

INFRAZIONI STATALI AL DIRITTO UE:
L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE “COMUNITARIE”
DI ACCERTAMENTO E DI QUELLE DI CONDANNA*

*Manquements des Etats Membres au droit de l'UE :
l'exécution des arrêts de la Cour de Justice constatant un manquement
et des arrêts de manquement en manquement*

*Member States' Infringements of EU Law: the Implementation of ECJ Judgments
under Article 258 TFEU and Article 260 (2) and (3) TFEU*

CHIARA AMALFITANO**
MASSIMO CONDINANZI***

SOMMARIO: 1. Premessa: le procedure di accertamento dell'infrazione statale e quelle di “condanna”. – 2. L'esecuzione delle sentenze che accertano l'infrazione statale. – 3. L'efficacia esecutiva delle sentenze di accertamento dell'infrazione statale? – 4. L'esecuzione forzata delle sentenze di “condanna” dello Stato membro che ha violato il diritto dell'Unione? – 5. L'esecuzione delle sentenze di “condanna” nella prassi. – 6. Qualche considerazione conclusiva.

1. Premessa: le procedure di accertamento dell'infrazione statale e quelle di “condanna”

Nel sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea lo strumento principale per accertare la violazione da parte di uno Stato membro di uno degli obblighi posti dall'appartenenza all'ordinamento sovranazionale è, come noto, la procedura di infrazione di cui, oggi, all'art. 258 TFUE¹. Ad

* Il contributo è in corso di pubblicazione nel volume C. AMALFITANO, F. CROCI (a cura di), *L'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali*, Torino, 2024, che raccoglie gli atti del 3° Convegno Annuale del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano, svoltosi il 23 novembre 2023.

** Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

*** Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ Per tutti v., L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017; T. MATERNE, *La procédure en manquement d'État. Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour*

essa – caratterizzata da una gestione ampiamente discrezionale della Commissione europea², nella sua veste di guardiana dei trattati *ex art. 17 TUE*³ – si affianca la procedura “infrastatale” di cui all’art. 259 TFUE, dove l’istituzione esercita un ruolo circoscritto e in buona sostanza “conciliatorio”, finalizzato ad assicurare il contraddittorio tra lo Stato membro che contesta l’inadempimento e lo Stato membro cui l’illecito è contestato e a tentare una soluzione “amichevole” della controversia, così da evitare il ricorso in Corte di giustizia⁴. Entrambi i procedimenti, laddove la fase precontenziosa non abbia esito positivo, possono sfociare – a valle del ricorso dinanzi alla Corte – in una sentenza di accertamento dell’inadempimento.

La decisione del giudice del Kirchberg è meramente dichiarativa della violazione, al pari di quella che esso può adottare all’esito di una procedura di infrazione “semplificata” ai sensi di quanto disposto dall’art. 108, par.

de justice de l’Union européenne, Bruxelles, 2023; L. PRETE, B. SMULDERS, *The age of maturity of infringement proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 285 ss.; L. PRETE, *The Systemic Criterion in the Use of Infringement Proceedings*, in *German Law Journal*, 2023, p. 1011 ss. Come noto, la violazione di obblighi posti dal diritto UE è censurabile anche per il tramite di un rinvio pregiudiziale interpretativo (v. *infra*, § 2, spec. nota 19), nonché mediante un’azione di responsabilità contro lo Stato membro dinanzi ai giudici nazionali (v. *infra*, sempre § 2).

² V., per tutti, C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione nelle procedure di infrazione*, Torino, 2024, anche per una dettagliata disamina degli strumenti alternativi alla procedura di infrazione per accertare l’inadempimento degli Stati membri e tentare di porvi fine senza ricorrere al meccanismo in parola. Per alcuni rilievi critici sulla latitudine che contraddistingue i poteri della Commissione nelle varie fasi della procedura di infrazione, cfr. già M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi*, Fasc. n. 19/2020, Numero monografico: *I dieci anni del Trattato di Lisbona: spunti per il futuro dell’Europa*, 17 giugno 2020, p. 217 ss., spec. p. 233 ss.

³ Che, come noto, conferisce alla Commissione europea il compito di «vigila[re] sull’applicazione del diritto dell’Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell’Unione europea».

⁴ Sulla procedura *ex art. 259 TFUE* recentemente avviata dall’Italia nei confronti dell’Austria v. il redazionale, *Divieto di circolazione sull’autostrada del Brennero: richiesta di avvio di una procedura di infrazione ex art. 259 TFUE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 16 febbraio 2024; G. AGRATI, *Divieto di circolazione sull’autostrada del Brennero: la Commissione europea deposita il parere motivato ex art. 259 TFUE. Ricorrerà l’Italia in Corte?*, *ibidem*, 21 maggio 2024. È notizia di stampa del 27 luglio 2024 che il Consiglio dei Ministri ha dato mandato all’Avvocatura dello Stato per redigere il ricorso contro l’Austria.

2, TFUE⁵ e dall'art. 114, par. 9, TFUE⁶. Entrambe le disposizioni consentono, infatti, un ricorso in Corte «in deroga agli articoli 258 e 259» e tale riferimento pare avere un duplice significato: per un verso, deroga la procedura precontenziosa prevista da tali articoli, ma per altro verso ne richiama l'oggetto, che è, appunto quello di "riconoscere" (v. art. 260, par. 1, TFUE) che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dell'appartenenza all'ordinamento sovranazionale.

Non solo dichiarativa, ma altresì di "condanna" dello Stato al pagamento di una sanzione pecuniaria (nella forma di una somma forfettaria e/o di una penalità) è (*rectius*, può essere⁷), invece, la sentenza che la Corte di giustizia emette all'esito sia di una procedura avviata *ex art.* 260, par. 2, TFUE, per reagire al persistente inadempimento dello Stato membro dopo l'accertamento della violazione sulla base di una procedura *ex art.* 258 TFUE, sia di un procedimento ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE, dove la violazione perseguita consiste, come noto, nel "mancato recepimento" di una direttiva legislativa⁸.

⁵ L'art. 108, par. 2, TFUE recita: «Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. *Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259*» (corsivo aggiunto).

⁶ L'art. 114, par. 9, TFUE dispone che «*In deroga alla procedura di cui agli articoli 258 e 259, la Commissione o qualsiasi Stato membro può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea ove ritenga che un altro Stato membro faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal presente articolo*» (corsivi aggiunti), che prevede un particolare meccanismo di notifica alla Commissione da parte degli Stati membri che vogliono mantenere o introdurre nella legislazione nazionale misure derogatorie rispetto a quelle armonizzate ai sensi dello stesso art. 114, e di successiva (eventuale) autorizzazione da parte della Commissione delle misure *de quibus*.

⁷ Nella misura in cui l'infrazione sia ritenuta sussistente alla data in cui scade il termine fissato, rispettivamente, nella lettera di messa in mora per i procedimenti *ex art.* 260, par. 2, TFUE e nel parere motivato con riguardo alle procedure *ex art.* 260, par. 3, TFUE. Laddove l'inadempimento venga meno dopo tali date, la Corte – sempre che la Commissione non rinunci al ricorso (circostanza che tende ormai a non verificarsi più in linea con quanto indicato dalla guardiana dei trattati nelle sue comunicazioni, al fine di far censurare almeno la violazione riscontrata sino alle date indicate) – commina (normalmente) la sola somma forfettaria (e non anche la penalità, essendo venuto meno il presupposto stesso della sua applicazione, ovvero il persistere della violazione alla data di emanazione della sentenza): v., per tutte, con riguardo all'art. 260, par. 2, TFUE, Corte giust., 27 febbraio 2020, causa C-298/19, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2020:133; e, con riferimento al procedimento *ex art.* 260, par. 3, TFUE, v., ad esempio, 14 marzo 2024, causa C-457/22, *Commissione c. Slovenia*, ECLI:EU:C:2024:237.

⁸ L'art. 260, par. 3, TFUE si riferisce alla "mancata comunicazione delle misure di

Il meccanismo di cui al par. 2 dell'art. 260 TFUE è stato definito dagli stessi giudici di Lussemburgo «uno speciale procedimento giudiziario di esecuzione delle sentenze» *ex art. 258 TFUE*⁹, anche se esso – di fatto – altro non è che uno strumento che mira ad indurre lo Stato membro a conformarsi alle sentenze di accertamento dell'infrazione e non è scontato che lo scopo sia raggiunto, ovvero la *ratio* ad esso sottesa sia soddisfatta, tanto che le sentenze di condanna rimangono, invero, non eccezionali (per quanto, ovviamente, il loro numero non sia paragonabile con quello delle decisioni dichiarative¹⁰).

Quanto alla procedura di cui all'art. 260, par. 3, TFUE la Corte ha chiarito – nella prima sentenza adottata in base ad esso – che «l'obiettivo perseguito dall'introduzione del meccanismo [in parola] è non solo di stimolare gli Stati membri a *porre fine quanto prima a un inadempimento* che, in mancanza di una misura siffatta, tenderebbe a persistere, ma anche di *snellire e accelerare il procedimento di imposizione delle sanzioni pecuniarie per inadempimenti dell'obbligo di comunicare una misura nazionale di attuazione di una direttiva adottata secondo la procedura legislativa*, fermo restando che, prima dell'introduzione di detto meccanismo, poteva accadere che una sanzione pecuniaria a carico di uno Stato membro che non si era conformato entro i termini a una precedente sentenza della Corte e che non aveva rispettato l'obbligo di recepimento fosse inflitta soltanto molti anni dopo quest'ultima sentenza»¹¹. Così statuendo, il giudice del Kirchberg sembra accogliere l'impostazione per cui la procedura in questione mira a rafforzare la procedura *ex art. 258 TFUE* sanzionando una violazione di tipo sostanziale (la mancata comunicazione delle misure di trasposizione e/o la stessa mancata trasposizione), e non invece la tesi – pur anche sostenuta in dottrina – secondo cui la procedura in parola deve considerarsi una eccezione o variante del procedimento di cui all'art. 260, par. 2, e quindi

attuazione di direttive legislative”, ma sin dalla sua prima applicazione la procedura è stata utilizzata per contestare anche (a monte) la mancata adozione delle misure di trasposizione. Su tale procedimento e altresì quello di cui all'art. 260, par. 2, TFUE a seguito delle modifiche introdotte dal trattato di Lisbona sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *La procedura di “condanna” degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 217 ss.

