



Le commissioni di ricorso delle Agenzie dell'Unione europea e il controllo sulle valutazioni tecniche complesse (alla luce della giurisprudenza *Aquind*)

Ginevra Greco *

SOMMARIO: 1. Breve premessa. – 2. Le commissioni di ricorso come categoria (tendenzialmente) unitaria. – 3. La capacità professionale (dei componenti) della commissione di ricorso. – 4. I poteri decisorii delle commissioni di ricorso. – 5. La funzione giustiziale delle commissioni di ricorso. – 6. Il principio di effettività della tutela giurisdizionale e i rapporti tra giudizio delle commissioni di ricorso ed il giudizio del giudice dell'Unione.

1. La recente sentenza della Corte di giustizia sul caso *Aquind*¹ – letta unitamente alle conclusioni dell'Avvocato generale Sánchez-Bordona² e alla sentenza del Tribunale³ (in breve, la giurisprudenza *Aquind*) – fornisce una sorta di piccola antologia delle commissioni di ricorso istituite presso talune Agenzie dell'Unione e dei principali nodi

* Ricercatrice di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano La Statale.

¹ Sentenza della Corte del 9 marzo 2023, causa C-46/21 P, *Aquind*.

² Conclusioni dell'Avvocato generale Sánchez-Bordona, del 15 settembre 2022, causa C-46/21 P, *Aquind*.

³ Sentenza del Tribunale del 18 novembre 2020, causa T-735/18, *Aquind*.

problematici che esse sollevano. Infatti, pur riguardando l’impugnazione di una decisione della commissione di ricorso dell’ACER e pur incentrando l’analisi sullo specifico aspetto del controllo di tale commissione sulle valutazioni tecnico-complesse, detta giurisprudenza ha adottato un approccio per così dire generalizzante ed ha finito per trattare numerosi aspetti della struttura, della funzione e dell’operatività, che sono tendenzialmente predicabili a tutte le commissioni di ricorso finora istituite⁴.

Il principale punto controverso riguardava, come si è accennato, l’intensità del controllo che la commissione di ricorso dell’ACER è tenuta ad effettuare sulle valutazioni tecnico-complesse, operate dalle decisioni “iniziali” dell’Autorità. Si tratta del resto di uno dei principali nodi interpretativi, che riguardano le commissioni di ricorso, dato che le decisioni “iniziali” delle Agenzie di riferimento sono prevalentemente connotate da aspetti tecnici e da valutazioni di carattere specialistico, come più volte riconosciuto dalla giurisprudenza⁵. Ad esempio, a proposito della concessione di una

⁴ Si tratta delle Commissioni di ricorso: - dell’EUIPO (Ufficio europeo della proprietà intellettuale): regolamento (UE) 2017/1001 del Parlamento e del Consiglio, del 14 luglio 2017, versione codificata; - dell’UCVV (Ufficio comunitario delle proprietà vegetali): regolamento (CE) n. 2100/94 del Consiglio, del 27 luglio 1994; - dell’ECHA (Agenzia europea per le sostanze chimiche): regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006; - dell’AESA (Agenzia europea per la sicurezza aerea): regolamento (UE) n. 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018; - dell’ACER (Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia): regolamento (CE) n. 713/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009; - delle Autorità di vigilanza finanziaria (ABE, EIOPA e ESMA): regolamento (UE) n. 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010; regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010; regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010; - dell’ERA (Agenzia dell’Unione europea per le ferrovie): regolamento (UE) 2016/796 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 maggio 2016; - dell’SRB (Comitato di risoluzione unico degli enti creditizi e finanziari): regolamento (UE) n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2014.

⁵ Si consideri, ad esempio, il caso (posto alla commissione di ricorso AESA) riguardante l’approvazione delle condizioni di volo di un elicottero, che presupponeva la valutazione della capacità del veicolo di volare in sicurezza e, dunque, “valutazioni tecniche complesse [...], che dovevano essere condotte avendo come obiettivo la sicurezza aerea direttamente connessa alla tutela della vita umana” (cfr. sentenza del Tribunale dell’11 dicembre 2014, causa T-102/13, *Heli-Flight c. AESA*, punti 12-15,

privativa di varietà vegetale, si è dato atto che la stessa è il risultato “di un esame tecnico approfondito e complesso”⁶.

Le domande rivolte dai soggetti legittimati alle commissioni di ricorso sovente riguardano un controllo su detti aspetti, così come è avvenuto nel caso concreto della decisione della commissione di ricorso ACER, oggetto delle sentenze *Aquind*. Sicché risulta essenziale stabilire l'intensità e la qualità di detto controllo; e stabilire altresì se esso deve limitarsi agli errori manifesti (e all'eventuale sviamento di potere), seguendo la tecnica usuale del giudice dell'Unione⁷, ovvero debba estendersi ad un esame completo in fatto e in diritto di dette valutazioni, sindacandone il c.d. merito tecnico, in modo tale da poter censurare qualunque errore rilevante sulla decisione impugnata.

Al riguardo sia la commissione di ricorso dell'ACER, nella decisione poi impugnata innanzi al Tribunale⁸, sia l'Agenzia in sede processuale hanno sostenuto la tesi che “i giudizi che implicano questioni economiche e tecniche complesse sono oggetto di un controllo limitato agli errori manifesti nell'ambito di un ricorso”⁹. Si

con riferimento alla decisione della commissione di ricorso del 17 dicembre 2012, nel procedimento AP701/2012).

⁶ Così sentenza della Corte del 21 maggio 2015, causa C-546/12 P, *UCVV c. Schröder*, punto 53.

⁷ Per una recente applicazione del criterio, cfr. sentenza della Corte del 10 dicembre 2020, causa C-160/19 P, *Comune di Milano c. Commissione*, punto 115.

⁸ Si tratta della decisione n. A-001-2018 del 17 ottobre 2018, nell'ambito della quale “facendo riferimento alla giurisprudenza che prevede un sindacato giurisdizionale limitato quando le valutazioni effettuate dall'amministrazione presentano un carattere economico o tecnico complesso, la commissione dei ricorsi ha indicato che il controllo in appello era limitato quando le valutazioni presentavano un siffatto carattere e che essa doveva limitarsi a stabilire se l'Agenzia avesse commesso un errore manifesto di valutazione nell'esame delle condizioni previste all'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 714/2009”.

⁹ Sentenza *Aquind*, cit., punto 44.

tratta, del resto, di un’impostazione tradizionale per detta commissione di ricorso¹⁰, condivisa anche da altre¹¹.

Il che non ha impedito, peraltro, che la stessa fosse stigmatizzata dal giudice dell’Unione, che l’ha qualificata come “errata in diritto sotto diversi profili”¹². Infatti, secondo il Tribunale, prima, e la Corte, poi, la commissione di ricorso dell’ACER avrebbe dovuto compiere un controllo pieno della fattispecie, traendo argomento per tale conclusione da tutta una serie di profili di disciplina, di cui si dirà da qui a poco.

Prima però giova sottolineare che detta conclusione finisce per allineare il controllo spettante alla commissione di ricorso ACER (e, poi, anche alle altre) allo standard tipico del “giusto processo”, così come concepito ed imposto dalla giurisprudenza della CEDU. Il che non è un risultato di poco conto.

Come è noto, infatti, secondo la giurisprudenza della Corte EDU, ogni “tribunale” dovrebbe poter decidere su ogni questione di fatto e di diritto, con possibilità di sostituirsi nelle valutazioni operate dalle autorità pubbliche, senza trovare una preclusione nelle relative determinazioni, come se fossero intangibili (“ipse dixit”)¹³. E tale

¹⁰ Infatti, “According to settled case-law of the Court of the European Union, when complex economic and technical issues are involved, the appraisal of the facts is subject to more limited judicial review” cfr. decisione della commissione ricorsi del 17 marzo 2017, nel procedimento A-001-2017, punto 107, che così prosegue (punto 108): “The Board of Appeal considers that in the limited timeframe given to decide on the Contested Decision, and with regard to the complex economic and technical issues involved, it should not carry out its own analysis of the correct methodology to define congestion but control only whether the Defendant made a manifest error of assessment. The Board of Appeal therefore considers that the Agency should be granted a certain margin of appreciation of methodological nature to precise the concrete requirements to be met to assess that there is a situation of structural congestion”.

