufficio per le varietà vegetali sono dotate di immediata efficacia. Ciò significa che nel caso in cui la richiesta di annullamento o nullità della privativa venga respinta dall'Ufficio, il procedimento di fronte al giudice nazionale, eventualmente sospeso in attesa della soluzione della pregiudiziale, proseguirà verso la conclusione⁶⁴¹.

È stato osservato che la separazione assoluta dei contenziosi non risponde alle esigenze di buona amministrazione della giustizia⁶⁴². Il giudice chiamato a valutare l'esistenza e la portata di una violazione della privativa dovrebbe naturalmente poterne verificare la validità, non foss'altro perché l'eccezione di validità del titolo rappresenta lo strumento di difesa più immediato e frequente a disposizione del convenuto. Fermo quanto sopra ci corre l'obbligo di riconoscere che la separazione assoluta del contenzioso sulla validità dei titoli da quello sulle infrazioni è più coerente con la concezione secondo la quale la validità di atto di una autorità comunitaria può soltanto

639 La procedura può essere sospesa nella misura in cui la decisione dipende dalla validità della privativa comunitaria per ritrovati vegetali, art. 106, Reg. (CE) n. 2100/94, cit.. Si tratta, è ovvio, di un piccolo temperamento degli effetti del principio di separazione dei contenziosi.

640 V. art. 64, par. 3, Reg. (CE) 207/2009, cit..

641 Non si condividono le conclusioni cui è giunto Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 146), secondo il quale la possibilità di reagire con un'azione di nullità o annullamento dinanzi al CVPO consentirà al convenuto di ottenere una sospensione del procedimento relativo all'infrazione la cui durata dipende dal numero di istanze che egli sarà disposto a percorrere di fronte all'ufficio e alla giurisdizione nazionale. Va tuttavia ammesso che, nonostante la decisione del CVPO sia da subito efficace, l'impugnazione di fronte alle commissioni di ricorso ne determina la sospensione di diritto; va parimenti precisato che l'Ufficio può, qualora ritenga che le circostanze lo richiedano, disporre che la decisione impugnata non sia sospesa [art. 67, Reg. (CE) n. 2100/94].

642 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 145.

essere riconosciuta dall'autorità stessa o dichiarata dalla giurisdizione sovranazionale⁶⁴³.

Nel caso del regolamento sul marchio comunitario la situazione è più complessa e articolata di quella appena descritta. Il principio della separazione del contenzioso sulla validità del marchio da quello relativo all'ipotesi di contraffazione è applicato con un temperamento⁶⁴⁴. La domanda di decadenza o di nullità della registrazione di un marchio comunitario può essere presentata in via diretta soltanto dinnanzi le divisioni di annullamento dell'OHIM⁶⁴⁵. Le azioni di contraffazione del marchio comunitario vanno invece promosse di fronte ai “*tribunali dei marchi comunitari*” istituiti presso ogni Stato membro ai sensi dell'art. 95 del regolamento di base⁶⁴⁶, che hanno competenza esclusiva al riguardo⁶⁴⁷. Il tribunale nazionale competente è determinato in base a regole di

643 V. *infra*.

644 Secondo Scordamaglia, in materia di marchi, si applicherebbe il principio della competenza concorrente dell'Ufficio e dei tribunali nazionali. Su

645 V. l'art. 134, Reg. (CE) n. 207/2009, cit., in base al quale “*la divisione di annullamento è competente a prendere decisioni in merito alle domande di dichiarazione di decadenza o nullità di un marchio comunitario*”.

646 Sull'azione di contraffazione del marchio comunitario v. G. Sena, *Il nuovo diritto dei marchi. Marchio nazionale e marchio comunitario*, III ed., Milano, 2001, pp. 243 e ss.. L'art. 96, Reg. (CE) n. 207/2009, cit., ha assegnato agli Stati membri un termine di 3 anni per l'istituzione dei tribunali specializzati in questione. Nella pendenza di detto termine, per le azioni in tema di contraffazione del marchio comunitario la competenza era attribuita al giudice che sarebbe stato competente *ratione loci* e *ratione materiae* se si fosse trattato di una procedura relativa a un marchio nazionale registrato nello Stato interessato (art. 95, par. 5). L'Italia ha provveduto con il D. Lgs. 27 giugno 2003, n. 168 (*Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273*, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 159 del 11/07/2003) che ha istituito presso i tribunali e le corti d'appello di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale (art. 1). Sul punto v. M. BARBUTO, *Il ritardo di dieci anni lascia l'Italia in fuorigioco nella corte europea sulla proprietà intellettuale; Rito e collegialità, i nodi ancora da sciogliere*, in *Guida al diritto*, 30/2003, pp. 18 e ss.; G. BONELLI, *Sezioni specializzate di diritto industriale: speranze o illusioni?*, in *Diritto Industriale*, 2004, pp. 105 e ss.. Giova osservare che con il Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (dettante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 19 del 24/01/2012 - *Suppl. ordinario* n.18), il legislatore nazionale ha deciso di modificare la competenza delle suddette sezioni specializzate conferendogli un cospicuo contenzioso in materia di impresa. Nel fare questo ha modificato l'art. 3 del D.lgs. 168/2003, stabilendo, *inter alia*, che le sezioni sono competenti per le controversie di cui all'articolo 134 del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, cit., il quale però non fa esplicito riferimento alle controversie in materia di marchio comunitario ma parla genericamente di “*procedimenti giudiziari in materia di proprietà industriale*” (v. art. 2). La norma va senz'altro interpretata in maniera tale da comprendere anche i procedimenti in tema di contraffazione del marchio comunitario; tuttavia l'intervento resta criticabile in quanto il legislatore ha sottratto chiarezza al sistema normativo e aggiunto un cospicuo contenzioso sulle spalle delle sezioni specializzate che, paradossalmente, rimarranno invariate nell'organico.

647 V. art. 96, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. I tribunali dei marchi comunitari sono altresì competenti in via esclusiva per le azioni relative alle minacce di contraffazione e per le azioni di accertamento di non contraffazione qualora siano contemplate dalla legislazione nazionale, nonché per le azioni dirette ad

conflitto analoghe a quelle previste dal regolamento sulle varietà vegetali⁶⁴⁸; qui, però, il riferimento convenzionale non è più la Convenzione di Lugano⁶⁴⁹ ma quella di Bruxelles del 27 settembre 1968 relativa alla competenza giurisdizionale e all'esecuzione di decisioni in materia civile e commerciale, ora sostituita dal Reg. (CE) n. 44/2001⁶⁵⁰. Particolarmente significative sono le disposizioni che richiamano le soluzioni dettate dal Reg. (CE) n. 44/2001 in tema di litispendenza e connessione⁶⁵¹, al fine di evitare che siano rese sentenze contraddittorie nell'ambito dello spazio giuridico europeo⁶⁵². L'applicazione del Reg. (CE) n. 44/2001 è chiaramente delimitata e cede il passo ogniqualvolta il regolamento di base sul marchio comunitario detta esso stesso le norme sulla competenza internazionale dei tribunali interni specializzati⁶⁵³. È interessante osservare che, per espressa previsione, è fatta salva la libertà di scelta delle parti, le quali possono comunque derogare pattiziamente alla competenza generale dei giudici dello Stato membro di domicilio o di stabile organizzazione del convenuto (o

ottenere un equo indennizzo per le infrazioni commesse tra la pubblicazione di una domanda di marchio comunitario e la pubblicazione della registrazione del marchio. In quest'ultimo caso il tribunale nazionale adito non può statuire sul merito finché la registrazione non è stata pubblicata. La possibilità di chiedere un equo indennizzo per fatti anteriori alla registrazione del titolo è prevista anche dal regolamento sulla privativa vegetale [v. art. 95, Reg. (CE) n. 2100/94], ma la norma non precisa che il tribunale nazionale competente debba attendere il rilascio della privativa per pronunciarsi sul merito. Si ritiene, tuttavia, che l'inciso in questione valga anche per il caso della privativa vegetale in quanto l'indennizzo è riconosciuto soltanto per quegli atti che sono considerati vietati dopo la concessione del titolo.

648 V. art. 97, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

649 La quale Convenzione pure disciplina anche le controversie in materia di marchi, disponendo all'art. 22 che *“in materia di registrazione o di validità di brevetti, marchi, disegni e modelli e di altri diritti analoghi per i quali è prescritto il deposito ovvero la registrazione, a prescindere dal fatto che la questione sia sollevata mediante azione o eccezione, i giudici dello Stato vincolato dalla presente convenzione nel cui territorio il deposito o la registrazione sono stati richiesti, sono stati effettuati o sono da considerarsi effettuati a norma di un atto normativo comunitario o di una convenzione internazionale”*. È interessante notare che la soluzione adottata riguarda anche i titoli comunitari e non fa distinzione tra azione diretta e riconvenzionale.

650 V. art. 94, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

651 V. art. 104, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

652 Così il Considerando n. 17 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

653 V. art. 94, par. 2, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. Così, ad esempio, l'art. 2 del Reg. (CE) n. 44/2001 (che, com'è noto, detta il criterio generale della competenza del giudice dello Stato membro di domicilio del convenuto, negando l'applicazione del regolamento nel caso in cui il cittadino di uno Stato membro convenuto sia domiciliato in uno Stato terzo) è dichiarato inapplicabile in quanto l'art. 97 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit., attribuisce competenza ai tribunali specializzati degli Stati membri per le procedure derivanti dalle azioni e domande di cui all'articolo 96 ora sulla base del domicilio del convenuto (o del luogo in cui esso ha stabile organizzazione, se presso uno Stato membro), ora sulla base del domicilio dell'attore (o del luogo in cui esso ha stabile organizzazione, se presso uno Stato membro). In altri termini, la deroga al criterio generale dettato dall'art. 2 del Reg. (CE) n. 44/2001, cit., è finalizzata a radicare la competenza per le controversie *de quibus* sempre e solo in capo ai giudici degli Stati membri.

dell'attore), ma sempre a favore dell'autorità di un altro Stato membro⁶⁵⁴.

In ossequio al principio di separazione dei contenziosi, è stabilito che i tribunali dei marchi comunitari aditi devono considerare valido il marchio comunitario oggetto della denunciata contraffazione. Tuttavia, a differenza di ciò che abbiamo visto per il regolamento sulla privativa vegetale, in questo caso è previsto che il convenuto possa contestare la validità del marchio mediante una domanda riconvenzionale di decadenza o di nullità sulla quale è ammesso eccezionalmente a giudicare lo stesso tribunale interno⁶⁵⁵. L'attenuazione del principio di separazione del contenzioso, unitamente alla eccezionale competenza riconosciuta ai tribunali interni⁶⁵⁶, hanno spinto il legislatore a predisporre una serie di norme sostanziali e procedurali intese a garantire l'uniformità nell'applicazione del regime sovranazionale.

Quanto alle prima si rileva, per un verso, che la domanda riconvenzionale di decadenza o di nullità può essere fondata soltanto sui motivi di decadenza o di nullità previsti dal regolamento di base⁶⁵⁷ e, per altro, che i tribunali dei marchi comunitari sono tenuti ad applicarne le disposizioni⁶⁵⁸ (salvo precisare che per tutte le questioni che non rientrano nel campo di applicazione del regolamento debbono applicare la legge nazionale, compreso il suo diritto internazionale privato)⁶⁵⁹. Inoltre è previsto che la

654 Art. 94, Reg. (CE) n. 207/2009, cit., la norma prevede inoltre che si possa applicare l'istituto della proroga tacita di giurisdizione [art. 24, Reg. (CE) n. 44/2001, cit.].

655 V. art. 95, lett. c) e art. 99, Reg. (CE) n. 207/2009, cit., il quale ultimo precisa, confermando la natura eccezionale di tale competenza, *“La validità di un marchio comunitario non può essere contestata nell'ambito di un'azione di accertamento di non contraffazione”*. Più in generale l'art. 107 stabilisce che *“L'autorità giudiziaria nazionale adita per un'azione diversa da quelle di cui all'articolo 96, riguardante un marchio comunitario, deve considerare valido tale marchio”*.

656 Una competenza che potrebbe mettere a rischio l'uniforme interpretazione e applicazione del regime sovranazionale. È significativa al riguardo la recente pronuncia della Corte di Cassazione (Cass. pen., sez. V, sent. 21 settembre 2010, n. 43515, nello stesso senso già Cass. pen., sez. V, sent. 21 giugno 1999 n. 3035) laddove si è affermato che spetta al giudice penale decidere in via incidentale sulla validità o meno di un marchio, registrato sia in sede comunitaria che nazionale, quando la questione assuma rilevanza ai fini della qualificazione giuridica del fatto oggetto dell'imputazione (fattispecie nella quale, in relazione alla contestazione di uso abusivo ed usurpazione di un marchio relativo a nome notorio di persona, la Corte ha ritenuto che correttamente il tribunale del riesame avesse esaminato e giudicato negativamente la validità del marchio comunitario registrato e rilasciato all'indagato in violazione del Codice della proprietà industriale). In senso sostanzialmente difforme v. Cass. pen., sez. II, sent. 2 febbraio 2010, n. 4217.

657 V. art. 100, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

658 V. art. 101, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. In particolare i tribunali interni sono tenuti ad applicare le disposizioni sostanziali e procedurali dettate dall'art. 57, relativo all'esame delle domande di nullità e decadenza presentate all'Ufficio (v. art. 100, par. 5, Reg. (CE), 207/2009, cit.).

659 L'ordinamento del foro è competente anche in tema di *sanzioni* ossia per ciò che riguarda i provvedimenti che il tribunale può adottare per porre fine alla contraffazione o alla minaccia di

sentenza del tribunale interno che sia passata in giudicato è trasmessa all'Ufficio, che ne cura l'iscrizione nel registro dei marchi comunitari, decretandone l'efficacia *erga omnes*⁶⁶⁰. L'iscrizione è necessaria anche perché il giudicato formatosi su una pronuncia resa in ambito nazionale preclude la proposizione della stessa domanda dinanzi all'Ufficio⁶⁶¹.

Sotto il profilo procedurale va osservato che, salvo disposizione contraria del regolamento di base, il tribunale dei marchi comunitari applica le norme procedurali che disciplinano lo stesso tipo di azioni relative a un marchio nazionale nello Stato membro in cui tale tribunale ha sede⁶⁶². Il regolamento detta, poi, una serie di norme che regolano i rapporti non solo tra i tribunali dei marchi dislocati nei vari Stati membri ma anche tra questi e l'Ufficio. Così, oltre alla specifica disciplina prevista in materia di connessione⁶⁶³, si può richiamare la disposizione in base alla quale il tribunale dei marchi comunitari è tenuto a respingere la domanda di nullità o decadenza se l'Ufficio ha già adottato un decisione divenuta definitiva nei confronti delle stesse parti, su una domanda con il medesimo oggetto e il medesimo titolo⁶⁶⁴. Inoltre, a fronte della presentazione di una domanda riconvenzionale di decadenza o di nullità, su richiesta del titolare del marchio comunitario e sentite le altre parti, il tribunale dei marchi comunitari può sospendere il procedimento e invitare il convenuto a presentare una

contraffazione e per garantire l'osservanza del divieto, v. art. 102, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. Sul punto vedi C.G.C.E., sent. 12 aprile 2011, causa n. C-235/2009, *DHL Express France SAS c. Chronopost SA*, non ancora pubblicata in Raccolta, spec. punto 59, laddove si precisa che la norma deve essere interpretata nel senso che una misura coercitiva disposta da un tribunale dei marchi comunitari in applicazione del proprio diritto nazionale al fine di garantire il rispetto di un divieto, da esso emesso, di prosecuzione di atti costituenti contraffazione o minaccia di contraffazione, produce effetti negli Stati membri diversi da quello cui detto giudice appartiene; la portata territoriale di un divieto siffatto si estende agli altri Stati membri alle condizioni previste dal capo III del Reg. (CE) n. 44/2001. Nel caso in cui il diritto nazionale di uno di questi altri Stati membri non preveda alcuna misura coercitiva analoga a quella disposta dal suddetto tribunale, continua la sentenza, l'obiettivo cui si dirige tale misura dovrà essere perseguito dal tribunale competente del diverso Stato membro interessato facendo ricorso alle pertinenti disposizioni della propria legislazione interna idonee a garantire in modo equivalente il rispetto del divieto pronunciato. Sulla tutela penale del marchio nel nostro ordinamento v. G. Sena, *Il nuovo diritto dei marchi...*, op. cit., pp. 250 e ss..

660 V. art. 100, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.; vedi pure il Considerando n. 16. Lo stesso art. 100 stabilisce ancora: "*Quando la domanda riconvenzionale viene proposta in una causa di cui il titolare del marchio non sia ancora parte, questi ne viene informato e può intervenire nella controversia secondo le condizioni fissate dalla legislazione nazionale*".

661 V. art. 55, par. 3, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

662 V. art. 101, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

663 V. art. 104, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

664 V. art. 100, par. 2, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

domanda di decadenza o di nullità dinanzi all'Ufficio entro un certo termine. Se la domanda non viene proposta entro il termine fissato dal giudice, la domanda riconvenzionale si considera ritirata e si prosegue il procedimento⁶⁶⁵. Questa disposizione, in particolare, potrebbe indicare un certo favore da parte del legislatore europeo verso la concentrazione del contenzioso sulla validità dei titoli nelle mani delle divisioni competenti dell'OHIM⁶⁶⁶.

Vale la pena di notare che, ogniqualvolta la validità dello stesso marchio sia già contestata dinanzi a un tribunale nazionale o dinanzi all'Ufficio, il tribunale successivamente adito (o l'Ufficio) sospende il procedimento d'ufficio o su richiesta di una delle parti, sentite le altre⁶⁶⁷. In questo caso, sembra che l'autorità investita per ultima della controversia sia obbligata a disporre la sospensione, a meno che non ricorrano “*motivi particolari*” che richiedono la prosecuzione del procedimento. La norma suscita perplessità sulla rapidità con la quale può essere assicurata tutela a colui che denuncia una contraffazione del proprio marchio. Per ciò che riguarda il versante interno si evidenzia che le sentenze dei tribunali dei marchi comunitari di primo grado sono appellabili dinanzi ai tribunali dei marchi comunitari di secondo grado e contro le decisioni in appello è ammesso il ricorso per cassazione⁶⁶⁸; circa quello sovranazionale, ricordiamo che la decisione delle divisioni di annullamento è impugnabile di fronte alle commissioni di ricorso interne e che le loro decisioni possono essere contestate dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione. Ciò considerato, la vittima di una contraffazione potrebbe dover attendere la pronuncia di ben quattro istanze (nello sfortunato caso in cui la sospensione avvenga a favore di un procedimento di validità iniziato di fronte all'Ufficio)⁶⁶⁹. Sembrerebbe, infatti, che il procedimento debba restare sospeso sino alla pronuncia della Corte di giustizia o alla formazione di un giudicato interno⁶⁷⁰. I dubbi

665 V. art. 100, par. 7, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

666 In questo senso V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 147.

667 L'informazione del giudice sulla pendenza di procedimenti connessi è assicurata dall'obbligo di registrazione delle domande riconvenzionali di nullità e decadenza [art. 100, par. 4, Reg. (CE) n. 207/2009].

668 V. art. 105, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

669 Nella fortunata circostanza di una connessione con un procedimento interno, potrebbero attendersi solo tre gradi di giudizio (sic!).

670 Nel procedimento di fronte all'agenzia una serie di elementi ci spingono a ritenere che l'effetto sospensivo si protrarrà fino all'adozione di una sentenza definitiva: *i*) l'impugnazione di fronte alle commissioni di ricorso ha effetto sospensivo [art. 58, par. 1, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.], *ii*) le loro

sulla funzionalità del sistema, che avevamo cercato di fugare per la similare fattispecie del procedimento sulla privativa vegetale⁶⁷¹, riprendono vigore. L'unico conforto sul piano dell'efficacia della tutela spettante al singolo e, nella specie, al titolare del marchio è il potere riconosciuto a tutti i tribunali interni, compresi i tribunali dei marchi comunitari, di adottare le misure provvisorie e cautelari previste dall'ordinamento interno per un marchio nazionale, anche se la competenza a conoscere nel merito spetta a un tribunale dei marchi comunitari di un altro Stato membro⁶⁷². La norma è significativa, in quanto per espressa previsione regolamentare ai procedimenti di contraffazione non si applica l'art. 31 del Reg. (CE) n. 44/2001⁶⁷³. Inoltre, nel caso dell'ordinamento italiano essa è anche decisiva poiché la Corte di Cassazione ha più volte avuto modo di precisare che quando viene richiesto un provvedimento di sequestro nei procedimenti per i reati di contraffazione e alterazione di marchi o segni distintivi, il presupposto cautelare del *fumus commissi delicti* è configurabile ove questi ultimi risultino depositati, registrati o brevettati nelle forme di legge, non richiedendosi alcuna indagine in ordine alla loro validità sostanziale⁶⁷⁴.

Quanto rilevato sopra ci spinge a ritenere che la competenza riconosciuta ai tribunali interni in materia di nullità e decadenza del marchio comunitario, in sostanza, ha rafforzato la criticità già presente nel sistema rigidamente separatista (quello rappresentato dalla privativa vegetale), raddoppiando le probabilità che l'azione di contraffazione subisca un arresto per valutare la validità o decadenza del titolo dedotto dall'attore.

decisioni hanno effetto soltanto una volta concluso il procedimento di fronte al Tribunale di primo grado e alla Corte di giustizia, eventualmente promossi [art. 63, par. 4, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.], *iii*) un tribunale dei marchi comunitari respinge una domanda riconvenzionale di decadenza o di nullità solo se la decisione sulla medesima controversia già pronunciata dall'Ufficio è divenuta definitiva. Sul piano interno osserviamo che solo la sentenza in tema di nullità e decadenza del tribunale interno che sia passato in giudicato è trasmessa all'Ufficio per la trascrizione nel registro [art. 100, par. 6, Reg. (CE) n. 207/2009].