⁹ V. Corte giust., 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2005:444, punti 91 e 92.

¹⁰ Prendendo in considerazione gli ultimi cinque anni, le sentenze di accertamento dell'infrazione a norma dell'art. 258 TFUE sono state 104, mentre quelle di condanna *ex art. 260, par. 2, TFUE* sono state 8. I dati sono riportati nelle relazioni annuali sul monitoraggio dell'applicazione del diritto UE, disponibili *online* al seguente *link*: https://commission.europa.eu/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en?pre-flang=it.

¹¹ V. Corte giust., 8 luglio 2019, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:2019:573, punto 52 (corsivi aggiunti).

un meccanismo che semplifica e velocizza quest'ultimo, censurando una violazione di tipo procedurale (al pari appunto del meccanismo *ex art.* 260, par. 2) consistente nella non esecuzione della sentenza della Corte rispetto a cui, dunque, la sanzione pecuniaria dovrebbe divenire esigibile – come consentito dalla stessa previsione pattizia – in data successiva a quella della sentenza, se a quella data la violazione non è venuta meno¹².

Per completezza, occorre ricordare che, in tempi relativamente recenti, il pagamento di una sanzione pecuniaria (*sub specie*, penalità) è stato imposto dalla Corte di giustizia anche nell'ambito di procedure di infrazione *ex artt.* 258 e 259 TFUE a fronte della mancata ottemperanza, da parte dello Stato membro convenuto, al comportamento ad esso imposto con ordinanza *ex art.* 279 TFUE¹³. L'obbligo di ottemperare a siffatta misura cautelare atipica¹⁴, versando la penalità, cessa alla data di emanazione della sentenza conclusiva del procedimento di infrazione e ciò potrebbe apparire almeno in parte paradossale qualora la decisione della Corte accerti l'illegittimità del comportamento dello Stato membro. Vero

¹² Sulla *ratio* della procedura *ex art.* 260, par. 3, TFUE v., per tutti (e dunque anche per altri riferimenti bibliografici), N. WAHL, L. PRETE, *Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260(3) TFEU*, in *European Law Reporter*, 2014, p. 169 ss. In tema v. anche C. AMALFITANO, *Article 260(3) TFEU and infringement actions with penalties: Commission v Belgium, Case C-543/17*, in D. SARMIENTO, H. RUIZ-FABRIZ, B. HESS (eds), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, Second Edition – 2020, *Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law Research Paper Series* | N° 2021, Special Issue, p. 95 ss.

¹³ Tale possibilità è stata per la prima volta avallata in astratto nell'ordinanza della Corte di giustizia (Grande Sezione), del 20 novembre 2017, nella causa C-441/17 R, *Commissione c. Polonia* (foresta di Białowieża), ECLI:EU:C:2017:877. Siffatto potere è stato, poi, concretamente esercitato nell'ordinanza del vicepresidente della Corte di giustizia del 20 settembre 2021, causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia* (Miniera di Turów), EU:C:2021:752, e nell'ordinanza del vicepresidente della Corte di giustizia, del 27 ottobre 2021, nella causa C-204/21, *Commissione c. Polonia* (Indipendenza e vita privata dei giudici), ECLI:EU:C:2021:878. In tema v. M. ORZAN, *La tutela cautelare nei ricorsi diretti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, Bari, 2023, spec. p. 134 ss.

¹⁴ Sulla peculiarità ma anche legittimità della scelta del giudice dell'Unione di disporre una siffatta misura cautelare atipica v., in particolare, M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano*, Torino, 2018, p. 190 ss., spec. p. 203 dove si afferma che siffatta scelta può ben essere considerata provvedimento "necessario" al fine di indurre lo Stato membro ad osservare la prescrizione cautelare imposta in via d'urgenza, specie allorché lo Stato deliberatamente scelga di non ottemperare alla misura cautelare imposta e che la «gravità del comportamento inadempiente giustifica, sul piano della proporzionalità, l'atipicità della cautela prescritta, anche a fronte di una evidente violazione non soltanto dei valori dello stato di diritto di cui all'art. 2 TUE, pure richiamati dall'ordinanza [20 novembre 2017, causa C-441/17 R, *Commissione c. Polonia*], ma soprattutto, e forse ancora più giustificatamente, del principio di leale cooperazione previsto dall'art. 4, par. 3, TUE».

è, tuttavia, che la penalità viene inflitta a garanzia del rispetto della misura cautelare, poi concretamente violata, e si può pertanto sostenere che la sua finalità è soddisfatta (e si esaurisce) nel momento in cui si chiude il procedimento *ex art. 258 o art. 259 TFUE*, la cui sentenza andrà eseguita secondo le modalità di cui *infra*, nel testo. Ci si è chiesti se siffatta impostazione possa in qualche modo giustificare la non necessità di restituzione della penalità versata dallo Stato¹⁵ anche nel caso in cui la procedura di infrazione si concluda accertando la non violazione da parte dello Stato¹⁶; e la risposta positiva pare ammissibile nella misura in cui il pagamento della penalità deve intendersi quale guarentigia del mero rispetto formale del provvedimento giudiziario, per quanto infine riconosciuto come infondato ed ingiusto. Risposta positiva ha avuto recentemente tale interrogativo in relazione all'ipotesi di non accertamento della violazione per cancellazione della causa dal ruolo¹⁷, in ragione del

¹⁵ E sempre che il versamento sia effettuato dallo Stato. Si ricordi che, in relazione alla penalità giornaliera (di 500.000 mila euro) disposta nell'ordinanza del vicepresidente della Corte di giustizia del 20 settembre 2021, causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia*, cit., la Commissione – a fronte della mancata spontanea ottemperanza da parte dello Stato convenuto – ha proceduto con la compensazione dei crediti spettanti ad esso e le decisioni della Commissione (del 7 e dell'8 febbraio 2022, del 16 e 31 marzo 2022 e del 16 maggio 2022) che hanno disposto in questo senso (per un importo recuperato di 68.500.000 euro per il periodo dal 20 settembre 2021 al 3 febbraio 2022) sono state oggetto di ricorso di annullamento da parte della Polonia dinanzi al Tribunale: v. causa T-200/22 *Polonia c. Commissione*, e causa T-314/22, *Polonia c. Commissione*, su cui anche *infra*, § 5. La stessa sorte ha interessato la penalità giornaliera (di 1 milione di euro) disposta nell'ordinanza del 27 ottobre 2021, nella causa C-204/21, *Commissione c. Polonia* (ridotta a 500.000 euro, per intervenuta parziale ottemperanza, con la successiva ordinanza del 21 aprile 2023). Anche in questo caso, a fronte del mancato spontaneo pagamento da parte della Polonia, la Commissione ha adottato due decisioni (contenute nelle lettere del 12 ottobre 2022 e 23 novembre 2022) relative alla compensazione dei crediti a titolo di penalità giornaliera per il periodo dal 15 luglio 2022 al 29 agosto 2022, decisioni che sono state impugnate dalla Polonia: v. causa T-830/22, *Polonia c. Commissione*. Sono state altresì impuginate *ex art. 263 TFUE* la successiva decisione di compensazione della Commissione del 13 gennaio 2023 relativa all'inesecuzione nel periodo dal 30 agosto al 28 ottobre 2022 (v. causa T-156/23, *Polonia c. Commissione*) e le tre ulteriori decisioni (due del 4 agosto 2023, una del 9 agosto 2023) relative al periodo dal 9 ottobre 2022 al giugno 2023 (v. causa T-1033/23, *Polonia c. Commissione*).

¹⁶ V. M. CONDINANZI, *La protezione giurisdizionale cautelare avanti al Giudice dell'Unione europea: l'efficacia e l'equilibrio*, cit., p. 204.

¹⁷ V. Trib., 29 maggio 2024, cause riunite T-200/22 e T-314/22, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2024:329, su cui v. M. ORZAN, *Le conseguenze di una cancellazione dal ruolo di un ricorso principale sulle penalità adottate dal giudice cautelare ai sensi dell'art. 279 TFUE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 18 giugno 2024. La cancellazione della causa C-121/21, *Repubblica Ceca c. Polonia*, cit., dal ruolo – con mancato versamento delle somme dovute da parte della Polonia (v. *supra*, nota 15) – si è avuta a seguito di un accordo di transazione intervenuto tra la Polonia e il governo ceco il 3 febbraio 2022, accordo che secondo la

fatto che la penalità in questione non va intesa come una sanzione, ma come una misura accessoria (rispetto al provvedimento cautelare) di natura coercitiva finalizzata (appunto) ad assicurare il rispetto e l'effettività del diritto UE, dissuadendo lo Stato di essa destinatario dal ritardare l'ottemperanza al provvedimento provvisorio¹⁸.