¹¹ Ci si riferisce, ad esempio, alla Commissione di ricorso dell’AESA (su di che si può vedere A. CASSATELLA, *Il ricorso davanti all’Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 5, 2016, p. 1378.

¹² Sentenza *Aquind*, cit., punto 50, su cui si tornerà.

¹³ Infatti, la Corte EDU impone un sindacato pieno (*plein jurisdiction*) e come tale completo in fatto e in diritto. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, infatti, ogni “tribunale” dovrebbe poter decidere su ogni questione di fatto e di diritto, con possibilità di sostituirsi nelle valutazioni operate dalle autorità pubbliche, senza trovare una preclusione nelle relative determinazioni. Infatti, “The right guaranteed an applicant under Article 6, § 1, of the Convention to submit a dispute to a court or tribunal in order to have a determination of questions of both fact and law cannot be

ampiezza di sindacato vale anche nel caso di valutazioni tecniche complesse, dato che non si può ammettere – a meno di non rinunciare al nucleo centrale delle garanzie del giusto processo – che sia l'amministrazione (e non il giudice) a dire l'ultima parola in ordine ai presupposti dell'esercizio del potere¹⁴.

Le sentenze *Aquind*, così come le conclusioni dell'Avvocato generale, non richiamano, né si avvalgono della giurisprudenza sul giusto processo della CEDU. Tuttavia esse pervengono alle stesse conclusioni sulla base di argomenti per c.d. "interni" al diritto UE, che riguardano appunto il controllo "pieno" e che possono essere così sintetizzati:

- a) è un tipo di controllo, che già altre commissioni di ricorso pacificamente operano;
- b) la struttura e la composizione della commissione di ricorso ACER ben consente detto tipo di sindacato;
- c) la capacità di operare un controllo pieno si desume anche dalla disciplina positiva dei poteri decisori di detta commissione;
- d) è un controllo coerente con la funzione tipica delle commissioni di ricorso;
- e) la sua doverosità trova conferma nei rapporti tra giudizio della commissione e successivo (eventuale) giudizio innanzi al giudice dell'Unione.

displaced by ipse dixit of the executive" (sentenza della Corte EDU del 10 luglio 1998, ric. n. 20390/92 e n. 21322/92, *Tinnelly and Sons Ltd e a. e McElduff e a. c. Regno Unito*, punto 77). In dottrina cfr., per tutti, G. RAIMONDI, *L'intensità del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti amministrativi nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2, 2018, che sottolinea come risultano così in contrasto con l'articolo 6, par. 1 della Convenzione "i casi nei quali le giurisdizioni nazionali non sono state in grado ovvero hanno rifiutato di esaminare una questione centrale della lite perché esse si consideravano vincolate dalle constatazioni di fatto o di diritto delle autorità amministrative ed era impedito loro di procedere ad un esame indipendente di tali questioni" (p. 19).

¹⁴ Ad esempio è stato giudicato che "Although [...] the decision to be taken necessarily had to be based on technical data of great complexity - a fact does not in itself prevent Article 6 being applicable - the only purpose of the data was to enable the Federal Council to verify whether the conditions laid down by law for the grant of an extension had been met" (sentenza della Corte EDU del 26 agosto 1997, ric. n. 22110/93, *Balmer Schafroth e a. c. Svizzera*, punto 37).

Si tratta, come è agevole constatare, di profili fondamentali, che possono riguardare tutte le commissioni di ricorso, fornendo loro una configurazione tendenzialmente unitaria.

Sin d’ora, peraltro, preme sottolineare che le conclusioni raggiunte, in particolare in ordine al sindacato sulle valutazioni tecniche complesse, appaiono di notevole spessore e non possono non essere condivise, se non altro perché ampiamente sovrapponibili alle ipotesi interpretative a suo tempo prospettate¹⁵. Il che vale (in larga misura) anche per l’impostazione e il taglio dell’*iter* argomentativo seguito. Sicché pare doverosa una breve rivisitazione della tematica, percorrendo gli aspetti salienti, che emergono da detta giurisprudenza e che suggeriscono talune ulteriori osservazioni.

2. Si diceva dell’impostazione seguita. La quale si basa su una visione complessiva delle varie commissioni di ricorso già istituite¹⁶, anche al fine di trarre (ove possibile) dall’appartenenza alla categoria argomenti interpretativi per la soluzione dei problemi affrontati.

Tutto ciò non era affatto scontato. Infatti, dette commissioni di ricorso presentano anche notevoli diversità quanto a tipologia degli atti

¹⁵ Sia consentito il richiamo del volume di G. GRECO, *Le commissioni di ricorso nel sistema di giustizia dell’Unione europea*, Milano, 2020.

¹⁶ Secondo un approccio già utilizzato in dottrina cfr. P. CHIRULLI, L. DE LUCIA, *Rimedi amministrativi ed esecuzione diretta del diritto europeo*, Torino, 2018; B. MARCHETTI, *La tutela non giurisdizionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2, 2017, p. 423; J. ALBERTI, *Le agenzie dell’Unione europea*, Milano, 2018, p. 222 ss. Cfr. gli scritti nell’ambito del progetto PRIN 2012 (2012 SAM3KM) sulla codificazione dei procedimenti dell’Unione europea pubblicati in *Rivista Italiana di Diritto pubblico comunitario*, nn. 5-6, 2016, con prefazione di B. MARCHETTI “*La giustizia oltre le Corti: una ricognizione sulle procedure interne di revisione nell’Unione europea*”: G. LIGUGNANA, *I procedimenti giustiziali nei confronti delle decisioni dell’ECHA*; A. MAGLIARI, *I rimedi amministrativi nel settore della vigilanza finanziaria europea. Modelli a confronto*; A. CASSATELLA, *Il ricorso davanti all’Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea*; N. LA FEMINA, *Rimedi amministrativi e tecniche alternative di risoluzione delle controversie nell’Ufficio dell’Unione europea per la proprietà intellettuale*; A. SIMONATI, *Il Garante europeo della protezione dei dati personali come A.D.R.*; E. MITZMAN, *I rimedi amministrativi nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*; L. PARONA, *L’appeal nelle agenzie federali statunitensi*. Cfr. B. MARCHETTI, *Administrative Justice Beyond the Courts: Internal Reviews in EU Administration*, in B. MARCHETTI (ed.), *Administrative Remedies in the European Union – The Emergence of a Quasi-Judicial Administration*, Torino, 2017.

sottoposti al loro controllo, quanto alle regole procedurali previste *ad hoc* per ciascuna di esse e quanto a poteri decisori.

A quest'ultimo proposito sussistono almeno due modelli differenti. Da un lato vi sono commissioni con poteri decisori di tipo (anche) costitutivo¹⁷ (essenzialmente di annullamento o riforma dell'atto "iniziale" impugnato) e che possono anche avvalersi dei poteri degli uffici di prima istanza; d'altro lato vi sono commissioni di ricorso con potere decisorio di solo accertamento e rinvio¹⁸ (nel senso che se giudicano il ricorso fondato, devono limitarsi a rinviare la questione agli organi di prima istanza): ed è chiaro che i due modelli possono presentare problematiche diverse¹⁹.

