

Centro Interdipartimentale
Ricerche sul Diritto Europeo
dell'Università di Bologna

Studi di Diritto
dell'Unione Europea
8

c. tovo

le agenzie decentrate dell'Unione europea

carlo tovo

le agenzie decentrate dell'Unione europea

editoriale scientifica

es

es



euro 40,00

CENTRO INTERNAZIONALE DI RICERCHE SUL DIRITTO EUROPEO
DELL'UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Studi di Diritto dell'Unione Europea
Diretta da Lucia Serena Rossi

Studi di Diritto dell'Unione Europea

Collana diretta da Lucia Serena Rossi

1. E. Bergamini, *La concorrenza tra professionisti nel mercato interno dell'Unione Europea*, 2005
2. L.S. Rossi, G. Di Federico (a cura di), *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche*, 2008
3. G. Di Federico, *La riforma del procedimento comunitario antitrust e i diritti di difesa*, 2008
4. E. Baroncini, *Il treaty-making power della Commissione europea*, 2008
5. L.S. Rossi, E. Baroncini (a cura di), *Rapporti tra ordinamenti e diritti dei singoli Studi degli allievi in onore di Paolo Mengozzi*, 2010
6. M. Borraccetti, *L'avvocato generale nella giurisprudenza dell'Unione europea*, 2011
7. L.S. Rossi, G. Di Federico (a cura di), *Fundamental Rights in Europe and China Regional Identities and Universalism*, 2013

Carlo Tovo

LE AGENZIE DECENTRATE
DELL'UNIONE EUROPEA

Editoriale Scientifica

© Copyright 2016 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-855-1

INDICE

<i>Acronimi e abbreviazioni</i>	XI
<i>Introduzione</i>	XV

PARTE PRIMA

I CARATTERI E I LIMITI DEL PROCESSO DI «AGENZIFICAZIONE» EUROPEO

CAPITOLO PRIMO

NASCITA, SVILUPPO E DIFFUSIONE DELLE AGENZIE EUROPEE

3

1. Il fenomeno dell'agenzificazione: contesto e natura procedimentale. – 2. La prima fase di sviluppo del sistema di agenzie europee. – 3. La seconda «ondata di agenzificazione», tra armonizzazione e crisi dell'amministrazione comunitaria. – 3.1. L'armonizzazione del diritto nazionale come fattore scatenante lo sviluppo del sistema di agenzie europee. – 3.2. L'emersione di nuovi modelli esecutivi e l'affermazione della «logica del decentramento». – 4. La terza fase del processo di agenzificazione: l'universalizzazione delle competenze delle agenzie europee e i primi tentativi di armonizzazione. – 4.1. Il consolidamento e la diffusione della «forma agenzia» nell'ordinamento dell'UE. – 4.2. I primi tentativi di armonizzazione del quadro normativo in tema di agenzie. – 4.3. La rinuncia ad un intervento di armonizzazione giuridicamente vincolante e il riconoscimento della rilevanza politica del processo di agenzificazione. – 5. Le recenti tendenze evolutive del sistema di agenzie dell'Unione europea. – 5.1. L'«istituzionalizzazione» implicita delle agenzie da parte del Trattato di Lisbona. – 5.2. La definizione di una politica di agenzificazione europea.

CAPITOLO SECONDO

LA DEFINIZIONE E I CARATTERI DISTINTIVI DELLE AGENZIE DECENTRATE EUROPEE

31

1. Gli elementi costitutivi della nozione di agenzia decentrata europea. – 2. a) L'istituzione con atti di diritto derivato. – 3. b) La tiolarità in capo alle agenzie decentrate della personalità giuridica di diritto dell'Unione. – 3.1. La portata della personalità giuridica delle agenzie europee nell'ordi-

namento dell'UE e degli Stati membri. – 3.2. L'assenza di soggettività giuridica internazionale delle agenzie e il difficile bilanciamento tra autonomia e controllo dell'azione esterna. – 4. c) L'autonomia istituzionale, funzionale e finanziaria delle agenzie. – 4.1. La natura di organismi dell'Unione delle agenzie decentrate europee quale corollario della personalità giuridica e dell'autonomia istituzionale. – 4.2. Le agenzie decentrate quali autorità amministrative indipendenti dell'Unione europea?. – 4.3. L'autonomia funzionale quale criterio discrezionale tra le agenzie decentrate, le agenzie esecutive e l'Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom. – 5. d) La struttura istituzionale stabile e permanente quale elemento distintivo delle agenzie decentrate rispetto alle imprese comuni. – 6. I limiti della tradizionale definizione di agenzia decentrata europea.