2. L'esecuzione delle sentenze che accertano l'infrazione statale

La natura meramente dichiarativa della sentenza della Corte di giustizia di accertamento dell'infrazione statale non implica che lo Stato membro ritenuto inadempiente non sia obbligato ad eliminare l'inadempimento constatato. Tuttavia, siffatto obbligo non discende direttamente dalla sentenza della Corte in quanto tale, ma piuttosto da una previsione pattizia: è l'art. 260, par. 1, TFUE, che dispone che «[q]uando la Corte di giustizia dell'Unione europea riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta».

Polonia aveva come conseguenza la cessazione retroattiva degli effetti pecuniari delle misure ordinate dalla Corte.

¹⁸ *Ibidem*, punti 32-33 e 47. Il Tribunale ha quindi affermato (punto 37) che soltanto a decorrere dalla data di cancellazione della causa C-121/21 dal ruolo (4 febbraio 2022) la Polonia non è più tenuta a cessare immediatamente le attività di estrazione di lignite nella miniera di Turów e il provvedimento provvisorio che le imponeva siffatto comportamento non è più valido: pertanto, solamente a partire da tale data deve ritenersi caduca la condanna della Polonia a pagare alla Commissione la penalità di 500.000 euro al giorno, una diversa soluzione (che non implicasse il versamento della penalità per il periodo compreso tra il 20 settembre 2021 e il 3 febbraio 2022) contraddicendo la finalità della penalità di cui si è detto (punto 42). Accogliere la tesi della Polonia – continua il Tribunale – «equivarrebbe a svuotare di significato il meccanismo della penalità imposta ai sensi dell'articolo 279 TFUE, in quanto condurrebbe ad accettare che la parte obbligata, nella fattispecie la Repubblica di Polonia, violi deliberatamente l'obbligo di conformarsi ai provvedimenti provvisori disposti in sede di procedimento sommario fino alla fine della controversia principale, pregiudicando in tal modo l'efficacia del diritto dell'Unione» (punto 48). Anche l'argomento secondo cui l'esecuzione delle penalità rende meno attrattiva la conclusione di una transazione e ostacola lo sviluppo delle relazioni di buon vicinato «non può essere accolto. Si deve infatti constatare che la finalità delle penalità connesse ai provvedimenti provvisori non è quella di promuovere la composizione amichevole o le relazioni di buon vicinato, bensì, come constatato al precedente punto 47, quella di far rispettare i provvedimenti provvisori. Occorre altresì rilevare che la conclusione della transazione e la cancellazione dal ruolo della causa C-121/21 hanno avuto effetti benefici per la Repubblica di Polonia nel senso che le penalità giornaliere hanno cessato di maturare il 4 febbraio 2022 e non alla data della pronuncia di una sentenza della Corte nella causa C-121/21» (punto 49).

Questa disposizione può considerarsi una specificazione del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE e vincola ogni organo statale, ciascuno sulla base delle proprie competenze, a porre in essere tutti i comportamenti necessari per eliminare l'inadempimento nel più breve tempo possibile¹⁹. Il ritardo dello Stato nel dare esecuzione alla sentenza della Corte è un fattore dirimente nella successiva valutazione della Commissione chiamata a vigilare, *ex art. 17 TUE* (e sempre in un'ottica di leale cooperazione), sull'osservanza dell'obbligo di cui al citato art. 260, par. 1, TFUE, dal momento che, trascorso un lasso di tempo ragionevole dall'emanazione della sentenza di accertamento, la guardiana dei trattati si sente (ed è) legittimata ad avviare una nuova procedura *ex art. 260, par. 2, TFUE*²⁰.

La “reazione” dello Stato, nelle sue diverse estrinsecazioni, dipenderà anche dal tipo di violazione accertata e, benché la stessa sentenza della Corte – che certamente assume autorità di cosa giudicata rispetto ai punti di diritto decisi – possa contenere suggerimenti rivolti allo Stato sulle modalità attraverso cui porre fine all'infrazione, quest'ultimo è libero nella scelta delle soluzioni che ritiene più opportune per far cessare l'inadempimento: la disposizione in parola deve difatti intendersi come obbligo di risultato, che lascia discrezionalità allo Stato quanto alla forma e ai mezzi, che certo devono essere comunque idonei ad eliminare la violazione, la cui persistenza potrà essere censurata *ex art. 260, par. 2, TFUE*. Coerentemente, dal punto di vista amministrativo, in attesa di veder conseguito il risultato a valle della sentenza di condanna, la procedura non verrà “archiviata” (con decisione del collegio dei Commissari) come conseguenza diretta della sentenza resa dalla Corte di giustizia ai sensi della disposizione da ultimo citata, essendo l'archiviazione rinviata al momento in cui lo Stato membro avrà puntualmente adempiuto all'obbligo la cui violazione è stata accertata e, di conseguenza, sarà venuto meno l'obbligo di pagamento della penalità.

Se, invece, (come auspicabile nell'interesse del più rapido ripristino della legalità violata) lo Stato si conforma al *dictum* della Corte ed elimina l'infrazione accertata, l'obbligo *de quo* è soddisfatto e viene meno l'interesse della Commissione (o eventualmente di un altro Stato membro *ex art. 259*

¹⁹ Analogo obbligo discende, in sostanza, da una sentenza pregiudiziale interpretativa, la cui natura di procedura di “infrazione mascherata” è stata riconosciuta dalla Corte di giustizia già nel celebre caso *Van Gend en Loos* (v. sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, ECLI:EU:C:1963:1).

²⁰ Per alcune (per quanto ormai un poco risalenti) considerazioni sul lasso temporale trascorso il quale la Commissione ha avviato, nella maggior parte dei casi sottoposti, poi, al vaglio della Corte, la (fase precontenziosa della) procedura di condanna v. P. WENNERÅS, *Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not kicking?*, in *CMLR*, 2012, p. 145 ss., spec. p. 148 s.

TFUE²¹) ad avviare una nuova procedura per indurre lo Stato che persiste nell'inadempimento a regolarizzare la propria posizione²². In tal caso, la procedura sarà "archiviata", sia pure nei tempi che la stessa Commissione deciderà.

Per completezza, pare doveroso ricordare che una sentenza di accertamento dell'infrazione *ex art. 258 TFUE* – al pari di una sentenza pregiudiziale interpretativa²³ – per quanto non sia *conditio sine qua non* per l'esperimento, dinanzi ai giudici nazionali, di un'azione di responsabilità contro lo Stato membro per violazione del diritto UE²⁴, costituisce – per giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia – una "violazione sufficientemente caratterizzata" (*rectius*, "qualificata"), ovvero "grave e

²¹ Nulla esclude – in astratto – che la seconda contestazione a fronte dell'inadempimento persistente dello Stato sia promossa da altro Stato membro e in questo senso pare interpretabile lo stesso riferimento alla procedura *ex art. 259 TFUE* nell'art. 260, par. 2, TFUE (secondo cui «Ques[ultim]a procedura lascia impregiudicate le disposizioni dell'articolo 259»): la sola differenza tra una seconda procedura avviata da uno Stato e quella avviata dalla Commissione consiste nel fatto che solo la guardiana dei trattati può chiedere la comminazione di penali e/o somma forfettaria in sede di ricorso in Corte; pur potendo la Corte comminarla – in virtù della sua autonoma determinazione, la proposta della Commissione essendo sempre stata considerata un "mero ausilio valutativo/indicativo" – anche a fronte di un secondo procedimento avviato dallo Stato (*amplius*, v. C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 44 ss.).

²² Si noti che diverso è il caso in cui lo Stato membro elimina la violazione accertata all'esito di una procedura *ex art. 258 TFUE*, dando correttamente esecuzione all'obbligo di cui all'art. 260, par. 1, TFUE, ma rispetto alla stessa (macro)fattispecie l'intervento statale non è comunque ritenuto soddisfacente degli obblighi posti dal diritto UE e la Commissione (presumibilmente dopo aver archiviato il primo procedimento) può pertanto avviare una nuova procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE*, contestando (appunto) una nuova violazione del diritto UE (v., ad esempio, Corte giust., 29 giugno 2010, causa C-526/08, *Commissione c. Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2010:379; nonché, in relazione ai limiti di circolazione nel "corridoio" del Brennero, v. Corte giust., 15 novembre 2005, causa C-320/03, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2005:684; 21 dicembre 2011, causa C-28/09, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2011:854 e, da ultimo, l'archiviata procedura avviata *ex art. 259 TFUE* dall'Italia). Sul rapporto tra procedura di "condanna" e azionabilità di un nuovo procedimento dichiarativo dell'inadempimento v., in particolare, Corte giust., 22 ottobre 2013, causa C-95/12, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2013:676, nonché le riflessioni di TH. VAN RIJN, *Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne*, in *Cahiers de droit européen*, 2015, p. 557 ss., spec. p. 559 ss. Per il caso (ancora diverso) in cui la stessa fattispecie ritenuta in violazione del diritto UE con una sentenza pregiudiziale interpretativa sia poi fatta oggetto di una procedura di infrazione *ex art. 258 TFUE* v., per tutte, Corte giust., 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Tragbetti del Mediterraneo* ECLI:EU:C:2006:391 e la successiva Corte giust., 24 novembre 2011, causa C-379/10, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2011:775.

²³ Sulla complementarietà dei due meccanismi di tutela giurisdizionale v. *supra*, nota 19.