Tuttavia esistono anche molti aspetti in comune, che sono stati così sintetizzati nelle citate conclusioni dell'Avvocato generale:

“ – sono organi di riesame amministrativo, interni alle agenzie, dotati di una certa indipendenza. Non hanno natura giurisdizionale, sebbene svolgano funzioni quasi giurisdizionali mediante procedimenti in contraddittorio;

– sono composte da giuristi e da tecnici, il che conferisce loro una maggiore capacità di statuire su ricorsi avverso decisioni che di norma presentano una notevole componente tecnica;

– possono essere adite dai destinatari delle decisioni delle agenzie, nonché dalle persone fisiche e giuridiche direttamente e individualmente interessate da tali decisioni;

¹⁷ Si tratta delle commissioni di ricorso dell'EUIPO, dell'UCVV e dell'ECHA. Il modello è pressoché sempre del seguente tenore: “Se il ricorso è ammissibile, la commissione di ricorso ne esamina la fondatezza [...]. La commissione di ricorso [...] può esercitare le attribuzioni di competenza dell'Agenzia o deferire la causa all'organo competente dell'Agenzia. Quest'ultimo è vincolato alla decisione della commissione dei ricorsi” (così art. 19, par. 4 e 5 del regolamento CE 713/2009, cit., a proposito dell'Acer, prima che fosse modificato nei termini indicati nella nota successiva).

¹⁸ Si tratta, tra le altre, delle commissioni di ricorso dell'ERA, del SRB e delle AEV. Il modello è pressoché sempre del seguente tenore: “La commissione dei ricorsi può confermare la decisione o deferire la causa all'organo competente [dell'Agenzia]. Quest'ultimo è vincolato dalla decisione della commissione dei ricorsi” (cfr. art. 28, par. 5, del regolamento UE 2019/942, a proposito dell'ACER).

¹⁹ Da segnalare che due commissioni di ricorso, quella dell'AESA e quella dell'ACER sono passati da un modello all'altro (l'ACER in un periodo successivo alla decisione della commissione di ricorso sulla questione *Aquind*).

– esaminano le decisioni che producono effetti nei confronti di terzi riguardo alle quali il diritto derivato che istituisce le commissioni di ricorso conferisce loro competenza. L’ambito della loro competenza è quindi limitato;

– costituiscono un meccanismo spedito, rapido, facilmente accessibile, specializzato e poco costoso per tutelare i diritti dei destinatari e degli interessati dalle decisioni delle agenzie”²⁰.

Per la verità sussiste un ulteriore aspetto di disciplina positiva, che accomuna tutte le commissioni di ricorso e che di per sé giustifica una loro considerazione unitaria. Si tratta del ruolo “pregiudiziale”, che esse sono chiamate ad operare rispetto alla tutela giurisdizionale garantita dal Trattato FUE. Nel senso che, almeno per taluni atti delle Agenzie, il ricorso preventivo presso le commissioni di ricorso costituisce un passaggio obbligatorio per la tutela giurisdizionale e la loro preventiva decisione costituisce una condizione di procedibilità dell’azione giudiziaria: tant’è che proprio nel giudizio *Aquind* davanti al Tribunale il ricorso è stato dichiarato irricevibile, nella parte in cui era diretto contro la decisione (iniziale) dell’Agenzia (e non solo contro la decisione della commissione di ricorso)²¹.

Tale pregiudizialità²² costituisce una chiara deroga a quanto disposto dall’art. 263, comma 1, TFUE (che statuisce che la Corte “esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi e degli organismi dell’Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi”), poiché indubbiamente ostacola l’accesso a detta tutela. Esso, peraltro, può trovare fondamento nel comma 5 dello stesso art. 263, che dispone che “Gli atti che istituiscono gli organi e organismi dell’Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi

²⁰ Conclusioni dell’AG Sánchez-Bordona alla causa *Aquind*, cit., punto 41.

²¹ Sentenza del Tribunale sulla questione *Aquind*, cit., punti 23-34.

²² Che accomuna, come si diceva tutte le commissioni di ricorso considerate, trova fondamento: - per l’EUIPO, già nel preambolo del regolamento 40/94, poi ripreso dal considerando n. 13 del regolamento 207/2009; - per l’UCVV dall’art. 73 del regolamento 2100/94 (anche se l’UCVV prevede taluni, pochi, casi di pregiudizialità c.d. facoltativa); - per l’ECHA dall’art. 94, par. 1, del regolamento 1907/2006, cit.; - per l’SRB dall’art. 86, par. 1, del regolamento 806/2014, cit.; -per l’ACER dall’art. 20 del regolamento 713/2009, cit., (ora, con modifiche, art. 29 del regolamento 2019/942, cit.); -per l’AESA dall’art. 114, par. 2, del regolamento 2018/1139, cit.; -per l’ERA dall’art. 63, par. 1, del regolamento 2016/796, cit. In dottrina, cfr. G. LIGUGNANA, *op. cit.*, p. 1311 ss.

proposti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti”²³.

Tutto ciò comporta talune implicazioni necessarie, in tema di effettività della tutela, sulle quali si tornerà più oltre. Ma par certo che l’individuazione di un preciso referente “costituzionale” (l’art. 263, comma 5, TFUE), che accomuna tutte le procedure di ricorso innanzi alle commissioni, giustifica ulteriormente una loro considerazione unitaria. Nell’ambito della quale costituisce un indubbio strumento interpretativo la valutazione comparativa tra dette commissioni di ricorso, al fine di poter risolvere problemi concreti, sulla base di analoga (o similare) disciplina²⁴. È quanto ha inteso fare il Tribunale, confrontando i poteri decisorii della commissione di ricorso ACER con quelli della commissione di ricorso ECHA e sottolineando in particolare che, con riferimento a quest’ultima, il Tribunale medesimo aveva già giudicato (nella sentenza *Basf*) che “per quanto riguarda le valutazioni di elementi di fatto di ordine scientifico e tecnico altamente complesse, l’intensità del sindacato operato dalla commissione di ricorso è superiore a quella del sindacato operato dal giudice dell’Unione”²⁵.

²³ Per l’inquadramento dell’istituto nell’ambito dell’art. 263, comma 5, TFUE, cfr. ora sentenza del Tribunale del 20 settembre 2019, causa T-755/17, *Germania c. ECHA*, punti 58 e 63. Tale norma è stata introdotta col trattato di Lisbona, come paragrafo 5 all’art. 230: cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell’Unione europea*, Torino, 2009, p. 141.

²⁴ Cfr., ad esempio, sentenza del Tribunale del 5 febbraio 2019, causa T-177/16, *Mema*, punto 42, ove l’estensione alle commissioni di ricorso dell’UCVV della logica della c.d. continuità funzionale (applicata originariamente solo alle commissioni di ricorso dell’EUIPO e su cui si tornerà) è stata giustificata “in considerazione della somiglianza tra le disposizioni” dei relativi regolamenti.

²⁵ Cfr. sentenza del Tribunale del 20 settembre 2019, causa T-125/17, *BASF Grenzach c. ECHA*, punto 124, richiamata dalla sentenza *Aquind*, cit., punto 61. Del resto, la Commissione di ricorso dell’ECHA si era già attestata su di un controllo pieno e completo delle decisioni dell’Agenzia: Infatti, “the Board of Appeal can inter alia replace a decision under appeal with a different decision. Moreover, in conducting its administrative review of Agency decisions, the Board of Appeal possesses certain technical and scientific expertise which allows it to enter further into the technical assessment made by the Agency than would be possible by the European Union Courts. As a result, when examining whether a decision adopted by the Agency is proportionate, the Board of Appeal considers that it should not be limited by the need to establish that the decision is ‘manifestly’ inappropriate to the objective pursued”. Così commissione di ricorso ECHA, 23 settembre 2015, proc. n. A-005-2014, punto 54.

Da qui un primo argomento, diretto ad estendere alla commissione di ricorso dell’ACER caratteristiche e doveri decisorii propri della commissione di ricorso dell’ECHA.

Si tratta di un argomento importante per dimostrare che le commissioni di ricorso hanno la possibilità di procedere ad un controllo *funditus* delle valutazioni economiche complesse, operate dall’Agenzia. Ma l’argomento non è sufficiente a dimostrare anche la necessità di un siffatto tipo di controllo. Tant’è che a tal fine il Tribunale, con un *iter* logico condiviso dalla Corte, ha ritenuto necessario approfondire ulteriori aspetti di disciplina, a cominciare da quello della composizione di detti organi.