CAPITOLO TERZO

LA «LEGITTIMITÀ» DEL PROCESSO DI AGENZIFICAZIONE

67

1. La legittimità del processo di agenzificazione rispetto al Trattato. – 1.1. La codificazione del «federalismo esecutivo» da parte del Trattato: unità ed integrità della funzione esecutiva. – 1.2. La non esaustività degli articoli 290 e 291 TFUE. – 1.3. La pluralizzazione dei «centri di potere esecutivo» europei come contributo alla coerenza costituzionale e materiale del diritto dell'UE. – 2. La legittimità del ricorso ad agenzie decentrate alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione: la dottrina Meroni. – 2.1. L'applicabilità della c.d. dottrina Meroni alle agenzie decentrate europee. – 2.2. Segue: ...e la sua rilevanza residuale nei rapporti di agenzificazione. – 2.3. La riduzione della dottrina Meroni ad un controllo procedurale di legittimità: profili critici. – 3. Segue: il principio dell'equilibrio istituzionale. – 3.1. L'evoluzione del principio nella giurisprudenza della Corte: dall'equilibrio «costituzionale» dei poteri, all'equilibrio istituzionale quale «principio normativo strutturale» dell'ordinamento dell'Unione. – 3.2. I contro-limiti costituzionali al processo di agenzificazione e la dinamicità della ripartizione dei poteri.

PARTE SECONDA

LA COSTITUZIONE E LA STRUTTURA ISTITUZIONALE DELLE AGENZIE DECENTRATE

CAPITOLO QUARTO

I FONDAMENTI DELL'ISTITUZIONE DI AGENZIE DECENTRATE

121

1. Il fondamento politico: le ragioni istitutive delle agenzie europee. – 1.1. La teoria neo-funzionalista: *principal-agent model* e benefici del processo di agenzificazione. – 1.2. Le critiche e i limiti della lettura neo-funzionali-

sta dell'agenzificazione. – 2. Il fondamento giuridico del processo di agenzificazione: la dinamica evolutiva delle basi giuridiche. – 2.1. Il ricorso alla clausola di flessibilità. – 2.2. Il successivo impiego di basi giuridiche specifiche. – 2.3. *Segue*: le conseguenze procedurali e istituzionali del ricorso a basi giuridiche specifiche per l'istituzione di agenzie decentrate. – 3. Il ruolo della giurisprudenza della Corte di giustizia nella combinazione e specializzazione delle basi giuridiche del processo di agenzificazione. – 3.1. La promozione del concorso di basi giuridiche in funzione di garanzia della legittimazione democratica delle agenzie. – 3.2. Il ruolo della clausola di armonizzazione nello sviluppo del sistema di agenzie europee: le agenzie decentrate come strumento di ravvicinamento. – 3.3. *Segue*: le agenzie decentrate quali attori di processi di armonizzazione complessi. Il caso *ESMA*. – 3.4. L'interpretazione evolutiva dell'art. 114 TFUE quale elemento di «squilibrio dinamico» del processo di agenzificazione europeo.

CAPITOLO QUINTO

COSTITUZIONE, FUNZIONAMENTO ED ESTINZIONE

DELLE AGENZIE DECENTRATE

167

1. L'istituzione e la «distribuzione geografica» delle agenzie europee. – 1.1. La scelta della sede delle agenzie – 1.2. La conclusione dell'accordo di sede. – 2. La gestione delle risorse umane e finanziarie delle agenzie decentrate. – 2.1. Le modalità di finanziamento delle agenzie europee. – 2.2. *Segue*: la natura degli strumenti di autofinanziamento delle agenzie europee e la loro legittimità. – 2.3. La politica del personale delle agenzie europee. – 3. L'estinzione delle agenzie decentrate. – 3.1. L'apposizione di clausole di revisione del mandato delle agenzie. – 3.2. La fusione delle agenzie, tra esigenze di efficienza e veti politici.

