

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE POLITICHE
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI BARI ALDO MORO

Più Europa contro i sovranismi

L'Editoriale di ENNIO TRIGGIANI

Ottanta anni fa si apriva in Europa l'immane tragedia, umana e spirituale, della seconda guerra mondiale; solo dieci anni dopo, nello stesso continente, nasceva il Consiglio d'Europa che cominciava a concretizzare nei nostri Paesi il nuovo ordine internazionale fondato attraverso l'Organizzazione delle Nazioni Unite (1945) e la Dichiarazione universale dei diritti umani (1948). Si è trattato di una vera e propria rivoluzione nel passaggio da una Comunità internazionale basata sugli egoismi nazionalisti fonte di perenni tentativi di sopraffazione reciproca

e guerre ad un'altra caratterizzata da cooperazione e sforzi diretti alla creazione di strategie comuni di sviluppo in un quadro di pace.

Su queste nuove basi sono nati tribunali in grado di giudicare crimini internazionali (dai pur formalmente discutibili sorti a Norimberga e Tokyo a quelli per la ex Jugoslavia e il Ruanda nonché alla Corte penale internazionale dell'Aja) o diretti a superare le carenze di giustizia nazionale sui diritti fondamentali come la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Sempre su tali basi sono nati concetti come



Consiglio Regionale della Puglia



Regione Puglia



COMUNE DI BARI



Cofinanziato dall'UE



VERSIONE ONLINE

www.sudineuropa.net

	e Editoriale		
	Più Europa contro i sovranismi	ENNIO TRIGGIANI	1
	a approfondimenti		
	Il nuovo Accordo commerciale tra UNIONE EUROPEA E MERCOSUR	VALERIA DI COMITE	5
	ALLARGAMENTO ALLA BOSNIA-ERZEGOVINA: il parere della Commissione	IVAN INGRAVALLO	7
	Sulle SANZIONI PECUNARIE allo Stato membro inadempiente	ANGELA MARIA ROMITO	9
	Il primo PARERE CONSULTIVO della Corte europea dei diritti dell'uomo	EGERIA NALIN	13
	Evoluzioni recenti dell' INIZIATIVA LEGISLATIVA POPOLARE	MICAELA FALCONE	15
	Tutela dei consumatori e COMPOSIZIONE DEI PRODOTTI ALIMENTARI	GIUSEPPE MORGESE	17
	L'evocazione delle DOP: IL CASO QUESO MANCHEGO	MICAELA LASTILLA	19
	UNA NUOVA ACER: il regolamento 2019/942	NICOLA RUCCIA	21
	IL POTERE CONTRATTUALE DEGLI AUTORI nel mercato unico digitale	ANNA VVASYLCHENKO	23
	e Europe direct		
	UNA NUOVA AGENDA STRATEGICA 2019-2020	IRENE PAOLINO	25
	n norme di interesse generale		27
	s Sulla scena dell'Europa		28

Sulle **SANZIONI PECUNIARIE** allo Stato membro inadempiente

di ANGELA MARIA ROMITO

1. Con sentenza dell'8 luglio 2019 (causa C-543/17) la Corte di giustizia ha condannato il Regno del Belgio a pagare alla Commissione europea una penalità di 5.000 euro al giorno, per aver omesso di adottare entro il 1° gennaio 2016, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2014/61/UE (del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità) e per aver omesso di comunicare alla Commissione tali misure di attuazione.

La pronuncia si segnala per essere la prima ad aver applicato l'art. 260, par. 3, TFUE, che così dispone: "La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze.

Se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione. Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza."

Prendendo spunto dalle osservazioni dell'Avvocato generale Szpunar e del Collegio giudicante, l'occasione è utile chiarire la portata dell'ultimo paragrafo della norma in esame.

I fatti all'origine della controversia sono di seguito succintamente riportati al solo fine di completezza, ben potendo essere trascurati nel dettaglio.

Il primo gennaio 2016, allo scadere del termine fissato per il recepimento della direttiva 2014/61/UE, la Commissione aveva avviato una procedura di infrazione ex art. 258 TFUE contro il Belgio, paventando la mancata adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla norma europea. Alla lettera di diffida era seguito il parere motivato a cui lo Stato belga aveva risposto comunicando che il recepimento della

direttiva era in corso, allegando progetti di misure di attuazione nonché la versione consolidata dell'ordinanza del 3 luglio 2008 relativa ai cantieri stradali della sola Regione di Bruxelles capitale. Considerando che il Regno del Belgio non aveva recepito in modo completo la direttiva *de quo* e che non aveva comunicato le relative misure nazionali di attuazione, così come era espressamente indicato all'art.13 della direttiva stessa, la Commissione ha proposto un ricorso alla Corte di giustizia.

Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte, da un lato, di dichiarare che il Regno del Belgio è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 13 della direttiva recante le misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità, e, dall'altro lato, di condannare detto Stato membro al pagamento di una penalità di un importo giornaliero inizialmente fissato a 54.639,36 euro, infine ridotto a 6.071,04 euro, a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza, per inadempimento dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione della predetta direttiva.

Atteso l'interesse per la questione giuridica trattata nella causa, con decisioni del presidente della Corte del 2018, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Lituania, l'Ungheria e la Repubblica d'Austria e la Romania sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni del Regno del Belgio.

2. La questione chiave della presente causa verte indubbiamente sull'interpretazione dell'articolo 260, par. 3, TFUE, e sulla sua applicazione nel caso di specie.

Al riguardo va segnalato che la Corte giunge a conclusioni diametralmente opposte rispetto a quelle suggerite l'11 aprile 2019 dall'Avvocato generale: questi infatti, conclude che la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva legislativa che giustifica la comminazione ai sensi dell'articolo in esame di sanzioni pecuniarie allo Stato inadempiente si identifica unicamente con una situazione di mancanza di qualsiasi comunicazione o di comunicazione di misure che non hanno

all'evidenza alcun collegamento con le disposizioni della direttiva da trasporre, e di conseguenza ha proposto di respingere il ricorso. La Corte, invece, come su indicato, ha deciso in senso diverso, ravvisando la fondatezza della richiesta della ricorrente e infliggendo una penalità di mora al Paese convenuto.

Per cogliere adeguatamente il significato dell'articolo 260, par. 3, TFUE, è utile inquadrare tale disposizione nel suo contesto storico e sistematico.

La genesi dell'articolo 260, par. 3, TFUE, risale al circolo di discussione istituito nel contesto della Convenzione europea sul Futuro dell'Europa del 2001, la cui relazione finale conteneva delle proposte secondo le quali occorreva "permettere alla Commissione di adire la Corte (in un unico procedimento) sia con un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo [258 TFEU] sia con la richiesta d'infliggere una sanzione. Se, su richiesta della Commissione, la Corte infligge la sanzione nella sentenza di condanna stessa, la sanzione si applicherà decorso un dato termine dalla pronuncia della sentenza se lo Stato convenuto non si sarà conformato alla condanna (...). Siffatto meccanismo permetterebbe di snellire e accelerare in particolare la procedura per le sanzioni in caso di mancata comunicazione di una misura nazionale di recepimento". Tali proposte sono state riportate quasi alla lettera dal Praesidium della Convenzione europea del 2003 riguardo al progetto della nuova disposizione.

Sotto il profilo sistematico, la disposizione di cui trattasi si colloca nell'articolo che verte sull'esecuzione e sulla non esecuzione delle sentenze della Corte (l'art. 260 TFUE), e non nel procedimento di accertamento di inadempimento (ossia l'art. 258 TFUE). Il ricorso per l'accertamento dell'inadempimento costituisce il rimedio giuridico "centralizzato" classico per garantire l'applicazione, da parte degli Stati membri, del diritto dell'Unione, e permette alla Commissione di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea solo dopo un procedimento precontenzioso infruttuoso; l'articolo 259 TFUE – che viene raramente applicato – prevede un procedimento analogo su iniziativa di un altro Stato membro.

Diversamente l'art. 260 TFUE, che



consta di tre paragrafi, stabilisce gli effetti e l'esecuzione delle sentenze pronunciate sul fondamento degli articoli 258 e 259 TFUE. A tal fine, il paragrafo 1, dispone che se la Corte riconosce che uno Stato membro ha mancato ad uno dei suoi obblighi, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. Le disposizioni degli articoli 258 e 259 TFUE e dell'art. 260, par. 1, TFUE sono identiche a quelle contenute nell'art. 171 del Trattato di Roma del 1957, diventato art. 228 del Trattato CE.

A siffatta "struttura normativa" è stata aggiunta la possibilità di infliggere sanzioni pecuniarie allo Stato membro che non abbia eseguito una sentenza nella quale viene constatato un suo inadempimento.

L'art. 260, par. 2, TFUE, introdotto dal Trattato di Maastricht, verte sul procedimento per l'imposizione di sanzioni pecuniarie nel caso in cui lo Stato membro interessato non abbia preso misure di esecuzione di una sentenza di accertamento di inadempimento. Tale procedimento, detto di "inadempimento su inadempimento" costituisce dunque una seconda fase nel senso che interviene esclusivamente dopo la pronuncia di una prima sentenza di accertamento di inadempimento. L'art. 260, par. 3, TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona e che per la prima volta ha formato oggetto di una sentenza da parte della Corte, dispone che la Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'art. 258 TFUE, reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto l'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze. Se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione. Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza.