3. Infatti, un aspetto molto (e giustamente) valorizzato dalle sentenze *Aquind* è quello della capacità professionale dei componenti della commissione di ricorso dell’ACER, così come di altre commissioni di ricorso (le sentenze citano quelle dell’AESA e dell’ECHA). Infatti, l’art. 18, par. 1, del regolamento CE 713/2009²⁶ prescrive che i componenti di detta commissione devono essere selezionati tra “gli alti funzionari” delle Autorità di regolazione nazionali e comunitarie “con un’esperienza pertinente nel settore dell’energia”. Da ciò il Tribunale ha desunto che “Il legislatore dell’Unione ha quindi inteso dotare la commissione dei ricorsi dell’ACER della perizia necessaria per consentirle di procedere essa stessa a valutazioni vertenti su elementi di fatto di ordine tecnico ed economico complessi connessi all’energia”²⁷.

Analoga valutazione è stata compiuta dall’Avvocato generale²⁸ e dalla Corte. La quale ha sottolineato che “la composizione della

In altra occasione la stessa commissione ha affermato che “*the fact that the Agency has a wide margin of discretion does not, however, prevent the Board of Appeal from examining whether the Agency, when exercising its discretion, took into consideration all the relevant factors and circumstances of the situation the act was intended to regulate*” (commissione di ricorso, 10 giugno 2015, proc. n. A-001-2014, punto 74). Si tratta dunque di un controllo veramente pieno sugli atti dell’Agenzia (Cfr. G. LIGUGNANA, *op. cit.*, p. 1325). Sicché per detto aspetto la citata sentenza *BASF* non risultava innovativa.

²⁶ Ma identico è il contenuto dell’art. 25, par. 2, del regolamento UE 2019/942, cit.

²⁷ Sentenza *Aquind*, cit., punto 53.

²⁸ Cfr. conclusioni dell’AG Sánchez-Bordona alla causa *Aquind*, cit., punto 52: “La composizione della commissione dei ricorsi soddisfa quindi i requisiti necessari per

commissione dei ricorsi soddisfa quindi i requisiti necessari per esercitare un controllo completo e non limitato delle decisioni dell'ACER"²⁹.

In realtà la composizione mista (giuridica e tecnica) è una caratteristica costante di tutte le commissioni di ricorso. In alcuni casi si parla di “di esperti qualificati sulla base delle pertinenti competenze ed esperienze”³⁰, in altri si parla di “persone di indubbio prestigio che abbiano dato prova delle conoscenze pertinenti e di esperienza professionale”³¹, ma si tratta di requisiti ovviamente analoghi.

Tutto ciò dovrebbe consentire alle commissioni di ricorso un sindacato “forte” ed intrinseco delle decisioni “iniziali” delle Agenzie di riferimento (ancorché ad alto tasso tecnico-economico), senza neppure la necessità di strumenti istruttori, quali una consulenza tecnica d'ufficio. Infatti, che senso avrebbe aver scelto esperti qualificati in campo tecnico e giuridico, se poi gli stessi dovessero sempre accettare supinamente le valutazioni degli uffici c.d. “di prima istanza”?

esercitare un controllo completo e non limitato delle decisioni dell'ACER. Se i suoi membri devono avere una precedente esperienza nel settore dell'energia, è perché dispongono (o devono disporre) delle conoscenze tecniche necessarie per esaminare i ricorsi in modo approfondito. Ciò è stato sottolineato dal Tribunale, la cui tesi condivido”.

²⁹ Sentenza *Aquind*, cit., punto 63. Così continua la sentenza: “Di conseguenza, come correttamente indicato dal Tribunale al punto 53 della sentenza impugnata, il legislatore dell'Unione ha inteso dotare la commissione dei ricorsi della perizia necessaria per consentirle di procedere essa stessa a valutazioni vertenti su elementi di fatto di ordine tecnico ed economico complessi connessi all'energia. Tale è stato anche l'obiettivo perseguito da detto legislatore con l'apertura di altre agenzie dell'Unione, come l'AESA o l'ECHA, le cui commissioni di ricorso sono composte da esperti dotati di una qualificazione che riflette la specificità dei settori interessati. Il Tribunale ha quindi correttamente considerato, al punto 52 della sentenza impugnata, che dalle disposizioni che vertono sull'organizzazione e sui poteri della commissione dei ricorsi risultava che quest'ultima non era stata istituita per limitarsi ad un controllo ristretto di valutazioni di ordine tecnico ed economico complesse” (punti 64-65).

³⁰ Così art. 55, par. 3, lett. a, del regolamento 2016/796, cit., a proposito dell'ERA.

³¹ Così art. 58 di ciascuno dei regolamenti dell'Autorità bancaria europea (regolamento 1093/2010), dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (regolamento 1094/2010) e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (regolamento 1095/2010). Sul relativo sistema di ricorso, si segnala A. MAGLIARI, *Administrative Remedies in European Financial Governance. Comparing Different Models*, in B. MARCHETTI (ed.), *op. cit.*, p. 99 ss.

La circostanza che le commissioni di ricorso “possono” operare un sindacato completo degli atti emessi sulla base di una valutazione tecnica complessa non significa peraltro necessariamente che esse “debbono” farlo. Nel senso che un obbligo di tal fatta non scaturisce direttamente da detta composizione mista: la quale potrà essere un indizio, anche molto significativo, che lascia presumere la sussistenza di detto obbligo, ma non la relativa fonte.

Di ciò pare consapevole la giurisprudenza in questione. Tant’è che approfondisce ulteriori aspetti della disciplina positiva, che dovrebbero garantire il risultato.

4. A quest’ultimo proposito il Tribunale precisa che, “contrariamente al giudice dell’Unione, la commissione dei ricorsi [dell’ACER] è competente, in forza di un controllo dell’opportunità, ad annullare o a sostituire decisioni dell’Agenzia, sulla sola base di considerazioni tecniche ed economiche”³², in base all’art. 19, par. 1, del regolamento n. 713/2009. Il tutto sull’assunto che da detto articolo “non risulta che una violazione della normativa dell’Unione da parte dell’Agenzia costituisca una condizione di ammissibilità del ricorso dinanzi ad essa”³³.

Ora, indipendentemente dal rilievo che il citato art. 19, par. 1, è molto generico³⁴, sì che effettivamente possono desumersi poteri decisori non solo di legittimità, ma anche di opportunità³⁵, tale argomento non pare riflettersi sull’intensità del sindacato sulle valutazioni tecniche complesse. Tenuto conto che un errore sull’esercizio della c.d. discrezionalità tecnica non rende l’atto

³² Sentenza del Tribunale sulla questione *Aquind*, cit., punto 56.

³³ *Ibidem*, punto 56.

³⁴ Esso recita: “Qualsiasi persona fisica o giuridica, incluse le autorità nazionali di regolamentazione, può proporre un ricorso contro una decisione, di cui agli articoli 7, 8 e/o 9, presa nei suoi confronti e contro una decisione che, pur apparendo come una decisione presa nei confronti di un’altra persona, la riguardi direttamente ed individualmente”.

³⁵ Tale argomento è ripreso anche dalla sentenza della Corte (sempre nel caso *Aquind*), che al punto 61 sottolinea che “Tale considerazione è corroborata dalla formulazione dall’articolo 19, paragrafo 2, del regolamento n. 713/2009, il quale dispone che il ricorso deve indicare i suoi motivi, senza operare distinzioni, nell’ambito dei motivi che devono quindi essere dedotti a sostegno del ricorso, tra motivi di diritto e motivi di fatto”.

inopportuno, ma si ripercuote inevitabilmente sulla violazione della normativa di riferimento e, dunque, su di un vizio di legittimità.

