UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza
Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

CAMILLA BURELLI

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE EUROPEA NELLE PROCEDURE DI INFRAZIONE

G. Giappichelli Editore



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Facoltà di Giurisprudenza
Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale

Studi di diritto internazionale ed europeo

26

La Collana "Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale" dell'Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di studiosi che svolgono attività di studio e ricerca nel Dipartimento.
Essa comprende Studi di Diritto costituzionale, di Diritto amministrativo, di Diritto internazionale ed europeo, di Diritto processuale civile, di Diritto comparato, di Storia del diritto, di Politica economica.
La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review *ad opera di revisori esterni.*

CAMILLA BURELLI

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE EUROPEA NELLE PROCEDURE DI INFRAZIONE

G. Giappichelli Editore

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111
http://www.giappichelli.it

ISBN/EAN 979-12-211-0755-5
ISBN/EAN 979-12-211-5751-2 (ebook - pdf)

Il volume è edito con il contributo del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano, nonché con il contributo della Cattedra Jean Monnet finanziata dalla Commissione europea dal titolo "Qui a peur de l'Europe?", *n° 587344-EPP-1-2017-1-IT-EPPJMO-CHAIR.*

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Alle mie sorelle

L'Autrice ringrazia i componenti del Servizio Procedure di Infrazione (già Struttura di Missione) del Dipartimento Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'importante sostegno durante la realizzazione del presente lavoro.

INDICE

pag.

Abbreviazioni XIII

Premessa XV

CAPITOLO I

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE TRA PROCEDURA DI INFRAZIONE E STRUMENTI ALTERNATIVI

1. Introduzione 1
2. Il carattere oggettivo della procedura di infrazione 6
3. Lo scopo e le funzioni della procedura di infrazione 15
4. La frammentazione oggettiva dei meccanismi di *enforcement* del diritto dell'Unione: i molteplici strumenti alternativi alla procedura di infrazione 22
   - 4.1. Gli strumenti alternativi centralizzati derogatori previsti dai trattati 24
   - 4.2. Gli strumenti alternativi centralizzati non derogatori previsti dai trattati 29
   - 4.3. Gli strumenti alternativi centralizzati derogatori e non derogatori previsti dal diritto derivato 35
   - 4.4. Gli strumenti alternativi "centralizzati" non derogatori previsti da atti di *soft-law* (e dalla prassi) 38
   - 4.5. Gli strumenti decentralizzati che garantiscono il rispetto del diritto dell'Unione 56

pag.

4.6. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione *ex* art. 267 TFUE e la partecipazione della Commissione nei procedimenti pregiudiziali 60
4.6.1. (*Segue*): l'azione e l'inerzia della Commissione a seguito di una sentenza *ex* art. 267 TFUE 71
5. La frammentazione soggettiva negli attori della procedura di infrazione 86
6. La discrezionalità della Commissione nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti alternativi alla procedura di infrazione nell'ambito di violazioni sistemiche del diritto dell'Unione: il "valore" della procedura di infrazione nell'ambito delle procedure di controllo politico 93
6.1. La discrezionalità della Commissione nell'attivazione del "regolamento condizionalità" 105

CAPITOLO II

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE NELLA "PRIMA" PROCEDURA DI INFRAZIONE

1. Introduzione: il carattere discrezionale dell'azione della Commissione 110
2. L'influenza del contesto politico nelle modalità di controllo da parte della Commissione: differenti strategie per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione 118
2.1. Dagli anni Sessanta agli anni Novanta: accelerazione e razionalizzazione della gestione delle procedure di infrazione 121
2.2. Gli anni Zero: verso una maggiore trasparenza 130
2.3. La Commissione Juncker e la Commissione von der Leyen: i più recenti sviluppi 139
3. Gli (invisibili) "guardiani" della corretta attuazione del diritto dell'Unione e la (sconosciuta) gestione delle tempistiche e delle scadenze interne alla Commissione: il *case handler*, il capo unità, il servizio giuridico, il Segretariato generale, i gabinetti e il collegio dei commissari 146
4. La fase amministrativa precedente l'avvio formale della procedura 152
4.1. Le lettere amministrative "*Ares*": un dialogo non strutturato 159
4.2. Il sistema *EU Pilot*: un dialogo strutturato 163

pag.

5. La scelta tra lettera di messa in mora, lettere amministrative "*Ares*" e *EU Pilot*: quale *ratio*? 171
5.1. Il problematico inquadramento giuridico della lettera di messa in mora (e del parere motivato) complementare 175
6. L'assenza di trasparenza e la lentezza della procedura 178
6.1. L'atteggiamento della Commissione nelle procedure "trasversali" 192
6.2. L'atteggiamento della Commissione nelle procedure "persistenti" 194
7. I diritti del denunciante, l'assenza, per i privati, di poteri di partecipazione e intervento nella procedura di infrazione e il (marginale?) ruolo del Mediatore europeo 197
7.1. Il rapporto con il denunciante nell'ambito del sistema *EU Pilot* 209
7.2. I possibili effetti (positivi e negativi) di un maggiore coinvolgimento dei privati autori delle denunce alla luce del carattere oggettivo della procedura 211
8. Il difficile accesso ai documenti del pre-contenzioso "europeo" 215
9. La discrezionalità della Commissione nella presentazione (e nel ritiro) del ricorso dinanzi alla Corte di giustizia 220
10. Discrezionalità della Commissione, parità di trattamento tra Stati membri e principio di uguaglianza nell'accertamento dell'infrazione 225
11. Prime riflessioni a margine del carattere discrezionale dell'azione della Commissione nell'ambito della procedura di infrazione: strumento di controllo giuridico o politico? 231

CAPITOLO III

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA "DI CONDANNA"

1. Introduzione: la *ratio* sottesa alla previsione di sanzioni pecuniarie a carico degli Stati membri inadempienti 237
2. Il ruolo e la discrezionalità della Commissione nella procedura "di condanna": dalla fase precontenziosa a quella contenziosa 244
3. L'evoluzione dell'atteggiamento della Commissione nel tempo 249
4. Il criterio di calcolo delle sanzioni pecuniarie 254

pag.

5. La prassi decisionale della Corte di giustizia rispetto alla proposta della Commissione 261
6. L'esecuzione della sentenza di condanna della Corte di giustizia e il controllo della Commissione su di essa 266
7. Violazioni di carattere "strutturale" e violazioni di carattere "normativo": efficacia deterrente e opportunità delle sanzioni pecuniarie in relazione alla tipologia di infrazione 272
8. La discrezionalità della Commissione nell'applicazione dei criteri di calcolo delle sanzioni pecuniarie nella prassi e il principio della parità di trattamento tra Stati membri 288

CAPITOLO IV

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE NELLA PROCEDURA "DI CONDANNA ANTICIPATA"

1. Introduzione: la genesi, la natura e lo scopo della procedura per mancata comunicazione delle misure di attuazione di direttive legislative *ex* art. 260, par. 3, TFUE 303
1.1. (*Segue*): la portata applicativa dell'art. 260, par. 3, TFUE 308
1.2. (*Segue*): il funzionamento delle sanzioni pecuniarie 313
2. Non comunicazione e/o non corretta trasposizione: un obbligo procedurale al servizio di un obbligo sostanziale? La discrezionalità della Commissione nel proseguire la procedura a seguito della comunicazione da parte dello Stato membro dell'avvenuta trasposizione 318
2.1. Le "informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva" 323
3. L'evoluzione della prassi dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona a oggi 327
3.1. (*Segue*): la fase amministrativa 328
3.2. (*Segue*): le modalità di calcolo delle sanzioni pecuniarie nella prassi della Commissione 334
3.3. (*Segue*): la fase "sanzionatoria": la giurisprudenza della Corte di giustizia 342
4. Considerazioni conclusive sui limiti, la tenuta e l'efficacia dello strumento di cui all'art. 260, par. 3, TFUE 346

pag.

CAPITOLO V

LA DELIMITAZIONE DELLA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE PER UNA MAGGIORE EFFICACIA E DETERRENZA DELLA PROCEDURA DI INFRAZIONE

1. Introduzione 349
2. La discrezionalità nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti alternativi alla procedura di infrazione: per una maggiore razionalizzazione e prevedibilità dell'azione della Commissione 353
3. La necessità di una maggiore trasparenza nella gestione della fase precontenziosa 357
4. La formalizzazione della fase amministrativa e l'imposizione di tempistiche chiare e prestabilite alla Commissione 362
5. Il riconoscimento ai denuncianti privati di maggiori poteri di partecipazione e di intervento nella procedura 367
6. La configurabilità di un obbligo in capo alla Commissione di avviare (o aggravare) la procedura di infrazione 368
7. Alcune riflessioni finali sulle soluzioni proposte alla luce dei principi di trasparenza, prevedibilità e certezza del diritto 373

Bibliografia 377

Indice della giurisprudenza 415

ABBREVIAZIONI

CdFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CE	Comunità europea
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
CEE	Comunità economica europea
CEEA	Comunità europea dell'energia atomica
Corte cost.	Corte costituzionale
Corte giust.	Corte di giustizia
GUCE	Gazzetta ufficiale delle comunità europee
GURI	Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana
GUUE L	Gazzetta ufficiale degli atti legislativi dell'Unione europea
GUUE C	Gazzetta ufficiale delle comunicazioni dell'Unione europea
P.I.	Procedura di infrazione
TCE	Trattato istitutivo della Comunità europea
TCEE	Trattato istitutivo della Comunità economica europea
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Trib.	Tribunale dell'Unione europea
TUB	Testo unico bancario
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea

PREMESSA

Il processo di integrazione europea comporta, per sua stessa natura, una profonda e complessa sinergia tra l'ordinamento giuridico nazionale e quello "comunitario". Una delle principali e forse più evidenti conseguenze è che, al progredire dell'integrazione, aumentano – quantomeno in potenza – anche le occasioni di conflitto tra i due sistemi giuridici. Tali conflitti, tali "tensioni", lungi dal rappresentare un fenomeno patologico, sono all'opposto la naturale manifestazione di una società organizzata [1], specialmente in un sistema di *governance* multilivello com'è quello dell'Unione europea [2].

Peraltro, il verificarsi di "collisioni" tra ordinamenti giuridici, per quanto fisiologico, rende evidentemente necessaria l'esistenza di uno strumento efficace e dissuasivo che, a fronte degli inadempimenti statali, dirima i conflitti e garantisca l'uniformità dell'applicazione del diritto, il rispetto dell'*acquis communautaire* e, quindi, in ultima analisi, la legalità del sistema.

L'art. 17, par. 1, TUE, come noto, prevede espressamente che sia la

---

[1] Così J. MERTENS DE WILMARS, I.M. VEROUGSTRAETE, *Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 385 ss., spec. p. 386.

[2] V. N. BERNARD, *Multilevel Governance in the European Union*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2002, p. 3, secondo cui: «*The EU could be described as a system of multi-level government. By multilevel government, I refer to a system of organisation of public power divided in two (or more) layers of government, where each layer retains autonomous decision-making power vis-à-vis the other(s). The layers are said to be sovereign in their own sphere of competence, in the sense that no layer is in a position to entirely subordinate the other. The most common form of such organisation is that of a federation. Any such organisation of power is traversed by centrifugal and centripetal forces*».

Commissione europea, sotto il controllo della Corte di giustizia, a vigilare sull'applicazione del diritto "comunitario", e l'art. 258 TFUE attribuisce ad essa il potere di avviare la procedura di infrazione [3], il principale meccanismo previsto dai trattati per far accertare e far cessare il comportamento di uno Stato membro che sia in contrasto con i trattati e le norme da essi derivanti. La Commissione adempie al suo compito (*rectius*, dovere) di vigilanza d'ufficio e nell'interesse generale dell'Unione e non è tenuta a dimostrare l'esistenza di un interesse ad agire.

Non dovendo la Commissione, nell'esercizio delle competenze di cui è investita in forza degli artt. 17 TUE, 258 e 260 TFUE, provare uno specifico interesse, e non mirando lo strumento in parola ad alcuno scopo se non quello di ripristinare la legalità del sistema attraverso l'accertamento di eventuali violazioni da parte degli Stati membri, ne deriva una piena discrezionalità dell'istituzione nel decidere se e quando sia opportuno avviare una procedura di infrazione [4]. Per giurisprudenza costante, «[l]a Commissione, tenuto conto del suo ruolo di custode del trattato, è *quindi* la sola competente a decidere se è opportuno iniziare un procedimento per la dichiarazione di un inadempimento, e per quale comportamento od omissione imputabile allo Stato membro in questione tale procedimento deve essere intrapreso» [5].

Gli artt. 258 e 260 TFUE delineano, infatti, un procedimento che ha il precipuo scopo di garantire l'uniformità dell'applicazione del diritto attraverso un controllo diretto sulle condotte statali. La procedura, da que-

---

[3] Autorevole dottrina ha chiarito che il compito di "vigilanza" spetta, evidentemente, alla Commissione, mentre il vero e proprio "controllo" della legalità dell'azione degli Stati membri è rimesso alla Corte di giustizia, v. A TIZZANO, *Art. 169*, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI, B. CONFORTI (a cura di), *Commentario al trattato CEE*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 1213 ss., spec. p. 1213. Ciononostante, nel corso del presente scritto, si utilizzerà, per riferirsi all'attività di "vigilanza" della Commissione, anche il termine "controllo".

[4] V., *ex multis*, Corte giust., 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Francia*, EU:C:1974:35, punto 15; 10 maggio 1995, causa C-422/92, *Commissione c. Germania*, EU:C:1995:125, punti 16-18; 5 novembre 2002, causa C-476/98, *Commissione c. Germania*, EU:C:2002:631, punto 38, 24 marzo 2009, causa C-445/06, *Danske Slagterier c. Germania*, EU:C:2009:178, punto 44.

[5] Così, *ex plurimis*, Corte giust., 11 agosto 1995, causa C-431/92, *Commissione c. Germania*, EU:C:1995:260, punti 22-23, enfasi aggiunta.

sto punto di vista, rappresenta anche l'occasione per la Corte di giustizia di pronunciarsi sulla corretta interpretazione delle disposizioni "comunitarie"; una funzione, questa, che si rende quanto mai indispensabile qualora, appunto, si verifichino conflitti e ipotesi di divergenze interpretative.

Affinché la Commissione possa attivare lo strumento della procedura di infrazione, il menzionato art. 258 TFUE considera sufficiente che essa «reputi» («*estime*» nella versione francese e «*considers*» in quella inglese) che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati, senza porre ulteriori e diverse condizioni di operatività del procedimento ivi disciplinato.

Ne deriva, come anticipato, l'attribuzione alla Commissione di un ampio margine di discrezionalità nell'apprezzamento dell'opportunità di procedere (o non procedere) alla contestazione dell'illecito. Più precisamente, la Commissione ha piena libertà di scelta non solo quanto all'avvio della procedura, ma anche in relazione alla sua prosecuzione e alle relative tempistiche. Le sue valutazioni discrezionali, inoltre, sono quasi del tutto insindacabili. Come si vedrà, infatti, la Corte di giustizia ha ben presto riconosciuto la legittimità di tale (quasi assoluta) discrezionalità, mostrandosi sempre piuttosto riluttante a vincolare il potere della Commissione. Se di regola e in linea generale, infatti, l'esercizio della discrezionalità non esenta il soggetto che è incaricato di una pubblica funzione (com'è il caso di specie) dall'obbligo di motivare gli atti, come egualmente non esclude il controllo giurisdizionale sugli stessi, nell'ambito della procedura di infrazione la Commissione è essenzialmente libera da qualsivoglia limite o vincolo.

Il presente lavoro si propone quindi di indagare, principalmente attraverso l'esame della prassi, la discrezionalità della Commissione nell'ambito della gestione della procedura di infrazione disciplinata dagli artt. 258 e 260 TFUE; operazione, questa, che importa analisi, riscontri e valutazioni di carattere non sempre strettamente giuridico. Lo scopo ultimo del lavoro, in altri termini, è quello di verificare se e in che modo l'ampia e quasi assoluta discrezionalità di cui gode la Commissione incida più o meno negativamente sull'efficacia della procedura di infrazione o se, all'opposto, essa sia, a ben vedere, non solo giustificabile, ma un elemento financo necessario affinché la procedura di infrazione sia (e possa conti-

nuare ad essere) uno strumento chiave nel garantire il rispetto dell'*acquis* "comunitario". Invero, nonostante la notoria ed evidente importanza del meccanismo – che ha tra l'altro assunto una sempre maggiore rilevanza anche nell'ambito delle c.d. procedure di controllo politico del rispetto del diritto dell'Unione, affiancandosi (sostituendosi?) a strumenti come quello di cui all'art. 7 TUE – nel corso degli anni sono state espresse crescenti perplessità da parte di plurimi attori istituzionali e accademici riguardo al suo corretto funzionamento e alla sua reale efficacia deterrente.