²⁴ V. Corte giust., 24 marzo 2009, causa C-445/06, *Danske Slagterier*, ECLI:EU:C:2009:178.

manifesta²⁵, alleviando significativamente l'onere della prova del ricorrente nel giudizio nazionale di risarcimento del danno. A tal proposito, non è un caso che la Commissione, di regola²⁶, non rinunci al ricorso in Corte anche laddove l'inadempimento venga meno in corso di causa, proprio per consentire agli interessati l'esperimento di siffatta azione di responsabilità e perché spesso quest'ultima è – per gli Stati membri – deterrente più forte della stessa procedura di infrazione e li induce pertanto più rapidamente ad eliminare la violazione contestata/riscontrata.

3. L'efficacia esecutiva delle sentenze di accertamento dell'infrazione statale?

Le sentenze dichiarative della Corte *ex artt.* 258 e 259 TFUE (nonché sulla base dei sopra richiamati procedimenti derogatori di tali due disposizioni) hanno efficacia *erga omnes* ed *ex tunc*²⁷.

Al fine di valutarne l'eventuale efficacia esecutiva – che sarà esaminata anche con riguardo alle sentenze di condanna (v. *infra*, § 4) – obbligatorio è il riferimento al combinato disposto degli artt. 280 e 299 TFUE.

²⁵ V., per tutte, Corte giust., 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Braserie du pêcheur e Factortame*, EU:C:1996:79; 18 gennaio 2022, causa C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, EU:C:2022:33. In dottrina v., da ultimo, F. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati per violazione del diritto dell'Unione: la competenza del giudice nazionale*, in M. GRAZIADEI, C. IANNONE, B. NASCIBENE, L. SALVATO, E. VINCENTI (a cura di), *Il diritto europeo e il giudice nazionale, vol. I - Il diritto dell'Unione europea e il ruolo del giudice nazionale*, Milano, 2023, p. 125 ss.

²⁶ Molto dipende anche dalla tipologia di inadempimento: ove non si tratti di violazione suscettibile di riverberarsi in danni subiti dai singoli, la Commissione potrà valutare anche la rinuncia al ricorso e la conseguente archiviazione del caso.

²⁷ Sul tema v., in particolare, T. MATERNE, *La procédure en manquement d'État*, cit., p. 337 s. Per soddisfare esigenze di certezza del diritto (principio inerente all'ordinamento dell'Unione), così da non rimettere in discussione rapporti giuridici costituiti in buona fede, in ipotesi eccezionali (ovvero, sostanzialmente, qualora ricorrano le condizioni stabilite dalla giurisprudenza della Corte per limitare gli effetti nel tempo delle sentenze pregiudiziali interpretative – sulla cui complementarità con le sentenze dichiarative dell'infrazione v. come detto *supra*, nota 19), la Corte (sentenza 15 dicembre 2009, C-387/05, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:781, punto 59) ha dichiarato che potrebbe aversi una deroga all'efficacia retroattiva della sentenza, con limitazione, dunque, dei suoi effetti nel tempo. Tuttavia, pur non mancando casi in cui lo Stato convenuto ha invocato tale limitazione (di regola per evitare serie ripercussioni economiche nell'ordinamento nazionale), la Corte non ha mai riscontrato l'eccezionalità delle circostanze del caso di specie e ha, pertanto, sempre rigettato l'argomentazione difensiva: v., ad esempio, sentenze 24 settembre 1998, causa C-35/97, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1998:431, punti 46 ss.; 15 dicembre 2009, causa C-387/05, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:781, punti 56 ss.; 8 aprile 2014, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2014:237, punti 63 ss.

La prima disposizione prevede che «le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno forza esecutiva alle condizioni fissate dall'articolo 299». La seconda, dopo aver sancito che «gli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che comportano, a carico di soggetti che non siano gli Stati, un obbligo pecuniario costituiscono titolo esecutivo», stabilisce che l'esecuzione forzata è regolata dalle norme di procedura civile vigenti nello Stato nel cui territorio viene effettuata (con apposizione di formula esecutiva mediante la sola verifica dell'autenticità del titolo da parte dell'autorità nazionale che il governo di ciascuno degli Stati membri designerà a tal fine, informandone la Commissione e la Corte di giustizia dell'Unione europea) e che l'interessato può ottenere l'esecuzione forzata richiedendola all'organo competente secondo la legislazione nazionale. Infine, l'ultimo comma dell'art. 299 TFUE definisce un rigido riparto di competenze tra giudice dell'Unione e giudici nazionali, dal momento che attribuisce il potere di sospendere l'esecuzione forzata in via esclusiva al primo, mantenendo in capo ai secondi il controllo della regolarità dei provvedimenti esecutivi. Tra i giudici dell'Unione, la competenza ad eventualmente sospendere l'efficacia esecutiva della sentenza, è riservata alla sola Corte di giustizia (e non al Tribunale) nel caso si tratti appunto di sentenza della Corte, il cui regolamento di procedura prevede, conseguentemente, un procedimento *ad hoc*, rendendo applicabile alla domanda di sospensione *ex art. 299 TFUE* le previsioni dettate per la sospensione degli atti delle istituzioni ai sensi dell'art. 278 TFUE²⁸. Nel caso di sospensione dell'efficacia esecutiva di sentenza del Tribunale, ovvero di atto del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea, la competenza, in primo grado, è del Tribunale²⁹.

La prevalente opinione dottrinale³⁰ è sempre stata nel senso di negare che le sentenze dichiarative dell'infrazione – proprio in quanto di mero accertamento – abbiano forza esecutiva ai sensi dell'art. 280 TFUE e che dunque, come tali, possano far sì che lo Stato membro di cui è stato accertato l'inadempimento divenga soggetto passivo di esecuzione forzata *ex art. 299 TFUE*.

In effetti, le sentenze rese ai sensi dell'art. 258 TFUE o dell'art. 259 TFUE, ovvero delle disposizioni del trattato che contemplano procedi-

²⁸ V. art. 165 del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

²⁹ V. art. 161 del regolamento di procedura del Tribunale.

³⁰ V., ad esempio, J.DIEZ-HOCHLEITNER, *Le traité de Maastricht et l'inexécution des arrêts de la Cour de justice par les Etats membres*, in *Revue du Marché unique eur.*, 1994, p. 135; più recentemente, T. MATERNE, *La procédure en manquement d'Etat*, Bruxelles, 2012, p. 331 ss. (e p. 456 nell'edizione del 2023, dove si dice che gli Stati possono al massimo essere « l'objet de pression politique »).

menti speciali diretti alla constatazione dell'illecito comportamento statale, sono sentenze che – come visto (*supra*, § 2) – hanno forza di cosa giudicata e che sono obbligatorie, nel senso che generano in capo allo Stato membro, in forza della previsione di cui all'art. 260, par. 1, TFUE, l'obbligo di darvi esecuzione, nel senso di attuarle, ponendo fine all'infrazione e quindi ponendo termine alla situazione di difformità dell'ordinamento giuridico nazionale (o il comportamento di un organo dello Stato) rispetto all'ordinamento dell'Unione europea.

Che le sentenze di cui si sta trattando siano altresì dotate di efficacia esecutiva, nel senso di essere idonee a veder realizzato il risultato giuridico che prescrivono per il tramite di apparati organizzativi che a quel risultato pervengano coercitivamente e anche in odio al soggetto che sarebbe tenuto a realizzarlo spontaneamente in forza della loro obbligatorietà non pare possibile. Sia perché quel soggetto è lo Stato membro che il più delle volte gode di un'ampia sfera di discrezionalità per il conseguimento del risultato³¹, sia perché, del tutto correlativamente, quelle sentenze non recano una “condanna” propriamente intesa e quindi non identificano precisamente il comportamento a cui lo Stato obbligato è tenuto, ma, piuttosto, identificano una difformità normativa, che lo Stato è tenuto a rimediare, in forza, come ricordato, della previsione dell'art 260, par. 1, TFUE e alla luce del generale principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE.

Questa conclusione merita di essere confrontata con il combinato disposto degli artt. 280 e 299 TFUE, sopra richiamati. Il primo di tali articoli si riferisce a “le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione” senza alcuna distinzione in base alla tipologia di azione che ha condotto alla loro pronuncia e quindi tutte le sentenze del giudice del Kirchberg hanno «forza esecutiva alle condizioni fissate dall'articolo 299».

La norma, che ha un antecedente nel combinato disposto degli artt. 44 e 92 TCECA, prevede quindi un rinvio sulla cui (scarsa) chiarezza la dottrina si è da subito interrogata³², sia sotto il profilo sistematico, sia sotto il profilo dei contenuti. Per quanto le disposizioni rilevanti del TFUE (e in passato del TCEE) e del TCECA non siano perfettamente sovrapponibili

³¹ V. quanto *supra*, § 2 e la posizione della stessa Corte di giustizia molto chiara sin dal 1960 dove, nella sentenza 16 dicembre 1960, causa 6/60, *Humblet*, ECLI:EU:C:1960:48, ha espressamente affermato che le sentenze adottate a valle di ricorsi per inadempimento nel sistema del trattato CEE non potevano che avere effetti dichiarativi.

³² Con riferimento al trattato CECA, v. G. CONSO, *Articolo 44*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (diretto da), *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, I, Milano, 1970, p. 537; con riferimento al Trattato CEE, v. A. TIZZANO, *Articolo 187*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (diretto da), *Commentario CEE*, III, Milano, 1965, p. 1374.