⁶⁷¹ *Supra*, nota 96.

⁶⁷² V. art. 103, Reg. (CE) n. 207/2009, cit.. Sul punto v. G. Sena, *Il nuovo diritto dei marchi...*, op. cit., pp. 247 e ss..

⁶⁷³ L'art. 31 del Reg. (CE) n. 44/2001 adotta una soluzione identica a quella dell'art. 103 del Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

⁶⁷⁴ V. per ultima Cass. pen., sez. II, sent. 20 novembre 2009, n. 4217, laddove il tribunale del riesame, sindacando incidentalmente come irregolare la registrazione del marchio comunitario del "cubo di Rubik" come marchio di forma, aveva annullato il decreto di sequestro del p.m. (per un commento v. E. Svriati, *Osservazioni a Cass. Pen., sez. II, 20 novembre 2009, n. 4217*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 6-2010, pp. 472 e ss.).

Oltre a questo, l'attribuzione della competenza in questione deroga al principio, consolidato nella giurisprudenza della Corte di giustizia⁶⁷⁵, secondo il quale i giudici nazionali non hanno il potere di dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni dell'Unione. Come ribadito anche di recente⁶⁷⁶, le competenze attribuite alla Corte dall'art. 267 TFUE hanno essenzialmente lo scopo di garantire l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione da parte dei giudici nazionali. Questa esigenza di uniformità è particolarmente imperiosa quando viene in discussione la validità di un atto di diritto dell'Unione. Eventuali divergenze fra i giudici degli Stati membri circa la validità degli atti di diritto dell'Unione potrebbero compromettere l'unità stessa dell'ordinamento giuridico di quest'ultima e ledere il principio fondamentale della certezza del diritto⁶⁷⁷.

Abbiamo già avuto modo di osservare che l'istituto del rinvio pregiudiziale doveva considerarsi applicabile agli atti delle agenzie di regolazione, nei limiti delle loro intrinseche caratteristiche, anche nella versione della norma antecedente al Trattato di Lisbona⁶⁷⁸. Non si capisce, pertanto, per quale motivo il legislatore abbia voluto stabilire un'eccezione alla regola sottesa alla rigida separazione del contenzioso sulla validità dei titoli da quello sulla contraffazione (presente nel regolamento *gemello* sulla privativa vegetale). Si tenga presente che l'esigenza di una uniforme applicazione delle regole europee sul marchio è particolarmente importante in un settore come quello della proprietà industriale e commerciale che si distingue per la presenza di tradizioni radicate e divergenti. La validità *erga omnes* delle pronunce dei tribunali dei marchi comunitari esclude la circolazione di giudicati contrastanti ma non garantisce l'uniforme applicazione del diritto europeo. Dobbiamo quindi ritenere che, a discapito delle conseguenze sull'allungamento del procedimento interno, sarebbe auspicabile che i

⁶⁷⁵ C.G.C.E., sent. 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *IATA e ELFAA*, in *Racc.*, pag. I-403, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata

⁶⁷⁶ Vedi da ultima C.G.C.E., sent. 21 dicembre 2011, causa n. C-366/2010, *The Air Transport Association of America and others*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, spec. punto 48, dove si richiama anche la giurisprudenza precedente. V. pure C.G.C.E., sent. 22 ottobre 1987, causa n. 314/85, *Foto-Frost*, in *Racc.*, 1987, p. 4199.

⁶⁷⁷ Sul punto si veda però A. Adinolfi, *La Corte di Giustizia...*, op. cit., spec. par. 6, laddove l'A. sottolinea che il nuovo art. 267 TFUE non provvede a codificare il principio enunciato dalla Corte di giustizia nel noto caso *Foto-Frost* (cit. *supra*) in base al quale i giudici nazionali non possono dichiarare l'invalidità di atti dell'Unione). Secondo l'A. la sua codificazione sarebbe stata opportuna e la decisione di non enunciare tale principio nei Trattati dell'Unione lascia piena discrezionalità alla Corte di giustizia nel valutare se possa esserne in futuro prospettato un superamento.

⁶⁷⁸ Vedi *supra*, par. I.

tribunali nazionali si rivolgersero alla Corte di giustizia in via pregiudiziale. Certamente il giudice *a quo* dovrebbe scegliere se sospendere il procedimento a favore delle sezioni di annullamento dell'Ufficio oppure se optare per una pronuncia incidentale della Corte di giustizia. In entrambe le ipotesi il giudizio finale sulla validità del titolo sarebbe nelle mani dei giudici europei. Nel primo caso dovremmo attendere la pronuncia di ben quattro istanze successive, nel secondo solo una, con un sostanziale ridimensionamento degli eventuali intenti dilatori del convenuto nel procedimento di contraffazione. L'ammissibilità di un ricorso diretto, peraltro, genera un contrasto con la previsione regolamentare che consente il ricorso agli organi giurisdizionali europei soltanto avverso le decisioni delle commissioni di ricorso⁶⁷⁹.

4. Le problematica appena affrontata ci dimostra che i meccanismi di tutela giurisdizionale predisposti dal legislatore contro gli atti delle agenzie di regolazione a volte sollevano dubbi di natura costituzionale e possono presentare *difficoltà strutturali*⁶⁸⁰. Queste ultime in particolare sembrano il prodotto di un eccessivo garantismo che ha animato il legislatore europeo il quale ha derogato al noto principio di separazione del contenzioso a discapito dell'economia processuale. È evidente che simili distorsioni possono essere corrette solo in parte attraverso la modifica dei regolamenti di procedura del Tribunale di primo o della Corte di giustizia e che una soluzione definitiva richiederebbe una revisione dei regolamenti di base.

Accanto alle difficoltà strutturali che incidono sulla funzionalità della tutela a livello processuale (sulle quali torneremo in maniera approfondita), stanno alcune difficoltà funzionali intrinseche generate dall'inadeguatezza delle regole procedurali sovranazionali, ispirate ad un contenzioso amministrativo, rispetto alle problematiche sollevate da fattispecie che, in modo esemplare nel caso del marchio comunitario e della privativa vegetale, vedono la contrapposizione degli interessi di privati. La regola che impone di dirigere il gravame verso l'Ufficio è figlia dell'impostazione del ricorso come strumento di controllo della legittimità dell'azione della pubblica autorità e mal si adatta a una controversia che sottende uno scontro fra diritti soggettivi. Pertanto, poiché essa

679 V. art. 65, Re. (CE) n. 207/2009, cit..

680 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 135.

poteva determinare conseguenze negative per il sistema di tutela, si è deciso di modificare il regolamento di procedura del Tribunale di primo grado e, per conseguenza, dello Statuto della Corte di giustizia⁶⁸¹. Difatti, l'impostazione criticata comporta che le parti vincitrici del procedimento amministrativo di ricorso, i cui diritti siano rimessi in gioco dall'impugnazione della decisione di fronte al Tribunale di primo grado, potranno partecipare al relativo giudizio solo in veste di intervenienti. L'esigenza di modificare le regole procedurali ordinarie è sorta in quanto l'art. 40 dello Statuto della Corte di giustizia (che si applica anche al Tribunale di primo grado)⁶⁸² accorda la facoltà di intervenire in un giudizio instaurato da altri al privato che provi di avere un interesse alla soluzione della controversia. Egli sarà tenuto a presentare una istanza nella quale deve dimostrare l'esistenza di un specifico interesse che sarà valutato dal giudice. Inoltre, il tipo di intervento ammesso è solo quello adesivo dipendente in quanto l'interveniente potrà *aderire* alle conclusioni dell'Ufficio (anche se non le condivide) ma non proporre conclusioni proprie. Peraltro, il successivo art. 41 non precisa quali conseguenze provochi sulla posizione di un potenziale interveniente la contumacia del convenuto principale; la decisione verrebbe senz'altro presa in contumacia, ma il terzo sarebbe di fatto impedito nella presentazione di una istanza di intervento non potendo sollevare conclusioni in via autonoma. Alla luce di quanto sopra l'art. 53 dello Statuto è stato modificato stabilendo che il regolamento di procedura del Tribunale di primo grado può derogare all'articolo 40, par. 4, e all'articolo 41 per tener conto delle peculiarità del contenzioso nel settore della proprietà intellettuale⁶⁸³. Su questa base il Tribunale di primo grado ha a sua volta modificato il proprio regolamento di procedura introducendo il Titolo IV dedicato al contenzioso in materia di diritti di proprietà intellettuale⁶⁸⁴, che detta una disciplina *ad hoc* per l'intervento dei terzi. In primo

681 Sul punto P. Biavati, *Diritto processuale...*, op. cit., pp. 315 e ss..

682 V. art. 53, par. 1, Statuto della Corte di giustizia, cit.. La disciplina dettata dallo Statuto della Corte va poi integrata con quella del regolamento di procedura del Tribunale, e nello specifico dagli artt. 115 e ss.

683 L'articolo è stato modificato già nella vecchia numerazione (come art. 46) dalla Decisione n. 95/208/CE del Consiglio, del 6 giugno 1995, che modifica il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 131, del 15/06/1995, p. 33.

684 V. Modifiche del regolamento di procedura del Tribunale di primo grado delle Comunità europee del 6 luglio 1995, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 172 del 22/07/1995, p. 3. Le norme speciali si applicano ai ricorsi contro l'OHIM e contro il CVPO; in quest'ultimo non si applicano ai ricorsi diretti contro l'Ufficio che non siano preceduti da un procedimento dinanzi a una commissione di ricorso (art. 130 del reg. di

luogo il ricorso (che deve contenere i nomi delle parti del procedimento di fronte alla commissione interna)⁶⁸⁵ è notificato, a cura del cancelliere del Tribunale all'Ufficio convenuto e a tutte le parti del procedimento di fronte alla commissione interna. Informate delle pendenze di una azione rilevante per la loro posizione, esse possono intervenire senza dover dimostrare l'esistenza di uno specifico interesse (che si presume in ragione della qualità di parte nel procedimento amministrativo di ricorso)⁶⁸⁶. In secondo luogo gli intervenienti dispongono degli stessi diritti procedurali delle parti principali e possono formulare autonome conclusioni sulla base di autonomi motivi⁶⁸⁷. Infine, nel caso in cui l'Ufficio non si costituisca, la presenza di un interveniente impedisce l'applicazione delle regole contumaciali⁶⁸⁸, lasciando che il procedimento assuma la sua fisionomia naturale di procedimento *inter privatos*⁶⁸⁹.

In un contesto normativo che, tutto sommato, riesce nel suo intento di recuperare al processo i veri avversari del ricorrente, vi è una norma che si presta a qualche riflessione e spunto critico. È previsto infatti che le conclusioni o i motivi formulati nel controricorso dell'interveniente divengono privi di oggetto in caso di rinuncia agli atti da parte del ricorrente⁶⁹⁰. Ne consegue che la rinuncia del ricorrente lascerebbe insoddisfatta la domanda dell'interveniente il cui interesse all'annullamento o alla

procedura). Al riguardo si evidenzia che il procedimento giurisdizionale risulta fortemente influenzato da quello svolto dinanzi le commissioni di ricorso. Come avremo modo di vedere, soltanto coloro che siano stati parte di quel procedimento interno possono partecipare a quello giurisdizionale in qualità di intervenienti e l'oggetto del contenzioso di fronte ai giudici europei si identifica con il *thema decidendum* del ricorso amministrativo.

685 V. art. 132, par. 2, Reg. proc., cit..

686 V. artt. 133 e 134, Reg. proc., cit..

687 Da esporre non solo nel controricorso ma anche nelle eventuali repliche e controrepliche autorizzate dal presidente del Tribunale, art. 135, Reg. proc., cit..

688 V. art. 134, par. 4, Reg. proc., cit.. Sul v. L. Querzola, *Il regolamento...*, op. cit., p. 492, che evidenzia che quel che conta, ai fini del giudizio, è che qualcuno si costituisca avverso il ricorrente; poco importa che sia l'Ufficio o l'interveniente interessato a proteggere la propria sfera giuridico soggettiva.

689 Anche per questo gli intervenienti possono essere chiamati a sopportare le spese del giudizio, art. 87, par. 5, Reg. proc., cit.. Sottolinea P. Biavati (*Diritto processuale...*, op. cit., p. 313) che la consapevolezza che il procedimento in questione è destinato a governare essenzialmente controversia fra privati non manca al Tribunale. Così nel caso *Hugo Boss c. OHIM* (T.P.G., ord. 5 marzo 2004, causa n. T-94/02, in *Racc.*, 2002, p. 813) è stato riconosciuto all'avente causa di una delle parti del procedimento precontenzioso di sostituirsi a quest'ultima in sede giurisdizionale, intervenendo a titolo autonomo (punto 20). Inoltre, secondo un giurisprudenza ormai consolidata, l'Ufficio può aderire alle conclusioni del ricorrente, anche se questo non lo salva dalla condanna alle spese in caso di accoglimento del ricorso (v. T.P.G., sent. *GE Betz Inc.*, cit., punti 20 e ss.; v. T.P.G., sent. *Dami*, cit., punto 31; v. pure T.P.G., sent. 16 maggio 2007, causa n. T-137/05, *La Perla c. OHIM*, in *Racc.*, 2002, p. II-47, *Summ.pub.*).

690 V. art. 134, par. 3, Reg. proc., cit.. Una previsione che va a tutto vantaggio dell'Ufficio convenuto.

riforma della decisione dell'Ufficio potrebbe non venir meno per il solo fatto della rinuncia da parte del ricorrente. Una eventualità confermata dalla facoltà che ha l'interveniente di contestare la decisione impugnata anche su punti non sollevati nel ricorso e in base a motivi non dedotti dal ricorrente principale. La norma è criticabile anche perché pare contrastare con l'affermazione di principio secondo la quale “*Gli intervenienti [...] godono degli stessi diritti procedurali di cui godono le parti principali*”⁶⁹¹. Non si comprende pertanto per quale motivo un intervento che è autonomo sul piano sostanziale debba essere trattato alla stregua di un intervento adesivo dipendente sul piano procedurale, a discapito di una regola che impone l'uguaglianza con le parti principali. Qualche autore ha portato alle estreme conseguenze questa antinomia, sostenendo che, se l'interveniente a un certo punto del processo esprimesse la volontà di rinunciare agli atti del giudizio, per il principio generale di uguaglianza dovrebbe ammettersi la perdita di contenuto della domanda del ricorrente⁶⁹². Una eventualità non plausibile e che, in quanto tale, ci mostra che pure le regole procedurali del contenzioso in materia di proprietà intellettuale si piegano alle logiche del procedimento ordinario, ispirate alla contrapposizione tra privato e autorità pubbliche e sbilanciato a favore di queste ultime⁶⁹³. La previsione criticata determina delle conseguenze particolarmente grave in questo tipo di contenzioso, nel quale, come detto, il vero avversario del ricorrente è spesso il privato titolare di un interesse giuridico contrastante con il suo e che entra nel processo come interveniente.

Va poi considerata l'esclusione dai procedimenti giurisdizionali contro gli Uffici di una serie di soggetti direttamente e individualmente interessati dalla decisione impugnata, che non avendo rivestito la qualità di parti nel procedimento di fronte alla commissione di ricorso non sono ammessi nemmeno all'intervento⁶⁹⁴. Si pensi al caso, già portato ad esempio⁶⁹⁵, del licenziatario che sia pregiudicato dall'adozione di un decisione dell'Ufficio contro il titolare del marchio e che non abbia partecipato al

691 V. art. 134, par. 2, Reg. proc., cit..

692 L. Querzola, *Il regolamento...*, op. cit., p. 492.

693 Sul punto v. P. Biavati, *Processo comunitario e formazione di un processo comune europeo*, in *Rivista di diritto processuale*, 1994, pp. 770 e ss..

694 Nel caso del regolamento sulla privativa vegetale la possibilità di adire direttamente la Corte contro le decisioni prese dall'Ufficio ai sensi degli artt. 29 e 100, par. 2, costituisce l'unica deroga.

695 V. *supra*, par. 2.

ricorso interno al fianco di quest'ultimo. Nel caso in cui la decisione della commissione di ricorso fosse sfavorevole, il licenziatario non potrebbe adire il Tribunale né partecipare al processo come interveniente. La stessa preclusione vale per tutti quei soggetti (definiti *terzi* dalla rubrica della norma) che, dopo la sua pubblicazione, contestino la registrazione del marchio e non abbiano i requisiti per promuovere il procedimento di opposizione, in quanto essi “*non [...] acquistano la qualità di parti nella procedura dinanzi all'Ufficio*”⁶⁹⁶.

Nel tentativo di trovare una qualche tutela per questi soggetti pretermessi, qualcuno ha suggerito la via dell'opposizione di terzo⁶⁹⁷. Se, come afferma Biavati⁶⁹⁸, è terzo colui che è rimasto escluso dalla causa pur avendo i requisiti per parteciparvi, questo mezzo straordinario di impugnativa sembrerebbe una alternativa plausibile. Meno praticabile è, invece, la via del controllo di legittimità della Commissione europea⁶⁹⁹. Essa è aperta a tutte le persone direttamente e individualmente interessate e offre la possibilità di contestare in modo indiretto la decisione dell'Ufficio di fronte ai giudici attraverso l'impugnazione della decisione della Commissione, senza impedimenti sul piano della legittimazione attiva. Tuttavia questo tipo di controllo vale solo come *extrema ratio*, per i casi in cui non sia prevista altra verifica di legittimità contro l'atto dell'Ufficio.

È opportuno far presente che la posizione processuale di coloro che, in qualità di parti nel procedimento di fronte alla commissione di ricorso, sono intervenuti nel giudizio dinanzi il Tribunale di primo grado subisce un ulteriore indebolimento nel passaggio della controversia nelle mani della Corte di giustizia. Difatti in base all'art. 56 dello Statuto le parti intervenienti diverse dagli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione possono proporre impugnazione soltanto qualora la decisione del Tribunale le concerna direttamente. Non è chiaro se la norma richieda la dimostrazione di un vero e proprio interesse ad agire⁷⁰⁰ o, piuttosto, assoggetti il ricorso a una normale valutazione di ammissibilità⁷⁰¹. Cionondimeno essa sembrerebbe confermare i dubbi sulla reale portata dell'affermazione di principio contenuta all'art. 134, par. 2, del

696 V. artt. 40 e 41, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

697 L. Querzola, *Il regolamento...*, op. cit., p. 489.

698 V. P. Biavati, *Diritto processuale...*, op. cit., pp. 373 e s.

699 V. art. 122, Reg. (CE) n. 207/2009, cit. e art. 44, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

700 V. F. Benussi, *Il marchio comunitario*, Milano, 1996, p. 108.

701 Così L. Querzola, *Il regolamento...*, op. cit., p. 489.

regolamento di procedura, dimostrando che l'uguaglianza processuale tra intervenienti e parti principali è solo formale⁷⁰².

Un secondo elemento di criticità sotto il profilo processuale riguarda il regime linguistico applicato ai ricorsi contro gli atti dell'OHIM e del CVPO. Giova ricordare in proposito che il rito ordinario è assoggettato alla regola generale per cui la scelta della lingua processuale spetta al ricorrente⁷⁰³. Tuttavia, su richiesta congiunta delle parti o di una soltanto (sentito l'avvocato generale e l'altra parte), può essere autorizzato l'uso, anche parziale, di un'altra lingua. Inoltre nel caso in cui sia convenuto uno Stato membro o una persona fisica o giuridica appartenente a uno Stato membro, la lingua procedurale deve essere sempre quella ufficiale di detto Stato.

Lo scarto rispetto al regime linguistico della fase amministrativa, compresa quella di fronte alle commissioni di ricorso, è evidente. Nel caso del CVPO abbiamo visto⁷⁰⁴ che a ognuna delle parti è riconosciuto il diritto di compiere atti scritti e orali in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione e questi sono tradotti (o interpretati simultaneamente) a cura dell'Ufficio se ne fa richiesta una delle altre parti⁷⁰⁵. Diverso è il caso (già affrontato sotto il profilo della sua legittimità)⁷⁰⁶ dell'OHIM, laddove le domande di marchio comunitario possono essere depositate in una qualsiasi delle lingue ufficiali dell'Unione Europea ma il richiedente ha l'obbligo di indicare una seconda lingua che rientri tra quelle dell'Ufficio (francese, inglese, italiano, tedesco, spagnolo) e che possa essere utilizzata sia come lingua procedimentale alternativa nei procedimenti di opposizione, decadenza e nullità, sia (se la lingua nella quale è stata depositata la domanda non rientra tra quelle dell'Ufficio) per comunicazioni scritte da parte dell'OHIM al richiedente⁷⁰⁷.

Con particolare riguardo al caso del CVPO è stato osservato⁷⁰⁸ che, nella fase giurisdizionale, un regime così generoso sotto il profilo della pluralità linguistica cede al principio dell'unicità della lingua processuale, che di regola è quella dell'attore. Ebbene,

⁷⁰² L. Querzola, *Il regolamento...*, op. cit., p. 489. Secondo l'A.

⁷⁰³ Art. 35, par. 2, Reg. proc. cit.. La scelta deve cadere su una delle lingue ufficiali dell'Unione, indicate al par. 1.

⁷⁰⁴ *Supra*, Cap. II, par. 4.5.