Dato che la procedura è governata, se non addirittura "dominata", dalla discrezionalità della Commissione, si ritiene che non possano essere davvero comprese le problematiche e le criticità del procedimento senza aver analizzato, prima, l'elemento stesso della discrezionalità. D'altro canto, sebbene la Commissione abbia più volte ricordato che sono gli Stati membri i primi responsabili dell'applicazione corretta e puntuale dei trattati e della legislazione dell'Unione, è anche vero che l'attribuzione alla Commissione di un ruolo di iniziativa ben definito e il conferimento della funzione di "custode dei trattati" ad opera dell'art. 17, par. 1, TUE comportano che l'esercizio dell'attività di controllo e di vigilanza sia e debba essere improntato alla massima serietà e responsabilità. Inoltre, sostenere che siano gli Stati membri i primi responsabili dell'applicazione dei trattati e delle norme da essi derivanti è corretto fintantoché tale responsabilità statale non viene intesa «come una sorta di "alibi" per la discrezionalità della Commissione nella scelta dei "casi" da perseguire o, peggio, per la sua inattività [...]»[6].

In effetti, quantomeno *prima facie*, i problemi relativi all'efficacia e alla dissuasività della procedura di infrazione potrebbero individuarsi innanzitutto – se non esclusivamente – in un presunto atteggiamento "refrattario" degli Stati membri, ancora oggi invero sovente recalcitranti nell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione[7]. E

[6] Così M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 93.

[7] D'altronde, come autorevolmente affermato, «l'attuazione pratica degli obiettivi perseguiti dalla Comunità è costantemente condizionata – come la realtà storica del suo sviluppo sta ogni giorno a dimostrare – dal concreto impegno che gli Stati membri manifestano nell'esecuzione degli obblighi assunti con i trattato», v. A TIZZANO, *Art. 169*, cit., spec. p. 1213.

tuttavia, non è da escludere che il predetto atteggiamento (volontario o meno che sia) possa derivare in qualche modo (anche) dalla consapevolezza del fatto che – in fondo – la Commissione, in virtù dell'ampia discrezionalità di cui gode, ha spesso adottato un approccio piuttosto cangiante nei confronti dello strumento di cui all'art. 258 TFUE, implicitamente autorizzando atteggiamenti poco rigorosi da parte degli Stati membri.

Sul punto, l'indagine ha messo in luce come – sebbene indubbiamente gli Stati siano sovente restii all'adempimento dei loro obblighi – la gestione del procedimento da parte della Commissione non sempre è in grado di operare da efficace deterrente nei confronti degli Stati, la cui responsabilità, rispetto a quella della guardiana dei trattati, è da considerarsi secondaria. A ciò si aggiunga che le regole vigenti e le prassi esistenti non garantiscono (perlomeno non sempre e non in assoluto) un'effettiva tutela dei principi di trasparenza, certezza e prevedibilità del diritto, il tutto a danno sia del corretto funzionamento dell'ordinamento giuridico "comunitario", sia dei diritti dei singoli.

Anche la fase in qualche modo più "procedimentalizzata" del meccanismo, ossia quella della quantificazione delle sanzioni *ex* art. 260, parr. 2 e 3, TFUE, ha mostrato diverse lacune, benché sia comunque da accogliere con favore l'atteggiamento più equo e meno iridescente abbracciato dalla Commissione (a dimostrazione del fatto che, se maggiormente "regolamentato", il sistema tende a meglio funzionare). Peraltro, se si considera l'ampia libertà lasciata alla Commissione in ordine alla proposizione o meno della c.d. azione "di condanna", si converrà che sussistono aspetti critici anche in questa specifica fase del procedimento.

La flessibilità con la quale la Commissione ha utilizzato e utilizza lo strumento della procedura di infrazione, "piegandolo" sulla base di esigenze contingenti e di obiettivi cangianti, ha indotto autorevole dottrina a definirla, con riguardo alla sua funzione di vigilanza, un'istituzione «semi politica» [8]. D'altronde, come meglio si vedrà, le decisioni in mate-

[8] Così sia L. KRÄMER, *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts*, in *Journal of Environmental Law*, 1996, p. 1 ss., spec. p. 9; sia S. ANDERSEN, *The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 25.

ria di procedura di infrazione vengono prese dal collegio dei commissari, il quale «*[...] bears responsibility for infringement procedure at political level*» [9].

Peraltro, la gestione a tratti politica, senz'altro cangiante e dal carattere non sempre giuridico adottata dalla Commissione, sommata ad atteggiamenti nazionali recalcitranti, può determinare un *vulnus* al corretto funzionamento dell'ordinamento UE. Il ruolo di custode dei trattati affidato dall'art. 17, par. 1, TUE, peraltro, richiederebbe alla Commissione l'esercizio di un'attività di vigilanza tale da garantire il rispetto dei predetti principi di trasparenza, certezza e prevedibilità del diritto.

L'auspicio, quindi, è che si proceda, se non proprio a una revisione dei trattati o a un *revirement* della più rigida giurisprudenza in tema di discrezionalità, quantomeno alla realizzazione di taluni interventi "legislativi" e/o di *soft-law* che garantiscano una più rapida ed efficace reazione a fenomeni di difformità al diritto dell'Unione, assicurando al contempo un più alto grado di democraticità del procedimento.

D'altro canto, se è vero che «l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione è il presupposto fondamentale per quella "comunità di diritto" che è la comune ambizione e il vanto di Stati membri e istituzioni» [10], è altrettanto vero che la nozione stessa di "comunità di diritto" presuppone «l'esistenza di limiti alla discrezionalità (almeno) degli organi che non posseggono una diretta legittimazione democratica» [11].

Le considerazioni e le riflessioni di cui sopra, *fil rouge* dell'intero lavoro, si articolano lungo cinque capitoli, che, a loro volta, "seguono" l'andamento del procedimento di infrazione. Il primo capitolo, infatti, di carattere più generale, indaga la discrezionalità della Commissione nella scelta e nell'utilizzo di strumenti alternativi alla procedura di infrazione per contestare le presunte violazioni statali.

Proseguendo dal generale al particolare, il secondo capitolo è consacrato all'esame critico del carattere discrezionale dell'azione della Commissione nella fase precontenziosa della procedura di infrazione *ex* art. 258

---

[9] V. S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 26.

[10] v. G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012, p. 337.

[11] V. A. DAVÌ, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Jovene, Napoli, 1993, p. 18 e nota 12.

TFUE. In questa parte della ricerca si è tentato di comprendere se la "prima" procedura di infrazione, in specie nella sua fase precontenziosa, sia uno strumento di controllo giuridico ovvero politico. Dall'analisi compiuta, si è potuto constatare che il controllo che svolge la custode dei trattati è sì un controllo di tipo giuridico, ma lo strumento, il mezzo, per compiere quel controllo è, a tutti gli effetti, (anche) di tipo politico.

Il terzo capitolo è dedicato all'analisi della discrezionalità della Commissione nell'ambito della procedura *ex* art. 260, par. 2, TFUE dalla fase precontenziosa alla scelta dei criteri di calcolo delle sanzioni pecuniarie. In tale sede è parso utile svolgere un'analisi di tutta la giurisprudenza in materia per comprendere, da un lato, quanto si estenda la discrezionalità della Commissione nell'applicazione dei coefficienti moltiplicatori delle sanzioni pecuniarie e, dall'altro lato, se sia o meno rispettato il principio della parità di trattamento tra Stati membri.

Il quarto capitolo indaga il margine di discrezionalità della Commissione nella gestione della procedura *ex* art. 260, par. 3, TFUE. Anche in questo caso si è proceduto all'esame della prassi della Commissione dalla fase precontenziosa a quella giudiziale, per verificare, in ultima analisi, i limiti, la tenuta e l'efficacia dello strumento di "condanna anticipata".

Il capitolo quinto, infine, contiene talune proposte di modifica dirette a responsabilizzare maggiormente la custode dei trattati, al fine di verificare se e in che misura l'introduzione di alcune (più o meno penetranti) limitazioni al potere di cui gode la custode dei trattati nella gestione della procedura di infrazione possa incidere positivamente sulla dissuasività, la deterrenza e l'efficacia del procedimento. La conclusione ultima dell'indagine, infatti, è che i motivi principali alla base delle criticità e delle problematiche della procedura di infrazione, analizzate nel corso dell'intero lavoro, sono da ricondurre essenzialmente, se non a un unico, quantomeno a un principale fattore: l'ampissimo e quasi assoluto potere discrezionale di cui gode la Commissione.

Due ultime precisazioni, volte a meglio specificare i confini e l'oggetto della ricerca. In primo luogo, resta escluso ogni riferimento alla nozione e al concetto di "discrezionalità" in generale che, per la sua ampiezza, meriterebbe una sezione autonoma [12]. In secondo luogo, esula dall'indagine

[12] In argomento, quindi, si rinvia, per tutti, agli studi di D.J. GALLIGAN, *Discretiona-*

l'art. 259 TFUE, meccanismo di controllo della legalità dell'ordinamento a disposizione degli Stati membri. Non è da escludere che le scelte discrezionali della Commissione siano, in talune circostanze, in qualche modo influenzate da considerazioni di opportunità politica proprie degli Stati membri che, riluttanti a utilizzare lo strumento, potrebbero esercitare delle "pressioni" sulla Commissione affinché si attivi ai sensi dell'art. 258 TFUE. Ciononostante, e a prescindere da tali speculazioni, l'art. 259 TFUE rimane formalmente uno strumento in mano agli Stati dove la Commissione esercita una funzione, in buona sostanza, di mero mediatore e, in quanto tale, non è in questa sede esaminato [13].

ry Powers: A Legal Study of Official Discretion, Oxford University Press, Oxford, 1986; M.A. QUIROZ VITALE, *La discrezionalità nel diritto. Contributo ad una teoria dei processi di azione e decisione discrezionale*, in M.L. GHEZZI (a cura di), *Alla ricerca del diritto certo. Idee e materiali di sociologia del diritto*, Mimesis, Milano, 2005, p. 60 ss.; H.L.A. HART, *Discretion*, in *Harvard Law Review*, 2013, p. 652 ss. Il concetto, declinato dal punto di vista del diritto amministrativo, è stato analizzato da, *ex multis*, G. BOTTINO, *Equità e discrezionalità amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2005. V. anche i contributi contenuti nel volume AA.VV., *Potere discrezionale e interesse legittimo nella realtà italiana e nella prospettiva europea*, atti del XXXVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa Monastero 17-19 settembre 1992, Giuffrè, Milano, 1994.

[13] Brevi cenni e riferimenti alla principale dottrina in materia sono contenuti *infra*, cap. I, § 5.

CAPITOLO I

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE TRA PROCEDURA DI INFRAZIONE E STRUMENTI ALTERNATIVI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il carattere oggettivo della procedura di infrazione. – 3. Lo scopo e le funzioni della procedura di infrazione. – 4. La frammentazione oggettiva dei meccanismi di *enforcement* del diritto dell'Unione: i molteplici strumenti alternativi alla procedura di infrazione. – 4.1. Gli strumenti alternativi centralizzati derogatori previsti dai trattati. – 4.2. Gli strumenti alternativi centralizzati non derogatori previsti dai trattati. – 4.3. Gli strumenti alternativi centralizzati derogatori e non derogatori previsti dal diritto derivato. – 4.4. Gli strumenti alternativi "centralizzati" non derogatori previsti da atti di *soft-law* (e dalla prassi). – 4.5. Gli strumenti decentralizzati che garantiscono il rispetto del diritto dell'Unione. – 4.6. Il rinvio pregiudiziale di interpretazione *ex* art. 267 TFUE e la partecipazione della Commissione nei procedimenti pregiudiziali. – 4.6.1. (*Segue*): l'azione e l'inerzia della Commissione a seguito di una sentenza *ex* art. 267 TFUE. – 5. La frammentazione soggettiva negli attori della procedura di infrazione. – 6. La discrezionalità della Commissione nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti alternativi alla procedura di infrazione nell'ambito di violazioni sistemiche del diritto dell'Unione: il "valore" della procedura di infrazione nell'ambito delle procedure di controllo politico. – 6.1. La discrezionalità della Commissione nell'attivazione del "regolamento condizionalità".

1. *Introduzione*

La procedura di infrazione, come noto, è regolata dagli artt. 258-260 TFUE (già artt. 226-228 TCE e, prima ancora, artt. 169-171 TCEE) ed è diretta a «far accertare e far cessare il comportamento di uno Stato

membro che sia in contrasto col diritto comunitario» [1], assicurando, in tal modo, l'uniformità dell'applicazione del diritto dell'Unione e il rispetto, da parte degli Stati membri, dell'*acquis communautaire* [2].

Pur esistendo ulteriori strumenti diretti a garantire (nella sostanza) il medesimo scopo, come il rinvio pregiudiziale di interpretazione *ex* art. 267 TFUE [3] e altri ancora che sono egualmente idonei a reagire a una violazione, quali l'istituto dell'effetto diretto e l'obbligo di interpretazione conforme, nonché l'azione di responsabilità esperibile dal singolo individuo pregiudicato dalla violazione della normativa dell'Unione da parte di uno Stato membro, la procedura in parola è, perlomeno a livello formale

---

[1] In questi termini, v. Corte giust., 7 febbraio 1979, cause riunite 15 e 16/76, *Francia c. Commissione*, EU:C:1979:29, punto 27.

[2] La Corte ha avuto modo di chiarire, in epoca risalente, che «l'azione per inadempimento di uno Stato consente appunto di determinare l'*esatta* estensione degli obblighi degli Stati membri in caso d'interpretazioni divergenti» (enfasi aggiunta): v. Corte giust., 14 dicembre 1971, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, EU:C:1971:121, punti 49/51.

[3] Nel senso che il rinvio pregiudiziale interpretativo mira a impedire che, in uno Stato membro, si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme "comunitarie", v. Corte giust., 24 maggio 1977, causa 107/76, *Hoffmann-La Roche AG c. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH*, EU:C:1977:89, punto 5. In Corte giust., 20 gennaio 1993, cause riunite C-106/90 C-317/90 e C-129/91, *Emerald Meats Ltd c. Commissione*, EU:C:1993:19, punto 38, si legge: «[…] l'osservanza delle norme comuni e la loro applicazione uniforme, in tutti gli Stati membri della Comunità, possono essere garantite mediante il procedimento per inadempimento contemplato dall'art. 169 del Trattato, oppure nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali promossi dinanzi ai giudici nazionali, che possono avvalersi del procedimento di cui all'art. 177 del Trattato». E ciò non è smentito dal fatto che i due strumenti comportino, per la Corte, due attività essenzialmente diverse: «mentre, infatti, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, la Corte deve verificare se la misura o la prassi nazionale contestata dalla Commissione o da un altro Stato membro sia – in linea generale e senza che sia necessaria l'esistenza dinanzi ai giudici nazionali di un contenzioso a ciò afferente – contraria al diritto dell'Unione, il compito della Corte, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, è, per contro, quello di assistere il giudice del rinvio nella soluzione della controversia concreta dinanzi ad esso pendente», come statuito in Corte giust., 26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny c. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki e a.*, EU:C:2020:234, punto 47; 20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, EU:C:2021:311, punto 29; v. anche conclusioni dell'avvocato generale Priit Pikamäe, 14 dicembre 2023, causa C-432/22, *PT () e l'auteur d'une infraction)*, EU:C:2023:997, par. 42.

e *prima facie*, il meccanismo più direttamente idoneo a raggiungerlo [4]. Da un lato, infatti, essa assicura che l'uniformità dell'applicazione e l'interpretazione delle norme dell'Unione assumano quel carattere di "definitività" e "generalità" che i procedimenti instaurati di fronte ai giudici comuni non garantiscono, in quanto diretti – perlomeno in prima battuta – a tutelare la sfera giuridica del singolo individuo che avvia il procedimento. Dall'altro lato, essa consente un dialogo tra Commissione e amministrazioni nazionali che, benché sovente indirizzato alla risoluzione di questioni particolari e circoscritte, permette di fatto il perseguimento delle più alte finalità politiche del processo di integrazione europea. La procedura di infrazione, inoltre, assume valenza anche nell'ambito delle c.d. procedure di "controllo politico" del rispetto del diritto dell'Unione europea, affiancandosi a strumenti come quello di cui all'art. 7 TUE.