(nel TCECA, l'art. 92 riconosceva la natura di titolo esecutivo alle decisioni *tout court* della Commissione che comportano obblighi pecuniari, e non solo dunque nei confronti di soggetti diversi dagli Stati membri), interpretazione diffusa è quella di ritenere che il rinvio non riguardi tutti e quattro i commi dell'art. 299 TFUE (come non riguardava tutti e tre i commi dell'art. 92 CECA il rinvio disposto dall'art. 44 dello stesso trattato), ma soltanto il secondo, il terzo e il quarto, dove si rinvencono precise modalità procedurali (e quindi, *lato sensu*, "condizioni") a cui è subordinata l'efficacia esecutiva delle sentenze della Corte di giustizia. In altre parole, l'espressione "comportino, a carico di persone che non siano gli Stati, un obbligo pecuniario" è espressione insuscettibile di essere ridotta a mera "condizione", richiamata dall'art. 280 e alla quale è subordinata la forza esecutiva delle sentenze della Corte di giustizia³³. Ne dovrebbe conseguire che tutte le sentenze del giudice dell'Unione, prevedano oppure no un obbligo pecuniario, pongano oppure no l'eventuale obbligo pecuniario a carico di soggetti diversi dagli Stati, hanno efficacia esecutiva. A sostegno di tale lettura, anche un rilevante argomento sistematico: se si fosse inteso limitare l'efficacia esecutiva alle sole sentenze non adottate nei confronti degli Stati e che importano obbligo pecuniario, tali limiti avrebbero trovato migliore collocazione nell'art. 280 TFUE, piuttosto che nel successivo art. 299 TFUE, il quale, letteralmente, non ha ad oggetto il valore e le caratteristiche delle sentenze della Corte di giustizia.

La conclusione testé raggiunta dovrebbe valere anche per le sentenze della Corte di giustizia di cui all'art. 258 TFUE, che pure, quindi, dovrebbero considerarsi dotate di efficacia esecutiva. Tuttavia, siffatta conclusione è, come si è già ricordato, inaccettabile, almeno nella misura in cui intendiamo l'efficacia esecutiva come idoneità della sentenza a dare vita ad una procedura di esecuzione forzata. Le sentenze in questione sono, per loro natura, sentenze di accertamento (si è già ricordato che lo stesso art. 260, par. 1, TFUE, ricorre al verbo "riconoscere"), insuscettibili di esecuzione forzata perché prive dell'idoneo e coerente comando giuridico autoritativo e il cui rispetto nell'ordinamento giuridico degli Stati membri è

³³ Per tale tesi, seppur con riguardo alle sentenze di "condanna" sia consentito rinviare a C. AMALFITANO, *I procedimenti di "doppia condanna" a carico degli Stati membri dell'Unione europea: la prassi giurisprudenziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 847 e, successivamente, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 232 ss. Anche G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Padova, 2012, p. 288, sempre con riguardo alle sentenze di "condanna", si esprime nel senso che «[i]n base agli artt. 280 e 299 TFUE, la sentenza [ex art. 260, par. 2, TFUE] della Corte è titolo esecutivo all'interno degli ordinamenti nazionali, con apposizione della relativa formula in base alla mera verifica di autenticità da parte dell'autorità competente (per l'Italia, il Ministero degli Esteri)».

correlato alla loro forza obbligatoria e il cui fondamento ultimo è da ricondurre, come già più volte ricordato, al principio di leale cooperazione.

4. L'esecuzione forzata delle sentenze di “condanna” dello Stato membro che ha violato il diritto dell'Unione?

Un discorso differente potrebbe essere fatto per una diversa categoria di sentenze della Corte di giustizia che, recando il comando giuridico diretto a obbligare un determinato soggetto al compimento di un preciso e ben identificabile atto giuridico (il pagamento di una somma di denaro), potrebbero essere in astratto suscettibili di esecuzione forzata anche nel sistema del diritto dell'Unione europea. Si tratta, evidentemente, delle sentenze di “condanna” nei confronti di una parte del giudizio (uno Stato membro) al pagamento, appunto, di una sanzione pecuniaria.

In tal caso, il richiamo che l'art. 280 TFUE fa all'art. 299 TFUE, inclusivo del suo primo comma pur non essendo propriamente una condizione procedurale, avrebbe l'effetto di considerare titolo esecutivo, e quindi idoneo a fondare un processo di esecuzione forzata, la sentenza della Corte che “comporti un obbligo pecuniario”. In tal caso, l'esecuzione forzata verrebbe disciplinata, innanzitutto, dalle successive disposizioni dell'art. 299 TFUE.

Va però innanzitutto considerato che, a mente del ricordato art. 299 TFUE, il valore di titolo esecutivo è limitato alle pronunce che comportano un obbligo pecuniario “a carico di persone che non siano gli Stati”, salvo a voler ritenere tale limitazione applicabile – come detto sopra – solo agli atti del Consiglio ovvero della Commissione e della Banca centrale europea, ma non alle sentenze della Corte di giustizia, rispetto alle quali il rinvio alle “condizioni” di cui all'art. 299 richiamerebbe solo le previsioni più schiettamente procedurali di cui ai comma successivi al primo. Non può poi tacersi il fatto che la norma non esclude gli “Stati membri”, ma gli Stati *tout court*. La norma sembra quindi interpretabile nel senso di escludere il valore di titolo esecutivo delle sentenze di condanna pecuniaria della Corte (come degli atti delle altre istituzioni) ogni qualvolta ne sia destinatario uno Stato, sia esso uno Stato membro o anche uno Stato terzo. Ne consegue che quand'anche una sentenza di condanna pecuniaria nei confronti di uno Stato terzo dovesse essere pronunciata, ovviamente non in base al sistema di cui agli artt. 258 e 260 TFUE, e la natura di titolo esecutivo della medesima fosse compatibile con le regole internazionali applicabili e le regole dello Stato terzo considerato, di quella sentenza non potrebbe assicurarsi l'esecuzione forzata in danno allo Stato terzo perché priva della natura di titolo esecutivo nell'ordinamento di provenienza.

Con le sentenze rese ai sensi dell'art. 260, par. 2, o par. 3 TFUE, la Corte di giustizia, quando accoglie il ricorso della Commissione, "commina" il pagamento di una somma forfettaria e/o di una penalità. L'uso del verbo "comminare" (nella versione francese "*infliger*" e in quella inglese "*impose*") deve essere considerato equivalente a "condannare": dalla sentenza scaturisce l'obbligo pecuniario, che, in altre parole, la sentenza "comporta" ai sensi dell'art. 299 TFUE. Ci troviamo pertanto di fronte ad una sentenza di condanna recante un obbligo giuridico a tenere uno specifico comportamento senza alcuna forma di discrezionalità in sede attuativa, nella specie un obbligo pecuniario, perché il pagamento di una somma forfettaria e/o di una penalità altro non è che un obbligo di dare, avente ad oggetto una somma di denaro.

Volendo prescindere dalla previsione di cui all'art. 299, primo comma, TFUE, in quanto la circostanza che il condannato non sia uno Stato non costituisce (come detto, *supra* § 3) propriamente una "condizione" a cui l'art. 280 TFUE subordina l'efficacia di titolo esecutivo, dovremmo dunque concludere per l'irrelevanza del fatto che l'evocato obbligo sia imposto a carico di uno Stato (nel caso di uno Stato membro) e dovremmo quindi ammettere che si tratta di un titolo esecutivo, suscettibile di essere realizzato coattivamente, in un procedimento di esecuzione forzata, in danno del soggetto obbligato (lo Stato membro) e nel rispetto dei comma secondo, terzo e quarto dell'art. 299 TFUE, costituenti, queste sì (come visto), "condizioni" a cui rinvia l'art. 280 TFUE.

Questa conclusione – sostenuta in passato³⁴ e certamente apprezzabile sul piano dell'effettività del diritto dell'Unione e, in particolare, delle sentenze della Corte di giustizia – non è, tuttavia, pienamente soddisfacente, sia sul piano formale, sia sul piano, maggiormente rilevante, sostanziale. Le tesi espresse nel prosieguo sono pertanto il frutto di un onesto esercizio di ripensamento.

Sul piano formale, notiamo che le modalità previste dal secondo comma dell'art. 299 TFUE, e dunque l'apposizione della formula esecutiva previa verifica dell'autenticità del titolo, dovrebbero essere assolute "a richiesta dell'interessato". La previsione per cui l'attività prodromica al procedimento di esecuzione forzata debba essere ad istanza di parte, ed immaginiamo della parte creditrice, assente nella formulazione dell'art. 92

³⁴ In questo senso v. la ricostruzione di C. AMALFITANO, *I procedimenti di "doppia condanna" a carico degli Stati membri dell'Unione europea: la prassi giurisprudenziale*, cit., p. 847 e, successivamente, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 233 ss. La tesi peraltro risulta condivisa anche da M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 460, nonché da M. WATHELET, J. WILDERMEERSCH, *Contentieux européen*, Bruxelles, 2010, p. 152.

TCECA, si adatta malamente ad un procedimento finalizzato non a soddisfare un interesse privato, ma – nel caso delle sentenze di condanna *ex art. 260*, parr. 2 e 3, TFUE – un interesse pubblico, dove non vi è un “interessato”, nel senso del portatore di un interesse particolare di natura patrimoniale, ma piuttosto una istituzione, la Commissione, che in rappresentanza dell’intera Unione ed agendo per vederne rispettato l’ordinamento e ripristinata la legalità (v. art. 17 TUE), si accingerebbe a riscuotere coattivamente la sanzione non pagata spontaneamente dallo Stato membro. Tuttavia, pur nella consapevolezza di un certo disagio terminologico, l’osservazione non è del tutto risolutiva, poiché quelle stesse considerazioni pubblicistiche, valgono, a ben guardare, anche nel caso in cui la Commissione porti ad esecuzione una propria decisione che infligge una sanzione pecuniaria ad un privato (ad esempio, in materia di concorrenza), dove l’istituzione comunque non agisce in una prospettiva privatistica, ovvero di soddisfazione di un proprio interesse patrimoniale.