CAPITOLO SESTO

GLI ORGANI DIRETTIVI ED ESECUTIVI

191

1. Il modello di struttura istituzionale delle agenzie decentrate. – 2. Gli organi direttivi delle agenzie: criteri di composizione e deliberazione. – 2.1. L'eguale rappresentanza degli Stati, la rappresentanza nominale della Commissione e la partecipazione residuale di Parlamento e parti interessate. – 2.2. Le deroghe apparenti all'uguaglianza degli Stati membri. – 2.3. I corollari e la *ratio* del principio dell'eguale rappresentanza degli Stati membri negli organi direttivi delle agenzie. – 3. *Segue*: la duplicazione dell'organo direttivo e le modalità di ripartizione interna delle funzioni. – 4. Gli organi esecutivi delle agenzie: i procedimenti di nomina e revoca. – 4.1. Il ruolo della Commissione nella selezione dei candidati e le garanzie di autonomia delle agenzie decentrate. – 4.2. Lo scrutinio parlamentare dei candidati quale forma di controllo politico. – 4.3. L'instaurazione di un rapporto di fiducia tra organi esecutivi e direttivi. – 5. *Segue*: funzioni e criteri di attribuzione dei poteri decisionali tra organi interni. – 5.1. Ripartizione formale e sostanziale dei

poteri decisionali delle agenzie: l'imputazione degli atti agli organi esecutivi. – 5.2. *Segue*: altri schemi di imputazione formale.

CAPITOLO SETTIMO

GLI ORGANI TECNICI E SCIENTIFICI

233

1. Gli organi consultivi: le modalità di composizione e deliberazione dei comitati di esperti. – 1.1. Il principio dell'eguale rappresentanza degli Stati membri. – 1.2. Le modalità deliberative intergovernative e il carattere formale dell'indipendenza dei membri dei comitati scientifici. – 2. *Segue*: le competenze dei comitati di esperti. – 2.1. Il rilievo esterno delle funzioni esercitate dai comitati scientifici. – 2.2. I criteri di ripartizione dei poteri decisionali. – 3. *Segue*: indipendenza funzionale e conflitti di interessi nei comitati di esperti. – 3.1. Le garanzie di trasparenza e pubblicità degli interessi degli esperti... – 3.2. ...e i deficit nella gestione e sanzione dei conflitti di interesse. – 4. Le commissioni di ricorso: indipendenza e metodo intergovernativo. – 4.1. La composizione delle commissioni e le modalità di nomina dei membri. – 4.2. L'imparzialità e l'indipendenza dei membri delle commissioni di ricorso.

PARTE TERZA

I POTERI DELLE AGENZIE E IL CONTROLLO SUL LORO ESERCIZIO

CAPITOLO OTTAVO

LE FUNZIONI E GLI ATTI DELLE AGENZIE

265

1. La tradizionale tripartizione delle funzioni delle agenzie europee: considerazioni generali. – 1.1. I limiti predittivi della categorizzazione tripartita. – 1.2. Il rapporto tra funzioni e atti: l'assenza di un inquadramento sistematico, l'atipicità e il rapporto tra procedura di adozione e capacità prescrittiva. – 2. *Segue*: a) Le funzioni «puramente esecutive». – 3. *Segue*: b) Le funzioni «consultive». – 3.1. Il coordinamento di reti europee. – 3.2. Gli atti di *soft law* a carattere scientifico. – 3.3. *Segue*: gli atti d'indirizzo quale fondamento scientifico degli atti finali. La funzione di «soft regulation». – 4. *Segue*: c) I poteri decisionali. – 5. Le principali tendenze evolutive delle competenze delle agenzie: d) le funzioni di supervisione e ispezione. – 6. *Segue*: e) i «poteri di regolamentazione». – 6.1. Le funzioni di regolamentazione *de facto*. – 6.2. I poteri di regolamentazione *de iure*. – 6.3. Il consolidamento dell'identità regolamentare delle agenzie decentrate. – 7. Il pluralismo funzionale del mandato delle agenzie e lo sviluppo di strumenti di cooperazione e coordinamento. – 7.1. La cooperazione e il coordinamento tra le agenzie decentrate. – 7.2. Le sinergie tra le funzioni delle agenzie e le conseguenze sul loro ruolo istituzionale.