A dispetto dell'evidente rilevanza dello strumento in commento, e malgrado i non indifferenti mutamenti sociali e politici, oltre che giuridici [5], che hanno interessato l'Unione europea nei suoi settant'anni di vi-

[4] In passato, è stato giustamente rilevato che la procedura di infrazione «*is the only legal means available to the Communities to obtain respect for Community Law by a Member State and to ensure the reestablishment of a situation which conforms to the Treaty*», v. A. BARAV, *Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1975, p. 369 ss., spec. p. 370, che riprende Maurice Lagrange, il quale, all'interrogativo su quali fossero i mezzi a disposizione per garantire la corretta applicazione delle norme del trattato, aveva risposto: «*Il n'y en a qu'un: la procédure de l'art. 88 relative aux manquements des États membres*» (v. M. LAGRANGE, *La Cour de justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne*, in *Mélanges Fernand Dehousse. La construction européenne*, Editions Labor, Parigi-Bruxelles, 1979, p. 40 ss., spec. p. 48). V. anche, in epoca più recente, A.J. GIL IBAÑEZ, *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, in *European Law Journal*, 2000, p. 148 ss., spec. p. 175, ove si legge: «*Article 226 still remains the main legal tool at the disposal of the Commission*».

[5] Non è possibile, in questa sede, svolgere una diffusa analisi in merito al percorso storico, politico e sociale che ha interessato l'Unione europea nei suoi decenni di vita. Tuttavia, si può qui brevemente accennare che è evidente che se i trattati di Roma (ma, ancora prima, il trattato di Parigi) si inserivano in un contesto politico dove l'affievolimento della distinzione tra dimensione interna e internazionale e l'affermarsi di realtà sovranazionali erano a un livello meramente embrionale, il trattato di Lisbona entra in vigore all'alba della nascita di sentimenti sovranisti e antieuropeisti. Queste differenze di contesto socio-politico, che influenzano profondamente il processo di integrazione eu-

ta, la disciplina dettata in tema di procedura di infrazione è rimasta quasi del tutto immutata. La prima (e forse più significativa) innovazione ha avuto luogo con il trattato di Maastricht [6] che, come noto, ha introdotto la possibilità di comminare sanzioni pecuniarie allo Stato membro che non si sia conformato al contenuto della sentenza di accertamento della violazione, a seguito dell'instaurazione della c.d. procedura di *manquement sur manquement*.

Le modifiche introdotte con il trattato di Lisbona [7], invece, hanno riguardato l'abolizione del parere motivato nella fase precontenziosa del procedimento sanzionatorio e l'introduzione di un terzo paragrafo dell'art. 260 TFUE che disciplina la specifica procedura concernente i casi di mancata comunicazione, da parte degli Stati membri, delle misure attuative delle direttive legislative.

Ebbene, escludendo i due menzionati interventi, il dato normativo, perlomeno a partire dai trattati di Roma (nel proseguo anche "TCEE") [8], è rimasto sostanzialmente immutato. Ciò sorprende non poco se si considera che la procedura di infrazione – rappresentando un vero e proprio conflitto tra Stati membri e Unione – ha una profonda influenza, da un lato, sulla legalità del sistema giuridico e, dall'altro lato, sul processo di integrazione europea. Essa, infatti, considerata genericamente come "istituto giuridico", si inserisce necessariamente nel contesto socio-politico di

---

ropea, non possono non essere prese in considerazione nell'indagine relativa alla discrezionalità della Commissione nella gestione della procedura di infrazione. Sul punto si rinvia, quindi, al cap. II, § 2. Per un'analisi più generale, invece, sulla sinergia tra ideologia (*rectius*, ideologie) politiche e processo di integrazione europea, v., per tutti, G. ITZCOVICH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli Editore, Torino, 2006; e B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2015. Sui recenti orientamenti sovranisti v., invece, per tutti, B. WELLINGS, E. VINES, *Populism and Sovereignty: The EU Act and the In-Out Referendum, 2010-2015*, in *Parliamentary Affairs*, April 2016, p. 309 ss.

[6] Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, in *GUCE*, C 191 del 29 luglio 1992.

[7] Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009, in *GUUE*, C 306 del 17 dicembre 2007.

[8] Trattato che istituisce la Comunità economica europea, firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1958 (non pubblicato in Gazzetta ufficiale).

volta in volta predominante. Allo stesso tempo, intesa come singola "procedura", attrae inevitabilmente questioni di natura sì tecnica, ma la cui risoluzione esige necessariamente un intervento correttivo che è, in primo luogo, di natura politica [9].

La longevità (della formulazione) della disposizione pattizia – che non a caso è stata soprannominata «*a great sorvivor*» [10] – è stata giustificata dalla «*quality of the formal legal language*» ma, ancor di più, dal «*strong element of discretionary powers offerded to the Commission*» [11]. Si potrebbe, quindi, sostenere che essendo il dato normativo di volta in volta riempito di significato dalla gestione discrezionale che la guardiana dei trattati fa della procedura di infrazione, esso di fatto non necessiti di essere modificato e, anzi, garantisca in tal modo la migliore adattabilità dello stesso al contesto socio-politico in cui si inserisce.

D'altronde, come si vedrà nel secondo capitolo, la (relativa) stabilità del testo del trattato non necessariamente è sinonimo di assenza di controversie e, in fondo, il conflitto istituzionale insito nella procedura *de qua* la rende fatalmente sensibile alle variazioni del *milieu* politico in cui si inserisce, determinando un cambiamento, se non nel testo della norma, perlomeno nella percezione e nell'utilizzo dello strumento da parte delle istituzioni coinvolte e degli Stati membri.

Sul punto, peraltro, è opportuno precisare sin d'ora come un ruolo fondamentale nell'evoluzione dello strumento sia stato giocato, in primo luogo, dalla Corte di giustizia – che, attraverso la sua giurisprudenza, ha "riempito di significato" una disciplina forse oltremodo «scarna» [12] – e, in secondo luogo e soprattutto, dagli atti di *soft-law* progressivamente adot-

---

[9] Sono innumerevoli gli Autori che, nel corso degli anni, hanno rilevato le implicazioni politiche della procedura di infrazione. Restringendo la ricerca ai primi anni di utilizzo dello strumento in commento, v., per tutti, R. KOVAR, V. CONSTANTINESCO, *Chronique de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Journal du Droit International*, 1973, p. 505 ss., spec. p. 541.

[10] V. R. RAWLINGS, *Engaged Elites Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*, in *European Law Journal*, 2000, p. 4 ss., spec. p. 5.

[11] *Ibidem*, p. 5.

[12] Definisce «scarna» la disciplina dettata dagli allora artt. 169-171 trattato CEE U. LEANZA, *Il contenzioso comunitario ex artt. 169-171 del Trattato CEE e lo stato italiano*, in *JUS*, 1988, p. 21 ss., spec. p. 22.

tati dalla Commissione [13]. Ciò ha sicuramente contribuito affinché la procedura in parola, dall'essere considerata l'*extrema ratio* [14] nella gestione dei rapporti tra Unione europea e Stati membri, raggiungesse un livello di utilizzo tale da conoscere, nel corso degli anni, una certa forma di «*banalisation*» [15].

2. *Il carattere oggettivo della procedura di infrazione*

La procedura di infrazione rappresenta, in termini di *enforcement*, un *unicum* tanto nel panorama europeo quanto nel panorama internazionale. Ciò che rende tale istituto del tutto peculiare è l'attribuzione, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 TUE e 258-260 TFUE, di estesi poteri di vigilanza e financo sanzionatori a due soggetti (Commissione e Corte di giustizia) terzi e indipendenti rispetto agli Stati membri [16]. Inol-

[13] Sulle numerose comunicazioni pubblicate dalla Commissione, v. *infra*, cap. II, §§ 2.1, 2.2 e 2.3. Sul (massiccio) utilizzo e sull'impatto del *soft-law* nell'Unione europea v., senza pretesa di esaustività, S. MARCIALI, *La Flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, spec. p. 66 ss.; L. GYENEY, *Hard and soft-law in EU's integration policy*, in *Hungarian yearbook of international law and European law*, 2018, p. 149 ss.; J. ALBERTI, F. CROCI, *L´impatto del soft-law dell´Unione europea nei giudizi interni: un'analisi sul campo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 271 ss.

[14] La stessa Corte di giustizia l'aveva così definita in più di un'occasione: Corte giust., 15 luglio 1960, causa 25/59, *Paesi Bassi c. Alta Autorità*, EU:C:1960:34, p. 734; 15 luglio 1960, causa 20/59, *Italia c. Alta Autorità*, EU:C:1960:33, p. 666. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer, 22 giugno 1972, causa 48/71, *Commissione c. Italia*, EU:C:1972:55, p. 539. In dottrina v. S.F. EYNARD, *L'article 169 du Traité de Rome: deuze ans d'application de la procédure d'infraction à l'égard des États membres de la C.E.E.*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1970, p. 97 ss., spec. p. 105; G. BEBR, *Development of judicial control of the European Communities*, Nijhoff, The Hague, 1981, spec. p. 280.

[15] V. T. MATERNE, *La procédure en manquement d'État. Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2023, spec. p. 20. Si erano espressi con simile tenore anche L. PRETE, B. SMULDERS, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 9 ss.

[16] Il sistema del rispetto del diritto "comunitario" da parte degli Stati membri si è caratterizzato per l'esistenza di un meccanismo la cui funzionalità andava molto al di là di quelle che erano le norme sino ad allora ammesse nel diritto internazionale clas-

tre, con i dovuti temperamenti, si è parimenti visto che la procedura *de qua* è considerabile, perlomeno formalmente e *prima facie*, il solo ed esclusivo meccanismo diretto a garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione da parte degli Stati. Questa unicità non significa, peraltro, che la procedura di infrazione sia stata necessariamente concepita come uno strumento da attivare rigorosamente al verificarsi di qualsivoglia (presunta) violazione. Pare, piuttosto, che essa costituisca un mezzo limitato a contrastare il rischio di possibili «*free riders*» [17].

Si rende quindi necessario svolgere talune riflessioni preliminari sulla natura giuridica della procedura in esame. Non è d'altro canto possibile indagare compiutamente l'elemento della discrezionalità della Commissione senza aver compreso – o perlomeno aver tentato di comprendere – il "carattere" dello strumento, la cui analisi è prodromica a qualsiasi altra considerazione sull'atteggiamento della guardiana dei trattati. Infatti, se è vero che taluni commenti (per esempio sulla natura politica ovvero esclusivamente giuridica del meccanismo) sono prematuri da svolgere, è anche vero che il "carattere oggettivo" della procedura di infrazione è spesso stato addotto, in specie dalla Corte di giustizia, come la premessa logica fon-

---

sico per garantire l'esecuzione degli obblighi degli Stati. Sulla peculiarità della procedura di infrazione nel panorama internazionale, ove per la prima volta si consentiva a uno specifico organismo di intervenire contro uno Stato contraente che non avesse adempiuto ai proprio obblighi convenzionali, v. D.G. VALENTINE, *The Court of Justice of the European Communities*, Stevens and Sons, London, 1965, spec. p. 305; J.-P. DELORME, *L'article 169 du Traite De Rome: la constatation du manquement des États à leurs obligations communautaires*, Centre de documentation et de recherche européennes, Université Lyon, 1971, spec. p. 174; P. CAHIER, *Les articles 169 Et 171 du Traite instituant la Communauté économique européenne à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour*, in *Cahiers de Droit Européen*, 1974, p. 3 ss., spec. p. 4; D. DE BELLESCIZE, *L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur le manquement des États membres*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1977, p. 174 ss., spec. p. 176; J.-V. LOUIS, *Le rôle de la Commission dans la procédure en manquement selon la jurisprudence récente de la Cour de justice*, in F. CAPOTORTI, C-D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR (a cura di), *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, p. 387 ss., spec. p. 387.

[17] Così L.M. POIARES PESSOA MADURO, *We the Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Hart Publishing, Londra, 1998, spec. p. 112.

damentale per giustificare la predetta discrezionalità [18].

La natura oggettiva dello strumento spiega i suoi effetti in due specifiche direzioni. Da un lato, il mancato rispetto di un obbligo imposto da una norma di diritto "comunitario" costituisce di per sé un inadempimento, restando irrilevanti la circostanza che tale inosservanza non abbia prodotto alcun effetto negativo [19], la portata o la frequenza delle situazioni censurate [20], così come gli eventuali sforzi di collaborazione compiuti dallo Stato membro per far cessare la violazione durante la fase precontenziosa [21]. Dall'altro lato, lo stesso ricorso giurisdizionale instaurato ai

---

[18] V. Corte giust., causa 7/68, *Commissione c. Italia*, cit., spec. p. 569; 3 febbraio 2021, causa C-637/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2021:92, punto 64; 4 marzo 2021, causa C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2021:171, punto 53; 16 febbraio 2023, causa C-633/21, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2023:112, punto 54.

[19] V., *ex plurimis*, Corte giust., 21 gennaio 1999, causa C-150/97, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:1999:15, punto 21; 21 settembre 1999, causa C-392/96, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:1999:431, punti 60-61; 26 giugno 2003, causa C-233/00, *Commissione c. Francia*, EU:C:2003:371, punto 62; 14 marzo 2006, causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, EU:C:2006:173, punto 52; 26 ottobre 2006, causa C-36/05, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2006:672, punto 38. Più di recente, v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Priit Pikamäe, 9 settembre 2021, causa C-213/19, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2021:724, par. 262. In linea generale, sulle difese invocate dagli Stati membri, la prassi giurisprudenziale mostra come molte di esse tendano a ripetersi, sia con riferimento all'irricevibilità del ricorso, sia con riferimento al fondamento giuridico dell'addebito (ad esempio, con riguardo alle eccezioni relative al comportamento della Commissione o all'ordinamento giuridico dell'Unione, si pensi all'abuso di potere, alla violazione del principio di leale collaborazione, alla violazione del principio di legittimo affidamento, all'effetto diretto e al primato dell'Unione; con riguardo a quelle relative alla situazione interna dello Stato membro, si pensi alla forza maggiore, alle difficoltà pratiche interne o all'*exceptio non adimpleti contractus*). Per una ricostruzione analitica ed esaustiva della giurisprudenza sul punto v. V. LUSZCZ, *European Court Procedure. A Practical Guide*, Hart Publishing, Londra, 2020, spec. p. 39 ss.

[20] V. Corte giust., 21 marzo 1999, causa C-209/89, *Commissione c. Italia*, EU:C:1991:139, punti 6 e 19; 29 marzo 2001, causa C-404/99, *Commissione c. Francia*, EU:C:2001:192, punto 51; 30 gennaio 2003, causa C-226/01, *Commissione c. Danimarca*, EU:C:2003:60, punto 32; 28 gennaio 2020, causa C-122/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:41, punto 64. Più recentemente, v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Athanasios Rantos, 25 febbraio 2021, causa C-821/19, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2021:143, par. 40.

[21] Non deve essere stabilita alcuna colpa dello Stato membro contro cui è avviata una

sensi dell'art. 258 (ovvero ai sensi dell'art. 260 TFUE) ha natura oggettiva, spettando soltanto alla Commissione giudicare se sia opportuno proporlo [22] e residuando, in capo al giudice di Lussemburgo, solo il compito di valutare se sussista o meno l'inadempimento [23]. D'altronde, come autorevolmente messo in luce, il fine della procedura in esame non è accertare se sia sorto un danno a carico della "Comunità", bensì accertare se lo Stato membro sia inadempiente nei confronti delle obbligazioni poste a

---

procedura, e un errore commesso in buona fede nell'applicazione del diritto dell'Unione può comunque condurre all'accertamento della violazione tanto come una trasgressione deliberata della norma. A tal proposito, nell'ambito della causa C-316/99, *Commissione c. Germania*, il governo tedesco faceva valere che il ritardo nel recepimento della direttiva 96/43/CE derivava da talune difficoltà interpretative, che si era adoperato per risolvere con l'aiuto della Commissione, e richiamava con insistenza gli incontri avuti con i competenti servizi della Commissione per discutere i problemi legati alla trasposizione della direttiva. L'avvocato generale Antonio Tizzano si esprimeva sul punto con simile tenore: «Immagino che tale insistenza miri in primo luogo a testimoniare la correttezza e la buona fede del governo resistente in questa vicenda, e la preoccupazione mi pare perfettamente comprensibile. Tuttavia, devo far notare che stante il carattere oggettivo di una procedura per infrazione, la buona volontà del governo dello Stato membro interessato, per quanto utile ed apprezzabile, non può certo cancellare il fatto dell'inadempimento, se inadempimento c'è stato». V. conclusioni dell'avvocato generale Antonio Tizzano del 18 gennaio 2001, causa C-316/99, *Commissione c. Germania*, EU:C:2001:38, spec. par. 14. Le conclusioni si conformano alla sentenza della Corte, 1 ottobre 1998, causa C-71/97, *Commissione c. Spagna*, EU:C:1998:455, punto 15, dove la Corte ha precisato che «[n]el caso in cui si sia giunti [all'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal diritto comunitario], è irrilevante che l'inadempimento risulti dalla volontà dello Stato membro al quale è addebitabile, dalla sua negligenza, oppure dalle difficoltà tecniche cui quest'ultimo avrebbe fatto fronte». Sull'irrilevanza del fatto che l'inadempimento derivi da un'errata interpretazione delle disposizioni comunitarie da parte di uno Stato membro, v. anche Corte giust., 17 novembre 1993, causa C-73/92, *Commissione c. Spagna*, EU:C:1993:891, punto 19.