⁷⁰⁵ V. art. 34, Reg. (CE) n. 2100/94, cit..

⁷⁰⁶ *Supra*, Cap. II, par. 4.6.

⁷⁰⁷ V. art. 119, Reg. (CE) n. 207/2009, cit..

⁷⁰⁸ V. V. Scordamaglia, *La tutela...*, op. cit., p. 139.

la regola generale dell'unica lingua scelta dal ricorrente può risultare *coerente* in un contenzioso nel quale parte convenuta è spesso un'istituzione o un organismo sovranazionale, che si presume potersi difendere efficacemente in ognuna delle lingue ufficiali. Essa è, invece, foriera di complicazioni nel momento in cui la si applica a una controversia in cui i reali contraddittori del ricorrente sono gli intervenienti, i quali subiscono la scelta della controparte senza avere le stesse possibilità difensive dell'Ufficio convenuto. Anche sul punto emerge la dicotomia tra regole ordinarie e speciali sul piano di una efficace risposta alle caratteristiche sostanziali delle fattispecie considerate⁷⁰⁹.

Infatti, secondo la più elastica disciplina dettata dal Titolo IV del regolamento di procedura del Tribunale di primo grado la scelta del ricorrente diviene lingua processuale se egli era l'unico contraddittore di fronte alle commissioni di ricorso (c.d. procedimenti *ex partes*)⁷¹⁰ o se nessun'altra parte di detto procedimento vi si oppone entro il termine fissato dal cancelliere. Se le parti non raggiungono un accordo entro il termine o è fatta opposizione, la lingua processuale è quella della domanda di registrazione. Il sistema contiene poi una clausola di salvaguardia che garantisce a ciascuna delle parti del procedimento di fronte alle commissioni di ricorso interne la possibilità di denunciare difficoltà difensive legate all'uso della lingua della domanda di registrazione. In questo caso, sentite le altre parti, il presidente può indicare un'altra lingua ufficiale che consenta di ovviare a tali difficoltà. Si tratta di una previsione decisiva, assente nel procedimento ordinario, che mira ad assicurare l'integrità del diritto di difesa e la pienezza del contraddittorio attraverso l'efficacia espressiva (che offre solo una appropriata conoscenza della lingua).

Rimane fermo il principio dell'unicità della lingua processuale proprio del giudizio ordinario, in quanto, una volta assicurato a tutti il diritto di difesa, la mancata traduzione degli atti processuali nella lingua scelta a questo scopo è sanzionata con il ritiro della

709 Sul punto v. P. Biavati, *Diritto processuale dell'Unione...*, op. cit., p. 315, laddove l'A. chiarisce la finalità del regime speciale: “non si ha un processo a due parti, una delle quali è un'istituzione necessariamente plurilingue, ma, spesso, un processo a più parti, almeno due delle quali sono privati, legati all'uso di una precisa lingua nazionale e ai quali va quindi accordata l'indispensabile tutela sul piano dell'espressione”.

710 V. Cap. II, par. 4.6..

memoria o replica dagli atti del processo⁷¹¹. Anche il ricorso introduttivo è tradotto, se redatto in una lingua diversa (stavolta a cura del cancelliere).

5. Alla luce di quanto argomentato sopra possiamo concludere che i vantaggi legati all'estensione della protezione assicurata ai titoli europei di proprietà industriale e commerciale (operante su tutto il mercato interno), così come la decantata puntualità e sicurezza del regime nelle fasi del rilascio, della gestione e del controllo, non si accompagnano alla funzionalità dei relativi meccanismi di tutela giurisdizionale. Eppure, come da alcuni osservato⁷¹², quest'ultimo elemento dovrebbe rappresentare una condizione indispensabile di competitività rispetto ai sistemi di protezione nazionali, che rimangono liberi di definire i mezzi e le procedure giurisdizionali che ritengono più opportune⁷¹³. Le problematiche evidenziate rilevano non solo per le esternalità negative che producono sull'attrattività del sistema europeo, ma anche perché incidono sulla stessa capacità degli organi giurisdizionali di offrire una effettiva tutela con riguardo a un contenzioso (quello in materia di proprietà intellettuale) che rappresenta il 32% del carico pendente del Tribunale di primo grado⁷¹⁴.

Sotto il profilo strutturale l'*ipertrofia* del sistema di tutela è spesso ricondotta al fatto che la decisione dell'Ufficio è sottoposta al vaglio di troppe istanze⁷¹⁵; in particolare è

711 Critico è V. Scordamaglia, *La tutela...*, op. cit., pp. 139-140 che rileva l'assenza di una adeguata riflessione da parte degli autori dei regolamenti sull'inadeguatezza delle regole del contenzioso ordinario rispetto alle esigenze di un contenzioso tra privati.

712 V. Scordamaglia, *La tutela ...*, op. cit., p. 142.

713 Se consideriamo le statistiche pubblicate dall'OHIM (scaricabili in formato pdf all'indirizzo http://oami.europa.eu/ows/rw/resource/documents/OHIM/statistics/ctm_stats2010.pdf) con riferimento alle domande di marchio comunitario presentate nel 2010, notiamo che queste superano di diverse decine di migliaia le domande per i corrispondenti titoli nazionali presentate alle autorità degli Stati membri, ma non in termini tali da far presumere che i consociati europei abbiano operato una scelta decisa a favore del sistema sovranazionale. Si pensi, per esemplificare, che le domande presentate all'OHIM nel 2010 (pari a 98.127) corrispondono approssimativamente a quelle presentate all'Institut National de la Propriété Industrielle francese (pari a 96.013) e che l'omologo statunitense dell'OHIM ne ha ricevute 281.483.

714 V. P. Biavati, *Diritto processuale dell'Unione...*, op. cit., p. 312. Ad oggi l'unica concreta proposta finalizzata a smaltire l'eccessivo carico di lavoro gravante sul Tribunale di primo grado prevede di portare il numero dei giudici da 27 (art. 48, Statuto della Corte di Giustizia, cit.) a 39 [v. il Parere della Commissione sulle domande di modifica dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, presentate dalla Corte (COM/2011/0596 def.)].

715 V. H. Krämer, *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht...*, op. cit., pp. 252 e ss.. Secondo V. Scordamaglia (*La tutela giurisdizionale ...*, op. cit., p. 142) i ricorsi giurisdizionali costituiscono per l'utente del sistema le ultime due tappe di un meccanismo procedurale articolato su quattro istanze e per questo lo definisce ipertrofico.

oggetto di critiche la fase che coinvolge le commissioni di ricorso interne: per alcuni modificabile⁷¹⁶, per altri da eliminare totalmente⁷¹⁷. Per coloro che suggeriscono la modifica del meccanismo di ricorso, esse rappresentano un ulteriore momento di garanzia a favore dei consociati perché consentono un esame del fatto più completo e, inoltre, possono costituire un filtro efficace nell'approdo agli organi della giustizia europea per tutte quelle impugnative che hanno ad oggetto vizi eliminabili anche attraverso un semplice controllo interno. Sarebbe pertanto opportuno conservarle eliminando quegli elementi che attribuiscono al procedimento natura quasi-giurisdizionale, appesantendolo e facendone un'immagine sfocata del ricorso al Tribunale di primo grado. Secondo Scordamaglia⁷¹⁸ un utile modello in questo senso potrebbe essere il reclamo amministrativo che caratterizza la fase precontenziosa nelle controversie che coinvolgono l'Unione e i suoi funzionari⁷¹⁹. Il reclamo, il cui previo esperimento costituisce condizione di procedibilità del ricorso al Tribunale della funzione pubblica, è trattato da commissioni interne paritetiche secondo una procedura informale. Se il reclamo non è deciso nel termine di 4 mesi dal deposito esso si intende rigettato⁷²⁰. Una formula di questo tipo manterrebbe intatta la suddetta funzione di garanzia e offrirebbe un filtro adeguato per quei ricorsi giurisdizionali diretti all'impugnazione di vizi o irregolarità procedurali correggibili in fase precontenziosa⁷²¹. In base a questa ipotesi, il ridimensionamento in senso puramente amministrativistico del meccanismo di ricorso interno dovrebbe accompagnarsi al riconoscimento in capo al Tribunale di primo grado di una competenza di merito analoga a quella spettante alla commissione interna, con il controllo della Corte di giustizia sui punti di diritto.

Considerata l'attuale architettura del contenzioso sul pubblico impiego, affidato in

716 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale ...*, op. cit., p. 143.

717 H. Krämer, *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht...*, op. cit., pp. 256.

718 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale ...*, op. cit., p. 143.

719 Sui meccanismi di tutela amministrativa e giurisdizionale nel contesto in esame v. I. Castangia, *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione europea*, Padova, 2004, p. 43 e ss.. V. pure S. Van Raepenbush, *Le contentieux de la fonction publique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1992, pp. 565 e ss..

720 V. art. 90 Regolamento (C.E.E.) n. 31/1962 e (C.E.E.A.) n. 11/1962, relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in *Gazzetta Ufficiale* n. P 45 del 14/06/1962, p. 1385 (versione consolidata). V. pure il Regolamento di procedura del Tribunale della Funzione pubblica dell'Unione europea del 25 luglio 2007, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 225 del 29/08/2007, p. 1.

721 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale ...*, op. cit., p. 144.

primo grado al Tribunale della funzione pubblica⁷²² e in secondo grado al Tribunale, la posizione di coloro che vedono nell'istituzione di una nuova istanza specializzata la soluzione all'eccessiva complessità del sistema di tutela⁷²³ sembrerebbe potersi conciliare in concreto con quella che ritiene opportuna una modifica delle caratteristiche dei ricorsi interni; avremo quindi un tribunale specializzato che esaminerà con le garanzie del procedimento giurisdizionale la decisione dell'Ufficio, una volta concluso il procedimento amministrativo di ricorso più snello e informale⁷²⁴. La creazione di questo tribunale specializzato competente a conoscere in primo grado le controversie relative ai diritti di proprietà intellettuale potrebbe avvenire in base all'art. 257 TFUE⁷²⁵. Com'è

722 Decisione n. 2004/752/CE, Euratom del Consiglio, del 2 novembre 2004, che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 333 del 09/11/2004, p. 7.

723 V. P. Biavati, *Diritto processuale dell'Unione...*, op. cit., p. 312. V. anche L. Querzola, *Proprietà intellettuale...*, op. cit., pp. 797-798.

724 Invero, è ben probabile che l'istituzione della camera specializzata sarà accompagnata dall'eliminazione del meccanismo di ricorso interno, in quanto la prima sarebbe concepita esattamente come il risultato della giurisdizionalizzazione del secondo. È significativa in questo senso la dichiarazione del Lussemburgo allegata al Trattato di Nizza, che impegna il governo di detto Stato membro a non rivendicare la sede delle commissioni di ricorso dell'OHIM anche nell'ipotesi in cui esse dovessero divenire delle camere giurisdizionali. V. anche il Contributo complementare della Commissione per la conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali e concernente la riforma della giurisdizione europea [Bruxelles 1 marzo 2000 COM(2000) 109 definitivo], laddove, ai fini di un'immediata riduzione del carico di lavoro del Tribunale di primo grado, il gruppo di riflessione propone che quest'ultimo venga esonerato dal contenzioso sui marchi, precisando che tale soluzione implica che le sezioni di ricorso dell'Ufficio di Alicante vengano riunite nell'ambito di organo di natura giurisdizionale competente a conoscere, in prima istanza, dei ricorsi promossi contro le decisioni delle divisioni dell'Ufficio. In generale sulle modifiche introdotte dal Trattato di Nizza ci venga consentito di rinviare ad A Tizzano (a cura di), *Il Trattato di Nizza: con i testi coordinati dei trattati sull'Unione europea e sulla Comunità europea*, Milano, 2003. Vedi anche per il profilo qui considerato M. Borraccetti, *Il sistema giurisdizionale comunitario alla luce delle modifiche introdotte con il Trattato di Nizza*, in *Rivista di diritto agrario*, 2001, pp. 273 e ss..

725 Si tratta dell'art. 225 A, introdotto dal Trattato di Nizza, che prevede che Consiglio e Parlamento possono deliberare secondo la procedura ordinaria l'istituzione di tribunali specializzati affiancati al Tribunale incaricati conoscere in primo grado talune categorie di ricorsi in materie specifiche. Nota A. Adinolfi (*La Corte di Giustizia...*, op. cit., p. 48) che la nuova denominazione di *tribunali specializzati* appare più corretta, in quanto il termine *camere* poteva suggerire l'idea che si trattasse di sezioni specializzate del Tribunale di primo grado e non di veri e propri organi giurisdizionali con specifiche competenze. Sul punto v. R. Schiano (*Le "camere giurisdizionali" presso la Corte di Lussemburgo: alcune riflessioni alla luce dell'istituzione del Tribunale della funzione pubblica*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2005, pp. 719 e ss.), che rileva come il Trattato non specifichi quali sono i settori in questione né stabilisce alcun criterio per facilitarne l'individuazione. Egli, cionondimeno individua tre parametri che dovranno essere seguiti nella scelta delle materie: *i)* si deve trattare di materie sufficientemente settoriali da poter evitare ogni rischio di compromettere l'unità e la coerenza della giurisprudenza; *ii)* si deve poi trattare di materie che alleggeriscono effettivamente il carico di lavoro del Tribunale al quale le camere giurisdizionali sono affiancate; *iii)* si dovrebbe scegliere delle aree in cui il diritto comunitario è sufficientemente maturo, privilegiando quindi delle materie i cui principi generali sono già stati stabiliti dai giudici comunitari.

noto, la norma stabilisce che il regolamento è ammesso a prevedere l'impugnabilità delle decisioni dell'istituenda camera di fronte al Tribunale di primo grado anche per motivi di merito. Le decisioni del Tribunale, a loro volta, sarebbero eccezionalmente oggetto di riesame di fronte alla Corte di giustizia laddove sussistesse il rischio di compromettere l'unità o la coerenza del diritto dell'Unione.

Un maggiore margine di manovra per il legislatore europeo potrebbe essere offerto secondo alcuni dall'art. 262 TFUE⁷²⁶, che attribuisce al Consiglio la facoltà di adottare disposizioni intese ad attribuire alla Corte di giustizia, nella misura da esso stabilita, la competenza a pronunciarsi su controversie connesse con l'applicazione degli atti adottati in base ai Trattati che creino titoli europei di proprietà intellettuale. L'espressione “*nella misura da esso stabilita*” lascia intendere che la competenza eventualmente designata dal Consiglio potrebbe estendersi anche al merito⁷²⁷. Si consideri inoltre che il riferimento alla Corte di giustizia deve intendersi fatto all'istituzione globalmente considerata sicché tale competenza sarebbe attribuita al Tribunale di primo grado e al tribunale specializzato secondo lo schema visto sopra⁷²⁸. Per questa via si giunge a introdurre nel processo sulla proprietà intellettuale uno schema simile a quello conosciuto dai procedimenti civili ordinari di diversi Stati membri: al doppio grado di giudizio nel merito si accompagna un ulteriore controllo di legittimità sotto il profilo dello stretto diritto, inteso a garantire l'uniformità dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto dell'Unione.

Un'altra ipotesi formulata indipendentemente da questo sostrato normativo è l'istituzione di un Tribunale comunitario della proprietà immateriale, già prefigurata

⁷²⁶ V. L. Querzola, *Proprietà intellettuale...*, op. cit., p. 798. Secondo quanto disposto da quello che un tempo era l'art. 229 A TCE, in questo caso il Consiglio dovrebbe deliberare all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, e le norme così adottate entrerebbero in vigore solo se approvate dagli Stati membri secondo le proprie norme costituzionali.

⁷²⁷ Anche se poi nella Dichiarazione n. 17 relativa all'articolo 229 A del trattato che istituisce la Comunità europea adottata a Nizza il 26 febbraio 2001 si precisa che l'articolo 229 A lascia impregiudicata la scelta del quadro giurisdizionale eventualmente definito per la trattazione del contenzioso relativo all'applicazione degli atti adottati in base al trattato che istituisce la Comunità europea che creano titoli comunitari di proprietà industriale.

⁷²⁸ Come osserva A. Adinolfi (*La Corte di Giustizia...*, op. cit., p. 47) la scelta terminologica fatta dall'art. 13 TUE, che indica tra le istituzioni la “*Corte di giustizia dell'Unione Europea*” (nonostante poi questa si articoli anche in altri organi diversi dalla Corte di giustizia strettamente intesa), offre il vantaggio di non dovere definire a livello dei Trattati la ripartizione di funzioni fra questi organi.

dalla proposta di regolamento sul brevetto europeo⁷²⁹. Inizialmente, infatti, la proposta sul brevetto comunitario prevedeva l'istituzione del Tribunale comunitario della proprietà immateriale, tramite una modifica del Trattato CE⁷³⁰. Agli organi giudiziari centralizzati era stata riconosciuta una competenza esclusiva per le controversie inerenti la validità, l'utilizzazione, la contraffazione, la nullità (anche in via riconvenzionale) e l'estinzione del titolo. Il Tribunale della proprietà immateriale sarebbe stato composto di sezioni di primo e di secondo grado competenti a pronunciarsi su questioni di diritto e di fatto, adottando provvedimenti provvisori oppure stabilendo sanzioni o accogliendo domande di risarcimento dei danni. Le sentenze del Tribunale specializzato avrebbero avuto efficacia esecutiva e le autorità nazionali avrebbero dovuto accordare automaticamente una formula esecutiva ad una sentenza autentica. Per quanto riguarda, invece, l'esecuzione forzata delle sentenze essa sarebbe stata disciplinata tramite le norme procedurali dello Stato membro in cui l'esecuzione doveva aver luogo.

Nelle more dei lavori della conferenza intergovernativa che ha portato al Trattato di Nizza la prospettiva è mutata e il sistema giudiziario originariamente previsto dalla proposta di regolamento sul brevetto comunitario è stato radicalmente modificato nel solco tracciato dagli artt. 257 e 262 TFUE⁷³¹, confermando che la lettura delle possibilità offerte dal dittico normativo considerato era corretta. La competenza per le controversie relative al brevetto comunitario sono state attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione Europea⁷³². I ricorsi devono essere presentati in primo grado dinanzi all'*istituto* Tribunale del brevetto comunitario e le sentenze appellate (anche nel merito) di fronte al Tribunale di primo grado⁷³³. L'uniforme interpretazione e applicazione del regime è

729 Artt. 30 e ss., Proposta di regolamento del Consiglio del 5 luglio 2000, relativa al brevetto comunitario, in *Gazzetta Ufficiale* C 337E del 28/11/2000, p. 278. Per un commento puntuale sui vari articoli v. S. Bariatti, *Casi e materiali di diritto internazionale privato comunitario*, Milano, 2009, spec. pp. 758 e ss..

730 V. punto 2.4.5.3. della Proposta.

731 Sul punto si veda B. Locorotolo, *Il sistema giurisdizionale comunitario. Novità e prospettive tra il Trattato di Nizza e il Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2-2004, pp. 446 e ss.

732 V. Proposta di decisione del Consiglio del 23 dicembre 2003 che attribuisce alla Corte di giustizia la competenza a conoscere delle controversie in materia di brevetto comunitario [COM/2003/0827 def.].

733 V. Proposta di decisione del Consiglio del 23 dicembre 2003 che istituisce il Tribunale del brevetto comunitario e disciplina i ricorsi in appello dinanzi al Tribunale di primo grado [COM/2003/0828 def.].

garantita in ultima istanza dalla Corte di giustizia⁷³⁴.

Si auspica che la soluzione prospettata dalla Commissione venga adottata anche per il marchio comunitario e la privativa vegetale. Essa consentirebbe di alleggerire il carico di lavoro gravante sul Tribunale di primo grado e sulla Corte di giustizia, riducendo i tempi del processo, e ciò anche in virtù della preparazione specialistica del collegio giudicante e dell'attribuzione della competenza esclusiva in tema di validità e contraffazione (ciò che eviterebbe i problemi legati a fenomeni di connessione e litispendenza, già evidenziati). Andrebbe infine attentamente valutata l'opportunità di attribuire al tribunale specializzato così costituito anche la competenza a conoscere in via pregiudiziale dell'interpretazione e della validità delle norme europee in materia di proprietà industriale e commerciale⁷³⁵.

5.1. Continuando nella ricerca di possibili strade per migliorare la tutela giurisdizionale offerta dall'ordinamento dell'Unione nel contesto della proprietà intellettuale (laddove emerge chiara la necessità di un *aggiustamento* del sistema ordinario) ci si domanda se sia il caso di ridisegnare le regole processuali che informano il relativo contenzioso in maniera più netta di quanto non abbia fatto il Titolo IV del regolamento di procedura del Tribunale di primo grado. Difatti, l'intervento è stato certamente provvidenziale sotto il profilo del buon funzionamento della giustizia, ma esso non è andato oltre una semplice razionalizzazione delle norme esistenti⁷³⁶: invero,

⁷³⁴ Le proposte richiamate non hanno avuto seguito. Tuttavia dobbiamo rilevare, senza volersi soffermare troppo sul punto, che negli ultimi tre anni la Commissione Europea ha dedicato al dossier sul brevetto comunitario ogni sforzo per raggiungere l'obiettivo della creazione del c.d. *brevetto comunitario*, in discussione almeno dal 1975. Nel 2011 si è giunti all'istituzione di una cooperazione rafforzata tra 25 Stati membri per la creazione di una tutela brevettuale unitaria (v. Decisione 2011/167/UE del Consiglio, del 10 marzo 2011, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 76 del 22/03/2011, pp. 53–55) e a una proposta di Regolamento per un brevetto per l'Unione Europea che sollecita la creazione di un tribunale per i brevetti europei [v. Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, Bruxelles 13/04/2011 COM(2011) 215 def., spec. art. 10]. Nel 2009 il Consiglio ha chiesto alla Corte di giustizia di valutare la compatibilità coi Trattati della bozza di accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti. La Corte di giustizia ha statuito che il previsto accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti, attualmente denominato Tribunale dei brevetti europeo e comunitario, non è compatibile con le disposizioni del TUE e del TFUE (v. C.G.C.E., parere del 8 marzo 2011, n. 1/09, non pubblicato in Raccolta).