Circa la finalità di tale disposizione, si registrano due tesi. Da un lato, quella sostenuta dalla Commissione (nella sua Comunicazione dell'11.11.2010 sull'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3), da parte della dottrina, nonché, in maniera implicita, dagli avvocati generali Wathelet (nella causa *Commissione c. Polonia*, causa C-320/13, EU:C:2014:2441, punti 114 ss.) e Tanchev (nella causa *Commissione c. Spagna*, causa C-569/17, EU:C:2019:271, punti 67 ss.), secondo la quale il meccanismo stabilito dalla norma è destinato a sanzionare direttamente la mancata comunicazione delle misure di attuazione. In forza di tale orientamento, la mancata comunicazione delle misure di attuazione entro il termine previsto da una direttiva può, in quanto tale, dar luogo all'irrogazione di sanzioni pecuniarie. L'obbligo di pagamento potrebbe avere effetto immediatamente, ossia dalla data della pronuncia della sentenza, oppure da una data successiva fissata dalla Corte.

Dall'altro lato, secondo una differente tesi sostenuta da altra dottrina, si ritiene che il meccanismo stabilito all'articolo 260, par. 3, TFUE sia diretto a sanzionare la mancata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte con cui viene dichiarato che uno Stato membro è venuto meno al suo obbligo di notifica delle misure di attuazione. Secondo tale orientamento, una sanzione pecuniaria inflitta dalla Corte nella sentenza che accerta l'inadempimento è esigibile solo in data successiva, poiché la ragion d'essere della sanzione pecuniaria è proprio la mancata esecuzione di tale sentenza. Secondo tale orientamento, infatti, la *ratio legis* dell'articolo 260, par. 3, TFUE è rinvenibile nella possibilità di infliggere sanzioni ad uno Stato membro immediatamente, ossia alla data della sentenza relativa all'infrazione, se la violazione è manifesta, vale a dire se il suo accertamento non pone problemi. Solo in tale situazione è giustificato accelerare la procedura prevista all'articolo 260, par. 2, TFUE e non dover adire nuovamente la Corte.

3. A giudizio della Corte il cuore del problema è comprendere cosa significhi la locuzione "obbligo di comunicare le misure

di attuazione di una direttiva” che è alla base di tale disposizione.

La Corte ha ripetutamente dichiarato in proposito, nell’ambito di procedimenti relativi all’articolo 258 TFUE, che la comunicazione cui gli Stati membri devono provvedere, conformemente al principio di leale cooperazione sancito all’art. 4, par. 3, TUE, mira ad agevolare la Commissione nello svolgimento del suo compito, che consiste in particolare, ai sensi dell’articolo 17 TUE, nel vigilare sull’applicazione delle disposizioni dei Trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù di essi. Tale comunicazione deve quindi contenere informazioni sufficientemente chiare e precise in merito al contenuto delle norme nazionali che recepiscono una direttiva. Inoltre, detta comunicazione, che può essere accompagnata da una tabella di concordanza, deve indicare senza ambiguità quali siano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative con cui lo Stato membro ritiene di aver adempiuto i vari obblighi impostigli da tale direttiva. In mancanza delle suddette informazioni, la Commissione non è in grado di stabilire se lo Stato membro abbia effettivamente e completamente attuato la direttiva. L’inadempimento di tale obbligo da parte di uno Stato membro – che non abbia affatto fornito informazioni o le abbia date in modo non abbastanza chiaro e preciso – può giustificare, a detta del Collegio giudicante, di per sé l’avvio di un procedimento ai sensi dell’articolo 258 TFUE per far dichiarare l’inadempimento stesso (v., in tal senso, sentenze del 16 giugno 2005, *Commissione c. Italia*, C-456/03, EU:C:2005:388, punto 27, e del 27 ottobre 2011, *Commissione c. Polonia*, C-311/10, non pubblicata, EU:C:2011:702, punti da 30 a 32).

Alla luce della genesi della norma *de quo*, l’obiettivo perseguito dall’introduzione del meccanismo di cui all’articolo 260, par. 3, TFUE 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.

Di conseguenza la Corte afferma che occorre accogliere un’interpretazione dell’articolo 260, par. 3, TFUE che, da un lato, consenta sia di salvaguardare le prerogative attribuite alla Commissione al fine di garantire l’applicazione effettiva del diritto dell’Unione che di tutelare i diritti della difesa nonché la posizione procedurale riconosciuta agli Stati membri in forza dell’applicazione

del combinato disposto degli articoli 258 TFUE e 260, par. 2, TFUE, e, dall’altro lato, permetta alla Corte di poter esercitare la sua funzione giurisdizionale consistente nell’esaminare, nell’ambito di un unico procedimento, se lo Stato membro interessato abbia adempiuto i propri obblighi di comunicazione e, se del caso, nel valutare la gravità dell’inadempimento in tal modo constatato e nell’infliggere la sanzione pecuniaria da essa ritenuta più adeguata alle circostanze del caso di specie.