[22] Così Corte giust., causa 7/68, *Commissione c. Italia*, cit., p. 569; 21 giugno 1988, causa 415/85, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:1988:320, punto 9; 21 marzo 1991, causa C-209/89, *Commissione c. Italia*, EU:C:1991:139, punto 6; 16 aprile 2015, causa C-591/13, *Commissione c. Germania*, EU:C:2015:230, punti 14-15.

[23] V., in tal senso, Corte giust., 21 giugno 1988, causa 416/85, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:1988:321, punto 9; 11 agosto 1995, causa C-431/92, *Commissione c. Germania*, EU:C:1995:260, punto 22, nonché 8 dicembre 2005, causa C-33/04, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2005:750, punto 66.

suo carico dal diritto "comunitario" [24]. Il carattere obiettivo implica altresì che il principio *de minimis* non sia applicabile [25].

Se lo scopo della procedura, come meglio si dirà anche *infra*, § 3, in ragione del suo carattere oggettivo, è quello di far accertare e far cessare un comportamento che sia in contrasto con il diritto dell'Unione a prescindere da qualsivoglia considerazione in termini di danno prodotto, durata dell'infrazione e buona fede dello Stato membro, allora lo scopo ultimo dello strumento è, evidentemente, la salvaguardia della legalità dell'ordinamento giuridico dell'Unione [26]. Si potrebbe, quindi, sostenere

---

[24] Così K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2023, spec. pp. 199 e 220. Gli Autori richiamavano la sentenza resa nella causa C-404/99, *Commissione c. Francia*, cit., punto 51, secondo cui, ancora una volta: «l'inadempimento degli obblighi imposti agli Stati membri in base al trattato o in base al diritto derivato sussiste indipendentemente dalla portata o dalla frequenza delle situazioni censurate». Sulla natura del giudizio instaurato dinanzi alla Corte v. anche G. GRECO, *Il modello comunitario della procedura di infrazione e il deficit di sindacato di legittimità dell'azione amministrativa in Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2010, p. 705 ss., spec. p. 713, secondo cui, invece: «[...] il carattere di diritto obiettivo di detto giudizio è tutt'altro che sicuro, dato che lo stesso presenta tecniche processuali fortemente contraddittorie. Se si considera il potere sanzionatorio della Corte – e cioè la determinazione del quantum della penalità e della somma forfettaria – non v'è dubbio che ricorre lo schema del giudizio oggettivo (dato che la Corte è svincolata dalla domanda della Commissione). Ma se si considera l'ampia libertà lasciata alla Commissione in ordine alla proposizione o meno dell'azione, la mancanza di poteri istruttori di tipo inquisitori (ed anzi un'accentuata applicazione dell'onera della prova a carico della Commissione) e, infine, il vincolo per il Giudice di non andare *ultra petita*, si converrà che sussistono molti aspetti tipici di una giurisdizione soggettiva e di un giudizio di parti: sembrerebbe, anzi, che la Commissione faccia valere la lesione di un proprio diritto, correlato alla violazione dell'obbligo di leale collaborazione».

[25] V., in questo senso, F. GENCARELLI, *La Commissione "Custode del Trattato": il controllo dell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2004, p. 231 ss., spec. p. 233; nonché L. PRETE, *The Systemic Criterion in the Use of Infringement Proceedings*, in *German Law Journal*, 2023, p. 1011 ss., spec. p. 1011. Riflette attorno all'applicazione della regola "*de minimis*" nell'ambito della procedura di infrazione, M. CONDINANZI, *Une règle "de minimis" pour les infractions au droit de l'Union européenne?*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2023, p. 29 ss.

[26] Sul fatto che la procedura miri a ripristinare la legalità "comunitaria" violata, v. C. AMALFITANO, *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 4; nonché R. SCHÜTZE, *European Union Law*, Oxford University

che la procedura di infrazione, alla luce della sua natura oggettiva, dovrebbe essere aperta dalla Commissione ogniqualvolta riscontri un inadempimento, senza la possibilità di compiere, in questo senso, alcuna valutazione opportunistica. Dopotutto, se l'obiettivo ultimo è la legalità del sistema, sarebbe allora verosimile pretendere un'assoluta e rigida aderenza, da parte degli Stati membri, alle regole legali e, quindi, un'automatica apertura della procedura di infrazione tutte le volte che si riscontri un'inosservanza dei trattati [27].

Eppure, sin a partire dagli anni Settanta, la giurisprudenza della Corte ha messo in relazione il carattere oggettivo della procedura come sopra descritto con la discrezionalità di cui gode la guardiana dei trattati nel decidere se e quando intervenire nei confronti di uno Stato membro ritenuto inadempiente. Nel 1971, nell'ambito di una causa avente ad oggetto un ricorso introdotto dalla Commissione contro la Francia in base all'art. 141 del trattato CEEA (disposizione che presentava il medesimo testo dell'allora art. 169 TCEE), la Corte, pronunciandosi in merito all'eccezione di irricevibilità sollevata dal governo francese, che contestava alla Commissione di aver agito tardivamente pur essendo da tempo a conoscenza del comportamento inadempiente, dichiarava che l'azione *ex* art. 141 del trattato CEEA non andasse esperita entro un termine predefinito, dal momento che la procedura di infrazione, «*in considerazione della sua natura e del suo scopo*» [28], implica la facoltà della Commissione di va-

---

Press, Oxford, 2021, pp. 384-385. Il controllo, in altri termini, «mira a garantire l'armonia del sistema giuridico dell'Unione considerato nel suo insieme e rispetto alle sue diverse articolazioni normative», G. TESAURO, *op. cit.*, p. 272. In giurisprudenza v., invece, *ex multis*, Corte giust., 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, EU:C:2005:444, punto 93; 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2020:792, punto 56; causa C-213/19, *Commissione c. Regno Unito*, cit., punto 180.

[27] Anche in dottrina è stato rilevato che: «*In this sense, the process of guarding the treaties ought to be as automated and mechanical as possible, apolical and without regard to other issues that have no connection with ensuring uniform application of the law*», v. M. SMITH, *Centralised Enforcement, Legitimacy and Good Governance in the EU*, Routledge, Londra, 2012, spec. p. 151. Peraltro, la stessa Autrice afferma poco dopo: «*This role of guardiani s undermined by the reality in which the Commission must operate to ensure compliance with the treaties. […] Enforcement of Community responsabilities is not aseptic, neutral or valueless monitoring task*».

[28] Enfasi aggiunta.

lutare quali siano i mezzi e il termine più appropriati onde porre fine ad eventuali inadempimenti [29]. Tant'è vero che lo strumento in esame, come anticipato sopra, non è stato né concepito, né utilizzato né, quindi, tantomeno considerato (dalla Commissione e dal giudice del Kirchberg) come uno strumento di rigorosa applicazione. Anche in dottrina, sul punto, è stato affermato che imporre alla Commissione di dare seguito a tutte le "notizie" di infrazione che riceve «*would destroy the* objectivity *and* impartiality *it must, in principle, uphold*», perché non tutte tali "notizie" sono neutre e disinteressate [30]. Inoltre, come autorevolmente messo in luce, il procedimento per inadempimento «[…] è un atto di sindacato giurisdizionale […] la cui finalità principale *non consiste nella tutela di posizioni giuridiche individuali*» [31]. Ne segue, da un lato, che la decisione se debba essere promosso un procedimento per inadempimento rientra esclusivamente nella discrezionalità della Commissione e, dall'altro lato, l'impossibilità di esperire un ricorso per annullamento in presenza di un'iniziativa della Commissione, così come un ricorso in carenza in mancanza di una sua azione [32].

---

[29] Corte giust., causa 7/71, *Commissione c. Francia*, cit., punti 5-6. Più di recente, v. anche Corte giust., 19 settembre 2017, causa C-552/15, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2017:698, punto 34; 16 luglio 2020, causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, EU:C:2020:563, punto 49.

[30] V. J. GIL IBAÑEZ, *The "standard" administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC Treaty Articles 226 and 228*, cit., p. 140, enfasi aggiunta.

[31] V. conclusioni dell'avvocato generale Verica Trstenjak, 4 settembre 2008, causa C-445/06, *Danske Slagterier c. Germania*, EU:C:2008:464, par. 33, corsivo aggiunto.

[32] In tal senso v., ad esempio, Corte giust., 14 febbraio 1989, causa C-247/87, *Star Fruit Company SA c. Commissione*, EU:C:1989:58, punto 11, il cui ricorso era stato instaurato sia ai sensi dell'allora art. 173 TCEE sia ai sensi dell'art. 175 TCEE. Con riguardo al solo ricorso per annullamento, è stato affermato che: «i singoli non sarebbero abilitati a contestare il diniego della Commissione di promuovere un procedimento per inadempimento a norma dell'art. 226 CE, in quanto l'adozione da parte della Commissione di una posizione su tale questione non è un atto produttivo di effetti giuridici definitivi», v. Trib., ordinanza, 13 novembre 1995, causa T-126/95, *Dumez c. Commissione*, EU:T:1995:189, punto 37; 15 dicembre 2005, causa T-33/01, *Infront WM AG c. Commissione*, EU:T:2005:461, punto 65. Con esclusivo riferimento al ricorso in carenza, v. Corte giust., ordinanza, 30 marzo 1990, causa C-371/89, *Emrich c. Commissione*, EU:C:1990:158; punti 5-6; Trib., 29 novembre 1994, causa T-479/93, *Giorgio Bernardi c. Commissione*, EU:T:1994:277, punti 30-31. *Mutatis mutandis*, l'avvocato generale

In linea con quanto detto, sembra già possibile affermare che la volontà della custode dei trattati, avallata dalla Corte, non sia tanto quella di ottenere un'obbedienza *letterale* e *assoluta* alle norme dell'Unione, quanto, piuttosto, di renderle generalmente "operanti" ed effettive, a tutela del corretto funzionamento dell'ordinamento giuridico. Si potrebbe pertanto dedurre che la discrezionalità della Commissione sia funzionale allo stesso carattere oggettivo della procedura di infrazione e viceversa. In altri termini, agendo la guardiana dei trattati nell'esclusivo interesse del diritto dell'Unione, piuttosto che al solo scopo di "perseguire" lo Stato inadempiente o difendere necessariamente le posizioni dei denuncianti, dovrebbe essa poter svolgere, caso per caso, tutte le eventuali considerazioni opportunistiche sulla necessità di intervenire.

Inoltre, l'esigenza di salvaguardare l'efficacia dello strumento (che, è stato affermato, verrebbe «svalutato» se fosse utilizzato indiscriminatamente [33]), nonché l'ineluttabile effetto nocivo sulla reputazione statale che es-

---

Marco Darmon nelle conclusioni del 24 marzo 1993, causa C-41/92, *The Liberal Democrats c. Parlamento europeo*, EU:C:1993:113, punto 33, si era così espresso «[…] con riferimento all'azione in carenza avverso atti discrezionali del Parlamento: non è possibile alcun ricorso per carenza allorché il Parlamento omette di adottare un atto in un campo in cui dispone di un potere discrezionale. La sua astensione in tal caso non costituisce carenza poiché essa non è commessa "in violazione del (...)Trattato"», aggiungendo poi che «Si spiega così la vostra costante giurisprudenza che dichiara irricevibili i ricorsi per carenza diretti contro la Commissione in quanto quest'ultima non ha esercitato un ricorso per inadempimento, materia nella quale essa dispone di un potere discrezionale». Si noti che nel sistema CECA esisteva una giurisprudenza (certo isolata e mai più replicata) che riteneva che l'istituzione, una volta aperta la procedura, avesse un vero e proprio «obbligo» (quantomeno) di adottare la decisione motivata ai sensi dell'allora art. 88, comma 1: Corte giust., 23 aprile 1956, cause riunite 7-9/54, *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises c. Alta Autorità*, EU:C:1956:2. Per ulteriori accenni della Corte in questo senso, v. anche Corte giust., 8 marzo 1960, causa 3/59, *Germania c. Alta Autorità*, EU:C:1960:9. La conseguenza è che veniva, quindi, riconosciuta la facoltà di agire in carenza ai sensi dell'allora art. 35, comma 1. Sul punto, v. A. TIZZANO, *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Jovene, Napoli, 1967.

[33] Si esprime così l'avvocato generale Karl Roemer nelle conclusioni del 18 novembre 1971, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, EU:C:1971:107, spec. p. 1025. È sempre Roemer che, nella medesima pagina, solleva la questione della reputazione dello Stato membro evidenziando come «un'eventuale condanna di questo genere è sempre nociva al buon nome di uno Stato».

so comporta, deporrebbero a favore dell'inammissibilità di qualunque automatismo e del riconoscimento, in capo alla Commissione, di un potere discrezionale tanto sull'opportunità di agire nei confronti dello Stato per il tramite della procedura di infrazione quanto circa il momento in cui tale azione deve essere avviata, «*nonostante il carattere oggettivo* della constatazione d'infrazione» [34].

Anche in dottrina è stato evidenziato come un immediato e automatico intervento della Commissione, specialmente nell'adire la Corte di giustizia, porterebbe, in taluni casi, ad aggravare la situazione e impedirebbe allo Stato membro di esprimere il proprio punto di vista sulla presunta violazione o di adeguare le proprie misure nazionali agli obblighi "comunitari" [35]. È proprio per tale ragione, quindi, che si spiega la distinzione della procedura di infrazione in due specifiche fasi – quella precontenziosa e quella contenziosa – che, come si dirà *infra*, § 3, rispondono a due obiettivi differenti.

Da quanto precede può desumersi, pertanto, che il rapporto che lega il carattere oggettivo della procedura di infrazione alla discrezionalità della guardiana dei trattati non sia "consecutivo", bensì "concessivo". In altri termini, la discrezionalità non *dipende* dal carattere oggettivo del meccanismo, ma è necessaria *nonostante* questo. D'altro canto, come ben riassunto in dottrina, il fatto che lo strumento *de quo* sia caratterizzato da una natura obiettiva non deve indurre a ritenere che la Commissione sia un "attore oggettivo" che persegue, quindi, ogni singola violazione con uguale vigore [36].

---

[34] V. conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi, 16 novembre 2006, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:2006:717, par. 79 e nota 54, dove l'avvocato generale riprende il ragionamento elaborato da Karl Roemer nelle conclusioni citate alla nota precedente per evidenziare come, in esse, si sia di fatto prevista la possibilità di un controllo sull'esercizio del potere discrezionale della Commissione. Enfasi aggiunta.

[35] V. G. BEBR, *op. cit.*, p. 279.

[36] Così M. SMITH, *The visible, the invisible and the impenetrable: innovations or rebranding in centralized enforcement of EU Law?*, in S. DRAKE, M. SMITH (eds.), *New Directions in Effective Enforcement of EU Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, p. 45 ss., spec. p. 59. Nello stesso senso v. anche R. BIEBER, F. MAIANI, *Enhacing centralized enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1057 ss., spec. pp. 1060-1061.

3. *Lo scopo e le funzioni della procedura di infrazione*

Si è osservato in precedenza che lo scopo della procedura di infrazione, in ragione del suo carattere oggettivo, è quello di far accertare e far cessare l'eventuale comportamento illegittimo degli Stati membri, a prescindere da qualsivoglia considerazione sulle conseguenze che da tale condotta derivano [37]. Si è parimenti visto come la procedura in parola ambisca a ripristinare la legalità "comunitaria" violata, costituendo, per la Corte di giustizia, l'occasione di precisare «l'esatta portata di una disposizione comunitaria concernente un obbligo incombente [sugli Stati membri], in particolare nell'ipotesi di divergenze di interpretazione» [38]. Appare tuttavia fondamentale indagare più minuziosamente gli obiettivi dello strumento in commento. Alla luce di tali funzioni, infatti, si possono delineare, nonché analizzare criticamente, i tratti essenziali della discrezionalità della Commissione.

La dottrina suggerirebbe di trattare le funzioni della procedura di infrazione considerando unitamente e non disgiuntamente gli artt. 258 e 260 TFUE, comprendendo, il concetto di *enforcement*, «*all of the Commission's actions under Articles 258 and 260 TFEU regardless of the nature of employed measure*» [39]. Tale approccio è in linea con quanto affermato dal Tribunale, il quale ha osservato che «indubbiamente, i procedimenti previsti dagli artt. 226 CE e 228 CE hanno la stessa finalità, vale a dire quella di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione» [40]. Peraltro, nella medesima sede, i giudici hanno precisato che essi rappresentano, comunque, due procedimenti distinti, con due oggetti diversi [41]. Il procedimento introdotto dall'art. 258 TFUE mira, come visto, a far ac-

---

[37] Cfr. Corte giust., cause riunite 15 e 16/76, *Francia c. Commissione*, cit., punto 27; 6 dicembre 2007, causa C-456/05, *Commissione c. Germania*, EU:C:2007:755, punto 25; nonché conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi, 29 giugno 2010, causa C-226/09, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2010:380, par. 60.