⁷³⁵ V. L. Querzola, *Proprietà intellettuale...*, op. cit., p. 803.

⁷³⁶ Così V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 140.

occorrerebbe una impostazione radicalmente nuova.

Abbiamo avuto modo di osservare che la configurazione del contenzioso comunitario in materia di validità degli atti è ispirata alla contrapposizione tra il privato e la pubblica autorità e mira a tutelare il primo contro l'azione illegittima delle istituzioni e organismi dell'Unione. Si tratta, peraltro, di un contenzioso nel quale le istituzioni e gli Stati membri si trovano spesso in una posizione processuale privilegiata, a discapito di quella deteriore delle persone fisiche e giuridiche⁷³⁷. Ebbene, questo approccio e la condizione di disparità tra le parti private e istituzionali che l'accompagna possono forse giustificarsi nei casi in cui la decisione contestata risulti da un rapporto diretto tra l'Ufficio e il ricorrente, ossia laddove l'Ufficio è stato chiamato a prendere una decisione sull'istanza presentata dal privato⁷³⁸. Viceversa, essi mal si conciliano con quelle fattispecie che prendono le mosse da una contrapposizione tra privati; e nella maggioranza dei procedimenti che coinvolgono l'OHIM e il CVPO (si pensi per esemplificare ai procedimenti di opposizione, a quelli di annullamento o di decadenza) il conflitto non sorge con l'autorità procedente ma è intersoggettivo e verte sull'esercizio o sull'esistenza di diritti soggettivi. In questi procedimenti *inter partes* l'Ufficio agisce in veste di terzo neutrale deputato alla corretta applicazione del regime del marchio comunitario o della privativa vegetale e nei limiti di un *thema disputandum* che è fissato dalle parti private. Tuttavia, nonostante queste precondizioni, il ricorso di fronte al Tribunale di primo grado deve essere presentato contro l'Ufficio procedente e non contro il privato contraddittore⁷³⁹.

737 La dottrina ha ripetutamente sottolineato quali siano i momenti in cui più evidente si fa questo diverso trattamento o questa disuguaglianza a livello processuale tra le parti; così, fra i più significativi possiamo indicare la disciplina del regime linguistico, dell'intervento, dell'accesso alle fonti di prova e della legittimazione ad impugnare (v. P. Biavati – F. Carpi, *Diritto processuale...*, op. cit., pp. 125 e ss.). Secondo P. Biavati (*Interessi e mercato nel processo comunitario*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 3-1999, p. 798) le istituzioni europee hanno un ruolo centrale e privilegiato nel sistema processuale comunitario in quanto sono incaricate del compito di proteggere e realizzare le condizioni di funzionalità del mercato interno.

738 Quei procedimenti che avevamo definito, prendendo a prestito le parole di Scordamaglia, procedimenti *ex parte*.

739 La Corte di giustizia Corte ha chiarito in maniera netta questo punto nella pronuncia resa sul caso *Vedial SA c. OHIM*, che afferma: “*anche se, ai sensi dell’art. 133, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, l’OHIM è parte convenuta nel procedimento dinanzi al Tribunale, il ricorso dinanzi a quest’ultimo ha l’obiettivo di dirimere una controversia che oppone chi richiede la registrazione al titolare di un marchio anteriore, come risulta dalle disposizioni successive del regolamento n. 40/94 e del regolamento di procedura del Tribunale*” (C.G.C.E., 12 ottobre 2004, causa n. C-106/03 P, *Vedial SA c. OHIM*, in *Racc.*, 2004, p. I-9573, punto 27). Sulla scorta di questo assunto concettuale, nel caso in

Si è visto che, nel tentativo di porre rimedio alle conseguenze che questa impostazione determina in capo a quella che era la controparte privata nel procedimento amministrativo, il regolamento di procedura del Tribunale è stato emendato con l'introduzione di una speciale disciplina dell'istituto dell'intervento. In particolare, la possibilità riconosciuta all'interveniente di proporre conclusioni e motivi autonomi rispetto a quelli delle parti principali consente al contenzioso di assumere in via di fatto il carattere intersoggettivo che gli è proprio. Questo si verifica soprattutto se il ricorso non mette in discussione la correttezza o legittimità dell'operato dell'Ufficio, il quale, costituendosi mantiene (almeno tendenzialmente) un atteggiamento di terzietà rispetto alle parti private in conflitto, in quanto non ha interessi particolari da difendere se non quello a una corretta applicazione delle regole europee. In questo caso, l'Ufficio viene a svolgere nella sostanza un ruolo simile a un perito d'ufficio o, fatte le dovute distinzioni, a quello di un avvocato generale⁷⁴⁰. Si ricorda, inoltre, che nel caso in cui l'Ufficio non si costituisca, la presenza di un interveniente (*i.e.* il vero avversario del ricorrente) impedisce l'applicazione delle regole contumaciali. Per conseguenza, tornando all'ipotesi di un ricorso che non investa la condotta dell'Ufficio, o comunque una questione che per la sua importanza richieda la presenza dell'agenzia, la mancata costituzione dell'Ufficio lascerebbe le parti private padrone del processo⁷⁴¹. Questi rilievi sono interessanti, ma alimentano o suggeriscono una prospettiva sbagliata: non è la natura o la fisionomia del conflitto sotteso ad informare le regole processuali, ma sono le regole processuali adattate che consentono al contenzioso di manifestare la sua vera natura. Per altro verso essi rafforzano l'idea che la scelta di fare dell'Ufficio l'avversario formale del ricorrente, per poi recuperare i reali controinteressati attraverso l'istituto dell'intervento, sia scorretta sul piano dogmatico e infelice su quello del risparmio delle forze e dei soldi dell'amministrazione sovranazionale, chiamata a costituirsi e *difendersi* anche quando non è in questione la correttezza della sua azione.

questione la Corte ha stabilito che “*non può essere riconosciuto all'OHIM il potere di modificare, con un eventuale accoglimento parziale dell'analisi presentata dalla ricorrente, o persino con l'assenso al suo ricorso, i termini della controversia dinanzi al Tribunale*” (punto 36).

740 V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 141.

741 Dalla giurisprudenza esaminata è emerso che gli Uffici si costituiscono ritualmente anche nei casi in cui il ricorso rappresenti lo sbocco giudiziale di un procedimento *inter partes*, come ad es. un procedimento di opposizione.

Al riguardo e più in generale, si è pertanto osservato che il modello del gravame a devoluzione assoluta, ove il giudice superiore esamina da capo la fattispecie senza la presenza processuale del *giudice* (leggi: dell'autorità terza e imparziale) che ha reso la decisione impugnata, sarebbe maggiormente rispondente alle esigenze di buon funzionamento della giustizia⁷⁴². L'idea è quella di dar vita nella materia considerata a un procedimento di tipo civilistico, senza la presenza di parti istituzionali, in cui i privati possono confrontarsi in maniera diretta. Così impostata, la soluzione trova eco o rimando nella prospettata istituzione di un tribunale specializzato in proprietà industriale e commerciale, chiamato ora a giudicare non più soltanto l'applicazione del regimi europei in tema di marchi e varietà vegetali da parte degli Uffici ma a verificare chi, fra due privati in lite, abbia ragione⁷⁴³, sempre allo scopo di assicurare il rispetto del diritto nell'applicazione e nell'interpretazione dei testi convenzionali e degli atti derivati.

Sulle condizioni di istituzione del tribunale specializzato ci siamo già soffermati. Resta, quindi, da capire se l'introduzione nel regolamento di procedura del Tribunale specializzato di regole informate ad un contenzioso di tipo civile sia concretamente possibile. È noto in proposito che, come il Tribunale di primo grado, anche i tribunali specializzati stabiliscono il proprio regolamento di concerto con la Corte di giustizia e con l'approvazione del Consiglio⁷⁴⁴, che delibera a maggioranza qualificata. Inoltre, le relative disposizioni sono allegate allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione Europea⁷⁴⁵, a sua volta allegato ai Trattati dell'Unione come Protocollo n. 3. Ora, per espressa previsione dello Statuto⁷⁴⁶, il procedimento di fronte al Tribunale si basa sulle stesse regole che informano il procedimento di fronte alla Corte (fatte salve le deroghe stabilite per il contenzioso in materia di proprietà intellettuale), e queste ultime sono soltanto *completate e precisate* dal regolamento di procedura interno. Detto rinvio alle

⁷⁴² V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., p. 140.

⁷⁴³ Sul punto v. L. Querzola, *Proprietà intellettuale...*, op. cit., p. 807. Non condividiamo sino in fondo l'ulteriore riflessione dell'A. che esclude nettamente che una simile competenza possa essere attribuiti alle giurisdizioni nazionali, in quanto così facendo si giungerebbe a soluzioni contrastanti e interpretazioni non uniformi. Se teniamo conto, per un verso, che le controversie in materia di contraffazione sono già affidate alle autorità nazionali con la garanzia offerta da una disciplina della connessione e litispendenza che impedisce la circolazione di giudicati contrastanti e, per altro, che è pur sempre utilizzabile il meccanismo del rinvio pregiudiziale, i pericoli paventati paiono poco consistenti.

⁷⁴⁴ Art. 257 TFUE, par. 5.

⁷⁴⁵ Art. 62-*quater*; Statuto della Corte di Giustizia, cit..

⁷⁴⁶ Art. 53, Statuto della Corte di Giustizia, cit..

norme procedurali stabilite dallo Statuto per la Corte di giustizia⁷⁴⁷ non parrebbe operare per i tribunali specializzati, che rimarrebbero così autonomi nella scelta delle regole processuali da applicare al contenzioso sottoposto alla loro competenza. Nel caso del Tribunale per la funzione pubblica si è tuttavia optato per una soluzione identica a quella adottata per il Tribunale di primo grado. Il regolamento interno dell'unico tribunale specializzato fino a questo momento istituito prevede che la procedura è regolata dalle norme sul procedimento di fronte alla Corte di giustizia (fatta eccezione per quelle che riguardano il rinvio pregiudiziale)⁷⁴⁸. La circostanza non è decisiva in quanto, considerato il tipo di contenzioso (che vede sistematicamente contrapposti agenti e istituzioni), non v'era necessità di discostarsi dalle regole procedurali ordinarie⁷⁴⁹; per conseguenza non possiamo escludere a priori l'eventualità di una procedura che, costruita sulla falsa riga dei contenziosi civili degli Stati membri, sia emancipata dal procedimento di fronte alla Corte di giustizia.

In proposito vanno fatte due osservazioni critiche. In primo luogo, l'introduzione di un regime linguistico specifico che tenga conto delle peculiarità del contenzioso potrebbe costituire un problema, giacché la questione potrebbe travalicare l'ambito di competenza dei regolamenti di procedura. Si pensi, come ha fatto qualcuno⁷⁵⁰, all'eventuale definizione di un principio di continuità linguistica tra la fase amministrativa e quella giurisdizionale nella materia del marchio comunitario, tale da portare una sostanziale limitazione delle lingue del procedimento. Ci si chiede se una simile deroga al regime linguistico dei procedimenti di fronte alla Corte di giustizia

747 Titolo III, artt.19-46, Statuto della Corte di Giustizia, cit..

748 V. F. Pocar – M. Tamburini, *Norme fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2010, pp. 107 e ss.. Per un commento v. R. Schiano, *Le "camere giurisdizionali"...*, op. cit., pp. 721 e ss.. Anch'egli osserva che *“Un altro settore in cui si potrebbe immaginare l'istituzione di camere giurisdizionali è quello del contenzioso relativo al marchio comunitario, attraverso la trasformazione delle Commissioni di ricorso dell'OHIM in una camera giurisdizionale”*.

749 A ben vedere, il regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica contiene una novità interessante che potrebbe rivelarsi utile anche nel contesto di un contenzioso privatistico in materia di proprietà industriale e commerciale. L'art. 7, par. 4, prevede che in qualsiasi fase del procedimento il Tribunale può esaminare la possibilità di una composizione amichevole della controversia e adoperarsi per agevolare tale soluzione.

750 L. Querzola, *Proprietà intellettuale...*, op. cit., p. 781. Secondo l'A., posto che le parti private dinanzi al giudice europeo saranno probabilmente le stesse che si sono fronteggiate nella fase amministrativa, possiamo supporre che esse abbiano già operato una precisa scelta sotto il profilo linguistico. Si ricorda infatti che di fronte all'OHIM l'istante è tenuto ad indicare una seconda lingua procedimentale tra quelle previste dal regolamento di base (francese, italiano, tedesco, inglese e spagnolo).

possa operare al riparo dell'art. 7 del Reg. (CE) n. 1/58⁷⁵¹. Il regolamento di procedura del Tribunale per la funzione pubblica non è d'aiuto in quanto rimanda al regime linguistico del Tribunale di primo grado (che a sua volta ricalca quello della Corte di giustizia, fatta eccezione per le disposizioni sul contenzioso in tema di proprietà intellettuale), lasciando così invariata la regola secondo la quale la lingua processuale è scelta dal ricorrente (o nel caso specifico dal funzionario) tra quelle ufficiali⁷⁵². Anche l'articolato e specifico regime stabilito per le controversie in materia di proprietà intellettuale non pare significativo, poiché segue pur sempre il principio dell'unica lingua processuale scelta tra quelle ufficiali. Con tutta probabilità, nel caso ipotizzato prima, una semplice modifica dei regolamenti di procedura della Corte e del Tribunale non sarebbe sufficiente, ma occorrerebbe che il Consiglio emendasse lo stesso Reg. (CE) n. 1/58 secondo le modalità indicate dall'art. 64, par. 1, dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione.

In secondo luogo, considerata la lettera dell'art. 257 TFUE, par. 5, che fa riferimento alla *Corte di giustizia* e non alla *Corte di Giustizia dell'Unione Europea* complessivamente intesa, sembrerebbe che il Tribunale di primo grado sia escluso dalla procedura che porta all'approvazione dei regolamenti di procedura dei tribunali specializzati⁷⁵³. Si tratta di una norma che appare non del tutto coerente con la circostanza che, sotto il profilo dell'architettura istituzionale, i tribunali specializzati sono chiamati ad *affiancare* il Tribunale di primo grado (come esso, un tempo, *affiancava* la Corte di giustizia). Essa è infine inopportuna perché il Tribunale di primo grado dovrà comunque modificare il proprio regolamento di procedura per tener conto

751 In base all'art. 7 del Reg. (CE) n. 1/58, cit., il regime linguistico della procedura della Corte di Giustizia è determinato nel Regolamento di procedura della medesima. Vedi pure l'art. 64 dello Statuto della Corte di Giustizia.

752 Art. 7, Reg. proc., cit.. Vedi pure i titoli VI e V, dei regolamenti di procedura rispettivamente di Corte di giustizia e Tribunale di primo grado.

753 In senso contrario R. Schiano, *Le "camere giurisdizionali"*..., op. cit., p. 722. Secondo l'A. è lecito pensare che il riferimento debba essere fatto all'istituzione giurisdizionale comprendente la Corte ed il Tribunale. Tuttavia egli stesso rileva che il progetto di Costituzione faceva chiarezza su questo aspetto, poiché prevedeva all'art. III-264 che il regolamento di procedura dei tribunali specializzati fosse adottato di concerto con la Corte di giustizia che, nella terminologia della Costituzione indicava l'istituzione giurisdizionale nel suo complesso. Tuttavia, il testo finale della Costituzione non ha recepito questa novità. La situazione con Lisbona non è mutata in quanto, come detto, l'art. 257 TFUE, par. 5, fa riferimento alla *Corte di giustizia* e non alla *Corte di Giustizia dell'Unione Europea*: solo quest'ultima espressione designa l'istituzione nel suo complesso (v. artt. 13 e 19 TUE).

dell'istituzione delle camere giurisdizionali⁷⁵⁴.

Quest'ultimo aspetto ci offre lo spunto per un'ulteriore osservazione. Lo spessore (più che la portata) delle innovazioni prospettate potrebbe accrescere in molti commentatori il timore di una frammentazione del procedimento giurisdizionale europeo a scapito di quel tratto di unitarietà che lo contraddistingue⁷⁵⁵. Tuttavia, una volta che si mettono in luce le conseguenze negative che la logica dell'applicazione di un identico schema processuale a fattispecie differenti comporta sul piano dell'effettività della tutela e del buon funzionamento della giustizia nello specifico contesto considerato, si tratta di scegliere il male minore. Inoltre è stato evidenziato che l'unitarietà e coerenza del procedimento giurisdizionale sovranazionale sarebbe comunque garantita dall'utilizzo, quali basi legali per l'intervento normativo ipotizzato, degli artt. 257 e 281 TFUE, in quanto garantiscono un effettivo coinvolgimento della Corte di giustizia nel processo legislativo⁷⁵⁶.

6. Possiamo affermare con certezza che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha determinato un miglioramento dell'ordinamento europeo sotto il profilo della tutela degli amministrati contro l'azione dei pubblici poteri. È sufficiente riflettere sul fatto che, ora, l'Unione Europea è dotata di un proprio *catalogo* vincolante dei fondamentali diritti civili, politici, sociali ed economici. A ciò si aggiunga che il controllo giurisdizionale (diretto o in via pregiudiziale) sulla legittimità dell'azione delle istituzioni è attualmente esteso a tutti gli organi e gli organismi dell'Unione Europea. Invero si tratta di modifiche che per certi versi hanno codificato soluzioni già acquisite o intrapreso strade già percorse dai giudici del Kirchberg, ma la loro valenza trascende la categoria dell'innovatività. Soprattutto per quanto riguarda gli emendamenti agli artt. 263, 265, 267 e 277 TFUE e le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione in tema di buona amministrazione, il loro valore va misurato sul piano della chiarezza e delle certezze del diritto. Questa conclusione è valida anche per i casi in cui il legislatore europeo ha deciso di introdurre nei regolamenti di base delle agenzie di

⁷⁵⁴ D. Simon e A. Rigaux, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, in V. Constantinesco - Y. Gautier - D. Simon (a cura di), *Le traité de Nice - premières analyses*, Strasburgo, 2001, p. 134 e ss..

⁷⁵⁵ Così L. Querzola, *Proprietà intellettuale...*, op. cit., p. 808.

⁷⁵⁶ H. Krämer, *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht...*, op. cit., p. 260.

regolazione un preciso riferimento alla possibilità di adire gli organi giurisdizionali dell'Unione per far constatare l'illegittimità di un loro atto o di una loro omissione; così come un adeguato sistema di garanzie procedurali a favore delle parti del procedimento amministrativo.

Per quanto in particolare riguarda la tutela giurisdizionale, nonostante ci si sia affannati nel tentativo di dimostrare che la facoltà di ricorrere alla Corte di giustizia era da considerarsi garantita per esigenze legate alla completezza e *tenuta* del sistema di protezione, la circostanza che in alcuni casi si sia optato per il silenzio e in altri per l'espreso rinvio alle norme pertinenti dei Trattati, a prescindere da valutazioni circa il potere dell'agenzia di adottare o meno atti vincolanti per i terzi, ha generato incertezze. In sé considerato, il fatto stesso che per le agenzie dotate di poteri di accertamento costitutivo il legislatore avesse preferito disporre *expressis verbis* l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte di giustizia, lasciava intendere che *neppure la madre era certa del figlio*. Queste incertezze, giova sottolinearlo, sono state senz'altro stigmatizzate da una dottrina particolarmente sensibile, ma hanno altresì avuto riscontro nelle controversie promosse di fronte alla Corte di giustizia e al Tribunale⁷⁵⁷.

Peraltro, possiamo supporre che, a livello politico, il problema di un *vulnus* nel sistema di protezione giurisdizionale comunitario, prima, ed europeo, poi, nel contesto considerato non sia stato avvertito sempre con la medesima urgenza e intensità. In primo luogo perché le agenzie in grado di adottare per statuto atti vincolanti nei confronti dei terzi sono state istituite solo a partire dagli anni '90; prima di quel momento solo i commentatori più attenti⁷⁵⁸ avevano posto e affrontato la questione. Secondariamente in quanto gli emendamenti introdotti dal Trattato di Lisbona erano stati preconizzati già durante i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa, nel 2003. Pertanto è probabile che, considerata l'eventualità di risolvere il problema al livello dei Trattati, l'idea di intervenire sui singoli regolamenti delle *istituende* agenzie sia parsa superflua. Un'ipotesi credibile se si tiene conto che quasi nessuno, tra i regolamenti di base delle agenzie di terza generazione con compiti consultivi e/o di

⁷⁵⁷ Emblematico in tal senso è il rapporto (preso in esame nel par. 1) tra la sentenza resa dal Tribunale di primo grado nel caso *Solgema*, cit., e l'ordinanza resa dallo stesso Tribunale nel precedente caso *Keeling*, cit..

⁷⁵⁸ Tra questi R. H. Lauwaars, *Auxiliary organs*, op. cit., pp. 379-380.

analisi e raccolta dati, richiama le disposizioni convenzionali sul ricorso per annullamento o in carenza.