Essa conclude che: “Alla luce dell’insieme di tali elementi, i termini ‘obbligo di comunicare le misure di attuazione’, di cui all’art. 260, paragrafo 3, TFUE, devono essere interpretati nel senso che riguardano l’obbligo degli Stati membri di comunicare informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva. Al fine di rispettare l’imperativo di certezza del diritto e di garantire il recepimento completo delle disposizioni della direttiva di cui trattasi sull’intero territorio interessato, gli Stati membri sono tenuti a indicare, per ciascuna disposizione di detta direttiva, la misura nazionale o le misure nazionali che ne assicurano l’attuazione. Una volta effettuata siffatta comunicazione, se del caso accompagnata dalla presentazione di una tabella di concordanza, incombe alla Commissione dimostrare, al fine di chiedere l’irrogazione, a carico dello Stato membro interessato, di una sanzione pecuniaria ai sensi della disposizione in esame, che talune misure di attuazione sono manifestamente mancanti o non riguardano l’intero territorio dello Stato membro interessato, fermo restando che non spetta alla Corte, nell’ambito del procedimento giurisdizionale avviato in applicazione dell’art. 260, paragrafo 3, TFUE, esaminare se le misure nazionali comunicate alla Commissione garantiscano un recepimento corretto delle disposizioni della direttiva di cui trattasi”.

4. Chiarito il senso della norma, i giudici di Lussemburgo passano al vaglio della sussistenza dell’inadempimento al momento dell’esame dei fatti e, diversamente da quanto suggerito dall’Avvocato generale, ritengono che l’art. 260, par. 3, TFUE sia applicabile al caso di specie, richiamando per interpretazione analogica la giurisprudenza riferita all’art. 260, par. 2 – dal momento che le penalità previste da queste due disposizioni perseguono il medesimo obiettivo di stimolare uno Stato membro a porre fine quanto prima ad un inadempimento che, in mancanza di una misura siffatta, tenderebbe a persistere –, a sensi della quale l’irrogazione di una penalità è giustificata, in linea di principio, soltanto

se l’inadempimento che tale penalità mira a sanzionare perdura sino all’esame dei fatti da parte della Corte (v., in tal senso, sentenze del 12 luglio 2005, *Commissione c. Francia*, C-304/02, EU:C:2005:444, punto 31; del 18 luglio 2006, *Commissione c. Italia*, C-119/04, EU:C:2006:489, punto 33, e del 7 settembre 2016, *Commissione c. Grecia*, C-584/14, EU:C:2016:636, punto 70).

Infine, sulla irrogazione della penalità la Corte ricorda che, in funzione della fattispecie, nonché del livello di persuasione e di dissuasione che appare necessario, a lei spetta stabilire le sanzioni pecuniarie adeguate, in particolare per prevenire la reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell’Unione. Nell’esercizio di tale potere discrezionale la penalità di mora deve essere adeguata alle circostanze e proporzionata all’inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato; in ogni caso non potrà mai superare l’importo stabilito dalla Commissione, conformemente all’art. 260, par. 3, comma 2, TFUE.

Ai fini del calcolo dell’importo della penalità, in analogia con l’art. 260, par. 2, TFUE, (v. sentenza del 14 novembre 2018, *Commissione c. Grecia*, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 120 e giurisprudenza ivi citata), i criteri da prendere in considerazione per assicurare la natura coercitiva della misura sanzionatoria in vista di un’applicazione uniforme ed effettiva del diritto dell’Unione sono, in linea di principio, la durata dell’infrazione, il suo livello di gravità e la capacità finanziaria dello Stato membro condannato. Per l’applicazione di tali criteri, la Corte deve tener conto, in particolare, delle conseguenze dell’inadempimento sugli interessi pubblici e privati di cui trattasi nonché dell’urgenza che lo Stato membro interessato si conformi ai propri obblighi.

Sempre alla discrezionalità della Corte è rimessa la data dalla quale ritenere esigibile la sanzione: nel caso di specie è stato stabilito che il *dies a quo* decorre dal giorno di emissione della sentenza.

Al fine di assicurare la piena efficacia del diritto dell’Unione, il recepimento completo e corretto di una direttiva e l’obbligo di comunicare tali misure alla Commissione costituiscono, dunque, obblighi fondamentali degli Stati membri, il cui inadempimento è ritenuto grave, e quindi passibile di sanzione, senza ulteriori giustificazioni.

Una sentenza che ci appare rigorosa e al tempo stesso ragionevole.