[38] Cfr. Corte giust., causa 7/71, *Commissione c. Francia*, cit., punto 49; 18 gennaio 2001, causa C-83/99, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2001:3, punto 23; 14 settembre 2004, causa C-385/02, *Commissione c. Italia*, EU:C:2004:522, punto 40.

[39] S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 39.

[40] Trib., 19 ottobre 2011, causa T-139/06, *Francia c. Commissione*, EU:T:2011:605, punto 26.

[41] *Ibidem*, punto 26.

certare e a far cessare il comportamento di uno Stato membro in contrasto con il diritto dell'Unione, mentre l'oggetto del procedimento di cui all'art. 260 TFUE «è assai più circoscritto, mirando esclusivamente a spingere lo Stato membro inadempiente ad eseguire una sentenza per inadempimento» [42]. Inoltre, il par. 2 dell'art. 260 TFUE, prevedendo la possibilità di comminare sanzioni pecuniarie, si pone l'ulteriore specifico obiettivo di esercitare, sullo Stato membro inadempiente, una «pressione economica che lo induca a porre fine all'inadempimento accertato» [43], garantendo con ciò l'applicazione *effettiva* del diritto "comunitario". Ancora diverso, poi, è il discorso attorno all'art. 260, par. 3, TFUE, che, come accennato, prevede la possibilità per la Commissione di richiedere alla Corte di giustizia la condanna dello Stato membro convenuto al pagamento di sanzioni pecuniarie già al termine del procedimento *ex* art. 258 TFUE, senza dover attendere la fase contenziosa della procedura di "doppia condanna". Il combinato disposto dei due articoli – l'art. 258 e l'art. 260 TFUE – ha determinato quella che in dottrina è stata definita una «fusione» [44] tra le due procedure, possedendo l'art. 260, par. 3, TFUE, da un lato, talune caratteristiche della prima (*ie* l'invio sia della lettera di costituzione in mora sia del parere motivato) e, dall'altro lato, l'elemento principale della seconda, ossia il momento sanzionatorio, qui evidentemente anticipato. Questa fusione ha indotto la dottrina a interrogarsi sulla natura giuridica della norma [45]. Essa,

---

[42] Cfr. Corte giust., 21 settembre 2010, cause riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Svezia c. Association de la presse internationale ASBL (API) e Commissione*, EU:C:2010:541, punto 119. Nel caso di specie (reso in materia di accesso ai documenti) e per quanto qui rileva, la Commissione addebitava al Tribunale di aver erroneamente valutato la relazione giuridica esistente tra l'art. 226 TCE e l'art. 228 TCE, sminuendo l'importanza del vincolo intercorrente tra i procedimenti previsti da tali disposizioni nel contesto di due cause connesse che si succedono e che hanno ad oggetto il medesimo inadempimento dello stesso Stato membro. Il Tribunale aveva infatti dichiarato che il ricorso in base all'art. 228 TCE aveva un diverso oggetto e dipenderebbe da eventi futuri e incerti rispetto a quelli sottesi al procedimento di cui all'art. 226 TCE (v. Trib., 12 settembre 2007, causa T-36/04, *Association de la presse internationale ASBL (API) c. Commissione*, EU:T:2007:258, punto 139).

[43] Cfr., per tutte, Corte giust., causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, cit., punti 59 e 60.

[44] Così C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 62.

[45] V., ad esempio, N. WAHL, L. PRETE, *Between Certainty, Severity and Proportionality:*

infatti, da un lato potrebbe essere vista come un "rafforzamento" del procedimento *ex* art. 258 TFUE; dall'altro lato, potrebbe essere considerata come un meccanismo meramente volto a perseguire una violazione procedurale, come nel procedimento *ex* art. 260, par. 2, TFUE. Al netto, comunque, della natura del procedimento, anche l'art. 260, par. 3, TFUE condivide, con le altre due procedure, uno scopo generale comune: il ripristino della legalità. Per tale ragione, si proseguirà riferendosi sia all'art. 258, sia all'art. 260, parr. 2 e 3, TFUE.

Per quanto riguarda la fase precontenziosa della procedura, lo scopo, come noto, è quello di dare allo Stato membro inadempiente la possibilità di motivare (in ossequio al principio del contraddittorio che ispira l'intera procedura) il proprio atteggiamento, ovvero, se del caso, consentirgli di aderire volontariamente a quanto prescritto dalla specifica norma (primaria, sub-primaria o secondaria) violata, nell'ambito di quella che è stata definita una vera e propria «opera di composizione» [46]. In dottrina, non a caso, la fase precontenziosa è stata descritta come fase «conciliatoria» [47] o fase «di negoziazione» [48]. Infatti, se formalmente l'obiettivo di tale stadio della procedura è dotare lo Stato sospettato di un'infrazione dell'opportunità di esporre il proprio punto di vista in merito all'accusa di violazione dei propri obblighi, sostanzialmente lo scopo della fase è quello di

---

Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260(3) TFEU, in *European Law Reporter*, 2014, p. 170 ss.; C. AMALFITANO, Commission v Romania *and* Commission v Ireland*: a step forward in clarifying the accelerated infringement procedure under Article 260(3) TFEU*, in *EU Law Live*, 22 luglio 2020; ID., *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*, Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law Research Paper Series, Special Issue, 2021, p. 95 ss.

[46] Così Corte giust., 18 marzo 1986, causa C-85/85, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1986:129, punto 11.

[47] H.A.H AUDRETSCH, *op. cit.*, p. 16.

[48] V. P. CAHIER, *Les articles 169 Et 171 du Traite instituant la Communauté économique européenne à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour*, cit., spec. p. 9, dove l'Autore scrive «*il convient de souligner que, tout au long de cette phase précontentieuse, le but poursuivi par la Commission n'est pas de sanctionner une attitude passé mais d'inciter l'État à effacer l'infraction pour l'avenir. Dans ce domaine la liberté de la Commission est totale. On peut dire qu'ici nous sommes dans un phase de négociation*».

raggiungere una composizione amichevole tra la Commissione e lo Stato interessato sull'applicazione e sull'attuazione del diritto "comunitario" [49].

La Corte di giustizia non si allontana di molto dalle descritte posizioni dottrinali, avendo in plurime occasioni ricordato che l'obiettivo della procedura precontenziosa è quello di consentire allo Stato membro di «conformarsi volontariamente alle prescrizioni del trattato o, eventualmente, di offrirgli il destro di giustificare il suo operato» [50]. Non solo: il giudice del Kirchberg ha a più riprese chiarito che un'ulteriore funzione di tale fase è quella di delineare l'oggetto della futura controversia dinanzi al giudice "comunitario" (in specie, come noto, attraverso il parere motivato [51]). La regolarità del procedimento precontenzioso costituisce dun-

---

[49] In argomento, v. A. HOFMANN, *Compliance or 'Rule Gain'? The Commission's Goals in the Infringement Procedure*, *paper* presentato al *25th International Conference of Europeanists, CES*, 2017, p. 1 ss., spec. p. 3, che – citando D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law. Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, spec. p. 339 – rileva che «*Less than 10% of all proceedings reach the (judicial) stage. Chalmers, Davies et al. therefore describe the infringement procedure as essentially 'an administrative process, with judicial proceedings predominantly acting as a backdrop to structure the negotiations between the Commission and the Member States*».

[50] V. Corte giust., 23 ottobre 1997, causa C-157/94, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:1997:499, punto 60; causa C-158/94, *Commissione c. Italia*, EU:C:1997:500, punto 56, e causa C-159/94, *Commissione c. Francia*, EU:C:1997:501, punto 103; 19 settembre 1998, causa C-191/95, *Commissione c. Germania*, EU:C:1998:441, punto 44.

[51] È costante e assolutamente pacifica la giurisprudenza in forza della quale è compito del parere motivato identificare con precisione gli addebiti già genericamente mossi nella lettera di messa in mora (v., ad esempio, Corte giust., 24 giugno 2004, causa C-350/02, *Commissione c. Paesi bassi*, EU:C:2004:389, punto 21). Per tale ragione, il parere motivato deve contenere un'esposizione chiara e dettagliata delle ragioni che hanno condotto la Commissione a ritenere inadempiente lo Stato membro interessato (v., senza pretesa di esaustività, Corte giust., 5 giugno 1997, causa C-223/96, *Commissione c. Francia*, EU:C:1997:287, punto 12; 10 novembre 2005, causa C-29/04, *Commissione c. Austria*, EU:C:2005:670, punto 27; 11 settembre 2008, causa C-274/07, *Commissione c. Lituania*, EU:C:2008:497, punto 23; 30 novembre 2023, causa C-328/22, *Commissione c. Slovenia*, EU:C:2023:939, punto 20). Lo scopo è quello, come noto, di delimitare la materia del contendere che, evidentemente, non può, nel ricorso, essere ampliata (v., *ex multis*, Corte giust., 9 novembre 1999, causa C-365/97, *Commissione c. Italia*, EU:C:1999:544, punto 23; 5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2023:442, punto 258). Peraltro, tale limite non deve essere inteso in senso

que, per utilizzare le parole della Corte, «una garanzia essenziale prevista dal trattato non soltanto a tutela dei diritti dello Stato membro di cui trattasi ma anche per garantire che l'eventuale procedimento contenzioso verta su una controversia chiaramente definita» [52].

Per quanto riguarda la (eventuale) fase contenziosa della procedura instaurata ai sensi dell'art. 258 TFUE, si è già visto come essa si limiti, attraverso la pronuncia di una sentenza di carattere meramente dichiarativo della Corte, ad accertare l'eventuale inadempimento da parte dello Stato membro convenuto agli obblighi ad esso imposti dal diritto dell'Unione [53]. La medesima fase instaurata ai sensi dell'art. 260 TFUE, invece, ha l'ulteriore scopo di (tentare di) assicurare la capacità deterrente dello strumento in commento attraverso la possibilità, per la Corte, di comminare sanzioni pecuniarie a carico dello Stato convenuto.

Al netto delle distinzioni di ciascuna fase – che, pur essendo tutte ispirate al principio del contraddittorio, rispondono ad esigenze differenti – è in ogni caso inconfutabile che ognuna miri al raggiungimento dell'unico e principale obiettivo della procedura di infrazione: il ripristino della legalità del sistema. Se, quindi, è questo lo scopo che essa si prefigge e se, in ragione di tale scopo, la sua natura è a tutti gli effetti obiettiva, è inevitabile che vi siano delle conseguenze di carattere tanto sostanziale quanto procedurale che meritano di essere brevemente accennate.

In primo luogo, non sarà necessario, per la Commissione, dimostrare

---

troppo ristretto o formalistico. La Corte ha infatti precisato che tale esigenza «non può in ogni caso arrivare fino a imporre una perfetta coincidenza tra l'esposizione degli addebiti nella lettera di diffida, il dispositivo del parere motivato e le conclusioni del ricorso» (v., per tutte, Corte giust., 5 giugno 2014, causa C-198/12, *Commissione c. Bulgaria*, EU:C:2014:1316, punto 16), essendo sufficiente che l'oggetto di quest'ultimo non venga ampliato. Se così non fosse, la Corte dovrebbe pronunciarsi per l'irricevibilità (v., ad esempio, Corte giust., 14 luglio 1988, causa C-298/86, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1988:404, punto 10).

[52] V. Corte giust., ordinanza, 11 luglio 1995, causa C-266/94, *Commissione c. Spagna*, EU:C:1995:235, punto 17; e sentenze, 10 aprile 2003, causa C-392/99, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2003:216, punto 133; 9 dicembre 2004, causa C-177/03, *Commissione c. Francia*, EU:C:2004:784, punto 20.

[53] Inadempimento che, come noto, deve essere rigorosamente provato dalla Commissione e non può fondarsi su mere presunzioni (v., per tutte, Corte giust., 5 ottobre 1989, causa C-290/87, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:1989:362, punto 11).

alcun interesse ad agire [54], avendo essa il compito di vigilare d'ufficio, *ex* art. 17 TUE, sull'applicazione del diritto "comunitario" da parte degli Stati membri a tutela dell'interesse generale, e non di «diritti propri dell'istituzione» [55]. In secondo luogo, essendo lo scopo ultimo della procedura di infrazione, come detto, quello di «imporre il diritto comunitario e giungere alla sua attuazione» [56], si rende necessario constatare la violazione a prescindere da ogni tentativo, da parte dello Stato membro, di adempimento e a prescindere dall'eventuale effetto retroattivo di quest'ultimo. In questa stessa logica, l'interesse ad agire non viene meno neppure nel caso di adempimento tardivo dello Stato rispetto al termine indicato nel parere motivato [57]. Ciò in ragione, in particolare, degli effetti della pronuncia della Corte sulla posizione giuridica dei singoli, che avrebbero tutto il vantaggio di fondare, su di essa, un'eventuale azione di responsabilità, anche se il preventivo accertamento da parte del giudice UE non è a tal fine indispensabile [58]. Solo nell'ipotesi in cui la Commissione con-

---

[54] V., *ex plurimis*, Corte giust., 4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Francia*, EU:C:1974:35, punto 15; 10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, *Commissione c. Germania*, EU:C:2003:220, punto 29.

[55] Così Corte giust., 2 giugno 2005, causa C-394/02, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2005:336, punto 16. In dottrina è stato evidenziato che «*The notion of 'the general EU interest'is inherently political and requires the Commission to make policy choices*», S. ANDERSEN, *op. cit.*, spec. p. 18. Sull'influenza del contesto politico nelle modalità di controllo da parte della Commissione e le sue differenti strategie per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione, v. *infra*, cap. II, § 2 ss.

[56] V. conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer, 28 ottobre 1970, causa 8/70, *Commissione c. Italia*, EU:C:1970:87, spec. p. 971.

[57] Come noto, da una giurisprudenza consolidata della Corte emerge che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato. Tale termine rappresenta l'unica data determinante ai fini dell'accertamento dell'inadempimento. V., tra le tante, Corte giust., 1 giugno 1995, causa C-182/94, *Commissione c. Italia*, EU:C:1995:166, punto 4; 11 giugno 1998, cause riunite C-232/95 e C-233/95, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1998:275, punto 38; 9 marzo 2000, causa C-355/98, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2000:113, punto 22; 14 aprile 2005, causa C-519/03, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2005:234, punto 18; 29 luglio 2019, causa C-209/18, *Commissione c. Austria*, EU:C:2019:632, punto 48; 25 febbraio 2021, causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2021:138, punto 21.

[58] La Corte di giustizia ha costantemente respinto sia l'eccezione di irricevibilità del

venga in giudizio uno Stato membro nonostante quest'ultimo abbia eliminato la situazione di difformità prima dell'emanazione del parere motivato, la Corte potrà dichiarare irricevibile il ricorso per carenza di interesse ad agire [59].

Infine, non dovendo la Commissione, nell'esercizio delle competenze di cui è investita in forza degli artt. 17 TUE e 285-260 TFUE, dimostrare alcun interesse specifico ad agire, e non mirando lo strumento in parola ad alcuno scopo se non quello di ripristinare la legalità del sistema attraverso l'accertamento di eventuali violazioni da parte degli Stati membri, ne deriva una piena discrezionalità dell'istituzione nel decidere se e quando sia opportuno avviare una procedura di infrazione [60]. «La Com-

---

ricorso della Commissione basata sull'adempimento tardivo dello Stato, sia la richiesta di dichiarare cessata la materia del contendere o privo di oggetto il ricorso. Eventualmente, è solo la Commissione a decidere se rinunciare agli atti. V., *ex plurimis*, Corte giust., 18 marzo 1992, causa C-29/90, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1992:131, punto 12, secondo cui «l'oggetto del ricorso proposto a norma dell'art. 169 del trattato è determinato dal parere motivato della Commissione e, pure nel caso in cui l'inosservanza sia stata sanata dopo scaduto il termine stabilito a norma del secondo comma dello stesso articolo, vi è interesse alla prosecuzione del giudizio onde stabilire il fondamento dell'eventuale responsabilità dello Stato membro, in conseguenza dell'inadempimento, nei confronti di altri Stati membri, della Comunità o di singoli». Rispetto alla non necessarietà della sentenza di accertamento dell'infrazione come presupposto per l'eventuale azione di responsabilità, si è ben espresso l'avvocato generale Philippe Léger nelle conclusioni del 20 giugno 1995, causa C-5/94, *The Queen contro Ministry of Agriculture Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*, EU:C:1995:193, punto 177: «[…] l'esistenza di una sentenza di inadempimento non è un presupposto necessario dell'azione di risarcimento. Essa può essere una condizione *sufficiente*», pur riconoscendo che «[n]ell'applicazione delle regole procedurali interne, l'esistenza di una sentenza del genere può essere importante: penso in particolare alla determinazione del momento a partire dal quale decorre il termine di prescrizione. Inoltre, l'esistenza di una sentenza di inadempimento dovrebbe consentire di ammettere più facilmente la responsabilità dello Stato».