La problematica, dunque, riguarda proprio il giudizio di legittimità³⁶. E non pare, sotto questo profilo, che vi possano essere differenze qualitative tra poteri decisorie delle commissioni di ricorso (in particolare, quella dell'ACER) e poteri decisorie del giudice dell'Unione, ai sensi dell'art. 263, comma 2, TFUE.

Tali differenze non possono essere desunte neppure dalla circostanza che la commissione di ricorso (almeno sotto la vigenza del regolamento n. 713/2009) “può esercitare le attribuzioni di competenza dell'Agenzia o deferire la causa all'organo competente dell'Agenzia”³⁷. Detto potere di scelta (ora non più esistente, in base all'art. 28, par. 5, del nuovo regolamento UE n. 2019/942) riguarda, infatti, la fase successiva al giudizio sulla “fondatezza” del ricorso³⁸ e, dunque, al giudizio sulla correttezza o meno delle valutazioni tecniche complesse.

Quest'ultimo rilievo è importante per evitare che, ai fini del sindacato sulle valutazioni tecniche complesse, si debba distinguere tra le due categorie di commissioni di ricorso, di cui si è fatto cenno al par. 2. Il problema, viceversa, si presenta sempre con gli stessi caratteri sia se la Commissione di ricorso possa avvalersi (in sede di riedizione del potere) delle competenze degli uffici, sia che non se ne possa avvalere (come adesso avviene anche per la commissione di ricorso dell'ACER):

³⁶ In una delle più “aperte” sentenze in ordine all'ampiezza del sindacato in materia antitrust è stato giudicato che “Il giudice dell'Unione ha il compito di effettuare il controllo di legittimità ad esso incombente sulla base degli elementi prodotti dalle ricorrenti a sostegno dei loro motivi. In occasione di tale controllo, il giudice non può basarsi sul potere discrezionale di cui dispone la Commissione, né per quanto riguarda la scelta degli elementi presi in considerazione in sede di applicazione dei criteri indicati negli orientamenti, né per quanto riguarda la valutazione di tali elementi, al fine di rinunciare a un controllo approfondito tanto in fatto quanto in diritto. Il controllo di legittimità è completato dalla competenza estesa al merito riconosciuta al giudice dell'Unione dall'art. 17 e attualmente dall'art. 31 del regolamento n. 1/2003, conformemente all'art. 261 TFUE” (sentenza della Corte dell'8 dicembre 2011, causa C-272/09 P, *KME Germany*, punti 102 e 103).

³⁷ Sentenza del Tribunale sulla questione *Aquind*, cit., punto 54.

³⁸ Come precisato dalla stessa sentenza del Tribunale (punto 54), che richiama in proposito l'art. 19, par. 5, del regolamento n. 713/2009, cit.: “Tale disposizione disciplina le competenze di cui la commissione dei ricorsi dispone dopo aver accertato la fondatezza di un ricorso dinanzi ad essa proposto”. Cfr. anche sentenza *BASF Grenzach c. ECHA*, cit., punti 66 e 118.

infatti, esso riguarda la fase decisoria (in particolare, sulla fondatezza del ricorso) e non le eventuali misure conseguenziali.

Parimenti, a mio modo di vedere, il problema si pone negli stessi termini, sia se la commissione di ricorso operi un giudizio di stretta legittimità, sia se sia dotata di poteri che si estendono anche all’opportunità. Infatti, un eventuale errore della valutazione tecnica non riguarda aspetti di opportunità della decisione “iniziale” dell’Agenzia, come si è già sottolineato, sicché tali maggiori poteri decisori finiscono per non rilevare.

5. In realtà la necessità di un controllo esteso e penetrante sulle valutazioni tecniche complesse delle Agenzie di riferimento non poteva che scaturire dalla funzione di dette commissioni e dalle esigenze di sistema che ne derivano.

Occorre tener presente che le commissioni di ricorso sono organi amministrativi, incaricati di risolvere controversie nei settori di competenza degli Uffici, Agenzie ed Autorità, presso cui sono strutturate. Esse decidono, infatti, della impugnazione dei relativi atti³⁹ ed esercitano, dunque, una sicura attività giustiziale, la quale può essere accompagnata anche da compiti amministrativi veri e propri, tutte le volte che possono avvalersi delle competenze degli uffici di prima istanza.

Tutte le commissioni di ricorso sono state istituite per fornire alle parti interessate una prima, rapida tutela delle proprie posizioni soggettive, eventualmente lese dagli atti delle Agenzie di riferimento⁴⁰. Tant’è che è stato a suo tempo giudicato (con riferimento alla

³⁹ Per la verità non di tutti gli atti dell’Agenzia di riferimento, ma solo di quelli espressamente sottoposti alla loro specifica competenza.

⁴⁰ Il che vale anche per l’ACER, anche se il regolamento istitutivo sottolinea l’aspetto dell’economia procedurale: “Nei settori in cui l’Agenzia 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’Agenzia, pur se autonoma dalla sua struttura amministrativa e regolamentare. Nell’interesse della continuità, la nomina o il rinnovo dei membri della commissione dei ricorsi dovrebbe permettere la parziale sostituzione dei membri della commissione dei ricorsi. Le decisioni della commissione dei ricorsi possono essere oggetto di un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee” (considerando n. 19 del regolamento CE 713/2009, cit., che è stato letteralmente replicato nel considerando n. 34 del regolamento UE 2019/942, cit.).

commissione di ricorso dell'UCVV) che la stessa sarebbe un "organo semigiurisdizionale", che "ha l'obbligo di esaminare con cura ed imparzialità tutti gli elementi pertinenti del caso di specie, nel rispetto dei principi generali del diritto e delle norme di procedura applicabili in materia di onere e produzione della prova"⁴¹.

Tuttavia, tale interpretazione è apparsa recessiva e priva di implicazioni in sede di regime⁴². Infatti, in giurisprudenza è prevalsa l'interpretazione della c.d. "continuità funzionale"⁴³, secondo la quale le commissioni di ricorso svolgerebbero la stessa attività degli organi di prima istanza, così accentuando gli aspetti amministrativi, a discapito di quelli propri del contenzioso (sia pure amministrativo) ed escludendo qualunque riconducibilità ai canoni dell'equo processo, di cui all'art. 6 della CEDU.

E così è stato da tempo giudicato (con riferimento alle commissioni di ricorso dell'EU IPO, ma poi esteso ad altre commissioni⁴⁴) che le commissioni di ricorso non sono altro che una articolazione amministrativa dell'Agenzia di appartenenza e svolgono un'attività in "continuità funzionale" con gli altri uffici, disponendo delle stesse competenze⁴⁵. Il che escluderebbe ogni applicabilità del giusto

⁴¹ Sentenza del Tribunale del 18 settembre 2012, cause riunite T-133/08, T-134/08, T-177/08 e T-242/09, *Ralf Schröder c. UCVV*, punti 135, 137 e 190. La sentenza è stata confermata sul punto dalla Corte di giustizia: "Orbene, al punto 137 della sentenza impugnata, il Tribunale ha giustificato l'applicazione per analogia dei principi elaborati nella sentenza ILFO/Alta Autorità alla commissione di ricorso con la motivazione che quest'ultima è un organo semigiurisdizionale. D'altra parte, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 76 delle sue conclusioni, l'articolo 81 del regolamento n. 2100/94 prescrive che i principi del diritto processuale generalmente riconosciuti negli Stati membri si applicano ai procedimenti dinanzi all'UCVV. Di conseguenza, non si può addebitare al Tribunale di aver constatato che il ricorrente avrebbe dovuto presentare, dinanzi alla commissione di ricorso, un principio di prova al fine di ottenere, da parte sua, l'adozione di una misura d'istruzione" (sentenza *UCVV c. Schröder*, cit., punti 73, 75 e 76).

⁴² Così G. BERTOLI, *Commento al Titolo IV – Cause relative ai diritti di proprietà intellettuale*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 1361.

⁴³ Sul punto cfr. G. BERTOLI, *op. cit.*, p. 1363 e dottrina ivi citata.