Tutto quanto ciò premesso, a parte un netto miglioramento in termini di chiarezza, la sottoposizione delle agenzie di regolazione al controllo degli organi giurisdizionali europei suscita tutt'oggi perplessità e insoddisfazione, non più sotto il profilo dell'*an* della tutela ma sotto quello della efficacia dei meccanismi di ricorso predisposti a favore di persone fisiche e giuridiche. Massimamente rappresentativa in proposito è la condizione del contenzioso in materia di proprietà commerciale e industriale che costituisce una fetta importante del carico pendente del Tribunale. Abbiamo avuto modo di vedere che i punti critici della speciale disciplina introdotta per detto contenzioso sono legati, per un verso, alle discrepanze esistenti tra le norme regolamentari e quelle convenzionali sul ricorso per annullamento; per altro, a precise scelte di carattere tecnico; e per altro ancora, ad una impostazione generale. In tutti i casi si tratta di criticità risalenti, evidenziate da subito dalla dottrina⁷⁵⁹. Eppure, a discapito dei numeri del contenzioso europeo in questa materia, nel corso di quasi vent'anni non si è ritenuto opportuno intervenire per eliminare incongruenze e debolezze del sistema. È lecito domandarsi quali siano le ragioni di questa resistenza. Possiamo ipotizzare che esse siano legate in parte alla paura di dare avvio a una proliferazione di tribunali specializzati, man mano che l'integrazione settoriale degli ordinamenti civili degli Stati membri si fa più intensa, e in parte al timore di una eccessiva frammentazione dei procedimenti giurisdizionali nel tentativo di inseguire un modello sempre più funzionale alle caratteristiche sostanziali delle fattispecie⁷⁶⁰. Rimane il fatto che alcuni aggiustamenti alle regole speciali che informano il contenzioso sulla proprietà intellettuale sarebbero realizzabili attraverso una banale modifica del regolamento di procedura del Tribunale con una immediata positiva ricaduta sulla posizione processuale dei privati. A titolo esemplificativo si pensi all'emendamento della previsione regolamentare in forza della quale le conclusioni o i motivi formulati nel controricorso

⁷⁵⁹ V. V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale...*, op. cit., *passim*.

⁷⁶⁰ Del resto, contro l'eccessiva frammentazione del processo civile si è mosso pure il nostro legislatore che ha ridotto i 33 riti civili ante-riforma a soli tre archetipi procedurali, v. il Decreto Legislativo 1 settembre 2011, n. 150, dettante disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 220 del 21/09/2011.

dell'interveniente divengono privi di oggetto in caso di rinuncia agli atti da parte del ricorrente. L'omissione di simili interventi ci sembra difficilmente giustificabile.

Ciò detto, possiamo affermare in conclusione che il pericolo dello sviluppo di un braccio indipendente dell'amministrazione europea svincolato dal controllo degli organi giurisdizionali è stato fugato. L'assoggettamento degli atti e delle omissioni delle agenzie di regolazione al ricorso per annullamento e in carenza a livello dei Trattati fondativi contribuisce a delineare ed arricchire quello statuto giuridico che la Commissione avrebbe voluto definire in un unico testo regolamentare. Esso si sta manifestando invece a scapito di un disegno coerente, in maniera progressiva e pragmatica, sulla scorta di esigenze contingenti che non sono sempre facili da individuare. Esso, infine, trova i propri contorni definiti in fonti di rango diverso (*i.e.* Trattati, principi generali, regolamenti e giurisprudenza) e ciò ne rende più difficile l'esatta determinazione. La creazione e l'ulteriore sviluppo delle agenzie di regolazione rappresenta uno dei più significativi sviluppi istituzionali che hanno interessato l'Unione Europea nell'ultimo decennio del secolo scorso e un simile fenomeno avrebbe meritato e merita (è un auspicio per il futuro) una maggiore attenzione tanto sotto il profilo della tecnica legislativa quanto sotto quello delle dinamiche di interazione con l'architettura istituzionale europea.

BIBLIOGRAFIA

- A. Adinolfi, *La Corte di giustizia dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1-2010, p. 45.
- M. C. Alberton *L'incidenza delle reti e delle agenzie ambientali nella politica e nella legislazione ambientale comunitaria e nazionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3/4-2009, p. 435.
- S. Andoura – P. Timmerman, *Governance of the EU: The Reform Debate on European Agencies Reignited*, in *EPIN Working Paper*, 19-2008.
- J. B. Auby, *Physionomie du contentieux administratif européen*, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, in *EUI Working Paper LAW*, 2005-10, p. 15.
- L. Azoulay, *Extension et élévation du champ du droit administratif européen*, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, in *EUI Working Paper LAW*, 2005-10, p. 43.
- ID., *The Court of Justice and The Administrative Governance*, in *European Law Journal*, 2001, p. 432.
- R. Baratta, *La dichiarazione relativa agli accordi interistituzionali allegata all'Atto finale del Trattato di Nizza*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2001, pp. 744.
- A. Barbera, *La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2-2003, p. 13.
- D. Barbieri, *Europeanization of National Administrations: an Assessment of the Italian Antitrust Authority and Environment Agency Cases*, in *ARENA Working Papers*, 21-2004.
- M. Barbuto, *Il ritardo di dieci anni lascia l'Italia in fuorigioco nella corte europea sulla proprietà intellettuale; Rito e collegialità, i nodi ancora da sciogliere*, in *Guida al diritto*, 30-2003, p. 18.
- S. Bariatti, *Casi e materiali di diritto internazionale privato comunitario*, Milano, 2009.
- R. Barents, *The internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community legislation*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 85.
- S. Bartoli – B. Conforti – G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova 2001
- M. C. Baruffi, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, Milano, 2001.
- Z. Baziadoly, *Les refus de la décharge par le Parlement européen*, in *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, 1992, p. 58.
- F. Benussi, *Il marchio comunitario*, Milano, 1996.
- G. A. Bermann, *Tacking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States*, in *Columbia Law Review*, 2-1994, p. 330.
- F. Bestagno, *Il controllo comunitario degli aiuti di Stato nel recente regolamento di procedura*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1999, p. 339.
- ID., *Art. 88*, in (a cura di F. Pocar), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione*

europa, Padova, 2001, p. 465.

P. Biavati- F. Carpi, *Diritto processuale comunitario*, Milano 2000.

P. Biavati, *Diritto processuale dell'Unione europea*, Milano 2009.

ID., *Processo comunitario e formazione di un processo comune europeo*, in *Riv. Dir. Proc.*, 1994, p. 770.

ID., *Interessi e mercato nel processo comunitario*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 3-1999, p. 798.

E. Biernat, *The Locus Standi of Private Applicants under article 230 (4) EC and the Principle of Judicial Protection in the European Community*, in *Jean Monnet Working Paper*, 12-2003.

R. Bifulco – M. Cartabia – A. Celotto, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001.

F. Bignami, *Three generation of participation rights before the European Commission*, in *Law & Contemporary Problems*, 1-2004, p. 61.

ID., *Foreword*, in *Law & Contemporary Problems*, 1-2004, p. 1.

G. Bonelli, *Sezioni specializzate di diritto industriale: speranze o illusioni?*, in *Dir. Industriale*, 2004, p. 105.

G. Bonnor, *The European Ombudsman: a Novel Source of Soft Law in the European Union*, in *European Law Review* 2000, p. 38.

M. Borraccetti, *Il sistema giurisdizionale comunitario alla luce delle modifiche introdotte con il Trattato di Nizza*, in *Rivista di diritto agrario*, 2001, p. 273.

S. Borrás – C. Koutalakis – F. Wendler, *European agencies and imput legitimacy: EFSA, EmeA and EPO in the post-delegation phase*, in *Journal of European Integration*, 5-2007, p. 583.

K. Bradley, *The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere?*, in *European Law Journal* 1997, p. 230.

ID., *Comitology and the Law: Through a Glass Darkly*, *Common Market Law Review* 2-1992, p. 693.

S. Breyer – C. Sunstein – R. Stewart, *Administrative Law and Regulatory Policy: Problems, Text and Cases*, 2002.

M. Broberg, *Access to Documents : A General Principle of Community Law*, in *European Law Review* 2002, p. 194.

M. Busuioc, *Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies*, in *European Law Journal*, 5-2009, p. 599.

S. Cadeddu, *The proceedings of the european ombudsman*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 162.

R. Caranta – M. Andenas – D. Fairgrieve, *Independent Administrative Authorities*, Londra 2004.

S. M. Carbone, *Il nuovo spazio giudiziario europeo: dalla Convenzione di Bruxelles al Regolamento CE 44/2001*, Torino, 2002.

A. Cassatella, *Procedimenti amministrativi europei: il caso del marchio comunitario*, in *Rivista*

Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2008, p. 835.

S. Cassese, *Il diritto amministrativo europeo presenta caratteri originali?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1-2003, p. 35

ID., *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10-1996, p. 920.

ID., *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, p. 3.

ID., *European Administrative Proceedings*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 22.

I. Castangia, *Libertà di espressione e dovere di lealtà dei funzionari dell'Unione europea*, Padova, 2004.

E. Cavasino, *Un caso di annullamento di atti comunitari per incompetenza. Stretta applicazione del principio delle competenze enumerate e primazia del principio di tutela della salute*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2-2004, p. 641.

E. Chiti, *Le agenzie europee. Unità di decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova 2002.

ID., *Organizzazione europea ed organizzazione globale: elementi per una comparazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2-2009, p. 359.

ID., *The emergence of a Community administration: the case of European agencies*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 309.

ID., *The Relationship between National Administrative Law and European Administrative Law in Administrative Procedures*, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, in *EUI Working Paper LAW*, 2005-10, p. 7.

ID., *Agenzie Europee*, in (diretto da Cassese S.) *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006.

ID., *Decentralised Integration as a New Model of Joint Exercise of Community Functions: A Legal Analysis of European Agencies*, in *European Public Law Review*, 2003, p. 1267.

ID., *Decentralisation and Integration into the Community Administrations: A New Perspective on European Agencies*, in *European Law Journal*, 4-2004, p. 402.

ID., *Administrative proceedings involving European agencies*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 219.

ID., *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1-2010, p. 57.

E. Chiti – C. Franchini, *L'integrazione Amministrativa Europea*, Padova, 2003.

M. P. Chiti, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in *Quaderni del Consiglio di Stato, Attività amministrativa e tutela degli interessati. L'influenza del diritto comunitario*, 55, 1997.

ID., *Forms of european administrative action*, *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 37.

ID., *I signori del diritto comunitario: la Corte di Giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo*, in

R.T.D.P., 2-1991, p. 796.

ID., *The EC Notion of Public Administration: the Case of the Bodies Governed by Public Law*, in *European Public Law*, 4-2002, p. 473.

M. P. Chiti – G. Greco (Eds.), *Trattato di Diritto Amministrativo Europeo*, Milano, 2007.

F. Comte, *Agences européennes relance d'une réflexion interinstitutionnelle européenne*, in *Revue de Droit de l'Union Européenne*, 3-2008, p. 461.

G. Cohen Jonathan, *La Convention européenne de droits de l'homme*, Parigi 1989.

M. Condinanzi, *Il tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, 1996.

J.F. Couzinet (coord.), *Les Agences de l'Union européenne. Recherche sur les organismes communautaires décentralisés*, Toulouse, 2002.

P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford, 2006.

ID., *Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives*, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, in *EUI Working Paper LAW*, 2005-10, p. 25.

ID., *The Constitutionalization of Community Administration*, in *Jean Monnet Working Paper*, 3-03.

ID., *A new framework for EU administration: the financial regulation 2002*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 107.

ID., *Legality, Standing and Substantial Review in Community Law*, in *Oxford Journal of Legal Studies* 1994, p. 507.

P. Craig – G. De Búrca (Eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999.

D. M., Curtin, *Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, in *European Law Journal*, 4-2007, p. 523.

ID., *Citizens' Fundamental Right of Access to EU Information: An Evolving Digital Passepartout?*, in *Common Market Law Review* 2000, p. 7.

ID., *'Civil Society' and the European Union: Opening Spaces for Deliberative Democracy?*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. VII, Libro I, 1999, p. 185.

D. Curtin – R. A. Wessel (eds.), *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance*, Antwerp – Oxford – Newyork, 2005.

L. Daniele, *Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale – ordinamento – tutela giurisdizionale – competenze*, Milano, 2008.

ID., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, p. 655.

I. Davies, *EU trade marks: The right to appeal*, in *Managing Intellectual Property*, London, 2002, p. 126.

F. De Benedetti, *Commento al regolamento 40/94*, in *Diritto Industriale*, 1994, p. 362.

S. De la Sierra, *The Constitutional Bases of European Administrative Law*, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, in *EUI Working Paper LAW*, 2005-10, p. 29.

R. Dehousse, *Regolazione attraverso le reti nella comunità europea: il ruolo delle agenzie europee*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-1997, p. 629.√

ID., *Regulation by networks in the European Community: the role of European Agencies*, in *Journal of European Public Policy*, 1997, p. 246.

ID., *Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community*, in *Journal of Common Market Studies*, 4-1992, p. 383.

ID., *Misfits: Eu law and the transformation of european governance*, in *Jean Monnet Working Paper*, 2-2002.

ID., *Comparing National and EC Law: The Problem of the Level of Analysis*, in *American Journal of Comparative Law*, 1994, p. 761.

G. Della Cananea, *The european administrative mixed proceedings*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 198.

ID., *L'organizzazione amministrativa della Comunità europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, II-1993, p. 1105.

ID., (Ed.), *Regulatory agencies in Europe*, Parigi, 2005.

G. Della Cananea – M. Gnes, *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea: un'indagine : atti del Convegno di studio, Urbino, 14 marzo 2003*, Torino 2004.

D. De Pretis, *La tutela giurisdizionale amministrativa in Europa fra integrazione e diversità*, in *Rivista Italiana di Diritto Processuale Civile*, 1-2005, p. 1.

ID., *La tutela giurisdizionale amministrativa e i principi del processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, p. 683.

M. De Salvia, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli 2001.

G. Donà, *Il ricorso di annullamento e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3-2010, p. 567.

U. Draetta, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2009.

O. Due, *Le respect des droits de la défense dans le droit administratif communautaire*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1987, p. 383.

A. Dulmet, *Recevabilité. La recevabilité des recours en annulation appliquée aux autorisations de mise sur le marché de médicaments*, in *Europe*, 2004, n. 31 p. 9.

M. Egeberg and J. Trondal, *National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or networked?*, in *ARENA Working Papers*, 2007-17.

M. Everson, *European Agencies: an uncertain future*, in (Hoffmann & Turk eds.) *Legal Challenges in EU Administrative Law: towards an integrated administration*, Cheltenham, 2009.

ID., *Independent agencies*, in (Gerd Winter ed.) *Sources and categories of European Union Law: a comparative and reform perspective*, Baden-Baden, 1996, p. 601.

M. Everson – G. Majone – L. Metcalfe – A. Schout, *The role of specialised agencies in decentralising*

EU governance, Rapporto presentato alla Commissione Europea nel 2000.

S. Fabbrini, *L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sopranazionale*, Roma-Bari, 2002.

L. Fabiano, *Art. 95 e agenzie comunitarie: una nuova pronuncia della Corte di Giustizia*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3-2006, p. 1219.

ID., "Ignorantia linguae non excusat", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1-2004, p. 417.

J. A. Faína – A. García-Lorenzo – J. López-Rodríguez, *European integration from the agency theory perspective*, in *European Journal of Law and Economics*, 2006, p. 5.

G. Falcon, *La tutela giurisdizionale*, in M. P. Chiti - G. Greco - G. F. Cartei - D. U. Galetta (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007, p. 697.

L. Ferrari Bravo – A. Rizzo, *Codice dell'Unione europea*, Milano 2008.

L. Ferrari Bravo – F. Di Majo – A. Rizzo, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, commentata con la giurisprudenza della Corte di giustizia CE e della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Milano 2001.

G. F. Ferrari, *Il diritto farmaceutico crocevia della giurisprudenza europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004 p. 389.

G. Fiengo, *Brevi riflessioni in tema di natura giuridica ed efficacia degli accordi interistituzionali alla luce del Trattato di Nizza*, in *Diritto pubblico, comparato ed europeo*, 2002, pp. 13.

C. Fioravanti, *Il diritto comunitario della pesca*, Padova, 2007.

R. Fischer, *European governance still technocratic? New modes of governance for food safety regulation in the European Union*, in *European Integration online Papers (EIoP)* 6-2008.

C. Focarelli, *Equo processo e Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001.

E. Fontana, *Il ricorso di annullamento dei privati nel Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4-2010, p. 53.

C. Franchini, *European principles governing national administrative proceedings*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 183.

ID., *Amministrazione Italiana e Amministrazione Comunitaria. La Coamministrazione Nei Settori di Interesse Comunitario*, Padova, 1993.

ID., *Nuovi modelli di azione comunitaria e tutela degli interessati*, in *Diritto Amministrativo*, 1-2000, p. 81.

ID., *La Commissione delle Comunità Europee e le amministrazioni nazionali: dalla ausiliarietà alla coamministrazione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2-1993, p. 669.

ID., *Le relazioni tra le agenzie europee e le autorità amministrative nazionali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2-1997, p. 15.

M. Frigo, *Politica comunitaria dei trasporti, sicurezza e attuazione dello "spazio ferroviario*

européo”, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2007, p. 203.

D. U. Galletta, *The Obligation for National Administrative Bodies to Review their Final Administrative Decisions*, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, EUI Working Paper LAW, 2005-10, p. 11.

ID., *Autotutela decisoria e diritto comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-2005, p. 35.

J. S. Gardner, *The European Agency for the Evaluation of Medicines and European Regulation of Pharmaceuticals*, in *European Law Journal*, 1-1996, p. 48.

A. George - P. Machado - J. Ziller, *Law and Public Management: Network Management. Part I*, *European University Institute Working Paper Law*, 12-2001.

ID., *Law and Public Management: Network Management. Part II*, *European University Institute Working Paper Law*, 13-2001.

D. Geradin, *The development of european regulatory agencies: what the EU should learn from the American experience*, in *Columbia Journal of European Law*, Winter 2004, p. 1.¹

D. Geradin – Petit N., *The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform*, in *Jean Monnet Working Paper*, 01-2004.

D. Gerardin, - R. Muñoz – N. Petit (Eds.), *Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*, Cheltenham -Northampton, 2005.

F. Gioia, *Alicante and the harmonization of intellectual property law in Europe*, in *Common Market Law Review*, 4-2004, p. 975.

L. Goffin, *La jurisprudence de la Cour de justice sur les droits de la défense*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1980, p. 127.

G. Grasso, *Bruxelles chiama, Dublino, Salonicco, Alicante ...rispondono? Alcune riflessioni sui "poteri indipendenti" dell'Unione Europea*, in *Rivista di Diritto Comparato ed Europeo*, 2-2000, p. 1117.

L. Grard, *Sécurité et transport dans l'Union européenne le recours aux agences de régulation*, in *Europe*, 2003, p. 4.

G. Greco, *Le agenzie comunitarie: aspetti procedurali e giurisdizionali della tutela degli interessati*, in *Rivista Italiana di Diritto Processuale Civile*, 1-1997, p. 27.

N. Greco, *Consistenza, articolazione ed ambiguità della "regolazione"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 3/4-2004, p. 7.

S. Griller – A. Orator, *Everything under control? The "way forward" for European agencies in the footsteps of the Meroni doctrine*, in *European Law Review*, 1-2010, p. 15.

V. J. Gundel, *Der Rechtsschutz gegen Handlungen der EG-Agenturen-endlich geklärt? Zugleich Anmerkung zu EuG, Urteil v. Solgema/Europäische Agentur für den Wiederaufbau (EAR)*, in *Europarecht*, 2009, p. 338.

B.G. Hanson - M. Blainey, *REACH: A Step Change in the Management of Chemicals*, in *Review of*

European Community & International Environmental Law, 3-2006, p. 270.

C. Harlow, *Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot*, in *Jean Monnet Chair Papers* 1995.

C. Harlow - R. Rawlings, *National administrative procedures in a european perspective: pathways to a slow convergence*, in *Italian Journal of Public Law*, 2-2010, p. 215.

T. C. Hartley, *The foundation of european community law*, Oxford, 2003.

J. Hernández, *El nuevo Sistema de Control Interno para Europa: la problemática de las Agencias Europeas*, in *Auditoría Pública*, 33-2004, p. 57.

B. Hess – T. Pfeiffer – P. Schlosser, *The Brussels I-regulation (EC) no 44/2001: the Heidelberg report on the application of regulation Brussels I in 25 member states*, Monaco, 2008.

H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, in *European Law Journal*, 4-2009, p. 482.

E. Howard, *The European Agency for Fundamental Rights*, in *European Human Rights Law Review*, 2006, p. 455.

W. Hummer, *From 'Interinstitutional Agreements' to 'Interinstitutional Agencies/Offices'?* in *European Law Journal*, 1-2007, p. 47.

A. J. G. Ibáñez, *The "standard" administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC treaty articles 226 and 228*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 136.

C. Joerges – R. Dehousse (Eds.), *Good Governance in Europe Integrated Market*, Oxford, 2002.

C. Joerges - A. Neyer, *From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology* in *European Law Journal*, 3-1997, p. 273.

C. Joerges – H. Schepel – E. Vos, *The law's problems with the involvement of non-governmental actors in Europe's legislative process: the case of standardisation under the "New approach"*, in *E.U.I. Working Paper LAW*, 99-9.

C. Joerges - K.H. Ladeur - E. Vos (eds.), *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making – Tradition and European Innovation*, Baden-Baden, 1997.