Su di un piano sostanziale, sono piuttosto le considerazioni di sistema a militare nel senso della non applicabilità dell’art. 299 TFUE alle sentenze di condanna nei confronti di uno Stato membro. Infatti, accettando che la sentenza pronunciata ai sensi dell’art. 260, parr. 2 o 3, TFUE, sia un “titolo esecutivo comunitario”³⁵, allora dovremmo ammettere che l’Unione europea sia dotata di un apparato coercitivo capace di entrare in contatto con colui che è tenuto ad adempiere e, nella specie, lo Stato membro. Tuttavia, così non è: anche oggi che l’Unione europea è dotata di un significativo apparato organizzativo, anche decentrato e sotto forma di “organi e organismi” che si affiancano alle istituzioni propriamente dette³⁶, la realizzazione coattiva delle sentenze della Corte, come degli atti di Consiglio, Commissione e Banca centrale europea che condannano al pagamento di somme pecuniarie è rimessa, interamente, all’organizzazione dello Stato, che viene “prestata”, ancora una volta in un’ottica del tutto allineata al principio di leale cooperazione, alla soddisfazione dell’interesse dell’Unione. Ed infatti, l’art. 299 TFUE, per un verso, rinvia alle “norme di procedura civile vigenti nello Stato” sul cui territorio l’esecuzione viene effettuata; per l’altro verso, la stessa norma prevede che l’esecuzione forzata venga richiesta “direttamente all’organo competente, secondo la legislazione nazionale”.

³⁵ Si rimanda, per il significato di questa espressione nel contesto di cui al presente lavoro, ad un risalente studio di M. MIELE, *La Corte delle Comunità europee e le giurisdizioni degli Stati membri (le questioni c.d. pregiudiziali e l’esecuzione forzata delle sentenze della Corte)*, in *Annali Macerata*, 1960, p. 74 ss.

³⁶ Sul fenomeno delle agenzie e dell’*agencification* nel sistema dell’Unione europea, v., per tutti, J. ALBERTI, *Le agenzie dell’Unione europea*, Milano, 2018, p. 23 ss.

Occorrerebbe dunque ammettere che, per garantire l'attuazione del titolo esecutivo rappresentato da una sentenza della Corte di giustizia che condanna uno Stato membro al pagamento di una somma di denaro, quello Stato membro "presta" il proprio apparato che agirà *in executivis* contro la stessa organizzazione statale per la soddisfazione dell'interesse pubblico europeo. E ad essere pienamente consequenziali in questa linea interpretativa, bisognerebbe anche ammettere che l'esecuzione potrebbe essere realizzata in un territorio di uno Stato membro diverso da quello condannato, nei confronti di beni di quest'ultimo, ove reperibili e suscettibili di esecuzione forzata secondo le regole del diritto internazionale pubblico. Infatti, l'art. 299 TFUE si limita a stabilire la competenza dello Stato "sul cui territorio l'esecuzione viene effettuata", che ben potrebbe essere quello di uno Stato diverso da quello condannato. Tale lettura, perfettamente compatibile con la ricordata norma del trattato, appare però poco allineata con l'ordinato svolgersi delle relazioni bilaterali tra gli Stati nel contesto multilaterale del sistema giuridico dell'Unione europea e rischierebbe di generare significativi problemi applicativi. Mentre essa è pienamente funzionale alla realizzazione della condanna pecuniaria (iscritta in una sentenza o in un atto dell'Unione) nei confronti di un soggetto diverso da uno Stato membro, dando modo di assicurarne l'esecuzione ovunque il debitore detenga beni, a prescindere dalla sua cittadinanza, residenza o luogo di ubicazione dei beni patrimoniali.

Gli inconvenienti accennati che si pongono laddove si cerchi di costruire – motivati dall'imperfetta formulazione del rinvio tra l'art. 280 e l'art. 299 TFUE – una soluzione interpretativa che conduca alla natura di titolo esecutivo della sentenza di condanna nei confronti dello Stato membro, non si riscontrano, invece, laddove si passi a valorizzare, al massimo, la previsione dell'art. 260, par. 1, TFUE, in combinato disposto con il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE e con il principio del primato del diritto dell'Unione europea. È pur vero che, tradizionalmente, si è immaginato l'art. 260, par. 1, TFUE, che pone l'obbligo per lo Stato che sia stato riconosciuto mancante ad uno degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione, di prendere i provvedimenti necessari, come norma servente rispetto alle sentenze di accertamento dell'illecito commesso dallo Stato, e quindi, innanzitutto, rispetto alle sentenze rese ai sensi dell'art. 258 o dell'art. 259 TFUE. In questo senso, si evoca (i) l'impiego del verbo "riconoscere" da parte dell'art. 260, par. 1, che rinvia alla pronuncia di accertamento ed anche (ii) una certa sistematica delle norme, giacché le sentenze di condanna sono contemplate dai paragrafi successivi dell'art. 260. Tuttavia, questo secondo argomento, è frutto della logica delle revisioni dei trattati, a partire dal trattato di Maastricht, che hanno semplicemente giustapposto, in una sorta di prosecuzione cronologica, la

sentenza di condanna per la persistenza del (già accertato) inadempimento statale a quella di accertamento *ex art. 258 TFUE*. In ogni caso, poi, non va scordato che anche la sentenza di condanna ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, contiene in ogni caso l'accertamento del persistere della violazione già constatata con la sentenza *ex artt. 258 o 259 TFUE* e quindi il "riconoscimento" (non a caso evocato anche dal secondo comma del par. 2 dell'art. 260) del mancato conformarsi alla prima sentenza. Ciò è ancor più vero nell'ipotesi di sentenza resa *ex art. 260, par. 3, TFUE*, dove addirittura manca una precedente pronuncia di accertamento, sì che la "constatazione dell'inadempimento" (v. secondo comma del par. 3 dell'art. 260 TFUE) assume un valore centrale perché avviene *ex nihilo*, senza l'ausilio di un precedente giudiziario (come accade per le pronunce *ex art. 260, par. 2*, rispetto al precedente reso *ex art. 258 TFUE*). Ed in effetti, in questo caso, si tratta, innanzitutto, di una sentenza *ex art. 258 TFUE* dove si constata l'inadempimento "primario" alla norma di diritto dell'Unione rilevante e non l'inadempimento "secondario" alla previsione di cui all'art. 260, par. 1, TFUE, che invece è oggetto della sentenza ai sensi, appunto, dell'art. 260, par. 2, TFUE. A ben guardare, il profilo della condanna alla sanzione pecuniaria (somma forfettaria o penalità) è del tutto ancillare o quantomeno solo consequenziale, certamente nella pronuncia *ex art. 260, par. 3, TFUE*, ma anche in quella ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, rimanendo invece centrale e comunque prodromico il contenuto di riconoscimento dell'inadempimento o del persistente inadempimento almeno sino alla scadenza del termine impartito con la "messa in mora" *ex art. 260, par. 2, TFUE*.

Se ne deduce, pianamente, che il primo paragrafo dell'art. 260 TFUE, lungi dall'essere riferibile alla sola sentenza resa ai sensi dell'art. 258 TFUE (o dell'art. 259), è norma generale del sistema di esecuzione delle sentenze della Corte pronunciate nei confronti degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione. È, pertanto, norma preordinata a regolare, in modo diverso dalla forza esecutiva, l'attuazione delle sentenze nei confronti dello Stato inadempiente, sia laddove esse contengano un mero accertamento dell'illecito, da rimuovere con iniziative nazionali (anche) normative di vario genere, sia laddove le sentenze contengano una condanna al pagamento di una somma di denaro. L'art. 260, par. 1, TFUE è norma che, come anticipato, realizza, nel sistema della esecuzione delle sentenze della Corte, il principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, interamente affidando agli obblighi che ne conseguono la puntuale realizzazione dell'assetto imposto dalla sentenza, tanto sotto il profilo normativo, quanto sotto quello, certamente meno rilevante, del trasferimento pecuniario. Pertanto, appare pienamente coerente con il sistema negare alla sentenza di condanna resa dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 260, par.

2, secondo comma, ovvero ai sensi dell'art. 260, par. 3, secondo comma, TFUE, la natura di titolo esecutivo, valorizzando pienamente il dato letterale escludente che emerge dall'art. 299, primo comma, TFUE.

5. L'esecuzione delle sentenze di "condanna" nella prassi

Le conclusioni a cui si è giunti alla fine del precedente paragrafo sembrano confermate dalla prassi delle relazioni tra Stato membro condannato e Unione europea. Tali sentenze obbligano al pagamento della somma pecuniaria sul conto "Risorse proprie dell'Unione europea". Gli Stati membri adempiono spontaneamente, nella larghissima maggioranza dei casi, e pagano trasferendo al bilancio dell'Unione, appunto alle risorse proprie dell'Unione europea, le somme al cui versamento sono stati condannati. Esiste dunque una cooperazione efficiente e tempestiva che fa sì che lo Stato membro adempia immediatamente almeno a questa porzione della sentenza.

Ciò avviene sotto il controllo della Commissione europea, per quanto i trattati non prevedano specificamente tale ruolo, se non, evidentemente, attraverso il richiamo alla "vigilanza" di cui all'art. 17 TUE. Tuttavia, il Tribunale ha avuto modo di chiarire che, posto che la condanna a pagare è in favore del conto "risorse proprie" del bilancio dell'Unione e che, ai sensi dell'art. 317 TFUE, è la Commissione l'istituzione chiamata a dare esecuzione al bilancio, è tale istituzione a dover assicurare la riscossione delle somme in forza del regolamento adottato ai sensi dell'art. 322 TFUE³⁷.