⁴⁴ Cfr. per l'AESA, sentenza *Heli-Flight c. AESA*, cit., punto 27. Per l'UCVV, cfr. sentenza *Mema*, cit., punto 42.

⁴⁵ Cfr. sentenza del Tribunale del 12 dicembre 2002, causa T-63/01, *Procter & Gamble c. OHMI*, punti 22-23: "occorre rilevare che, poiché una commissione di ricorso dispone, in particolare, delle medesime competenze di un esaminatore, quando essa le esercita, agisce in qualità di amministrazione dell'UAMI. Il ricorso dinanzi

processo⁴⁶, dato che l’intera attività svolta da dette commissioni non presenta carattere giurisdizionale, bensì amministrativa⁴⁷, con conseguente inquadramento (e confinamento) dell’istituto nell’ambito dell’art. 41 della Carta dei diritti fondamentali⁴⁸, ad esempio ai fini della congruità della motivazione⁴⁹.

Tale inquadramento ha impedito per lungo tempo che si realizzasse un processo di assimilazione alla tutela giurisdizionale, con l’applicazione di istituti, principi e garanzie propri del diritto processuale comune dell’Unione e degli Stati membri, nonché del giusto processo, nella configurazione fornita soprattutto dalla

alla commissione di ricorso si iscrive, quindi, nel procedimento amministrativo di registrazione, a seguito di una «revisione pregiudiziale» effettuata dalla «prima istanza» di esame, ai sensi dell’art. 60 del regolamento n. 40/94. Tenuto conto di quanto precede, le commissioni di ricorso non possono essere qualificate come «tribunale». Di conseguenza, la ricorrente non può validamente invocare un diritto ad un «processo» equo dinanzi alle commissioni di ricorso dell’UAMI⁵⁰. Il tutto sulla base della considerazione che “le commissioni di ricorso fanno parte dell’UAMI [...] e contribuiscono altresì, nei limiti stabiliti da questo regolamento, all’attuazione del marchio comunitario” (sentenza *Procter & Gamble c. OHMI*, cit.). E sulla base della considerazione “che esiste una continuità funzionale tra le diverse istanze dell’UAMI e che le commissioni di ricorso dispongono in particolare delle stesse competenze dell’esaminatore per deliberare su un ricorso. Così le commissioni di ricorso [...] costituiscono un’istanza dell’UAMI, incaricata di controllare [...] l’attività di altre istanze dell’amministrazione a cui esse appartengono” (punto 21).

⁴⁶ Cfr. anche sentenza del Tribunale del 20 aprile 2005, causa T-273/02, *Krüger c. OHMI (CALPICO)*, punto 62; sentenza del Tribunale del 22 maggio 2014, causa T-228/13, *NIIT Insurance Technologies Ltd c. UAMI (EXACT)*, punto 52; sentenza del Tribunale dell’11 luglio 2013, causa T-197/12, *Metropolis Inmobiliarias y Restauraciones c. OHIMI – MIP Metro (METRO)*, punto 53 e sentenza del Tribunale del 25 aprile 2013, causa T-284/11, *Metropolis Inmobiliarias y Restauraciones c. OHIMI – MIP Metro (METROINVEST)*, punto 62.

⁴⁷ Cfr. sentenza *Krüger c. OHMI (CALPICO)*, cit., punto 62 che esclude che vi possa essere violazione dell’art. 6, n. 1, CEDU, in tema di equo processo. Cfr. anche sentenza del Tribunale del 16 febbraio 2017, cause riunite T-828/14 e T-829/14, *Antrax It c. EUIPO*, punto 38 e, più di recente, sentenza del Tribunale del 21 febbraio 2018, causa T-727/16, *Repower*, punto 86.

⁴⁸ Cfr., ad esempio, per quest’ultimo aspetto, sentenza *Antrax It c. EUIPO*, cit., punti 38-40. In tal senso anche sentenza del Tribunale del 9 settembre 2016, causa T-159/15, *Puma c. EUIPO*, punto 18, che richiama appunto il diritto ad una buona amministrazione. Cfr. anche sentenza della Corte del 28 giugno 2018, causa C-564/16 P, *Puma c. EUIPO*, punto 60 ss., spec. punto 87, che parla del principio di buon andamento.

⁴⁹ Commisurata a quella degli atti amministrativi dell’Unione (cfr. anche di recente sentenza del Tribunale del 15 febbraio 2023, causa T-606/20, *Austrian power Grid*, punti 190-192).

giurisprudenza della CEDU. Tale teoria non pare più giustificabile⁵⁰, soprattutto dopo la riforma dello Statuto della Corte, che ha portato all'introduzione dell'art. 58 *bis*⁵¹ e, così, all'introduzione di un "filtro" per l'accesso alla Corte di giustizia, nel caso di sentenze del Tribunale, che si fossero pronunciate su decisioni di commissioni di ricorso "indipendenti": il tutto sul chiaro presupposto che le decisioni di dette commissioni abbiano un ruolo (e una funzione) in qualche modo paragonabile⁵² a quella di un primo grado di giudizio, svolta normalmente dal Tribunale⁵³.

⁵⁰ E già in via di superamento, come dimostra la già richiamata sentenza BASF del Tribunale, che ha avuto cura di operare una chiara cesura tra l'attività dell'Agenzia (si trattava dell'ECHA) e quella della Commissione di ricorso, che opera con un procedimento in contraddittorio e decide nei limiti dei motivi adottati dalle parti (Cfr. sentenza *BASF Grenzach c. ECHA*, cit., punto 59 ss.). In particolare, al punto 66 ha precisato che "Il carattere contraddittorio del procedimento davanti alla commissione di ricorso non è rimesso in discussione dall'art. 93, par. 3, del regolamento n. 1907/2006, ai sensi del quale la commissione di ricorso può esercitare ogni funzione che rientra nell'ambito di competenza dell'Agenzia o deferire il caso all'organo dell'agenzia competente a proseguire l'azione. Infatti, tale disposizione disciplina unicamente le competenze di cui la commissione di ricorso dispone dopo aver accertato la fondatezza di un ricorso dinanzi ad esso proposto. Per contro, essa non disciplina l'estensione del sindacato operato da detta commissione quanto alla fondatezza di un ricorso dinanzi ad essa proposto".

⁵¹ Che è del seguente tenore: "L'esame delle impugnazioni proposte contro le decisioni del Tribunale aventi ad oggetto una decisione di una commissione di ricorso indipendente di uno dei seguenti uffici e agenzie dell'Unione [si tratta, come è noto, dell'EU IPO, dell'UCV V, dell'ECHA e dell'AESA, n.d.r.] è subordinato alla loro ammissione preventiva da parte della Corte di giustizia".

⁵² L'istituto è stato introdotto sul presupposto che "la controversia sia stata oggetto di esame da parte di un'autorità amministrativa indipendente" (così lettera del Presidente della Corte di giustizia al Presidente del Consiglio dell'Unione europea in data 26 marzo 2018, fascicolo interistituzionale 2018/0900 (COD)) ovvero di un "organo amministrativo indipendente", intendendo per tale un organo "i cui membri non sono vincolati da alcuna istruzione nelle loro decisioni" (così parere della Commissione, dell'11 luglio 2018, COM (2018) 534final). Tale intervento pregiudiziale, unitamente a quello successivo del Tribunale, garantirebbero, infatti, "un duplice controllo di legittimità", tale da rendere superfluo normalmente un ulteriore grado di giudizio innanzi alla Corte.

⁵³ Come riconosciuto anche di recente da sentenza *Germania c. ECHA*, cit., che al punto 56 precisa che "l'introduzione delle norme riguardanti l'ammissione delle impugnazioni nelle cause che hanno già beneficiato di un duplice esame è fondata sulla considerazione che, nelle cause riguardanti le decisioni della commissione di ricorso dell'ECHA, è possibile un duplice esame e, cioè, in un primo tempo, ad opera di detta commissione e, in un secondo tempo, ad opera del Tribunale".