J. M. Joshua, *The right to be heard in EEC Competition Procedures*, in *Fordham International Law Journal*, 1-1991/92, p. 16.

R. D. Kelemen., *The European "Independent" Agencies and Regulation in the EU*, in *CEPS Working Document*, n. 112, 1997.

R. D. Kelemen. - A. Tarrant, *Building the Eurocracy: The Politics of EU Agencies and Networks*, Paper Prepared for the Biennial European Union Studies Association Convention, Montréal, Canada, 16-19 maggio 2007.

H. Krämer, *Rechtsschutz im EG-Eigenverwaltungsrecht zwischen Einheitlichkeit und sektorieller Ausdifferenzierung; Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Gemeinschaftsmarkenrechts*, Berlin, 2007.

S. Krapohl, *Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs*, in *European Law Journal*, 5-2004, p. 518.

A. Kreher A. – F. Martines, *Le «agenzie» della Comunità Europea: un approccio nuovo per l'integrazione amministrativa?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-1996, p. 97.

A. Kreher (Ed.), *The EC agencies between community institutions and constituents: autonomy, control and accountability*, Firenze, 1998.

L. B. Krogsgaard, *Fundamental Rights in the European Community After Maastricht*, in *Legal Issues of European Integration*, 1-1993, p. 108.

R. H. Lauwaars, *Auxiliary organs and agencies in the E.E.C.*, in *Common Market Law Review*, 1979, p. 365.

U. Leanza – P. Paone – A. Saggio (a cura di), *Il tribunale di primo grado della Comunità europea*, Napoli, 1994.

D. Lehmkuhl, *On Government, Governance and Judicial Review: The Case of European Competition Policy*, in *International Public Policy*, 1-2008, p. 139.

K. Lenaerts, *Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community*, in *European Law Review*, 1993, p. 23.

K. Lenaerts– A. Verhoeven, *Institutional Balance as a Guarantee for Democracy in EU Governance*, in (C. Joerges – R. Dehousse, eds.) *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford 2002, p. 35.

J. Lexchin – O. O'Donovan, *Prohibiting or 'managing' conflict of interest? A review of policies and procedures in three European drug regulation agencies*, in *Social Science & Medicine*, 2010, p. 643.

B. Locorotolo, *Il sistema giurisdizionale comunitario. Novità e prospettive tra il Trattato di Nizza e il Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2-2004, p. 446.

G. Majone, *La crescita dei poteri regolativi nella Comunità europea*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1995, p. 411.

ID., *Regulatory Legitimacy in the United States and the European Union*, in (K Nicolaidis – R. Howse, eds.) *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford 2003, p. 252.

ID., *The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union*, in *Eur. Inst. Pub. Admin.* 1997.

ID., *The European Community as a Regulatory State*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1994, vol. 5, p. 321.

ID., *Delegation of regulatory power in a mixed policy*, in *European Law Journal*, 3-2002, p. 319.

ID., *The Credibility Crisis of Community Regulation*, in *Journal of Common Market Studies*, 2000, p. 273.

ID., *The New European Agencies: Regulation by Information*, in *EUI Working Papers*, n. 49-1996, p.

5.

ID., *The emergence of a Community administration: the case of European agencies*, *Common Market Law Review*, 2-2000, p. 37.

ID., *Functional Interests: European Agencies*, in *The institutions of the European Union* (J. Peterson - M. Shackleton eds.), Oxford, 2002.

B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione comunitaria. Caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, 2009.

M. Martens, *Double-hatted agencies on the European scene? A case study of the IMPEL network*, in *ARENA Working Papers*, 12-2005.

A. Massera, *L'amministrazione e i cittadini nel diritto comunitario*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1993, p. 19.

J. Mendes, *Summary of the discussion regarding participation rights – Synthesis of the Round-Table Discussion*, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, EUI Working Paper LAW, 2005-10, p. 57.

T. Millet, *The Community system of plant variety rights*, in *European Law Review*, 1999, p. 231.

J. Monar, *Interinstitutional Agreements: The Phenomenon and Its Dynamics after Maastricht*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 695.

G. Morbidelli *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2001.

C. Morcom, *Representation of parties before the European Court of Justice – is there a need of reform?*, in *European Intellectual Property Review*, 2009, p. 223.

S. Morettini, *L'effettività del diritto comunitario ed il processo amministrativo negli Stati membri*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-2007, p. 723.

C. Morviducci, *Fumus bonis iuris e misure cautelari nel processo amministrativo comunitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico comunitario*, 1999, p. 705.

G. Muscolo, *Nuova codificazione della proprietà intellettuale e giudice delle leggi: la terza pronuncia della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12-2009.

H.P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Oxford, 1999.

E. Noël – H. Etienne, *Quelques considérations sur la déconcentration et la délégation du pouvoir de décision dans la communauté économique européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1967, p. 127.

E. Noël, *Comment fonctionnent les institutions de la Communauté économique européenne*, in *Revue du Marché Commun*, 1963, p. 14.

R. Perfetti, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, in *Rivista di diritto italiano pubblico comunitario*, 2010, p. 789.

N. Plastina, *1° marzo 2007: aperta l'Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *I diritti dell'uomo - cronache e battaglie*, 2-2007, p. 87.

E. Picozza, *Il regime giuridico del procedimento amministrativo comunitario*, in *Rivista Italiana di*

Diritto Pubblico Comunitario, 1-1994, p. 321.

J. Pipkorn, *Le rapprochement des législations à la lumière de l'Acte unique européen*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1990, vol. 1, p. 189.

F. Pocar, (a cura di), *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Milano 2001.

M. Protto, *Valutazioni tecniche, giudici nazionali e diritto comunitario*, in *Giurisprudenza Italiana*, 4-1999, p. 833.

R. Quadri – R. Monaco – A. Trabucchi, *Commentario CEE*, Milano, 1965.

L. Querzola, *Proprietà intellettuale e tutela giurisdizionale comunitaria: quadro attuale e prospettive di evoluzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Processuale Civile*, 2-2002, p. 777.

ID., *Il regolamento sul marchio comunitario e il processo*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1-1997, p. 481.

E. A. Raffaelli, *Le lingue nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 709.

V. Randazzo, *Il progetto di accordo interistituzionale sulle agenzie europee di regolazione: una soluzione adeguata?*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 4-2005, p. 1062.

ID., *Alcuni profili problematici relativi all'attribuzione di funzioni all'Agenzia europea per la sicurezza aerea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 4-2004, p. 847.

A. Rigaux, *La Cour tranche pour la premier fois sur le fonde une procédure de réexamen*, in *Europe*, 63-2010, p. 13.

R. Rossolini, *Le agenzie comunitarie*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 1-2008, p. 29.

ID., *La competenza del giudice comunitario per l'annullamento degli atti delle agenzie*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3-2009, p. 491.

G. C. Rodriguez Iglesias, *Sui limiti dell'autonomia procedimentale e processuale degli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-2001, p. 12.

F. Sacchetti, *The development of european regulatory agencies between autonomy and accountability*, in *PHD IMT working papers*, 2007.

F. Salerno, *Giurisdizione ed efficacia delle decisioni straniere nel regolamento (CE) n. 44/2001: la revisione della Convenzione di Bruxelles del 1968*, Padova, 2003.

J. Saurer, *The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies*, in *American University International Law Review*, 2009, p. 429.

H. G. Schermers - D. F. Waelbroeck, *Judicial protection in the European Union*, L'Aia – Londra – Newyork, 2001.

K. M. Scherr, *The Concept of Administrative Self-Remedy under EC Law: Case Law and Related*

Questions-Synthesis of the Round-Table Discussion, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, EUI Working Paper LAW, 2005-10, p. 51.

R. Schiano, *Le "camere giurisdizionali" presso la Corte di Lussemburgo: alcune riflessioni alla luce dell'istituzione del Tribunale della funzione pubblica*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4-2005, p. 719.

D. Schmidtchen – B. Steunenberg, *European Policy-making: An Agency-Theoretic Analysis of the Issue*, in *German Working Papers in Law and Economics*, 2002, paper 19.

G. Schusterschitz, *European agencies as a subject of international law*, in *International Organization Law Review*, 2004, p. 163.

J. Schwarze, *Judicial review of european administrative procedure*, in *Law & Contemporary Problems*, 2004, p. 85.

ID., *European Administrative Law: Revised First Edition*, Londra, 2006.

ID., *The Procedural Guarantees in the Recent Case-Law of the European Court of Justice*, in Curtin – Heukels (a cura di), *Institutional Dynamics of European Integration, Liber amicorum Henry G. Schemers*, 1994, II, p. 494.

V. Scordamaglia, *La tutela giurisdizionale dei privati nei confronti delle decisioni degli uffici comunitari di proprietà industriale*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 1-1996, p. 107.

J. Scot – S. Sturm, *Narrowing the gap? Law and new approaches to governance in the European Union. Courts as catalysts: re-thinking the judicial role in new governance*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007, p. 565.

G. Sena, *Il nuovo diritto dei marchi. Marchio nazionale e marchio comunitario*, III ed., Milano, 2001.

R. Serban, *New Public Administration Structures after Romania's EU Integration: the European Agencies*, in *The Romanian Economic Journal*, 3-2008, p. 117.

A. Serio, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, p. 237.

M. Shapiro, *Codification of Administrative Law: The US and the Union*, in *European Law Journal*, 1996, p. 26.

ID., *The problem of Independent Agencies in the United States and the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 2-1997, p. 276.

ID., *Agencies in the European Union: an American perspective*, in *E.U.I. Working Papers*, n. 49-1996, p. 101.

D. E. Shipley, *Due process rights before EU agencies: the rights of defence*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2008, p. 2.

N. N. Shuibhne, *Case C-361/01 P, Kik v. Office for Harmonization in the internal Market (Trade Marks and Designs) (Kik IV)*, judgement of 9 September 2003, in *Common Market Law Review*, 4-2004, p. 1093.

D. Simon e A. Rigaux, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, in V. Constantinesco - Y.

- Gautier - D. Simon (a cura di), *Le traité de Nice - premières analyses*, Strasburgo, 2001, p. 134.
- A. M. Slaughter, *Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy*, in *Michigan Journal of International Law*, 2003, p. 1041.
- K. P. Sommermann, *Européanisation et transformation de la justice administrative en Europe*, in (J. Ziller ed.) *What's new in European Administrative Law?*, EUI Working Paper LAW, 2005-10, p. 19.
- P. Steinberg, *Agencies, Co-Regulation and Comitology – and what about politics? A critical appraisal of the Commission's White Paper on Governance*, in *Jean Monnet Working Paper*, 6-2001.
- R. B. Stewart, *The reformation of American administrative law*, in *Harvard Law Review*, June 1975, p. 1669.
- P. L. Strauss, *The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch*, in *Columbia Law Review*, 1984, p. 573.
- G. Strozzi, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 1998.
- E. Svriati, *Osservazioni a Cass. Pen., sez. II, 20 novembre 2009, n. 4217*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 6-2010, p. 472.
- M. Szapiro, *The framework for European Regulatory Agencies: a balance between accountability and autonomy*, 3rd ECPR Conference (Budapest, 8-11 September 2005) Panel 4 'European Regulatory Agencies: A new model of governance?'.
 G. Tesaurò, *Tutela cautelare e diritto comunitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico comunitario*, 1992, pp. 131 e ss..
- ID., *Diritto comunitario*, Padova, 2008.
- ID., *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2010.
- M. Thatcher, *Regulatory agencies, the State and Market: a Franco-British comparison*, in *EUI Working Paper RSCAS*, 17-2007.
- M. Thatcher e A. Stone-Sweet, *Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation*, in *West European Politics*, 1-2002, p. 25.
- A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità europea*, Milano, 2004.
- A. Tizzano – P. Iannuccelli, *Premières applications de la procédure de «réexamen» devant la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 3-2010, p. 681.
- G. N. Toggenburg, *The role of the new EU Fundamental Rights Agency: debating the "sex of angels" or improving Europe's human rights performance?*, in *European Law Review*, 3-2008, p. 385.
- S. Trevisanut, *L'Europa e l'immigrazione clandestina via mare: FRONTEX e diritto internazionale*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2-2008, p. 367.
- D. Triantafyllou, *Des compétences d'attribution au domaine de la loi. Étude sur les fondements juridiques de l'activité administrative communautaire*, Bruxelles, 1997.
- D. M. Trubeck, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, in *European Law Journal*, 2002, p. 1.

S. Van Raepenbush, *Le contentieux de la fonction publique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 1992, p. 565.

A. Vidaschi, *La più recente giurisprudenza comunitaria sul marchio commerciale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, p. 1937.

H. von Rosenberg, *No ace to win the trick - the proposed ACER and its influence on EC competition law*, in *European Competition Law Review*, 2008, p. 512.

E. Vos, *European Administrative Reform and Agencies*, in *EUI Working Papers*, 51-2000.

ID., *Reforming the European Commission: what role to play for EU agencies?*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1113.

P. Vittoria, *La competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale nella giurisprudenza della Corte di giustizia : dalla Convenzione di Bruxelles al Regolamento CE n. 44/2001*, Milano, 2005.

A. Weber, *Il diritto amministrativo procedimentale nell'ordinamento della Comunità Europea*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-1992, p. 393.

G. Williams, *Monomaniacs or Schizophrenics?: Responsible Governance in the EU's Independent Agencies*, in *Political Studies*, vol. 53, 2005, p. 82.

D. Wincott, *Looking Forward or Harking Back?: The Commission and the Reform of Governance in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2001, p. 897.

G. Winter (Ed.), *Sources and Categories of European Union Law*, Baden-Baden, 1996.

X. A. Yataganas, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies*, in *Jean Monnet Working Paper*, 3-2001.

J. Ziller, *L'autorité administrative dans l'Union européenne*, in *EUI Working Paper LAW*, 2004-14.

A. Zito, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e nell'ordinamento interno*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2002, p. 425.

T. Zwart – L. Verhey (Eds.), *Agencies In European And Comparative Law*, Antwerp – Oxford – New York, 2003.

ATTI E DOCUMENTI

Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 245 del 17/07/2004, p. 17.

Azione comune 2001/555/PESC del Consiglio, del 20 luglio 2001, sull'istituzione di un centro satellitare dell'Unione europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 200 del 25/07/2001, p. 5.

Azione comune 2001/554/PESC del Consiglio, del 20 luglio 2001, relativa alla creazione di un Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, in *Gazzetta Ufficiale*, L 200 del 25/07/2001, p. 1.

Comunicazione della Commissione Europea e del Parlamento Europeo “*Il futuro delle agenzie europee*”, Bruxelles 11 marzo 2008 COM(2008) 135 definitivo.

Comunicazione della Commissione Europea e del Parlamento Europeo “*La gestione dei programmi comunitari tramite reti di agenzie nazionali*”, Bruxelles 13 novembre 2001 COM(2001) 648 definitivo.

Comunicazione della Commissione Europea “*Inquadramento delle agenzie europee di regolazione*” Bruxelles 11 dicembre 2002, COM(2002) 718 definitivo.

Contributo complementare della Commissione per la conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali e concernente la riforma della giurisdizione europea Bruxelles 1 marzo 2000 COM(2000) 109 definitivo.

Convenzione n. 88/592/CEE, *Convenzione concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale* - Fatta a Lugano il 16 settembre 1988. in *Gazzetta Ufficiale* n. L 319 del 25/11/1988, p. 9.

Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti a livello di capi di Stato o di governo il 29 ottobre 1993, relativa alla fissazione delle sedi di taluni organismi e servizi delle Comunità europee, nonché di Europol, in *Gazzetta ufficiale* n. C 323 del 30/11/1993, p. 1.

Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti a livello di capi di Stato o di governo il 13 dicembre 2003, relativa alla fissazione delle sedi di taluni uffici ed agenzie dell'Unione Europea, in *Gazzetta ufficiale*, n. L 029 del 03/02/2004, p. 5.

Decisione adottata di comune accordo dai Rappresentanti dei governi degli Stati membri il 7 dicembre 2009, relativa alla fissazione della sede dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 322 del 09/12/2009, p. 39.

Decisione n. 93/350/CEE, CECA, Euratom del Consiglio, dell'8 giugno 1993, recante modifica della Decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce un tribunale di primo grado delle Comunità europee, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 144 del 16/06/1993, p. 21.

Decisione n. 95/208/CE del Consiglio, del 6 giugno 1995, che modifica il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 131, del 15/06/1995, pp. 33

Decisione n. 98/500/CE del Consiglio, del 20 maggio 1998, che istituisce comitati di dialogo settoriale per promuovere il dialogo tra le parti sociali a livello europeo, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 225, del 12/08/1998, p. 27.

Decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione in *Gazzetta Ufficiale* n. L 184 del 17/07/1999, p.

23.

Decisione 2000/633/CE, CECA, Euratom della Commissione, del 17 ottobre 2000, recante modificazione del suo regolamento interno, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 267 del 20/10/2000, p. 63.

Decisione 2004/20/CE della Commissione, del 23 dicembre 2003, che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'energia intelligente, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 005 del 09/01/2004, p. 85.

Decisione n. 2004/752/CE, Euratom del Consiglio, del 2 novembre 2004, che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 333 del 09/11/2004, p. 7.

Decisione 2004/858/CE della Commissione, del 15 dicembre 2004, che istituisce l'Agenzia esecutiva per il programma di sanità pubblica, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 369 del 16/12/2004, p. 73.

Decisione 2005/56/CE della Commissione, del 14 gennaio 2005, che istituisce l'Agenzia esecutiva per l'istruzione, gli audiovisivi e la cultura (EACEA), in *Gazzetta Ufficiale* n. L del 27/01/2005, p. 35.

Decisione 2007/60/CE della Commissione, del 26 ottobre 2006, che istituisce l'Agenzia esecutiva per la rete trans-europea di trasporto (TEN-T EA), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 32, del 06/02/2007, p. 88.

Decisione 2007/134/CE della Commissione, del 2 febbraio 2007, che istituisce il Consiglio europeo della ricerca (CER), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 57 del 24/02/2007, p. 14.

Decisione 2007/372/CE della Commissione, del 31 marzo 2007, che istituisce l'Agenzia esecutiva per la competitività e l'innovazione (EACI), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 140 del 01/06/2007, p. 52.

Decisione 2007/712/CE del Consiglio, del 15 ottobre 2007, relativa alla firma, a nome della Comunità, della convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 339 del 21/12/2007, p. 1.

Decisione 2008/46/CE della Commissione, del 14 dicembre 2007, che istituisce l'Agenzia esecutiva per la ricerca (REA), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 11 del 15/01/2008, p. 9.

Decisione 2008/544/CE della Commissione, del 20 giugno 2008, Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori (EAHC), istituita con, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 173 del 03/07/2008, p. 27.

Decisione n. 2009/430/CE, del Consiglio, del 27 novembre 2008, relativa alla conclusione della convenzione concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale – Dichiarazioni, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 147 del 10/06/2009, p. 1.

Decisione 2011/167/UE del Consiglio, del 10 marzo 2011, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 76 del 22/03/2011, p. 53.

Decisione 2000/820/GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2000, che istituisce l'Accademia europea di polizia (AEP) in *Gazzetta Ufficiale* n. L 336 del 30/12/2000, p. 1.

Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità, in *Gazzetta Ufficiale* L 63 del 06/03/2002, p. 1.

Decisione 2005/681/GAI del Consiglio, del 20 settembre 2005, che istituisce l'Accademia europea di

polizia (CEPOL) e che abroga la decisione 2000/820/GAI, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 256 dell'1/10/2005, p. 63.

Decisione del Consiglio, del 6 aprile 2009 , che istituisce l'Ufficio europeo di polizia (Europol) in *Gazzetta Ufficiale* n. L 121 del 15/05/2009, p. 37.

Decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 159 del 11/07/2003.

Decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, in *Suppl. ordinario* n. 28 alla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 52 del 04/03/2005.

Decreto Legislativo 1 settembre 2011, n. 150, dettante disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 220 del 21/09/2011

Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, dettante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, in *Suppl. ordinario* n.18 alla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 19 del 24/01/2012.

Direttiva n. 75/319/CEE del Consiglio, del 20 maggio 1975, concernente il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alle medicinali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 147 del 09/06/1975, p. 13.

Direttiva n. 92/50/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 209 del 24/07/1992, p. 1 e modifiche.

Direttiva n. 93/36/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 199 del 09/08/1993, p. 1 e modifiche.

Direttiva n. 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 199 del 09/08/1993, p. 54 e modifiche.

Direttiva n. 93/39/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che modifica le direttive 65/65/CEE, 75/318/CEE e 75/319/CEE relative ai medicinali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 214 del 24/08/1993, p. 22.

Direttiva n. 96/48/CE del Consiglio, del 23 luglio 1996 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 235 del 17/09/1996, p. 6.

Direttiva n. 2001/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici, in *Gazzetta ufficiale* n. L 309 del 27/11/2001, p. 22.

Direttiva n. 2001/83/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, in *Gazzetta ufficiale* n. L 311 del 28/11/2001, p. 67.

Direttiva n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in *Gazzetta ufficiale* n. L 134 del 30/04/2004, p.1.

Direttiva n. 2009/72/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 211 del 14/08/2009, p. 55.

Direttiva n. 2009/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 2003/55/CE, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 211 del 14/08/2009, p. 94.

Libro Verde della Commissione Europea su "*I servizi di interesse generale*", Bruxelles, 21 maggio 2003, COM(2003) 270 definitivo.