La Commissione esercita tale ruolo adottando le c.d. ingiunzioni di pagamento, che altro non sono se non decisioni che hanno come destinatario lo Stato membro e che, come anticipato, gli impongono l'obbligo di pagamento della sanzione pecuniaria su di un conto "risorse proprie dell'Unione europea" acceso dalle autorità dello Stato membro e vincolato a beneficio del bilancio dell'Unione. Alla luce della previsione dell'art. 299

³⁷ V. sentenza del Tribunale del 29 marzo 2011, causa T-33/09, *Portogallo c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:127, punti 61 e 62, confermata dalla sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2014, C-292/11 P, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2014:3. Le sanzioni inflitte agli Stati membri dalla Corte di giustizia e dagli Stati membri corrisposte vengono iscritte tra le "altre entrate" del bilancio dell'Unione in base alle attualmente vigenti previsioni di cui al regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

TFUE, tale decisione (che è appunto un “atto della Commissione”), comportando un obbligo pecuniario nei confronti di uno Stato membro, pacificamente non costituisce titolo esecutivo e non darà luogo ad esecuzione forzata. Tale piana deduzione, che appare incontrovertibile alla luce della lettera della norma appena evocata, rafforza indirettamente la conclusione a cui siamo giunti nel precedente paragrafo circa l’assenza di valore di titolo esecutivo in capo alla sentenza di condanna della Corte di giustizia ai sensi dell’art. 260, par. 2 e 3, TFUE. Sarebbe infatti del tutto irragionevole e contraddittorio immaginare che la decisione della Commissione adottata a valle della sentenza per procedere al recupero dell’importo dovuto dallo Stato non possa assurgere a dignità di titolo esecutivo, mentre tale qualità abbia la precedente sentenza della Corte di giustizia, che richiede invece di essere attuata attraverso la successiva decisione (non esecutiva) della Commissione.

Del resto, che la sentenza di condanna non sia dotata di efficacia esecutiva è coerente con la prassi, secondo la quale, essa di per sé non è quasi mai suscettibile di integrale esecuzione da parte dello Stato membro, senza una sua attuazione e specificazione da parte della Commissione. Solo per la somma forfettaria potrebbe immaginarsi una attuazione statale immediata sulla base del solo dispositivo della sentenza, per quanto anche in tal caso, faccia seguito, normalmente nei due mesi successivi alla sentenza, la decisione di ingiunzione della Commissione, che provvede anche al calcolo degli interessi sulla base del tasso applicato dalla Banca centrale europea alle sue operazioni principali di rifinanziamento in euro, periodicamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, serie C.

Con riferimento alla penalità, invece, la vigilanza della Commissione e il suo potere di esecuzione del bilancio divengono, in verità, una vera e propria “gestione” delle modalità e della misura del pagamento, in piena e intensa cooperazione con lo Stato membro condannato. Periodicamente (di regola, a partire dai sei mesi successivi al deposito della sentenza e così ogni sei mesi sino alla integrale eliminazione dell’inadempimento), e sulla base di un conteggio la cui periodicità è definita in sentenza (la penalità può essere giornaliera o con diversa periodicità, ad esempio, semestrale³⁸), la guardiana dei trattati adotta una “ingiunzione di pagamento”, laddove

³⁸ Sulla diversa tipologia di penalità comminabili v., da ultimo, M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 265 ss., spec. p. 270; C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea*, cit., p. 266 ss., spec. p. 270. Con riguardo al nostro ordinamento, penalità giornaliera è quella disposta, ad esempio, dalla sentenza 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:478 nell’ambito della procedura di infrazione nota come “Rifiuti in Campania”; penalità semestrale è stata invece inflitta nella sentenza 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611 nell’ambito della procedura di infrazione relativa al mancato recupero degli aiuti di stato nel caso “Venezia e Chioggia”.

riscontri che ancora persiste la violazione a seguito di informazioni trasmesse dallo Stato membro interessato e debitamente verificate dalla Commissione stessa anche tramite uno dialogo “costruttivo” con le autorità nazionali³⁹, appunto sullo stato dell’adeguamento e sulla progressione nella rimozione della situazione di non conformità alla sentenza di condanna. Fino a che, come accennato, l’adeguamento non è integrale il pagamento della penalità dovrà proseguire, eventualmente secondo modalità degressive, opportunamente definite nella sentenza anche in applicazione del generale principio di proporzionalità (art. 5, par. 3, TUE)⁴⁰. È evidente che, in questa fase, la Commissione ritrova tutta la propria funzione di vigilanza del corretto adempimento delle norme dell’Unione come interpretate dalla sentenza di condanna, operando quale garante della puntuale realizzazione dei precetti di cui alla decisione della Corte e del prodromico impianto motivazionale. Si tratta di atti che vengono adottati a seguito di accertamenti particolarmente complessi, ancor più laddove la penalità sia stata accordata secondo una modalità degressiva, richiedendosi pertanto, ai fini della quantificazione dei minori importi da corrisondersi progressivamente, accertamenti fattuali ancor più onerosi perché correlati a situazioni intermedie, spesso di incerta classificazione⁴¹. Si pensi alle infrazioni in materia ambientale⁴², ovvero a quelle per mancato recupero di illegittimi aiuti di stato alle imprese⁴³, dove la definizione dei progressi nel risanamento ambientale piuttosto che nel recupero (anche coattivo) delle somme erogate impone constatazioni materiali e giuridiche che possono

³⁹ Su tale dialogo v., in particolare, C. AMALFITANO, *La procedura di “condanna” degli Stati membri dell’Unione europea*, cit., p. 235 ss.

⁴⁰ Specie laddove è richiesta una complessa attività amministrativa per conseguire il risultato di conformità all’ordinamento dell’Unione, la degressività risulta certamente un criterio apprezzabile – e incentivante – nell’ottica della proporzionalità della sanzione alla progressiva attenuazione del *vulnus* alla legalità “comunitaria”. Con statuizione sorprendente, nel caso di cui alla sentenza del 12 marzo 2020, in causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2020:202, relativa al recupero di aiuti di stato illegittimi nell’infrazione c.d. “Alberghi sardi”, la Corte, ritenendo che l’Italia avrebbe provveduto a recuperare entro “tempi brevi” gli aiuti ancora nella disponibilità dei beneficiari, ha rigettato la richiesta di una penalità degressiva, fissandone l’entità in euro 80.000,00 al giorno. Il recupero si è concluso nell’ottobre 2023.

⁴¹ In tema v., *amplius*, M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., spec. p. 270 s. e p. 291.

⁴² Paradigmatico è il caso della infrazione “Rifiuti in Campania” (*supra*, nota 37, dove l’intesa sulla (parziale) degressività della sanzione tra Commissione e autorità italiane è intervenuta solo a fine 2020 rispetto ad una sentenza del 2015 e all’esito di complessi negoziati.

⁴³ Si pensi all’infrazione c.d. “CFL-Contratti di formazione e lavoro”, oggetto di una sentenza di condanna del 17 novembre 2011, causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2011:740, la cui applicazione pratica con riferimento al calcolo della penalità (variabile) si è rivelata di grande difficoltà.

intervenire solo a valle di una fitta interlocuzione tra la Commissione e lo Stato membro interessato.

Le decisioni in parola sono sottoposte a controllo giurisdizionale e l'art. 51 dello Statuto della Corte di giustizia è stato innovato inserendo la previsione secondo cui «[...] c) i ricorsi, previsti all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, proposti da uno Stato membro contro un atto della Commissione relativo alla mancata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, secondo comma, o paragrafo 3, secondo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea»⁴⁴, sono attribuiti alla competenza esclusiva in unico grado della Corte di giustizia, in deroga al sistema che discende dall'art. 256 TFUE e dall'art. 51, par. 1, dello Statuto, secondo il quale la competenza spetterebbe, in primo grado, al Tribunale. La ragione di tale derogatoria attribuzione di competenza esclusiva alla Corte di giustizia è quella di evitare che, giudicando della legalità dell'ingiunzione di paga-