Tale “filtro” non riguarda tutte le commissioni di ricorso e, in particolare, non riguarda quella dell’ACER. Tuttavia, poiché le funzioni di tutte le commissioni di ricorso sono omogenee, manifesta un chiaro riconoscimento del loro carattere giustiziale.

In ogni caso la giurisprudenza *Aquind* ha spezzato i vincoli limitativi derivanti dalla concezione della continuità funzionale. Infatti, già il Tribunale ha rilevato che “la creazione della commissione dei ricorsi dell’ACER si inserisce in un movimento, privilegiato dal legislatore dell’Unione, diretto a prevedere un meccanismo di ricorso a un «organo di appello» all’interno delle agenzie dell’Unione qualora a queste ultime sia stato conferito un potere decisionale importante, su questioni complesse sul piano tecnico o scientifico, che incidono direttamente sulla situazione giuridica delle parti interessate”⁵⁴.

A loro volta le conclusioni dell’Avvocato generale parlano, nell’ambito delle caratteristiche comuni delle commissioni di ricorso, di “funzioni quasi giurisdizionali, mediante procedimenti in contraddittorio”⁵⁵. E il concetto è ribadito e fatto proprio dalla Corte, che parla specificamente di “funzioni quasi giudiziarie attraverso procedimenti contraddittori”⁵⁶: il che apre scenari notevolmente diversi rispetto al passato.

⁵⁴ Cfr. sentenza *Aquind*, cit., punto 51, che continua come segue: “Il sistema dell’organo d’appello rappresenta, a tal riguardo, un mezzo appropriato per proteggere i diritti di questi ultimi in un contesto in cui, come ricordato al precedente punto 46, secondo costante giurisprudenza il sindacato del giudice dell’Unione deve limitarsi ad esaminare se l’esercizio dell’ampio potere di valutazione degli elementi di fatto di ordine scientifico, tecnico ed economico complessi non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere”.

⁵⁵ Conclusioni dell’AG Sánchez-Bordona alla causa *Aquind*, cit., punto 41. Ai punti 44 e 46 l’Avvocato Generale così si esprime: “Condivido la valutazione del Tribunale (punto 51 della sentenza impugnata) secondo cui la creazione della commissione dei ricorsi dell’ACER si inserisce in un movimento, privilegiato dal legislatore dell’Unione, diretto a prevedere un meccanismo di ricorso a un «organo di appello» all’interno delle agenzie dell’Unione qualora a queste ultime siano stati conferiti poteri decisionali su questioni complesse sul piano tecnico o scientifico, che incidono direttamente sulla situazione giuridica delle parti interessate [...]. Ritengo infatti che non avrebbe molto senso, in un quadro di azione caratterizzato dalla complessità tecnica ed economica dei casi assegnati a ciascuna agenzia, istituire al loro interno organi di appello che non potessero valutare, per l’appunto, gli aspetti tecnici ed economici delle decisioni di tale agenzia”.

⁵⁶ Sentenza *Aquind*, cit., punto 59.

Anzitutto perché detta diversa qualificazione dell'attività delle commissioni di ricorso consente di spostare il baricentro della disciplina dall'art. 41⁵⁷ della Carta dei diritti fondamentali all'art. 47⁵⁸ della stessa Carta (sempreché lo si reputi applicabile, tenuto conto che le commissioni di ricorso non sono a stretto rigore qualificabili come "giudice"⁵⁹). Inoltre perché consente di riproporre la questione dell'applicazione ad esse del "giusto processo" previsto dall'art. 6 della CEDU: per il che, come è noto, non è necessario che si tratti di attività giurisdizionale vera e propria.

Infatti, la nozione di "tribunale", accolta dal citato art. 6 della CEDU, non richiede necessariamente che, per l'applicazione delle garanzie ivi previste, si tratti di "a court of law integrated with the standard judicial machinery", essendo sufficiente che si tratti di un organismo dotato di poteri decisori di risoluzione di una controversia, sulla base di norme di diritto ed in base ad un procedimento idoneamente strutturato⁶⁰. Il che pare perfettamente calzante con i caratteri di (tutte) le commissioni di ricorso delle Agenzie dell'Unione.

Come si è riferito, peraltro, la giurisprudenza *Aquind* non si avvale di quest'ultimo possibile inquadramento. Eppure, esso potrebbe essere necessario, perché o si dice che l'art. 47 della Carta si applica *tout court* alle commissioni di ricorso e impone un controllo completo (si direbbe di *plein jurisdiction*) sulle valutazioni tecniche complesse⁶¹, ovvero tale

⁵⁷ Sull'applicazione dell'art. 41 della Carta, ad esempio ai fini dell'obbligo di motivazione, cfr. sentenza *Austrian power Grid*, cit., punto 188 ss.

⁵⁸ Cfr. sentenza *Germania c. ECHA*, cit., che al punto 57 rileva che "si deve constatare che un orientamento che non riconosca alla commissione di ricorso la competenza ad esaminare motivi diretti a dimostrare l'esistenza di errori sostanziali che vizino una decisione dell'ECHA non sarebbe tale da garantire un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

⁵⁹ Come è noto, l'art. 19 del TUE sancisce che "la Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati".

⁶⁰ Così sentenza della Corte EDU del 5 febbraio 2009, ric. n. 22330/05, *Olujc c. Croazia*, punto 37. Sicché le garanzie del "giusto processo" si impongono anche alle procedure amministrative che riguardino una "contestation" tra soggetti privati o tra un soggetto privato e una pubblica amministrazione, determinandone l'esito in modo vincolante.

⁶¹ Come sembrerebbe supporre la sentenza *Germania c. ECHA*, cit., punto 57, ove constata che "un orientamento che non riconosca alla commissione di ricorso la competenza ad esaminare motivi diretti a dimostrare l'esistenza di errori sostanziali che vizino una decisione dell'ECHA non sarebbe tale da garantire un ricorso effettivo

risultato è conseguibile, allo stato, attraverso appunto il “giusto processo” dell’art. 6 della CEDU, che pur “costituisce un diritto fondamentale che l’Unione europea rispetta in quanto principio generale in forza dell’art. 6, n. 2 TUE”⁶².

6. Le considerazioni che precedono valgono sia che si considerino le commissioni di ricorso nella loro autonoma funzione giustiziale, sia - a maggior ragione - se le si considerino nel quadro complessivo del sistema di tutele, apprestato dal diritto dell’Unione. Infatti, come altrove sottolineato⁶³, la fase innanzi alle commissioni di ricorso e quella innanzi al giudice dell’Unione finiscono per costituire un unico sistema integrato di tutela, saldato dal rapporto di pregiudizialità della prima rispetto alla seconda. Sicché, pur nella diversità degli organi giudicanti, medesima è la funzione di giustizia e di tutela dei cittadini dell’Unione, che gli uni e gli altri devono assicurare⁶⁴.

La giurisprudenza *Aquind* attribuisce molto rilievo ai rapporti tra poteri decisori delle commissioni di ricorso e poteri decisori del giudice dell’Unione. In particolare, sottolinea che, poiché il giudice dell’Unione è chiamato a svolgere un controllo “debole” sulle valutazioni tecniche complesse (verificando solo se sono affette da un errore manifesto), le commissioni di ricorso dovrebbero per converso operare un controllo più intenso al riguardo.

ai sensi dell’art. 47, primo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea”.

⁶² Così, sentenza della Corte del 1° luglio 2008, cause riunite C-341/06 P e C-342/06 P, *Chronopost e La Poste c. UFEX e a.*, punto 44. Cfr. anche sentenza della Corte del 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones e germanophone e a.*, punto 29.

⁶³ Cfr. G. GRECO, *op. cit.*, p. 389 ss., p. 475 ss.