[59] V. Corte giust., causa C-276/99, *Germania c. Commissione*, cit. Si trattava, in particolare, di un ricorso per annullamento avverso una decisione della Commissione *ex* art. 88 del trattato CECA in merito a un aiuto di Stato concesso dalla Germania a favore di una impresa. Tra i vari motivi di ricorso, la Germania faceva valere il fatto che non vi sarebbe stato inadempimento al momento dell'emanazione della «decisione motivata» ai sensi del comma 1 della detta disposizione.

[60] V., *ex multis*, Corte giust., causa 167/73, *Commissione c. Francia*, cit., punto 15; 10 maggio 1995, causa C-422/92, *Commissione c. Germania*, EU:C:1995:125, punti

missione, tenuto conto del suo ruolo di custode del Trattato, è *quindi* la sola competente a decidere se è opportuno iniziare un procedimento per la dichiarazione di un inadempimento, e per quale comportamento od omissione imputabile allo Stato membro in questione tale procedimento deve essere intrapreso» [61].

4. *La frammentazione oggettiva dei meccanismi di* enforcement *del diritto dell'Unione: i molteplici strumenti alternativi alla procedura di infrazione*

Come anticipato, la procedura di infrazione è, a ben vedere, il principale strumento giuridico previsto dai trattati per ottenere il rispetto, da parte degli Stati membri, del diritto dell'Unione europea. Da un punto di vista squisitamente formale, nonché *prima facie*, sembrerebbe, infatti, l'unico meccanismo centralizzato che mira espressamente a tutelare la legalità, nonché la coerenza, dell'ordinamento giuridico europeo [62], attraverso una disciplina di applicazione generale (e non settoriale) che trova, nell'azione della Commissione, la sua colonna portante.

Tuttavia, è necessario rilevare come esistano ulteriori strumenti, centralizzati e decentralizzati, diretti a garantire il medesimo scopo [63]. In par-

---

16-18; 5 novembre 2002, causa C-476/98, *Commissione c. Germania*, EU:C:2002:631, punto 38, nonché 24 marzo 2009, causa C-445/06, *Danske Slagterier c. Germania*, EU:C:2009:178, punto 44.

[61] Così, *ex plurimis*, Corte giust., causa C-431/92, *Commissione c. Germania*, cit., punti 22-23, enfasi aggiunta.

[62] In questo senso, oltre alla dottrina citata *supra*, in questo cap., nota 4, v. anche I. HARDEN, *What Future for the Centralized Enforcement of Community Law?*, cit., spec. p. 495, ove si legge: «*As regards infringements of Community law by Member States, the main instrument available to the guardian of the treaties in Article 226 EC Treaty*»; ma anche F. WILMAN, *Private Enforcement of EU Law before National Courts*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, spec. p. 4, secondo cui «*In the first place, the scope for enforcing EU law at the central, European level (that is before the EU courts in Luxemburg) is limited for legal reasons. The main mechanism designed to ensure such supervision and enforcement at that level, to which reference was made in Van Gen den Loos, is infringement proceeding*».

[63] I due termini, nelle versioni inglesi "*centralized*" e "*decentralized*", sono soventi utilizzati dalla dottrina straniera, riscontrandosi con minor frequenza nella letteratura

ticolare – premettendo che con il termine "centralizzati" si intendono i rimedi che operano a livello europeo e, con "decentralizzati", quelli che vedono nel giudice comune l'attore protagonista [64] – essi hanno la loro fonte giuridica tanto in norme di rango primario, quanto in disposizioni secondarie, nonché in atti di *soft-law* e, non da ultimo, nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

In letteratura, il proliferare frammentato di strumenti alternativi all'art. 258 TFUE, specialmente di natura settoriale e disciplinati in norme di fonte secondaria, è stato fortemente criticato, soprattutto da un punto di vista di politica legislativa. L'introduzione di nuove procedure di controllo «*on a case by case basis […] cannot be justified by a specific subject matter, but rather by a specific set of circumstances, which are just as likely to appear in other subject areas*» [65]. Le specificità proprie di ciascun settore dell'ordinamento giuridico, poi, non dovrebbero legittimare una produzione normativa frammentata e incoerente (che mina alla certezza del diritto), dovendosi piuttosto ragionare su come istituire un sistema di controllo organico e trasversale.

---

italiana. Cfr., ad esempio, I. HARDEN, *What Future for the Centralized Enforcement of Community Law?*, in *Current Legal Problems*, 2002, p. 495 ss.; M. SMITH, *op. cit.*, 2012; R. BEIBER, F. MAIANI, *Enhacing centralized enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, cit., p. 1057 ss.

[64] Per dirla con l'avvocato generale Szpunar «Il procedimento del ricorso per accertamento di inadempimento costituisce il rimedio giuridico "centralizzato" classico per garantire l'applicazione, da parte degli Stati membri, del diritto dell'Unione europea». Per contro, l'applicazione "decentralizzata" è quella che avviene «quotidianamente dinanzi ai giudici nazionali in quanto giudici di diritto comune del diritto dell'Unione», v. conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, 11 aprile 2019, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2019:322, spec. par. 43 e nota 24. In dottrina si è parlato di sistema di «*private enforcement*», da un lato, e di dimensione di «*public enforcement*», dall'altro lato: v. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 217 ss., spec. p. 243.

[65] Così J. GIL IBAÑEZ, *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, cit., spec. p. 175.

4.1. *Gli strumenti alternativi centralizzati derogatori previsti dai trattati*

I. *L'art. 108 TFUE*

Per quanto riguarda i rimedi centralizzati previsti dai trattati, si possono menzionare, in primo luogo, gli strumenti "derogatori" della procedura di infrazione, cioè quei meccanismi che la Commissione è tenuta ad attivare in luogo del formale procedimento di inadempimento.

Con riguardo alla procedura di controllo sugli aiuti pubblici alle imprese disciplinata dall'art. 108 TFUE [66], essa costituisce una prima deroga espressa all'art. 258 TFUE ed è caratterizzata da uno schema procedurale "invertito": è la Commissione che adotta una decisione (sulla compatibilità o meno dell'aiuto) e gli Stati membri hanno l'onere di impugnarla (schema che rievoca la procedura disciplinata dall'art. 88 del trattato CECA [67]).

---

[66] Come noto, l'art. 108 TFUE regola la procedura di controllo preventivo della compatibilità di aiuti di Stato nuovi, nonché la procedura di controllo sugli aiuti di Stato già esistenti. Si rinvia al regolamento 2015/1589/UE del Consiglio, 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'art. 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in *GUUE*, L 248 del 24 settembre 2015, nonché alle numerose comunicazioni della Commissione che hanno definito compiutamente la materia. In dottrina v. A. BIONDI, *Gli aiuti di Stato*, in A. FRIGNAN, R. PARDOLESI (a cura di), *La concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 447 ss.; i contributi contenuti in C. SCHEPISI (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Giappichelli, Torino, 2011; e, più recentemente, anche G. D'AGNONE, *Recenti modifiche legislative in tema di aiuti di Stato tra centralizzazione dei controlli sulle notifiche e decentralizzazione delle procedure di recupero*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 107 ss.; R. BARENTS, *Directory of EU Case Law on State Aids*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2022.

[67] Secondo l'art. 88, comma 1, trattato CECA, l'Alta Autorità, se reputava che uno Stato membro non avesse adempiuto a un obbligo cui era soggetto per effetto del trattato stesso, accertava detto inadempimento con decisione motivata, dopo aver posto lo Stato in condizione di presentare le sue osservazioni. Fissava, quindi, un termine per provvedere all'esecuzione dell'obbligo. Era ammesso il ricorso ai sensi dell'art. 88, comma 2, trattato CECA (entro un termine di due mesi a decorrere dalla data della notificazione della suddetta decisione) per ottenerne l'annullamento. Infine, il comma 3 dell'articolo prevedeva la possibilità per l'Alta Autorità, previo parere conforme di due terzi del Consiglio, di adottare misure repressive sia sospendendo il pagamento delle somme di cui essa fosse debitrice nei confronti del Paese membro, sia adottando (o autorizzando altri Stati ad adottare) provvedimenti in deroga alle disposizioni dell'allora art. 4 del trattato, al fine di correggere gli effetti dell'accertato inadempimento. Se i provvedimenti

La specialità dell'art. 108 TFUE rispetto alla procedura di infrazione *ex* art. 258 TFUE si legge nell'art. 28 del regolamento 2015/1589/UE [68] (già art. 23 del regolamento (CE) n. 659/1999 [69]), in virtù del quale qualora uno Stato membro non si conformi a una decisione condizionale o negativa della Commissione, essa può adire direttamente la Corte di giustizia ai sensi del par. 2 dell'art. 108 TFUE [70]; e se ritiene che lo Stato

previsti si fossero dimostrati inefficaci, l'Alta Autorità poteva riferirne al Consiglio. Tale norma è stata definita ben più «audace» di quella poi introdotta con i trattati di Roma: v. D. DE BELLESCIZE, *L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur le manquement des États membres*, cit., spec. p. 175, e la Commissione, evidentemente, esercitava una vera e propria «*quasi-judicial function*», data la grande assenza di specifiche funzioni riservate alla Corte di giustizia nell'ambito della procedura (così G. MARCHESINI, *Les Novelles*, Larcier, Bruxelles, 1969, spec. p. 370). Per un'interessante lettura "in chiave moderna" dell'art. 88 trattato CECA, v. J. ALBERTI, *Così antico, così moderno. Una lettura del "regolamento condizionalità" alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari* ex *art. 88 del Trattato CECA*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2022, p. 13 ss.

[68] Regolamento 2015/1589/UE del Consiglio, 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in *GUUE*, L 248 del 24 settembre 2015.

[69] Regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE, in *GUCE*, L 83 del 27 marzo 1999.

[70] Il 26 marzo 2018, la Corte di giustizia aveva presentato, in applicazione dell'art. 281, comma 2, TFUE, una domanda di modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia. Tra le varie proposte di modifica, una riguardava il trasferimento della competenza al Tribunale a statuire, in primo grado, sui ricorsi fondati sull'art. 108, par. 2, TFUE. A prescindere dal fatto che, come noto, la richiesta non è stata attuata, è quantomeno curioso che essa concernesse unicamente l'art. 108 TFUE e non gli altri "procedimenti speciali". L'originaria richiesta presentata dalla Corte ipotizzava, poi, il trasferimento della competenza al Tribunale a statuire sui ricorsi fondati sugli artt. 258 e 259 TFUE, eccetto alcune categorie di questi che avrebbero dovuto restare nella competenza esclusiva della Corte. Per un approfondimento sui molti profili critici di siffatta proposta si rinvia, per tutti, a R. ADAM, *Una recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 445 ss.; C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 29 ss. Per una analisi del regolamento (UE, Euratom) n. 2019/629 successivamente approvato – definito «meno ambizioso e contenutisticamente più limitato rispetto all'originaria richiesta del marzo 2018» da C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, cit., spec. p. 44 – v., per tutti, L. PRETE, *La riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea e la ripartizione di competenze tra Corte e*

membro non si sia conformato alla sentenza, può procedere nei suoi confronti ai sensi dell'art. 260 TFUE. Si noti che la procedura prevista dall'art. 108, par. 2, TFUE offre a tutte le parti interessate adeguate garanzie procedurali; tali garanzie sono molto più ampie di quelle offerte dal procedimento precontenzioso *ex* art. 258 TFUE, a cui partecipano solo la Commissione e lo Stato membro interessato.

In questo contesto, in conclusione, opera *tout court* il principio *lex specialis derogat generali* e non residua, in capo alla Commissione, alcun margine di discrezionalità su quale dei due strumenti avvalersi nella materia degli aiuti di Stato [71].

II. *L'art. 126 TFUE*

L'art. 126 TFUE disciplina la c.d. "procedura per i disavanzi eccessivi" [72]. L'art. 126, par. 10, TFUE è chiaro nel prevedere che «I diritti di esperire le azioni di cui agli artt. 258 e 259 non possono essere esercitati nel quadro dei paragrafi da 1 a 9 del presente articolo», escludendo quindi un uso facoltativo e alternativo dei due strumenti. Si aggiunga, inoltre, che la Commissione gioca un ruolo decisamente ridimensionato rispetto ad altre procedure, attribuendo la disposizione ben più ampi poteri (sem-

---

Tribunale: nihil sub sole novum?, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 183 ss.

[71] Si noti, peraltro, che l'esistenza della procedura di cui all'art. 108, par. 2, TFUE "non osta" a che una misura di aiuto sia ritenuta incompatibile con norme di diritto UE diverse dall'art. 107 TFUE mediante l'uso dell'art. 258 TFUE (v., ad esempio, Corte giust., 24 aprile 1980, causa 72/79, *Commissione c. Italia*, EU:C:1980:109, punto 12). In secondo luogo, in caso di violazione di una decisione presa ai sensi del comma 1 dell'art. 108, par. 2, TFUE, la Commissione può scegliere di adire direttamente la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 108, par. 2, TFUE o di avviare la procedura *ex* art. 258 TFUE (v., per quest'ultimo caso, ad esempio, Corte giust., 11 luglio 1984, causa 130/83, *Commissione c. Italia*, EU:C:1984:263).

[72] Sullo strumento, la sua disciplina e la sua portata, v., *amplius*, per tutti, a H. J. HAHN, *The Stability Pact for European Monetary Union: compliance with deficit limits as a constant legal duty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 77 ss. Per una ricognizione sull'utilizzo dell'art. 126 TFUE nei confronti dell'Italia, cfr. la relazione congiunta del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, XVII Legislatura, disponibile al seguente *link*: http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01113008.pdf.

pre di fatto discrezionali[73]) al Consiglio, probabilmente preferendo gli Stati membri trattare simili questioni a livello politico[74].

Non sorprende, quindi, che la Commissione, al fine di rafforzare la sorveglianza di bilancio (forse difficilmente attuabile a causa del notevole *imprinting* politico del meccanismo e dei molti limiti procedurali che esso presenta[75]) ha in passato proposto di sopprimere l'art. 126, par. 10, TFUE e di ammettere «procedure di infrazione per gli Stati membri» o «nuove procedure e competenze speciali»[76]. Tale suggerimento, peraltro, non ha avuto seguito.

III. *L'art. 114, par. 9, TFUE*

Tra i meccanismi di controllo centralizzati disciplinati dai trattati, è possibile citare anche l'art. 114, par. 9, TFUE in forza del quale, «in de-

[73] Anche la Corte di giustizia, nell'ambito di una causa avente ad oggetto l'annullamento di due decisioni del Consiglio del 2003 con le quali quest'ultimo stabiliva di non adottare, nei confronti della Francia e della Germania, i provvedimenti contenuti nelle raccomandazioni della Commissione *ex* art. 126 TFUE, ha chiarito che «[…] il Consiglio dispone di un potere discrezionale. Investito di raccomandazioni della Commissione e non di proposte ai sensi dell'art. 250 CE, esso può, in particolare in base a una diversa valutazione dei dati economici rilevanti, delle misure da adottare e del calendario che lo Stato membro interessato deve rispettare, modificare l'atto raccomandato dalla Commissione, con la maggioranza necessaria per l'adozione di tale atto». V. Corte giust., 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, EU:C:2004:436, punto 80.

[74] In questo senso, «*[…] in view of the fact that national budgetary power has not been transferred to the Community and that national parliaments are very reluctant to give up this power*», v. J. GIL IBAÑEZ, *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, cit., spec. p. 159.

[75] Per delle interessanti considerazioni sulla matrice estremamente politica della procedura *de qua* e sui molti limiti procedurali da essa stabiliti, che ne rendono difficile l'utilizzo, v. I. BEGG, *Hard and Soft Economic Policy Coordination under EMU: problems, paradoxes and prospects*, Center for European Studies Working Paper Series #103, Harvard University, 2002, spec. p. 8. V., sul punto, anche L. PRETE, *Some brief comments on the procedures of enforcement of the fiscal compact, one year after its entry into force*, in *European Law Reporter*, 2015, p. 81 ss.