⁴⁴ In linea con quanto sancito dalla Corte di giustizia nella sentenza 15 gennaio 2014, causa C-292/11 P, *Commissione c. Portogallo*, cit., spec. punti 47-58, al fine di assicurare che sia lo stesso giudice che commina la sanzione a verificarne la corretta esecuzione, il legislatore dell'Unione è intervenuto a modificare il riparto di competenze tra Corte e Tribunale di cui al combinato disposto dell'art. 256 TFUE e dell'art. 51 Statuto della Corte di giustizia, incidendo – come visto – su quest'ultimo, con il regolamento (UE, Euratom) 2019/629 del 17 aprile 2019 recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, in *GUUE* L 111 del 25 aprile 2019, p. 1 ss. Siffatta modifica soddisfa anche l'esigenza di ripristinare – più rapidamente di quanto accadeva in passato, con due gradi di giudizio – la legalità dell'ordinamento, riducendo il lasso temporale a disposizione dello Stato che sia effettivamente inadempiente per eliminare l'infrazione (e versare il *quantum* dovuto). Seppur solo di riflesso, dunque, essa mira ad assicurare una maggiore deterrenza della procedura di infrazione complessivamente considerata. Invero, una ulteriore modifica dell'art. 51 Statuto parrebbe opportuna anche per consentire l'impugnabilità direttamente in Corte delle decisioni *de quibus* della Commissione da parte di soggetti diversi dagli Stati pure interessati dal pagamento della sanzione, quali, ad esempio, gli enti territoriali. Si pensi al caso italiano delle Regioni, suscettibili di azione di rivalsa da parte del Governo ai sensi dell'art. 43 della l. 24 dicembre 2012, n. 234 appunto con riferimento alle sanzioni corrisposte al bilancio dell'Unione dallo Stato e, pertanto, “direttamente e individualmente riguardati” dalla decisione della Commissione che quantifica e impone il pagamento della sanzione allo Stato membro. Ad oggi, nella misura in cui gli enti territoriali possano dirsi destinatari ultimi delle sanzioni, ex art. 263 TFUE e in base alla formulazione letterale dell'art. 256 TFUE e, soprattutto, dell'art. 51 Statuto, essi sono obbligati a ricorrere dinanzi al Tribunale. Ancora, alla luce della prassi recente di cui si è detto (*supra*, § 1), di comminare una pena anche per assicurare l'ottemperanza di un provvedimento cautelare, ci si può interrogare sull'opportunità di modificare l'art. 51 Statuto anche nel senso di eliminare il doppio grado di giudizio e prevedere competenza in primo e unico grado della Corte di giustizia rispetto alla impugnazione delle lettere di ingiunzione/compensazione che la Commissione adotti per assicurare l'ottemperanza della misura cautelare atipica.

mento adottata dalla Commissione in esecuzione della sentenza, il Tribunale possa in qualche modo incidere sulla lettura dell'inadempimento e della condanna come, rispettivamente, accertato e comminata dalla Corte di giustizia nell'esercizio della propria esclusiva competenza in materia di procedure di infrazione.

Tenuto conto di quanto testé esposto, diviene ancora più chiaro che sarebbe del tutto paradossale, immaginare, in omaggio alla previsione di cui all'art. 280 TFUE, l'efficacia esecutiva di una sentenza di condanna della Corte di giustizia nei confronti di uno Stato membro, allorché tale sentenza include, almeno con riferimento alla penalità, un comando giuridico non attuabile di per sé in assenza di una intensa cooperazione tra Commissione e Stato membro. Ancor più paradossale, come si è ricordato, allorché l'atto della Commissione adottato a valle di quella cooperazione è, certamente, privo di efficacia esecutiva in ragione del tenore anche letterale della previsione di cui all'art. 299 TFUE, sì che apparirebbe del tutto incongruo riservare invece il riconoscimento dell'efficacia esecutiva alla sentenza di condanna, che sta a monte dell'atto e che, per quanto detto sopra, sarà necessariamente caratterizzato da una maggior genericità del precetto almeno per quanto riguarda la comminatoria della penalità.

Per completezza, occorre sottolineare che diversa è stata la prassi attuativa delle decisioni adottate dalla Commissione in esecuzione di quelle ordinanze cautelari atipiche (v. *supra*, § 1) che hanno disposto il pagamento di una penalità per reagire alla inottemperanza di comportamenti imposti agli Stati membri in pendenza di una procedura di infrazione. Nei due casi rilevanti⁴⁵, a fronte della mancata spontanea esecuzione della lettera di ingiunzione della Commissione, la stessa ha disposto la compensazione della somma che lo Stato membro (Polonia) avrebbe dovuto versare in considerazione della non esecuzione della misura cautelare con una serie di crediti da esso vantati nei confronti dell'Unione. Le decisioni della Commissione sono state impugnate *ex art.* 263 TFUE dinanzi al Tribunale (sulla base del riparto di competenze *ex art.* 51 Statuto⁴⁶), sostenendone l'illegittimità per (variamente combinati) (i) violazione di alcune disposizioni del regolamento finanziario UE⁴⁷, (ii) violazione dei principi

⁴⁵ V. causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia*, cit., e causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, cit. (v. *supra*, nota 15).

⁴⁶ V. *supra*, nota 42, anche per l'auspicio di una modifica del riparto di competenze *in parte qua* tra Corte di giustizia e Tribunale.

⁴⁷ Si tratta del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, in *GUUE* L 193 del 30 luglio 2018, p. 1 ss.

di proporzionalità e di uguaglianza dinanzi alla legge e (iii) difetto di motivazione delle decisioni (e, quindi, violazione dell'art. 296 TFUE e degli artt. 41, par. 2, e 47 della Carta dei diritti fondamentali UE). Il Tribunale si è recentemente pronunciato sul primo caso – dove si contestavano le violazioni di cui *sub (i)* e *(iii)* – confermando la legittimità del *modus procedendi* della guardiana dei trattati e rigettando pertanto i ricorsi⁴⁸.

Quanto da ultimo osservato, tuttavia, non contraddice la conclusione sul carattere non esecutivo delle sentenze di condanna della Corte di giustizia. Infatti, la compensazione realizzata con i crediti vantati dallo Stato membro non si risolve in un episodio di esecuzione forzata, quanto piuttosto in una modalità di estinzione di crediti e debiti, liquidi ed esigibili, secondo modalità che certamente corrispondono a principi generali condivisi dagli Stati membri.

6. Qualche considerazione conclusiva

In sintesi, appare dunque più coerente riconoscere che il sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione non ammette l'effetto esecutivo nei confronti dello Stato membro, neppure della sentenza di condanna ai sensi dell'art. 260 TFUE, e che la sua attuazione si fonda, a ben guardare, sul principio di leale cooperazione, del cui rispetto si rende garante, in ultima analisi, sempre e ancora il giudice europeo.

La conclusione cui si giunge non appare incongrua, né rappresenta una *deminutio* dell'effettività del diritto dell'Unione europea e delle sentenze della Corte di giustizia, le quali sono obbligatorie per le parti e sono coperte dall'effetto della *res judicata*. Piuttosto, la confermata necessità di dover ricorrere al principio di leale cooperazione per ottenere la pratica declinazione degli obblighi a carico dello Stato membro in vista della puntuale esecuzione della sentenza resa dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 260, par. 2 e 3, TFUE, conferma la complessità del meccanismo di integrazione europea che si fonda non su aspetti formali, e, come visto, incerti, quali la sottoposizione dello Stato membro inadempiente ad un processo di esecuzione forzata, quanto piuttosto su di un vincolo giuridico che viene avvertito dagli stessi Stati membri come ineludibile e definitivamente appartenente al sistema, al punto da non essere mai neppure posto in discussione con comportamenti inadempienti rispetto alla condanna pronunciata dalla Corte di giustizia. Gli Stati membri, infatti,

⁴⁸ V. sentenza 29 maggio 2024, causa T-200/22 *Polonia c. Commissione*, e causa T-314/22, *Polonia c. Commissione*, cit., su cui v. il già citato commento di M. ORZAN, *Le conseguenze di una cancellazione dal ruolo di un ricorso principale sulle penalità adottate dal giudice cautelare ai sensi dell'art. 279 TFUE*.

collaborano pienamente con la Commissione fornendole ogni elemento utile al calcolo della penalità periodica, per poi accettarne le conclusioni e versare al bilancio dell'Unione quanto la Commissione ha, conseguentemente, determinato. A ben guardare, anzi, l'eventuale esecuzione forzata in danno ad uno Stato membro che intenda sottrarsi al pagamento del *quantum* di cui alla condanna *ex art. 260 TFUE*, lungi dal rafforzare l'effetto utile del diritto dell'Unione, ne sancirebbe un grave momento di crisi, sottolineando il definitivo allontanamento di quello Stato dal sistema di legalità discendente dai trattati. L'efficacia del diritto dell'Unione si fonda, in ultima analisi, sulla sua persuasività – e quindi sul suo grado di accettazione sociale - nei confronti dei sistemi giuridici e degli apparati amministrativi degli Stati membri.

È, crediamo, questa la *ratio* ultima dell'interpretazione che ci induce a negare l'efficacia esecutiva alle sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro nei confronti di uno Stato membro, piuttosto che non l'argomento dell'immunità pubblicistica dello Stato membro rispetto ad iniziative esecutive.

ABSTRACT

Il lavoro esamina l'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia nel quadro dei procedimenti di infrazione, valutando, in particolare, se esse possano idoneamente fondare un'esecuzione forzata. Gli Autori concludono per l'assenza di efficacia esecutiva sia delle sentenze di accertamento dell'infrazione *ex art. 258* TFUE, sia di quelle di condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie *ex art. 260*, parr. 2 e 3, TFUE, sostenendo che l'esecuzione si realizza *de facto* in virtù del principio di leale cooperazione previsto dall'art. 4, par. 3, TUE.

L'article examine l'exécution des arrêts de la Cour de justice dans le cadre des procédures d'infraction, en évaluant notamment s'ils peuvent être considérés comme justifiant une exécution forcée. Les Auteurs concluent que tant les arrêts constatant l'infraction au sens de l'article 258 TFUE, tant celles de « condamne » au payment selon l'article 260 (2) et (3) TFUE ne peuvent pas former un titre exécutoire, en soutenant que l'exécution se réalise *de facto* en vertu du principe de coopération loyale prévu à l'article 4 (3) TUE.

The paper examines the implementation of judgments of the Court of Justice in the context of infringement proceedings, assessing in particular whether they can be invoked as grounds for enforcement. The Authors conclude that both the judgments establishing the infringement under Article 258 TFEU and those imposing sanctions pursuant to Article 260 (2) and (3) TFEU are not enforceable, arguing that the implementation is *de facto* carried out on the basis of the principle of loyal cooperation laid down in Article 4 (3) TEU.