Libro Bianco della Commissione Europea "*La Governance Europea*", Bruxelles, 5 agosto 2001, COM(2001) 428 definitivo/2.

Libro Bianco della Commissione Europea "*La Governance Europea: legiferare meglio*", 5 giugno 2002, COM(2002) 275 definitivo.

Libro Bianco della Commissione "*Riformare la Commissione*", marzo 2000, COM/2000/0200 final.

Progetto di Accordo interistituzionale della Commissione europea relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, Bruxelles 25 febbraio 2005, COM(2005)59 def..

Proposta modificata di regolamento (CEE) del Consiglio sul marchio comunitario, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 230 del 31/08/1984, p. 1.

Proposta di regolamento del Consiglio del 5 luglio 2000, relativa al brevetto comunitario, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 337E del 28/11/2000, p. 278.

Proposta di decisione del Consiglio che attribuisce alla Corte di giustizia la competenza a conoscere delle controversie in materia di brevetto comunitario, Bruxelles 23 dicembre 2003, COM(2003) 827 def..

Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Tribunale del brevetto comunitario e disciplina i ricorsi in appello dinanzi al Tribunale di primo grado, Bruxelles 23 dicembre 2003, COM(2003) 828 def..

Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 460/2004 che istituisce l'Agazia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione per quanto riguarda la durata dell'Agazia, Bruxelles 20 dicembre 2007, COM(2007)0861 def..

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria Bruxelles 23 aprile 2011 COM(2011) 215 def..

Regolamento di procedura del Tribunale della Funzione pubblica dell'Unione europea del 25 luglio 2007, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 225 del 29/08/2007, p. 1.

Regolamento di procedura del Tribunale (versione consolidata), in *Gazzetta Ufficiale* n. C 177 del 02/07/2010, p. 37.

Regolamento (CEE) n. 1/58 del Consiglio del 15 aprile 1958, che stabilisce il regime linguistico della Comunità economica europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 6/10/1958, p. 385

Regolamento (C.E.E.) n. 31/1962 e (C.E.E.A.) n. 11/1962, relativo allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti della Comunità Economica Europea e della Comunità Europea dell'Energia Atomica, in *Gazzetta Ufficiale* n. P 45 del 14/06/1962, p. 1385.

Regolamento (CEE, Euratom, CECA) n. 259/68 del Consiglio, del 29 febbraio 1968, che definisce lo statuto dei funzionari delle Comunità europee nonché il regime applicabile agli altri agenti di tali Comunità, ed istituisce speciali misure applicabili temporaneamente ai funzionari della Commissione (regime applicabile agli altri agenti), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 56 del 04/03/1968, p. 1.

Regolamento (CEE, Euratom) n 1182/71 del Consiglio del 3 giugno 1971, che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 124 del 08/06/1971, p. 1.

Regolamento (CEE) n. 337/75 del Consiglio, del 10 febbraio 1975, relativo all'istituzione di un Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 039 del 13/02/1975, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio, del 26 maggio 1975, concernente l'istituzione di una Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 139 del 30/05/1975 p. 1 e successive modifiche.7

Regolamento (CEE) n. 1210/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, sull'istituzione dell'Agazia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 120 del 11/05/1990, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CEE) n. 1360/90 del Consiglio, del 7 maggio 1990, che istituisce una Fondazione europea per la formazione, in *Gazzetta ufficiale* n. L 131 del 23/05/1990, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CEE) n. 302/93 del Consiglio, dell'8 febbraio 1993, relativo all'istituzione di un Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 036 del

12/02/1993, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CEE) n. 2309/93 del Consiglio, del 22 luglio 1993, che stabilisce le procedure comuni per l'autorizzazione e la vigilanza dei medicinali per uso umano e veterinario e che istituisce un'Agenzia europea di valutazione dei medicinali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 214 del 24/08/1993, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio, del 20 dicembre 1993, sul marchio europeo (marchi, disegni e modelli) che istituisce un Ufficio di armonizzazione a livello di mercato interno, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 11 del 14/01/1994, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CE) n. 2062/94 del Consiglio, del 18 luglio 1994, relativo all'istituzione di un'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 216 del 20/08/1994, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CE) 2100/94 del Consiglio del 27 luglio 1994, concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 227 del 01/09/1994, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CE) n. 2965/94 del Consiglio, del 28 novembre 1994, relativo all'istituzione di un Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 314 del 07/12/1994, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CE) n. 1239/95, della Commissione europea, del 31 maggio 1995 recante norme d'esecuzione del regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio, riguardo al procedimento dinanzi all'Ufficio comunitario delle varietà vegetali, in *Gazzetta ufficiale* n. L 121 del 01/06/1995, p. 37 e successive modifiche.

Regolamento (CE) n. 2506/95 del Consiglio, del 25 ottobre 1995, che modifica il regolamento (CE) n. 2100/94, cit., concernente la privativa comunitaria per ritrovati vegetali, in *Gazzetta ufficiale* n. L 258 del 28/10/1995, pp. 3-4

Regolamento (CE) n. 2868/95, della Commissione europea, del 13 dicembre 1995 recante modalità di esecuzione del regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio sul marchio comunitario, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 303 del 15/12/1995, p. 1 e successive modifiche.

Regolamento (CE) n. 216/96, della Commissione europea, del 5 febbraio 1996 che stabilisce il regolamento di procedura delle commissioni di ricorso dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 28 del 06/02/1996, p. 11 e successive modifiche.

Regolamento (Euratom, CE) n. 1279/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo alla prestazione di assistenza per la riforma e il rilancio dell'economia nei nuovi Stati indipendenti e in Mongolia, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 165 del 04/07/1996, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio, del 23 luglio 1996, relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 189 del 30/07/1996, p. 1.

Regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio, del 17 febbraio 1997, relativo alle statistiche comunitarie in *Gazzetta ufficiale* n. L 52 del 22/02/1997, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1035/97 del Consiglio, del 2 giugno 1997, che istituisce un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 151 del 10 giugno 1997, p. 1.

Regolamento (CE) n. 659/99 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 83 del 27/03/1999, p. 1.

Regolamento (CE) n. 2454/99 del Consiglio, del 15 novembre 1999, che modifica il regolamento (CE) n. 1628/96 relativo all'aiuto alla Bosnia Erzegovina, alla Croazia, alla Repubblica federale di Jugoslavia e all'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, in particolare attraverso l'istituzione dell'Agenzia europea per la ricostruzione, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 299 del 20/11/1999, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1073/99 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 136 del 31/05/1999, p. 1.

Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 8, del 12/01/2001, p. 1.

Regolamento (CE) n. 44/2001 (del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 12 del 16/01/2001, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione in *Gazzetta Ufficiale* L 145 del 31 maggio 2001, p. 43.

Regolamento (CE) n. 6/2002, del Consiglio, del 12 dicembre 2001 su disegni e modelli comunitari, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 3 del 05/01/2002, p. 1.

Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in *Gazzetta Ufficiale*, n. L 31 del 01/02/2002, p. 1.

Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 248 del 16 settembre 2002, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 208 del 05/08/2002, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1592/2002 del Consiglio e del Parlamento europeo, del 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea,

in *Gazzetta Ufficiale* n. L 240 del 07/09/2002, p. 1.

Regolamento (CE) n. 2342/2002 della Commissione del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 357 del 31/12/2002, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 1, del 04/01/2003, p. 1.

Regolamento (CE) n. 58/2003 del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che definisce lo statuto delle agenzie esecutive incaricate dello svolgimento di alcuni compiti relativi alla gestione dei programmi comunitari, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 11 del 16 gennaio 2003, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1702/2003 della Commissione, del 24 settembre 2003, che stabilisce le regole di attuazione per la certificazione di aeronavigabilità ed ambientale di aeromobili e relativi prodotti, parti e pertinenze, nonché per la certificazione delle imprese di progettazione e di produzione, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 243 del 27/09/2003, p. 6, e successive modifiche.

Regolamento (CE) n. 104/2004 della Commissione del 22 gennaio 2004, recante norme sull'organizzazione e sulla composizione della commissione di ricorso dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 16 del 23/01/2004, p. 20.

Regolamento (CE) n. 460/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 marzo 2004, che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, in *Gazzetta ufficiale* n. L 077 del 13/03/2004, p. 1.

Regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del del 31 marzo 2004 che istituisce procedure comunitarie per l'autorizzazione e la sorveglianza dei medicinali per uso umano e veterinario, e che istituisce l'agenzia europea per i medicinali, in *Gazzetta Ufficiale*, L 136 del 30/04/2004, p. 1 e successive modiche.

Regolamento (CE) n. 851/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 142 , 30/04/2004, p. 1.

Regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 164 del 30/04/2004, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1321/2004 del Consiglio, del 12 luglio 2004, sulle strutture di gestione dei programmi europei di radionavigazione via satellite in *Gazzetta ufficiale* L 246 del 20/07/2004, p. 1 e successive modifiche

Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 349 del 25/11/2004, p. 1.

Regolamento (CE) n. 768/2005 del Consiglio, del 26 aprile 2005, che istituisce un'Agenzia comunitaria di controllo della pesca e modifica il regolamento (CEE) n. 2847/93 che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca, in *Gazzetta ufficiale* n. L 128 del 21 maggio 2005, p. 1.

Regolamento (CE) n. 736/2006 della Commissione, del 16 maggio 2006, concernente i metodi di lavoro dell'Agenzia europea per la sicurezza aerea per l'esecuzione di ispezioni in materia di standardizzazione, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 219 del 17 maggio 2006, p. 10.

Regolamento (CE) n. 1901/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativo ai medicinali per uso pediatrico e che modifica il regolamento (CEE) n. 1768/92, la direttiva 2001/20/CE, la direttiva 2001/83/CE e il regolamento (CE) n. 726/2004, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 378 del 27/12/2006, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1891/2006, del Consiglio, del 18 dicembre 2006 che modifica il regolamento (CE) n. 6/2002 e il regolamento (CE) n. 40/94 allo scopo di rendere operativa l'adesione della Comunità europea all'atto di Ginevra dell'accordo dell'Aia concernente la registrazione internazionale dei disegni e modelli industriali, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 386 del 29/12/2006, p. 14.

Regolamento (CE) n.1907/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) n.793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n.1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, in *Gazzetta ufficiale* L 396 del 30 dicembre 2006, p. 3.

Regolamento (CE) n. 1922/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce un Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 403 del 30/12/2006, p. 1.

Regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio del 15 febbraio 2007 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, in *Gazzetta ufficiale* n. L 53 del 22 febbraio 2007, p. 1.

Regolamento (CE) n. 1394/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, sui medicinali per terapie avanzate recante modifica della direttiva 2001/83/CE e del regolamento (CE) n. 726/2004, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 324 del 10/12/2007, p. 121.

Regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, e che abroga la direttiva 91/670/CEE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 1592/2002 e la direttiva 2004/36/CE, in *Gazzetta Ufficiale*, n. L 79 del 19/03/2008, p. 1.

Regolamento (CE) n. 771/2008, della Commissione, del 1° agosto 2008, recante norme sull'organizzazione e sulla procedura della commissione di ricorso dell'Agenzia europea per le sostanze

chimiche, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 206 del 02/08/2008, p. 5.

Regolamento (CE) n. 1339/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che istituisce una Fondazione europea per la formazione, in *Gazzetta Ufficiale*, n. L 354 del 31/12/2008. p. 82.

Regolamento (CE) n. 219/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, che adegua alla decisione 1999/468/CE del Consiglio determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo — Adeguamento alla procedura di regolamentazione con controllo — parte seconda, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 87 del 31/03/2009, p. 109.

Regolamento (CE) n. 401/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (versione codificata), in *Gazzetta Ufficiale* n. L 126 del 21/05/2009, p. 13.

Regolamento (CE) n. 470/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che stabilisce procedure comunitarie per la determinazione di limiti di residui di sostanze farmacologicamente attive negli alimenti di origine animale, abroga il regolamento (CEE) n. 2377/90 del Consiglio e modifica la direttiva 2001/82/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 726/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 152 del 16/06/2009, p. 11.

Regolamento (CE) n. 713/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009 che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 211, del 14/08/2009, p. 1.

Regolamento (CE) n. 714/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e che abroga il regolamento (CE) n. 1228/2003, in *Gazzetta Ufficiale* n. L. 211 del 14/08/2009, p. 15.

Regolamento (CE) n. 715/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale e che abroga il regolamento (CE) n. 1775/2005, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 211 del 14/08/2009, p. 36.

Regolamento (CE) n. 439/2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010 che istituisce un Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, in *Gazzetta Ufficiale* n. L 132 del 29 maggio 2010, p. 11.

Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado (versione consolidata), in *Gazzetta Ufficiale* n. C 177 del 2 luglio 2010, p. 37.

Regolamento di procedura del Comitato per i medicinali per uso umano sui medicinali orfani, del 21 marzo 2007, rif. EMEA/COMP/8212/00 Rev. 3.

Regolamento di procedura del Comitato per i medicinali per uso umano sull'immissione in commercio delle erbe medicinali, del 5 novembre 2008, rif. EMEA/HMPC/139800/2004 Rev.2.

Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione speciale del Mediatore europeo al Parlamento europeo a seguito dell'indagine di propria iniziativa circa l'esistenza e l'accessibilità al pubblico, nelle varie istituzioni e organismi comunitari, di un codice di buona condotta amministrativa [C5-0438/2000 – 2000/2212(COS)], in *Gazzetta ufficiale* n. C 072 E del 21/03/2002, p. 0331.

Risoluzione del Parlamento europeo del 13 gennaio 2004 sul progetto della Commissione di accordo interistituzionale relativo all'inquadramento delle agenzie europee di regolazione, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 92 E del 16/04/2004, p. 119.

Risoluzione del Parlamento europeo del 1° dicembre 2005 sul progetto della Commissione relativo alla conclusione di un accordo interistituzionale per un inquadramento delle agenzie europee di regolazione, in *Gazzetta Ufficiale* n. C 285 E del 22/10/2006, p. 123.

Risoluzione del Parlamento europeo del 21 ottobre 2008 su una strategia per la futura attuazione degli aspetti istituzionali delle agenzie di regolazione, in *Gazzetta ufficiale* n. C 15 E del 21/01/2010 p. 27.

Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in *Gazzetta Ufficiale* n. C-303 del 14/01/2007, p. 1.

An Agenda for a Growing Europe - Making the EU Economic System Deliver (2003) (report made at the request of the President of the Commission by an Independent High-Level Study Group), scaricabile in formato pdf all'indirizzo <http://serviziweb.unimol.it/unimol/allegati/docenti/2545/materiale/sapir%20report.pdf>.

Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services, OECD, Feb. 15, 1997, scaricabile in formato pdf all'indirizzo <http://www.oecd.org/dataoecd/19/40/1901785.pdf>.

Best Practice Guidelines for Evaluation, OECD, May 15, 1998, scaricabile in formato pdf all'indirizzo <http://www.oecd.org/dataoecd/11/56/1902965.pdf>.

Commission of the European Communities, The Feasibility Study: Contribution to a Preliminary Draft of the Constitution of the European Union, Dec. 4, 2002, scaricabile in formato pdf all'indirizzo http://www.europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf.

European Ombudsman Press Release 5/00, Agencies Lead the Way in Implementing Code of Good Administrative Behaviour (Mar. 30, 2000), scaricabile in formato pdf all'indirizzo <http://www.euro-ombudsman.eu.int/release/en/code3.htm>.

Public Report of the French Council of State, Les autorités administratives indépendantes, Etudes et documents du Conseil d'Etat No. 52, at 378, scaricabile in formato pdf all'indirizzo <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000275/0000.pdf>.

Report of the Working Party examining the problem of the enlargement of the powers of the European Parliament: Report Vedel, in *Bollettino delle Comunità Economiche Europee*, aprile 1972, n. 4, p. 27.

SENTENZE E ORDINANZE

Cassazione penale, sez. V, sent. 21 giugno 1999 n. 3035.

Cassazione penale, sez. II, 20 novembre 2009, n. 4217.

Cassazione penale, sez. II, sent. 2 febbraio 2010, n. 4217.

Cassazione penale, sez. V, sent. 21 settembre 2010, n. 43515.

C.G.C.E. ord. 4 ottobre 1991, causa n. C-117/91, *Bosman c. Commissione*, in *Racc.* 1991, p. I-4837.

C.G.C.E., ord. 16 luglio 1998, causa n. C-252/97 P, *N. c. Commissione*, in *Racc.*, 1998, p. I-4871.

C.G.C.E., ord. 11 aprile 2001, causa n. C-471/00 P(R), *Commissione c. Cambridge Healthcare Supplies*, in *Racc.*, 2001 p. I-2865.

C.G.C.E., ord. 29 aprile 2005, causa C-404/04 P-R, *Technische Glaswerke Ilmenau c. Commissione*, in *Racc.*, p. I-3539.

C.G.C.E., ord. 28 febbraio 2008, causa C-479/07 R, *Francia c. Consiglio*, in *Racc.*, 2008, p. I-39.

C.G.C.E., ord. 12 maggio 2010, causa n. C 5/10 P R, *Torresan c. OHIM*, in *Racc.*, 2010, pp. I-64.

C.G.C.E., parere del 8 marzo 2011, n. 1/09, non pubblicato in Raccolta.

C.G.C.E., sent. 13 giugno 1958, causa n. 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA c. Alta Autorità CECA*, in *Racc.*, 1958, p. 11.

C.G.C.E., sent. 4 luglio 1963, causa n. 32/62, *Alvis c. Consiglio*, in *Racc.*, 1963, p. 49.

C.G.C.E., sent. 13 luglio 1966, cause riunite nn. 56/64 e 58/64, *Consten e Grundig c. Commissione*, in *Racc.*, 1966, p. 299.

C.G.C.E., sent. 11 dicembre 1973, causa n. 120/73, *Fratelli Lorenz GmbH c. Repubblica Federale Tedesca*, in *Racc.*, 1973, p. 1471.

C.G.C.E., sent. 23 ottobre 1974, causa n. 17/74, *Transocean Marine Paint Association c. Commissione*, in *Racc.*, 1974, p. 1063.

C.G.C.E., sent. 1 febbraio 1978, causa n. 78/77, *Luhrs*, in *Racc.*, 1978, p. 169.

C.G.C.E., sent. 13 febbraio 1979, causa 85/76, *Hoffmann-La Roche c. Commissione*, in *Racc.* 1979, p. 461.

C.G.C.E., sent. 28 maggio 1980, causa n. 33/79, *Kühner c. Commissione*, in *Racc.* 1980, p. 1667.

C.G.C.E., sent. 29 ottobre 1980, cause riunite nn. 209-215 e 218/78, *Van Landewyck e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1980, p. 3125.

C.G.C.E., sent. 14 maggio 1981, causa n. 98/80, *Giuseppe Romano c. Institut national d'assurance maladie-invalidité*, in *Racc.*, 1980, p. 1241.

- C.G.C.E., sent. 11 novembre 1981, causa n. 60/81, *IBM c. Commissione*, in *Racc.* 1981, p. 2639.
- C.G.C.E., sent. 7 giugno 1983, cause riunite nn. 100-103/80, *SA Musique Diffusion française e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1980, p. 1825.
- C.G.C.E., sent. 19 ottobre 1983, causa n. 179/82, *Lucchini Siderurgica*, in *Racc.* 1983, p. 3083.
- C.G.C.E., sent. 8 novembre 1983, cause riunite nn. 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 104, 105, 108 e 110/82, *NV IAZ, International Belgium e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1983, p. 3379.
- C.G.C.E., sent. 9 novembre 1983, causa n. 322/81, *Michelin c. Commissione*, in *Racc.*, 1983, p. 3461.
- C.G.C.E., sent. 30 novembre 1983, causa n. 235/82, *Ferriere San Carlo SpA c. Commissione*, in *Racc.*, 1983, p. 3949.
- C.G.C.E., sent. 15 marzo 1984, causa n.64/82, *Tradax Graanhandel Bv c. Commissione*, in *Racc.*, 1984, p. 1359.
- C.G.C.E., sent. 11 luglio 1984, causa n. 222/83, *Comune di Differdange c. Commissione*, in *Racc.*, 1984, p. 2889.
- C.G.C.E., sent. 20 marzo 1985, causa 264/82, *Timex c. Consiglio e Commissione*, in *Racc.*, 1985 p. 849.
- C.G.C.E., sent. 7 novembre 1985, cuasa n. 145/83, *Adams c. Commissione*, in *Racc.*, 1985, p. 3539.
- C.G.C.E., 10 dicembre 1985, cause riunite nn. 240, 241, 242, 261, 262, 268 e 269/82, *Stichting Sigarettenindustrie c. Commissione*, in *Racc.*, 1985, p. 3831.
- C.G.C.E., sent. 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento*, in *Racc.*, 1986, p. 1339.
- C.G.C.E., sent. 24 giugno 1986, causa n. 53/85, *Azko c. Commissione*, in *Racc.*, 1985, p. 1965.
- C.G.C.E., sent. 10 luglio 1986, causa n. 46/85, *Manchester Steel LTD c. Commissione*, in *Racc.*, 1986, p. 2351.
- C.G.C.E., sent. 10 luglio 1986, causa n. 270/84, *Licata c. Comitato economico sociale*, in *Racc.* 1986, p. 2305.
- C.G.C.E., sent. 15 ottobre 1987, causa 222/86, *Heylens*, in *Racc.*, 1987, p. 4097.
- C.G.C.E., sent. 22 ottobre 1987, causa n. 314/85, *Foto-Frost*, in *Racc.*, 1987, p. 4199.
- C.G.C.E., sent. 22 maggio 1988, causa n. 70/88, *Parlamento c. Consiglio*, in *Racc.*, 1988, p. I-2041.
- C.G.C.E., sent. 11 maggio 1989, *Maurissen c. Corte dei Conti*, in *Racc.*, 1989, p. 1069.
- C.G.C.E., sent. 21 settembre 1989, causa riunite nn. 46/87 e 227/88, *Hoechst A.G. c. Commissione*, in *Racc.*, 1989, p. 2859.
- C.G.C.E., sent. 17 ottobre 1989, cause riunite nn. 97/87, 98/87 e 99/87, *Dow Chemical Ibérica e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1989, p. 3165.
- C.G.C.E., sent. 18 ottobre 1989, causa 374/87, *Orkem*, in *Racc.*, 1989, p. 3283.
- C.G.C.E., sent. 14 febbraio 1990, causa n. 350/88, *Delacre e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1990, p. I-395.
- C.G.C.E., sent. 21 novembre 1991, causa C-269/90, *TU München c. Hauptzollamt München-Mitte*, in

Racc. 1991, p. I-5469.