[76] V. la comunicazione della Commissione, "Un piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita Avvio del dibattito europeo", COM(2012) 777 final, Bruxelles, 28 novembre 2012, spec. p. 42.

roga» alla procedura di cui agli artt. 258 e 259 TFUE, la Commissione o qualsiasi Stato membro possono adire direttamente la Corte di giustizia ove ritengano che un altro Stato faccia un uso abusivo dei poteri contemplati dal medesimo articolo [77]. Peraltro, occorre mettere in luce come la disposizione *de qua* possegga, invero, un carattere "ibrido". È stato infatti evidenziato in dottrina che, a dispetto della natura apparentemente derogatoria del meccanismo *de quo* rispetto alla procedura di infrazione "standard" (l'art. 114, par. 9, TFUE parla, per l'appunto, di «deroga»), quest'ultima sarebbe discrezionalmente eleggibile in luogo del più specifico strumento in commento [78]. La ragione è stata identificata nella volontà degli Stati di disporre di maggiore tempo per la ricerca di una composizione "amichevole" della controversia [79]. D'altronde, come evidenzia-

[77] Più in particolare, l'art. 114 TFUE dispone che il Parlamento europeo e il Consiglio adottino «[…] le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno». Peraltro, il par. 4 del medesimo articolo attribuisce agli Stati membri la facoltà di mantenere «disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro». Parimenti, ai sensi dell'art. 114 TFUE, parr. 5-7, se autorizzati dalla Commissione, i Paesi possono altresì introdurre *ex novo* disposizioni nazionali che derogano a una misura di armonizzazione. Tuttavia, se abusano di simili poteri, sia la Commissione che un altro Stato membro, nell'ambito di una vera e propria procedura accelerata e in deroga agli artt. 258 e 259 TFUE, possono adire direttamente la Corte di giustizia affinché accerti l'eventuale comportamento illegittimo da essi posto in essere. Lo strumento ha evidentemente lo scopo di proteggere il buon funzionamento del mercato interno da possibili comportamenti opportunistici. In questi termini v. K. LENAERTS, D. ARTS, I. MASELIS, *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell Ltd, Londra, 2006, spec. p. 142. V. anche la più recente versione del volume, K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *op. cit.*, p. 194.

[78] K. LENAERTS, D. ARTS, I. MASELIS, *op. cit.*, spec. pp. 141-142. Secondo gli Autori: «*the opportunity afforded to the Commission by Art. 95 of the EC Treaty in order to bring a matter directly before the Court of Justice without incurring the delay of a pre-litigation procedure is intended to serve the Community interest of protecting in full the establishment of the internal market. However, this does not preclude the Commission from opting to bring proceedings under Art. 226 of the EC Treaty in the interest of the defendant Member State*». Concorda L. PRETE, *op. cit.*, spec. p. 180.

[79] V. sempre L. PRETE, *op. cit.*, p. 180. Interessanti sul punto possono essere le conclusioni dell'avvocato generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, 10 febbraio 2009, causa

to dalla Corte di giustizia, l'intenzione dei "signori dei trattati" nella redazione della disposizione *de qua* era quella che «la procedura prevista in quell'articolo fosse conclusa rapidamente», sia nell'interesse dello Stato membro richiedente sia nell'interesse del buon funzionamento del mercato interno. «Tale obiettivo sarebbe difficilmente conciliabile qualora venissero imposti scambi prolungati di informazioni e di argomenti» [80]. La Commissione, per il momento, non ha mai fatto uso dello strumento di cui all'art. 114, par. 9, TFUE.

4.2. *Gli strumenti alternativi centralizzati non derogatori previsti dai trattati*

I. *L'art. 106 TFUE*

Per quanto riguarda i rimedi centralizzati non derogatori della procedura *ex* art. 258 TFUE, all'interno dei trattati si può menzionare, in primo luogo, il potere della Commissione di vigilare sull'applicazione dell'art. 106 TFUE attraverso la possibilità di rivolgere agli Stati membri, ove occorra, opportune direttive o decisioni (in quanto tali vincolanti) [81]. Si tratta, a ben vedere, di una specificazione del compito di

---

C-284/05, *Commissione c. Finlandia*, EU:C:2009:67, par. 41, che, seppur rese per una vicenda relativa all'art. 348 TFUE, possono essere citate in questa sede (è lo stesso avvocato generale che più volte richiama il parallelismo con l'art. 114 TFUE, avendo in effetti i due strumenti un funzionamento analogo): «il ricorso per inadempimento non penalizza minimamente lo Stato membro, in quanto, in realtà, rafforza la sua difesa sin dalla fase precontenziosa, non prevista dall'art. 298 CE che, piuttosto, delinea, a mio avviso, un procedimento sommario, in cui la *cognitio* da parte della Corte di giustizia è limitata al mero accertamento della regolarità del mercato e delle operazioni commerciali, riducendo, conseguentemente, la capacità di reazione del Paese interessato».

[80] V. Corte giust., 20 marzo 2003, causa C-3/00, *Danimarca c. Commissione*, EU:C:2003:167, punto 49. La vicenda aveva ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione del 26 ottobre 1999, 1999/830/CE, relativa alle disposizioni nazionali notificate dalla Danimarca concernenti l'impiego di solfiti, nitriti e nitrati nei prodotti alimentari.

[81] Le direttive o le decisioni che la custode dei trattati può adottare ai sensi dell'art. 106, par. 3, TFUE corrispondono agli analoghi atti menzionati dall'art. 288 TFUE e, pertanto, godono di carattere vincolante. È opportuno precisare che il potere della Commissione di adottare decisioni o direttive ai sensi dell'art. 106, par. 3, TFUE non è

controllo *ex* art. 17 TUE, qui circoscritto ai diritti speciali o esclusivi riconosciuti dagli Stati membri a favore delle imprese (pubbliche o private) [82]. Anche in questo frangente, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale con riguardo sia all'intervento che essa reputa necessario, sia ai mezzi più idonei da utilizzare a tal fine [83].

Il fatto che gli atti *ex* art. 106, par. 3, TFUE siano vincolanti ha indotto la Corte di giustizia a ritenere che un loro eventuale inadempimento sia giusto motivo di avvio di una procedura di infrazione [84]. Rilevante è, quindi, comprendere quale sia il rapporto tra i due strumenti e quale sia la differenza tra i poteri riconosciuti alla Commissione dall'art. 106 TFUE e dall'art. 258 TFUE.

Una distinzione di non poco conto, che condurrebbe a ritenere più ampi i poteri della guardiana dei trattati in forza dell'art. 106 TFUE, è la non contemplazione, ai sensi di quest'ultimo articolo, di un contraddittorio con lo Stato membro inadempiente (previsto, come si è detto, sin

---

incompatibile con il medesimo potere attribuito al Consiglio e al Parlamento europeo ai sensi degli artt. 103 e 114 TFUE. Come evidenziato in dottrina, l'art. 288 TFUE non riserva esclusivamente a queste ultime due istituzioni una simile funzione, prevedendo genericamente l'articolo che «*le istituzioni* adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri» (enfasi aggiunta), C. IANNONE, *L'intervento pubblico nell'economia e le regole di concorrenza comunitarie*, Giappichelli, Torino, 2009, spec. p. 177.

[82] Lo rileva G. TESAURO, *op. cit.*, spec. p. 800. La Commissione ha il potere di accertare che un determinato provvedimento statale è incompatibile con le norme del trattato e di indicare i provvedimenti che lo Stato destinatario deve adottare per conformarsi agli obblighi derivanti dal diritto "comunitario": v., in questi termini, Corte giust., 20 febbraio 1997, causa C-107/95 P, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter c. Commissione*, EU:C:1997:71, punto 23; 29 marzo 2001, causa C-163/99, *Portogallo c. Commissione*, EU:C:2001:189, punto 19.

[83] V. Corte giust., 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, *Paesi Bassi e a. c. Commissione*, EU:C:1992:63, punto 27. La scelta tra lo strumento della direttiva e quello della decisione non è determinata. Essa generalmente dipende dallo scopo perseguito dalla Commissione «a seconda che essa voglia emanare norme generali che precisano gli obblighi derivanti dal trattato o valutare una situazione determinata in uno o più Stati membri alla luce del diritto comunitario e fissare le conseguenze che ne derivano per lo Stato membro o gli Stati membri interessati», v. Corte giust., 29 marzo 2001, *Portogallo c. Commissione*, cit., punto 28.

[84] In questo senso v. Corte giust., 30 giugno 1988, causa 226/87, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1988:354, punti 11-12.

dalla fase precontenziosa dell'art. 258 TFUE e, per quanto qui interessa, anche dall'art. 108 TFUE in tema di aiuti di Stato). In un caso risalente, che aveva ad oggetto una direttiva, il giudice di Lussemburgo ha avuto modo di chiarire che l'articolo di cui trattasi «attribuisce alla Commissione il potere di *precisare* in modo generale, per mezzo di direttive» [85], le obbligazioni che discendono dal trattato. «La Commissione esercita tale potere allorché essa, prescindendo dalla particolare situazione esistente nei vari Stati membri, *concretizza* gli obblighi imposti a questi ultimi» [86].

Sul punto è stato quindi autorevolmente suggerito che la funzione dell'istituzione ai sensi del par. 3 dell'art. 106 TFUE costituirebbe una «procedura di infrazione "rovesciata"» [87], con un contraddittorio differito: dapprima la Commissione definisce gli obblighi e, solo successivamente, se gli Stati membri ritengono che l'atto sia illegittimo, possono instaurare il contraddittorio attraverso l'azione per annullamento *ex* art. 263 TFUE (anche in questo caso la procedura rievoca l'art. 88 trattato CECA).

Diverse sono le considerazioni, invece, se l'atto scelto dalla Commissione non è una direttiva, ma una decisione. La Corte di giustizia ha infatti affermato che in quest'ultimo caso la Commissione è legittimata a indicare «le conseguenze che derivano per lo Stato membro [dalla violazione]» [88] delle obbligazioni discendenti dall'art. 106, par. 1, TFUE. Ebbene, in tale frangente il confine tra poteri *ex* art. 258 TFUE ed *ex* 106, par. 3, TFUE sembrerebbe più labile. Peraltro, i giudici, nella medesima sede, hanno (lapidariamente) precisato che «un siffatto potere di valutazione da un lato non sconfina affatto nei poteri che l'art. 169 del trattato attribuisce alla Corte e, dall'altro, non viola i diritti della difesa che questa disposizione garantisce agli Stati membri» [89].

In generale, comunque – e a differenza della procedura di infrazione

---

[85] Corte giust., 19 marzo 1991, causa C-202/88, *Francia c. Commissione*, EU:C:1991:120, punto 17, enfasi aggiunta.

[86] *Ibidem*, punto 17, corsivo aggiunto.

[87] Così G. TESAURO, *op. cit.*, p. 803.

[88] Corte giust., 12 febbraio 1992, *Paesi Bassi e a. c. Commissione*, cit., punto 27.

[89] Cfr. sempre Corte giust., 12 febbraio 1992, *Paesi Bassi c. Commissione*, cit., punto 35. La Corte, nel caso di specie, non ha specificato quali fossero tali "situazioni eccezionali". Peraltro, ha ritenuto irricevibile il ricorso alla luce dell'ampio potere discrezionale di cui gode la Commissione anche in siffatta procedura speciale.

che, come visto, non ammette la possibilità di ricorrere avverso le decisioni (o le inazioni) della Commissione – anche al privato spetta il diritto di agire *ex* art. 263, comma 4, TFUE contro una decisione o una direttiva adottate in base all'art. 106 TFUE, e «in situazioni eccezionali» è legittimato ad impugnare il rifiuto dell'istituzione di adottare una decisione nell'ambito del compito di vigilanza che le è affidato dal medesimo articolo [90].

Al netto delle più o meno rilevanti distinzioni (o somiglianze) tra i due strumenti, se è vero che la scelta di utilizzare l'art. 106 TFUE in luogo dell'art. 258 TFUE sembrerebbe derivare dalla specificità del settore in cui è inserito, è altrettanto vero che non è definibile *a priori* quando la Commissione debba usare l'uno piuttosto che l'altro rimedio. A tal proposito è stato evidenziato che non è possibile pretendere dall'istituzione di motivare in modo specifico la scelta tra l'esercizio dei poteri cui all'art. 106, par. 3, TFUE, e la procedura di infrazione di cui all'art. 258 TFUE, dipendendo essa dall'obiettivo perseguito *ad hoc* dalla Commissione nell'esercizio dei suoi poteri (discrezionali) di vigilanza [91]. In dottrina è stato argomentato che il *principio lex specialis derogat generali* «*oblige nécessairement la Commission à utiliser la procédure prévue à l'article 86, paragraphe 3*» [92]. Peraltro, come poc'anzi visto, la giurisprudenza ritiene che la Commissione sia libera di scegliere il mezzo più appropriato per garantire la corretta applicazione dell'art. 106 TFUE, rimanendo «*the question of*

---

[90] V. Corte giust., *Bundesverband der Bilanzbuchhalter c. Commissione*, cit., punto 25. In dottrina v. C. NIZZO, *Rifiuto della Commissione di adottare provvedimenti in materia di concorrenza nei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, p. 643 ss.

[91] V. Corte giust., 29 marzo 2001, *Portogallo c. Commissione*, cit., punto 40, dove si legge: «Invece, la Commissione non può essere obbligata a precisare la ragione per cui abbia considerato necessario adottare una decisione di tale tipo quando, nel caso di un'altra regolamentazione dello stesso Stato membro, si è avvalsa del procedimento per inadempimento, ponendosi quindi su un piano giuridico diverso. Né si può a maggior ragione pretendere che la Commissione descriva nella sua decisione la situazione vigente negli altri Stati membri e le azioni che essa abbia eventualmente intrapreso nei loro confronti. Inoltre, la scelta dello strumento della decisione non deve essere motivata in modo specifico, poiché esso è determinato […] dall'obiettivo perseguito dalla Commissione».

[92] C. HOCEPIED, *Les directives article 90 paragraphe 3: une espèce juridique en voie de disparition?*, in *Revue des affaires européennes*, 1994, p. 49 ss., spec. p. 55.

how to reconcile Article 86(3) decisions with the Article 226 procedure unanswered» [93].

II. *L'art. 348 TFUE*

L'art. 348 TFUE prevede la possibilità per la Commissione o qualsiasi Stato membro di sollecitare il giudice di Lussemburgo nel caso in cui uno Stato abbia abusivamente esercitato i poteri ad esso attribuiti dagli artt. 346 e 347 TFUE in tema di sicurezza nazionale.

Anche tale procedura non si pone, per la Commissione, in un rapporto di specialità rispetto all'art. 258 TFUE, ma è ad esso alternativa. La Corte di giustizia, infatti, ha in alcune occasioni rigettato le eccezioni di irricevibilità fondate su un presunto dovere della custode dei trattati di agire *ex* art. 348 TFUE qualora riscontri un uso abusivo degli artt. 346 e 347 TFUE. Il giudice del Kirchberg ha in effetti chiarito che dall'art. 348 TFUE non si evince che la Commissione *debba* ricorrere a siffatto ricorso speciale, concependosi tale via come una mera facoltà [94].

III. *L'art. 271, comma 1, lett. a) e d), TFUE*

Infine, è opportuno menzionare l'art. 271, comma 1, lett. a) e d), TFUE, in virtù del quale la Banca europea degli investimenti (di seguito "BEI") e la Banca centrale europea (anche "BCE") godono dei medesimi poteri, circoscritti *ratione materiae* dalla stessa disposizione, riconosciuti alla Commissione dall'art. 258 TFUE [95]. La dottrina si è giustamente in-

---

[93] A.J. Gil Ibañez, *Exceptions to Article 226*, cit., p. 154.

[94] V. Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-409/05, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2009:782, punti 23 ss.; 15 dicembre 2009, causa C-372/05, *Commissione c. Germania*, EU:C:2009:780, punti 28 ss.

[95] L'art. 24 dello statuto della BEI (protocollo n. 5 sullo statuto della Banca europea per gli investimenti, in *GUUE*, C 202 del 7 giugno 2016), inoltre, prevede espressamente che qualora uno Stato membro disconosca i suoi obblighi, e in particolare l'obbligo di versare la propria quota o di assicurare il servizio dei prestiti da lui contratti, il consiglio dei governatori, deliberante a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere la concessione di crediti e di garanzie a tale Stato membro o ai suoi cittadini. Egualmente, l'art. 14, par. 1, dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della BCE (protocollo n. 5 sullo statuto della Banca europea per gli investimenti, in *GUUE*,

terrogata sul mancato riferimento, nell'art. 271 TFUE, agli artt. 259 e 260 TFUE, e quindi, alla possibilità di un altro Stato membro di sollecitare la Corte, ovvero della BEI e della BCE di richiedere la condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie qualora l'inadempimento persista [96]. Allo stesso tempo, non parlando l'articolo *de quo* di espressa deroga all'art. 258 TFUE, non è chiaro se la Commissione possa avviare, ai sensi di quest'ultimo articolo, una procedura di infrazione (anche parallelamente) per contrastare le medesime violazioni [97]. In letteratura è stato sottolineato come un approccio restrittivo (che escluda, quindi, il coinvolgimento della custode dei trattati) sarebbe forse più in linea con la lettera della legge, che attribuisce simili poteri di controllo «nei limiti specificati» dall'art. 271 TFUE. Allo stesso tempo, è stato evidenziato come l'estromissione della Commissione potrebbe essere inopportuna in un settore delicato come quello della politica monetaria [98]. La stessa dottrina conclude ritenendo che sia preferibile qualificare la procedura *de qua* co-

C 202 del 7 giugno 2016) prescrive che ciascuno Stato membro assicuri che la propria legislazione nazionale, incluso lo statuto della banca centrale nazionale, sia compatibile con i trattati e con lo statuto stesso.