⁶⁴ Si consideri che le commissioni di ricorso, dato il carattere pregiudiziale del loro intervento, sono chiamate ad assicurare una prima tutela alle posizioni lese dagli atti “iniziali” delle Agenzie di riferimento, con garanzie procedurali assimilabili a quelle processuali; si consideri altresì che il Tribunale, se successivamente adito, è chiamato a giudicare le decisioni delle commissioni di ricorso, mantenendosi peraltro nei limiti soggettivi e oggettivi del primo giudizio; si consideri, infine, che in caso di accoglimento del ricorso e ove il Tribunale non abbia potuto definire l’intera impugnazione, sarà nuovamente competente la singola commissione di ricorso a decidere sugli aspetti residui della controversia, nel rispetto di quanto statuito dal giudice dell’Unione.

In caso contrario, “ciò significherebbe che il Tribunale eserciterebbe un controllo limitato su una decisione che sarebbe essa stessa il risultato di un controllo ristretto”⁶⁵. Con la conclusione, condivisa, alla lettera, dalla Corte⁶⁶, che “un sistema di controllo ristretto su un controllo ristretto non offre garanzie di una tutela giurisdizionale effettiva”⁶⁷.

Tutto ciò significa, *a contrariis*, che solo un controllo pieno in fatto e in diritto, operato dalla commissione di ricorso, consente poi al giudice dell’Unione di garantire una tutela giurisdizionale effettiva. Il che, ovviamente, non può non essere condiviso.

Infatti, come altrove sostenuto⁶⁸, l’attitudine delle commissioni di ricorso ad effettuare un esame completo del merito tecnico del ricorso, tanto in fatto quanto in diritto, rafforza la funzione giustiziale (ora qualificata, come si è visto, “quasi giurisdizionale” o “quasi giudiziaria”) e costituisce anzi una delle principali caratteristiche del “modello” di tutela nel suo complesso. Nell’ambito del quale le commissioni di ricorso devono operare un sindacato tendenzialmente pieno della fattispecie, mentre il Tribunale (ed eventualmente la Corte) possono operare un controllo di legittimità, senza necessità di un ulteriore sindacato pieno, dato che lo stesso è già assicurato dalle commissioni di ricorso⁶⁹.

La chiave di volta di detta costruzione scaturisce, come riconosciuto ora dal giudice dell’Unione, da esigenze di effettività della tutela giurisdizionale. Dunque scaturisce da un principio immanente nell’ordinamento (la Corte non precisa se riconducibile al solo art. 47 della Carta, ovvero anche all’art. 6 della CEDU⁷⁰), assunto peraltro in termini che paiono più penetranti e garantistici rispetto al passato.

⁶⁵ Sentenza del Tribunale sulla questione *Aquind*, cit., punto 58.

⁶⁶ Sentenza della Corte sulla questione *Aquind*, cit., punto 67

⁶⁷ Sentenza del Tribunale sulla questione *Aquind*, cit., punto 58.

⁶⁸ Mi sia consentito ancora un richiamo a G. GRECO, *op. cit.*, spec. p. 475 ss.

⁶⁹ Occorre ricordare che, per la giurisprudenza CEDU i principi del giusto processo sono rispettati anche se solo un grado di controllo del “tribunale” operi un sindacato pieno nel modo già descritto.

⁷⁰ Occorre ricordare, infatti, che l’art. 52, par. 3, della Carta dei diritti fondamentali statuisce che “Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione”.

Dette esigenze di effettività della tutela sussistono, sia che si reputi di ascriverle direttamente alla funzione giustiziale delle commissioni di ricorso, sia che si reputi di ricollegarle indirettamente ad essa, per il rapporto esistente con la tutela giurisdizionale⁷¹. In entrambi i casi, infatti, il controllo pieno delle valutazioni tecniche complesse si impone.

La seconda impostazione pare essere seguita, in particolare, dall’Avvocato generale Sánchez-Bordona, là dove osserva che “in caso contrario, la creazione delle commissioni di ricorso sarebbe ridondante, ossia duplicherebbe inutilmente il criterio di controllo che è proprio degli organi giurisdizionali dell’Unione”⁷². Il che richiama ancora una volta il tema del carattere pregiudiziale dell’intervento delle commissioni di ricorso.

Come si è già osservato, detto carattere pregiudiziale comporta un immediato ostacolo all’accesso alla tutela giurisdizionale e comunque difficoltà aggiuntive rispetto ad esso. Sicché può valere il principio che dette restrizioni possano giustificarsi solo “a condizione che queste rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenza del 18 marzo 2010, *Alassini e a.*, da C-317/08 a C-320/08, punto 63 e giurisprudenza ivi citata)”⁷³.

Il riconoscimento di un sindacato pieno e più ampio rispetto alle valutazioni tecniche complesse è perfettamente in linea con quell’obiettivo di interesse generale, idoneo a giustificare l’esistenza e il ruolo delle commissioni di ricorso, così come il carattere pregiudiziale del relativo giudizio. In mancanza di che costituirebbero

⁷¹ La distinzione è sottolineata da attenta dottrina (J. ALBERTI, *Le attrici non protagoniste delle riforme dello Statuto: le commissioni di ricorso delle agenzie dell’Unione europea*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell’Unione europea alla ricerca di un assetto (in)stabile: dall’incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Milano, 2022, p. 143 ss., spec. p. 155 ss.).

⁷² Conclusioni dell’AG Sánchez-Bordona alla causa *Aquind*, cit., punto 48.

⁷³ Cfr. sentenza della Corte del 14 giugno 2017, causa C-75/16, *Menini e Rampanelli*, punto 54, a proposito della mediazione obbligatoria.

un inutile intralcio alla tutela giurisdizionale, che neppure la rapidità della procedura potrebbe giustificare.

Sotto ogni profilo, dunque, la giurisprudenza *Aquind* risulta basata su necessità sistematiche coerenti e convergenti. Essa anzi rappresenta un indubbio progresso nell' (estensione dell') applicazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, compensando i limiti cognitivi, costituiti dal mero controllo sull'errore manifesto.

Risulta così raggiunto quello standard di tutela a suo tempo auspicato⁷⁴, in quanto conforme ai principi del giusto processo, così come elaborati, in particolare, dalla Corte EDU.

Tuttavia, proprio tali conclusioni fanno sorgere problemi di più ampio spettro. Risulta, infatti, spontaneo chiedersi come debba essere declinato il principio di effettività della tutela, in tutti i casi in cui il giudice dell'Unione non possa avvalersi di un controllo preventivo analogo a quello che le commissioni di ricorso possono assicurare. Infatti, se il principio di effettività della tutela impone un sindacato pieno delle valutazioni tecniche complesse (almeno in una fase o grado del giudizio), tale necessità dovrebbe valere anche in tali casi.

Si tratta di una problematica generale, che esorbita chiaramente dalle presenti note. Si può peraltro auspicare che i risultati raggiunti con riferimento al sistema delle commissioni di ricorso possano avere rilievo anche al di fuori del campo d'azione delle stesse e che le conclusioni accolte possano acquisire – con gli accorgimenti (istruttori) del caso – carattere generalizzante?

⁷⁴ Il riferimento è ancora a G. GRECO, *op. cit.*, ove si possono trovare approfondimenti sui temi trattati in questa sede. In particolare, quanto al tipo di controllo assicurato dalle varie commissioni sulle valutazioni tecniche complesse, cfr., p. 358 ss.; quanto alla composizione mista di dette commissioni, cfr. p. 74 ss.; quanto ai poteri decisori, distinti dalle funzioni amministrative di cui talune commissioni possono avvalersi, cfr. p. 335 ss.; quanto alla c.d. continuità funzionale e alla relativa critica, cfr. p. 20 ss., p. 349 ss., p. 477 ss.; quanto all'applicabilità dei canoni del giusto processo, cfr. p. 28 ss., p. 95 ss., p. 479 ss.; quanto al carattere pregiudiziale del ricorso a dette commissioni, cfr. p. 12 ss., p. 475 ss.; quanto alle necessità che scaturiscono da detta pregiudizialità e dai rapporti col giudice dell'Unione, cfr., p. 389 ss.; ecc.