C.G.C.E., sent. 31 marzo 1992, causa n. C-255/90 P, *Burban c. Parlamento europeo*, in *Racc.* 1992, p. I-2253.

C.G.C.E., 16 luglio 1992, causa n. C-67/91, *Asociación Española de Banca Privata e a.*, in *Racc.*, 1992, p. I-4785.

C.G.C.E., sent. 9 marzo 1994, causa n. C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH*, in *Racc.*, 1994, p. I-833.

C.G.C.E., sent. 29 giugno 1994, causa n. C-135/92, *Fiskano c. Commissione*, in *Racc.*, 1994, p. I-2885.

C.G.C.E., sent. 29 febbraio 1996, causa n. C-122/94, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, 1996, p. I-881.

C.G.C.E., sent. 30 gennaio 1997, causa n. C. 178/95, *Wiljo*, in *Racc.*, 1997, p. I-585.

C.G.C.E., sent. 2 aprile 1998, causa n. C-367/95, *Commissione c. Sytraval e Brink's France SARL*, in *Racc.*, 1998, p. 1719.

C.G.C.E., sent. 8 luglio 1999, causa n. C-235/92 P, *Montecatini s.p.a. c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. 4539.

C.G.C.E., sent. 8 luglio 1999, causa n. C-199/92 P, *Hüls c. Commissione*, in *Racc.* 1999, p. I-4287.

C.G.C.E., sent. 13 luglio 2000, causa C-99/98, *Repubblica d'Austria c. Commissione*, in *Racc.*, 2000, p. I-1101.

C.G.C.E., sent. 15 ottobre 2002, cause riunite nn. C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P e C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. I-8375.

C.G.C.E., sent. 9 settembre 2003, causa n. C-361/01, *Kik c. OHIM*, in *Racc.*, 2003, p. I-8283.

C.G.C.E., sent. 2 ottobre 2003, causa C-194/99 P, *Thyessen Stahl AG c. Commissione*, in *Racc.*, 2003, p.p. I-10821.

C.G.C.E., 12 ottobre 2004, causa n. C-106/03 P, *Vedial SA c. OHIM*, in *Racc.*, 2004, p. I-9573.

C.G.C.E., sent. 15 marzo 2005, causa C-160/03, *Regno di Spagna c. Eurojust*, in *Racc.*, 2005, p. I-2077.

C.G.C.E., sent. 25 maggio 2005, causa n. C-301/02 P, *Tralli c. BCE*, in *Racc.* 2005, p. I-4071.

C.G.C.E., sent. 28 giugno 2005, cause riunite nn. C-189/02 P, C-202/02 P, da C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02-P, *Dansk Rørindustri e al c. Commissione*, in *Racc.*, 2005, p. I-5425.

C.G.C.E., sent. 12 luglio 2005, cause riunite nn. C-154/04 e C-155/04, *Alliance for Natural Health and others*, in *Racc.*, 2005, p. I-6451.

C.G.C.E., sent. 10 gennaio 2006, causa C-344/04, *IATA e ELFAA*, in *Racc.*, pag. I-403.

C.G.C.E., sent. 13 marzo 2007, C-29/05, *OHIM c. Kaul*, in *Racc.*, 2007, p. I-2213.

C.G.C.E., sent. 12 febbraio 2008, causa n. C-2/06, *Willy Kempter KG e Hauptzollamt Hamburg-*

Jonas, in *Racc.* 2008, p. I-411.

C.G.C.E., sent. 10 luglio 2008, causa n. C-413/06, *Bertelsmann AG e Sony Corporation of America c. Impala*, in *Racc.*, 2008, p. I-4951.

C.G.C.E., sent. 11 giugno 2009, causa n. C-542/07 P, *Imagination Technologies Ltd c. OHIM*, in *Racc.*, 2009, p. I-4937.

C.G.C.E., sent. 17 dicembre 2009, causa C-197/09 RX-II, *M. c. EMEA*, in *Racc.*, 2009, p. I-12033.

C.G.C.E., sent. 1° luglio 2010, C-407/08 P, *Knauf Gips KG c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta.

C.G.C.E., sent. 28 ottobre 2010, causa n. C-350/08, *Commissione c. Lituania*, non ancora pubblicata in Raccolta.

C.G.C.E., sent. 27 gennaio 2011, causa n. C-168/09, *Flos SpA c. Semeraro Casa e Famiglia SpA*, non ancora pubblicata in Raccolta.

C.G.C.E., sent. 17 marzo 2011, causa n. C-221/09, *AJD Tuna*, non ancora pubblicata in Raccolta.

C.G.C.E., sent. 12 aprile 2011, causa n. C-235/2009, *DHL Express France SAS c. Chronopost SA*, non ancora pubblicata in Raccolta.

C.G.C.E., sent. 26 maggio 2011, cause riunite nn. C-165/09, C-166/09 e C-167/09, *Stichting Natuur en Milieu e al.*, non ancora pubblicata in Raccolta.

C.G.C.E., sent. 21 dicembre 2011, causa n. C-366/2010, *The Air Transport Association of America and others*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., ord. 8 giugno 1998, causa n. T-148/97, *Keeling c. OHIM*, in *Racc.*, 1998, p. II-2217.

T.P.G., ord. 3 luglio 2003, causa n. T-10/01, *Lichtwer Pharma c. OHIM*, in *Racc.* p. II-2225.

T.P.G., ord. 9 febbraio 2004, causa n. T-120/03, *Synopharm c. OHIM*, in *Racc.* p. II-509.

T.P.G., ord. 5 marzo 2004, causa n. T-94/02, *Hugo Boss c. OHIM*, in *Racc.*, 2002, p. 813.

T.P.G., sent. 17 dicembre 1991, causa n. T-7/89, *SA Hercules Chemicals NV c. Commissione*, in *Racc.*, 1991, p. II-1711.

T.P.G., sent. 24 gennaio 1992, T-44/90, *La Cinq c. Commissione*, in *Racc.* 1992, p. II-1.

T.P.G., sent. 27 febbraio 1992, causa riunite n. T-79, 84, 85, 86, 91, 92, 94, 96, 98, 102, 104/89, *BASF AG e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1992, p. II-315.

T.P.G., sent. 2 marzo 1994, causa n. T-3/93, *Société anonyme à participation ouvrière Compagnie Nationale Air France c. Commissione*, in *Racc.* 1994, p. II-121.

T.P.G., sent. 9 novembre 1994, causa n. T-46/92, *Scottish Football c. Commissione*, in *Racc.* 1994 p. II-1039.

T.P.G., sent. 6 dicembre 1994, causa T-450/93, *Lisrestal*, in *Racc.*, 1994, p. II-1177.

T.P.G., sent. 29 giugno 1995, causa n. T-30/91, *Solvay c. Commissione*, in *Racc.*, 1995, p. II-1775.

- T.P.G., sent. 29 giugno 1995, causa n. T-36/91, *ICI c. Commissione*, in *Racc.*, 1995, II-1847.
- T.P.G., sent. 18 settembre 1995, causa T-167/94, *Detlef Nölle c. Consiglio*, in *Racc.*, 1995, p. II-2589.
- T.P.G., sent. 28 settembre 1995, causa T-95/94, *Sytraval e Brink's France SARL c. Commissione*, in *Racc.*, 1995, p. II-2651.
- T.P.G., sent. 9 novembre 1995, causa n. T-346/94, *France-Aviation c. Commissione*, in *Racc.*, 1995, p. II-2841.
- T.P.G., sent. 18 settembre 1996, causa n. T-353/94, *Postabank c. Commissione*, in *Racc.*, 1996, p. II-921.
- T.P.G., sent. 22 ottobre 1997, cause riunite nn. T-213/95 e T-18/96, *SCK e FNK c. Commissione*, in *Racc.*, 1997, p. II-1739.
- T.P.G., sent. 19 febbraio 1998, cause riunite n. T-369/84 e T-85/95, *DIR International Film Srl e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 1998, p. II-357.
- T.P.G., sent. 14 maggio 1998, causa n. T-347/94, *Mayr-Melnhof c. Commissione*, in *Racc.*, p. II-1751.
- T.P.G., sent. 11 marzo 1999, causa n. T-141/94, *Thyssen Stahl AG c. Commissione*, in *Racc.* 1999, p. II-347.
- T.P.G., sent. 9 luglio 1999, causa n. T-231/97, *New Europe Consulting e Michael P. Brown c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. II-2403.
- T.P.G., sent. 7 ottobre 1999, causa n. T-228/97, *Irish Sugar c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. II-2969.
- T.P.G., sent. 16 dicembre 1999, causa n. 158/96, *Acciaierie di Bolzano c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, p. II-3927.
- T.P.G., sent. 6 luglio 2000, causa T-62/98, *Volkswagen c. Commissione*, in *Racc.*, 2000, p. II-2707.
- T.P.G., sent. 12 settembre 2000, causa n. T-259/97, *Teixeira Neves c. Corte di giustizia*, in *Racc.*, 2000, p. II-773.
- T.P.G., sent. 24 ottobre 2000, causa n. T-178/98, *Fresh Marine Company SA c. Commissione*, in *Racc.* 2000, p. II-3331.
- T.P.G., sent. 15 marzo 2001, causa T-73/98, *Société chimique Prayon-Rupel SA c. Commissione*, in *Racc.* 2001, p. II-867.
- T.P.G., sent. 12 luglio 2001, causa n. T 120/99, *Kik c. OHIM*, in *Racc.*, 2001, p. II-2235.
- T.P.G., sent. 30 gennaio 2002, causa n. T-54/99, *Max-Mobil Telecommunication Service c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-313.
- T.P.G., sent. 27 febbraio 2002, causa n. T-106/00, *Streamserve Inc. c. OHIM*, in *Racc.* 2002, p. II-723.
- T.P.G., sent. 7 marzo 2002, causa n. T-95/99, *Satellimages TV5 c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-1425.
- T.P.G., sent. 20 marzo 2002, causa n. T-9/99, *HFB c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-1487.
- T.P.G., 20 marzo 2002, causa T-21/99, *Dansk Rørindustri c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, II-1681.

- T.P.G., sent. 30 maggio 2002, causa n. T-197/00, *Onidi c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-325.
- T.P.G., 2 luglio 2002, causa n. T-323/00, in *SAT.1 SatellitenFernsehen GmbH c. OHIM*, in *Racc.* 2002, p. II-2839.
- T.P.G., sent. 11 settembre 2002, causa n. T-70/99, *Alpharma c. Consiglio*, in *Racc.*, 2002, p. II-3495.
- T.P.G., sent. 27 settembre 2002, causa T-211/02, *Tideland Signal c. Commissione*, in *Racc.* 2002, p. II-3781.
- T.P.G., sent. 26 novembre 2002, cause riunite nn. T-74/00, T-76/00, da T-83/00 a T-85/00, T-132/00, T-137/00 e T-141/00, *Artegodan GmbH e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 2002, p. II-494, p.186.
- T.P.G., sent. 12 dicembre 2002, causa T-247/01, *Copy c. OHIM*, in *Racc.*, 2002, p. II-5301.
- T.P.G., sent. 12 dicembre 2002, causa n. T-63/01, *Procter & Gamble c. OHIM*, in *Racc.*, 2002, p. II-5255.
- T.P.G., sent. 15 gennaio 2003, cause riunite n. T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 e T-272/01, *Philip Morris International c. Commissione*, in *Racc.* 2003, p. II-1.
- T.P.G., sent. 2 marzo 2003, T-174/01, *Citicorp c. OHIM*, in *Racc.*, 2003, p. II-789.
- T.P.G., sent. 12 marzo 2003, causa n. T-174/01, *Goulbourn c. OHIM*, in *Racc.*, 2003, p. II-789.
- T.P.G., sent. 30 settembre 2003, causa n. T-196/01, *Aristoteleio Panepistimio Thessalonikis c. Commissione*, in *Racc.*, 2003, p. II-3987.
- T.P.G., sent. 30 settembre 2003, cause riunite nn. T-191/98, T-212/98, T-213/98 e T-214/98, *Atlantic Container Line and others c. Commissione*, p. II-3275.
- T.P.G., sent. 18 dicembre 2003, causa n. T-326/99, *Olivieri c. Commissione e Agenzia europea di valutazione dei medicinali*, in *Racc.* 2003, p. II-6053.
- T.P.G., sent. 13 gennaio 2004, causa n. T-67/01, *JCB Service c. Commissione*, in *Racc.*, 2004, p. II-49.
- T.P.G., sent. 28 aprile 2004, cause riunite nn. T-124/02 e T-156/02, *The Sunrider Corp. c. OHIM*, in *Racc.*, 2004, p. II-1149.
- T.P.G., sent. 10 giugno 2004, causa T-307/01, *Jean Paul François c. Commissione*, in *Racc.*, 2004, p. II-1669.
- T.P.G., sent. 30 giugno 2004, causa n. T-107/02, *GE Betz Inc. c. OHIM*, in *Racc.*, 2004, p. II-1845.
- T.P.G., sent. 1 febbraio 2005, causa n. T-57/03, *Spag c. OHIM*, in *Racc.*, 2005, p. II-287.
- T.P.G., sent. 17 marzo 2005, causa n. T-285/03, *Agraz e al. c. Commissione*, in *Racc.*, 2005, p. II-285.
- T.P.G., sent. 20 aprile 2005, causa n. T-318/03, *Atomic Austria GmbH c. OHIM*, in *Racc.*, 2005, p. II-1319.
- T.P.G., sent. 7 giugno 2005, causa n. T-303/03, *Lidl Stiftung c. OHIM– REWE-Zentral*, in *Racc.*, 2005, p. II-1917.
- T.P.G., sent. 13 luglio 2005, causa n. T-242/02, *The Sunrider Corp. c. OHIM*, in *Racc.*, 2005, p. II-2793.
- T.P.G., sent. 8 dicembre 2005, causa n. T-237/00, *Reynolds c. Parlamento*, in *Racc.*, 2005, p. II-1731.

T.P.G., sent. 15 settembre 2005, causa n. T-230/03, *Citicorp c. OHIM*, in *Racc.*, 2005, p. II-3411.

T.P.G., sent. 14 dicembre 2005, T-210/01, *General Electric Company c. Commissione*, in *Racc.*, 2005, p. II-5575.

T.P.G., sent. 1 febbraio 2006, cause riunite nn. T-466/04 e T-467/04, *Dami c. OHIM*, in *Racc.*, 2006, p. II-183.

T.P.G., sent. 11 luglio 2006, causa n. T-252/04, *Caviar Anzali c. OHIM - Novomarket (Asetra)*, in *Racc.* 2006, p. II-2115.

T.P.G., sent. 6 settembre 2006, causa n. T-6/05, *DEF-TEC Defense Technology GmbH c. OHIM*, in *Racc.*, 2006, p. II-2671.

T.P.G., sent. 19 ottobre 2006, causa n. T-311/04, *José Luis Buendía Sierra c. Commissione*, in *Racc.* 2006 p. II-4137.

T.P.G., 28 settembre 2006, causa n. T-19/02, *Albert Albrecht GmbH & Co. KG e al. c. Commissione e EMEA*, in *Racc.*, 2006, rimossa dalla Raccolta l'8 maggio 2005.

T.P.G., sent. 16 novembre 2006, causa n. T-32/04, *Lichter Pharma c. OHIM*, in *Racc.*, 2006, p. II-4427.

T.P.G., sent. 7 febbraio 2007, causa n. T-317/05, *Kustom Musical Amplification c. OHIM*, in *Racc.*, 2007, p. II-427.

T.P.G., sent. 16 maggio 2007, causa n. T-137/05, *La Perla c. OHIM*, in *Racc.*, 2007, p. II-47, *Summ.pub.*

T.P.G., sent. 11 luglio 2007, causa n. T-351/03, *Schneider Electric c. Commissione*, in *Racc.*, 2007 p. II-2237.

T.P.G., sent. 6 novembre 2007, causa n. T-407/05, *Société anonyme des eaux minérales d'Évian (SAEME) c. OHIM*, in *Racc.* 2007, p. II-4385.

T.P.G., sent. 1 luglio 2008, causa n. T-211/07, *AWWW GmbH ArbeitsWelt-Working World c. EUROFOUND*, in *Racc.* 2008, p. II-106.

T.P.G., sent. 31 gennaio 2008, causa n. T-95/06, *Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana c. Ufficio comunitario delle varietà vegetali*, in *Racc.*, 2008, p. II-31.

T.P.G., sent. 17 aprile 2008, causa n. T-260/04, *Centro di educazione sanitaria e tecnologie appropriate sanitarie (Cestas) c. Commissione*, in *Racc.*, 2008, p. II-701.

T.P.G., sent. 8 luglio 2008, causa n. T-160/07, *Lancôme parfums et beauté & Cie SNC c. OHIM*, in *Racc.*, 2008, p. II-1733.

T.P.G., sent. 8 ottobre 2008, causa n. T-411/06, *Sogelma – Società generale lavori manutenzioni appalti Srl c. Agenzia europea per la ricostruzione*, in *Racc.*, 2008, p. 2771.

T.P.G., sent. 19 novembre 2008, causa n. T-187/06, *Ralf Schröder c. Ufficio comunitario delle varietà vegetali*, in *Racc.*, 2008, p. II-3151.

T.P.G., sent. 1° luglio 2009, causa n. T-419/09, *Okalux GmbH c. OHIM*, in *Racc.*, 2009, p. II-2477.

T.P.G., sent. 30 novembre 2009, cause riunite nn. T-427/04 e T-17/05, *France c. Commissione*, in *Racc.*, 2009, p. II-4315.

T.P.G., sent. 17 dicembre 2009, causa n. T-57/01, *Solvay c. Commissione*, in *Racc.*, 2009, p. II-4621.

T.P.G., sent. 2 marzo 2010, causa n. T-70/05, *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE c. Agenzia europea per la sicurezza marittima*, non ancora pubblicata per esteso in Raccolta.

T.P.G., sent. 9 marzo 2010, causa n. T-303/08, *Tresplain Investments Ltd c. OHIM*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 19 maggio 2010, causa n. 464/08, *Zeta Europe BV c. OHIM*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 1° luglio 2010, causa n. T-53/08, *Italia c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 1° luglio 2010, causa n. T-63/08, *Cementir Italia Srl c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 1° luglio 2010, causa n. T-64/08, *Nuova Terni Industrie Chimiche SpA c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 10 luglio 2010, causa n. T-331/06, *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE c. Agenzia europea per l'ambiente*, non ancora pubblicata per esteso in Raccolta.

T.P.G., sent. 9 settembre 2010, causa n. T-63/06, *Evropaiki Dynamiki - Proigmena Systemata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE c. Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze*, non ancora pubblicata per esteso in Raccolta.

T.P.G., sent. 9 settembre 2010, causa n. T-264/07 *CSL Behring GmbH c. Commissione e EMEA*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 9 settembre 2010, causa n. 74/08, *Now Pharm AG c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 13 settembre 2010, causa n. T-135/08, *Schniga GmbH c. CPVO*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 16 maggio 2011, causa n. T-145/08, *Atlas Transport GmbH c. OHIM*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.P.G., sent. 17 maggio 2011, causa T-01/08, *Buczek Automotive sp. z o.o. c. Commissione*, non ancora pubblicata in Raccolta.

T.F.P., sent. 11 settembre 2008, causa F-127/07, *Juana Maria Coto Moreno c. Commissione*, in *Gazzetta Ufficiale* n. C-285 del 08/11/2008, p. 54.

T.F.P., sent. 11 maggio 2010, causa n. F- 30/08, *Fotios Nanopoulos c. Commissione*, non ancora

pubblicata.

Corte E.D.Uo., sent. 16 luglio 1971, ricorso n. 2614/65, *Ringeinsen c. Austria*, Serie A-12.

Corte E.D.Uo., sent. 28 giugno 1978, ricorso n. 6232/73, *König c. Germania*, Serie A-27.

Corte E.D.Uo., sent. 21 febbraio 1984, ricorso n. 8544/79, Serie A n. 73.

Corte E.D.Uo., sent. 25 agosto 1987, ricorso n. 99112/82, *Lutz c. Germania*, Serie A n. 123-A.

Corte E.D.Uo., sent. 18 dicembre 1987, ricorso n. 10461/83, *Chappell c. Regno Unito*, Serie A152-A.

Corte E.D.Uo., sent. 16 dicembre 1992, ricorso n. 13710/88, *Niemietz c. Germania*, Serie A251-B.

Corte E.D.Uo., sent. 20 marzo 2007, ricorso n. 5410/03, *Tysiac c. Polonia*, in *Reports of Judgments and Decisions*, 2007-I.