CAPITOLO NONO

IL CONTROLLO DI LEGALITÀ: REVISIONE CONTABILE

E CONTROLLO GIURISDIZIONALE

323

1. Gli strumenti di controllo delle agenzie: ragioni, classificazioni, ambito di applicazione. – 2. Il controllo contabile dell'attività delle agenzie. – 2.1. I deficit di efficacia della revisione esterna della Corte dei conti europea. – 2.2. La revisione contabile interna tra superfetazione e formalismo. – 3. I filtri interni di controllo paragiurisdizionale degli atti delle agenzie e gli strumenti di ricorso amministrativo. – 3.1. La natura paragiurisdizionale dei sistemi di ricorso interno. – 3.2. L'articolazione comune delle procedure di ricorso interno. – 3.3. La legittimità dei sistemi di ricorso interni. – 4. La progressiva affermazione della giurisdizione della Corte di giustizia sugli atti delle agenzie decentrate. – 4.1. Il controllo giurisdizionale indiretto degli atti delle agenzie: l'appello amministrativo. – 4.2. L'imputazione degli atti delle agenzie alla Commissione. – 4.3. L'estensione della giurisprudenza *Les Verts* alle agenzie. – 4.4. Verso il riconoscimento di strumenti di tutela delle prerogative costituzionali delle agenzie decentrate?. – 5. La portata del sindacato della Corte di giustizia: i limiti del controllo giurisdizionale degli atti preparatori delle agenzie. – 5.1. Il controllo giurisdizionale indiretto degli atti preparatori. – 5.2. Strumenti alternativi di controllo di legittimità degli atti preparatori. – 6. L'effettività del controllo giurisdizionale degli atti delle agenzie. – 6.1. I parametri del controllo: il rilievo incidentale degli atti di regolamentazione interna dell'agenzia. – 6.2. Il margine di apprezzamento giurisdizionale della discrezionalità tecnica delle agenzie.

CAPITOLO DECIMO

IL CONTROLLO POLITICO

367

1. Le caratteristiche comuni agli strumenti di supervisione politica. – 1.1. Le ragioni del carattere «politico» del controllo e il rapporto con la nozione di *accountability*. – 1.2. Le specificità dei mezzi di supervisione politica nel panorama degli strumenti di controllo dell'azione delle agenzie. – 2. Gli strumenti di esercizio della supervisione politica delle agenzie. – 2.1. L'armonizzazione degli obblighi di programmazione annuale e pluriennale: le garanzie attuali dell'autonomia funzionale delle agenzie... – 2.2. *Segue*: ...e i rischi potenziali di un indebito controllo *ex ante* dell'attività delle agenzie decentrate. – 2.3. La razionalizzazione degli obblighi di relazione. – 2.4. I limiti agli obblighi di valutazione e di seguito. – 2.5. Il disarcio del bilancio delle agenzie e gli altri strumenti «atipici» di supervisione parlamentare delle agenzie. – 3. I rapporti tra supervisione politica e legittimazione «tecnocratica» delle agenzie decentrate. – 3.1. Il conflitto apparente tra *accountability* e indipendenza funzionale. – 3.2. Il conflitto reale tra il controllo politico della Commissione e l'autonomia istituzionale delle agenzie. – 4. *Segue*: il contributo degli strumenti di supervisione politica alla legittimazione democratica delle agenzie. – 4.1. Gli strumenti

procedurali di legittimazione delle agenzie: trasparenza, accesso e partecipazione. – 4.2. I deficit formali e sostanziali della legittimazione procedurale. – 4.3. La funzione di legittimazione democratica indiretta della supervisione politica del Parlamento europeo e il ruolo dei parlamenti nazionali.

CONCLUSIONI	417
1. Il ruolo delle agenzie nell'ordinamento esecutivo dell'UE. – 2. Le ragioni e i limiti di una "costituzionalizzazione" delle agenzie europee. – 3. Le caratteristiche, la collocazione e gli elementi essenziali di una «clausola di agentificazione».	
<i>Indice della giurisprudenza</i>	439
<i>Bibliografia</i>	445
<i>Tabelle riepilogative</i>	467