[96] Si interroga sul punto M. CONDINANZI, *Art. 271 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2140 ss., spec. p. 2146. In argomento meritano di essere citate le conclusioni dell'avvocato generale Niilo Jääskinen, 16 maggio 2013, causa C-292/11 P, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2013:321, par. 82, che, pur non citando espressamente l'art. 271 TFUE, racchiudono un ragionamento trasversale sull'art. 260 TFUE che ben potrebbe essere esteso anche all'articolo in commento: «[…] ricordo che il cosiddetto procedimento «inadempimento su inadempimento» è applicabile quando «lo Stato membro non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta», il che peraltro non ne limita la portata alle sentenze pronunciate ai sensi dell'art. 258 TFUE. Al contrario, l'art. 260, par. 1, TFUE si riferisce a tutti i tipi di sentenze con le quali la Corte abbia riconosciuto che lo Stato membro «ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati» e, di conseguenza, tale articolo è applicabile ad altre disposizioni, quali l'art. 108, par. 2, TFUE, nonché l'art. 348 TFUE. Pertanto, non mi sembra esclusa a priori la possibilità di considerare il procedimento di cui all'art. 260 TFUE come un'opzione per ottenere l'esecuzione di una sentenza pronunciata in forza del medesimo articolo».

[97] Pone l'interrogativo V. DI BUCCI, *La Corte di giustizia, l'unione economica e monetaria ed il passaggio alla moneta unica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 307 ss., spec. p. 329.

[98] Così L. PRETE, *op. cit.*, p. 182.

me un "*addendum*" rispetto all'art. 258 TFUE e non come una sua deroga. Ciò sempre in virtù di un'interpretazione letterale della disposizione che non consentirebbe di ritenere il compito di controllo della BEI e della BCE come "sostitutivi" rispetto a quelli della Commissione, e, anzi, i «limiti» di cui sopra riguarderebbero solo l'attività delle due istituzioni [99]. Prova ne sia il fatto che, all'oggi, non si rinvengono cause davanti alla Corte di giustizia instaurate ai sensi dell'art. 271 TFUE, preferendo la BCE e la BEI risolvere informalmente le eventuali controversie con gli Stati membri [100].

4.3. *Gli strumenti alternativi centralizzati derogatori e non derogatori previsti dal diritto derivato*

Anche il diritto derivato può stabilire procedure speciali e semplificate applicabili alle eventuali violazioni delle disposizioni da esso regolate.

Si pensi, ad esempio, alla direttiva 92/59/CEE [101], il cui art. 7 impone agli Stati membri l'obbligo di notificare alla Commissione eventuali misure con cui impongono condizioni alla commercializzazione o all'utilizzo di prodotti che possono causare rischi per la salute o per la sicurezza dei consumatori. Ai sensi dell'art. 9 della medesima direttiva, se la Commissione «viene a conoscenza, a seguito di una notifica presentata da uno Stato membro oppure di informazioni fornite da uno Stato, del fatto che un determinato prodotto presenta, per la salute e la sicurezza dei consumatori in diversi Stati membri, un rischio grave ed immediato, dopo aver consultato gli Stati membri e su domanda di almeno uno Stato membro *può adottare una decisione, conformemente alla procedura prevista all'articolo 11, la quale imponga agli Stati membri l'obbligo di prendere provvedimenti temporanei* […]» [102].

Due ulteriori esempi sono rinvenibili nell'art. 3 della direttiva

---

[99] *Ibidem*, p. 183.

[100] In questo senso v. J.-V. LOUIS, *L'Union européenne et sa monnaie*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2009, spec. p. 214.

[101] Direttiva 92/59/CEE del Consiglio, 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, in *GUCE*, L 228 dell'11 agosto 1992.

[102] Enfasi aggiunta.

89/665/CEE [103] e nell'art. 8 della direttiva 92/13/CEE [104], in virtù dei quali la Commissione ha il potere di chiedere ad uno Stato membro di adottare opportune misure correttive quando, prima della conclusione di un contratto di appalto pubblico, ritiene che sia stata commessa una violazione chiara e manifesta delle norme dell'Unione in materia.

Si pensi, infine, alla direttiva 2015/1535/UE [105], dettata in materia di regolamentazioni tecniche e di regole relative ai servizi della società dell'informazione, che prevede, all'art. 5, che gli Stati membri inviino alla Commissione ogni progetto di regola tecnica da essi predisposto, dovendo rinviarne l'adozione se, nei tre mesi successivi alla comunicazione, o l'istituzione o un altro Stato membro abbiano reso «un *parere circostanziato* secondo il quale la misura proposta presenta aspetti che possono eventualmente creare ostacoli alla libera circolazione delle merci nell'ambito del mercato interno» [106]. L'art. 6, par. 7, lett. a) e b), preve-

[103] Direttiva 89/665/CEE del Consiglio, 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, in *GUCE*, L 395 del 30 dicembre 1989.

[104] Direttiva 92/13/CEE del Consiglio, 25 febbraio 1992, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni, in *GUCE*, L 76 del 23 settembre 1992.

[105] Direttiva 2015/1535/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (codificazione), in *GUUE*, L 241 del 17 settembre 2015.

[106] Il Tribunale ha definito tale parere circonstanziato una forma di denuncia di un potenziale conflitto tra il progetto di regola tecnica e il diritto dell'Unione; potenziale in quanto la regola tecnica, quando comunicata, esiste solo allo stadio di progetto, non potendo lo Stato membro «rendersi colpevole di una violazione del diritto dell'Unione […]. L'opinione contraria condurrebbe alla conclusione che il parere circostanziato costituisce una diffida condizionata la cui esistenza sarebbe subordinata all'esito che lo Stato membro in questione riservi a detto parere. Le esigenze della certezza del diritto, inerente a qualsiasi procedimento idoneo a divenire contenzioso, ostano a una siffatta situazione di incertezza» (v. Trib., 16 aprile 2015, causa T-402/12, *Carl Schlyter c. Commissione*, EU:T:2015:209, punto 62, corsivo aggiunto). Il dovere di rinvio opera altresì nell'ipotesi in cui la Commis-

de che gli Stati membri possano in ogni caso procedere se l'adozione di regole tecniche sia giustificata da motivi urgenti, gravi e imprevedibili. Il successivo paragrafo dispone che lo Stato membro debba comunicare i motivi che giustificano l'urgenza delle misure in questione, e che «*la Commissione […] adotta le misure opportune in caso di ricorso abusivo a tale procedura*» [107].

Ciò che caratterizza i meccanismi qui riportati a titolo di esempio è, evidentemente, la loro "settorialità", avendo ambiti di applicazione rigorosamente definiti [108]. Di conseguenza, quantomeno in astratto, sarebbe preferibile che la Commissione si avvalesse delle procedure di intervento diretto previste da tali direttive. Peraltro, questi meccanismi costituiscono delle misure preventive che non possono né derogare né sostituirsi ai poteri della Commissione *ex* art. 258 TFUE [109]. Il fatto che la Commissione si avvalga o meno di quest'ultima procedura è, quindi, irrilevante quando si tratta di decidere sulla ricevibilità di un ricorso per inadempimento [110]. D'altro canto, è la sola Commissione ad essere competente a decidere se sia opportuno avviare un procedimento ai sensi dell'art. 258 TFUE. Di conseguenza, la scelta tra i vari strumenti (anche quelli eventualmente previsti dal diritto derivato) rientra nella sua piena discrezionalità.

---

sione intenda proporre (ovvero abbia già proposto al Parlamento e al Consiglio) l'adozione di una direttiva, di un regolamento o di una decisione in materia.

[107] Enfasi aggiunta.

[108] Per una panoramica completa di tali strumenti e per l'analisi di ulteriori esempi v. A.J. GIL IBAÑEZ, *Commission Tools For The Supervision and Enforcement Of EC Law Other Than Article 169 EC Treaty. An Attempt at Systematization*, in *Jean Monnet Paper*, 1998, p. 1 ss.; nonché A.J. GIL IBAÑEZ, *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, in *European Law Journal*, cit., p. 148 ss.; L. PRETE, *op. cit.*, spec. p. 190 ss.

[109] V., ad esempio, nel contesto della direttiva 92/13/EEC, Corte giust., 2 giugno 2005, causa C-394/02, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2005:336, punti 25-29.

[110] Così K. LENAERTS, K. GUTMAN, J.T. NOWAK, *op. cit.*, p. 195.

4.4. *Gli strumenti alternativi "centralizzati" non derogatori previsti da atti di* soft-law *(e dalla prassi)*

A fianco dei citati strumenti, che una certa dottrina definisce «*visible*» [111], ve ne sono altri, a disposizione della custode dei trattati, che, invece, sono stati battezzati «*invisible*» e «*impenetrable*» [112], ovvero – con una nomenclatura meno evocativa adoperata da altri Autori – «*pre-inringement tools*» e «*compliance-promoting tools*» [113]. Questi, a ben vedere, costituiscono la maggior parte del lavoro di *enforcement* della Commissione [114].

Al pari dei meccanismi testé menzionati, anch'essi possono definirsi "centralizzati" – seppur atipicamente – in quanto operano attraverso l'intervento della Commissione. Tuttavia, essi si distinguono in quanto la loro disciplina non è regolata né da fonti di diritto primario né da fonti di diritto secondario, essendo piuttosto ricavabile da specifici atti di *soft-law*, se non addirittura dalla stessa prassi. La peculiarità di questi rimedi è che, se alcuni di essi possiedono natura "reattiva" e, quindi, ripristinatoria della legalità violata, altri hanno natura "preventiva", operando, quindi, *ex ante* rispetto all'eventuale infrazione. Sono qualificabili come strumenti alternativi alla procedura di infrazione perché rispondono anch'essi ai medesimi obiettivi di controllo e di conformità.

Nella categoria dei «*pre-inringement tools*», che sarà oggetto di analisi nel capitolo successivo, rientrano i c.d. sistemi *EU Pilot* e CHAP, nonché le c.d. "lettere *Ares*" o "lettere amministrative" [115]. Ciascuno di

---

[111] M. SMITH, *The visible, the invisible and the impenetrable: innovations or rebranding in centralized enforcement of EU Law?*, cit., p. 45 ss., spec. pp. 45-46.

[112] *Ibidem*, p. 46.

[113] M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness*, studio richiesto dalla commissione Affari Legali del Parlamento europeo, Bruxelles, 2013.

[114] M. SMITH, *The visible, the invisible and the impenetrable: innovations or rebranding in centralized enforcement of EU Law?*, cit., spec. p. 46, rileva che: «*Whilst the "headline" legal procedure based on article 258 TFUE, is well known by lawyers and the data derived from it is often used by political scientists, only a small part (around 20 per cent) of the known enforcement work is carried out at this stage. Instead the majority of the Commission's enforcement work remains hidden, and there are multiple layers of enforcement behavior beneath the visible legal architecture*».

[115] Il sistema CHAP è uno strumento informatico creato e utilizzato esclusivamente

questi ha natura "reattiva" o ripristinatoria.

Fanno parte della seconda categoria, quella dei «*compliance-promoting tools*», (*i*) le c.d. "tavole di concordanza" (nel proseguo anche "tabelle di concordanza"); (*ii*) i *conformity checking*; (*iii*) le ispezioni; (*iv*) i *network* e i comitati; (*v*) le c.d. "riunioni pacchetto"; (*vi*) le linee guida che facilitano gli Stati membri nell'applicazione delle norme di diritto "comunitario; o ancora, (*vii*) gli *implementation plans*[116].

Come anticipato, la peculiarità di quest'ultima tipologia di strumenti, rispetto alla prima, è che mira a comporre "amichevolmente" (e spesso addirittura a prevenire) eventuali contrasti tra Stati membri e Unione europea, avviando ed instaurando un dialogo informale con le competenti autorità nazionali. Per loro stessa natura, stabilendo una discussione mirata e puntale, si adattano maggiormente a violazioni "di dettaglio" piuttosto che a violazioni di carattere "strutturale" o sistemica. Tuttavia, hanno il pregio di non preludere necessariamente all'apertura di una formale procedura di infrazione, bensì, all'opposto, a prevenire ogni forma di contrasto, in uno spirito che è a tutti gli effetti collaborativo. Proprio in ragione di siffatta natura, è stato giustamente osservato che simili strumenti consentono alla Commissione di conoscere e, soprattutto, meglio comprendere, le peculiarità proprie dei singoli ordinamenti giuridici statali, di fatto permettendole di focalizzare l'attenzione sulle aree e sui settori maggiormente "problematici"[117].

---

dalla Commissione a supporto del meccanismo *EU Pilot* ed è, quindi, ad esso complementare. Sul sistema *EU Pilot*, i suoi benefici e i suoi limiti, nonché sulla discrezionalità della Commissione nell'attivare lo strumento, v. *infra*, cap. II, §§ 4.2 e 5. Sulle c.d. "lettere *Ares*" o "lettere amministrative", v. *infra*, cap. II, §§ 4.1 e 5.

[116] Nella comunicazione della Commissione, "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", COM(2022) 518 final, 13 ottobre 2022, non pubblicata in Gazzetta ufficiale, spec. pp. 12-13, la Commissione ha chiarito che, per evitare interpretazioni divergenti del diritto dell'Unione e per promuovere una comprensione comune delle norme esistenti, si sarebbe avvalsa di orientamenti pratici rivolti agli Stati membri, alle imprese, ai portatori di interessi e al pubblico. Inoltre, ha ricordato che ha a disposizione un'ampia gamma di altri strumenti basati sulle riunioni, quali comitati, reti, gruppi di esperti e seminari, per promuovere l'attuazione efficace del diritto UE. Oltre ai comitati e ai gruppi di esperti, la Commissione ha ribadito che anche le riunioni bilaterali con gli Stati membri sono utili strumenti per comporre (se non addirittura prevenire) possibili conflitti.

[117] Cfr. C. HARLOW, C. HARLOW, R. ROWLINGS, *Process and Procedure in EU Administration*, Hart Publishing, Londra, 2014, spec. p. 177.

Tanto premesso, e lungi dal voler condurre un'analisi minuziosa e dettagliata di ciascuno strumento, sembra comunque opportuno illustrare, perlomeno per sommi capi, le principali caratteristiche dei citati meccanismi.

I. *Le tabelle di concordanza*

Muovendo dalle tabelle di concordanza [118], esse rilevano nell'ambito della trasposizione di direttive (siano esse o meno legislative), avendo la precipua finalità di illustrare com'è stata recepita ciascuna disposizione dell'atto in una sorta di "testo a fronte".

L'esistenza stessa di queste tabelle è legata al presupposto che gli Stati membri comunichino alla Commissione, in ossequio al principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, le misure di recepimento di ciascuna direttiva [119]. Lo scopo di tale strumento è quello di garantire che le singole direttive siano completamente e correttamente recepite, facilitando il controllo della Commissione sulla qualità della trasposizione e accelerando, di conseguenza, il momento del *conformity checking* (su cui *infra*, nel testo).

Il loro sviluppo trae origine dal progetto interistituzionale "Legiferare meglio" [120] del 31 dicembre 2003, dove per la prima volta vengono espres-

[118] In dottrina v. G. PICCIRILLI, *Strumenti tecnici ad alto potenziale sistematico: tabelle «di corrispondenza» e «di concordanza» nel ciclo di produzione del diritto UE*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 210 ss. L'Autore svolge una lettura integrata e combinata tra il momento della c.d. "fase ascendente" e quello della "fase discendente", osservando le prassi amministrative – ora anche "codificate" nella legge 24 dicembre 2012, n. 234, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", in *GURI* del 4 gennaio 2013 – di predisporre analisi di concordanza al momento della presentazione della proposta di un atto normativo dell'Unione, progressivamente affinate fino al momento del recepimento dell'atto adottato.

[119] In linea generale, è stato giustamente rilevato che investire la Commissione del compito di vigilare sulla corretta attuazione del diritto dell'Unione senza imporre agli Stati l'obbligo di fornire tutte le informazioni necessarie all'assolvimento di tale compito risulterebbe incompatibile con gli obiettivi dell'Unione, nonché contrario all'*effet utile* della funzione di vigilanza. V., *amplius*, M. CONDINANZI, *Leale Cooperazione*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PAQUINO, L. REICHLIN (diretto da), *Europa. Un'utopia in costruzione*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2018, p. 122 ss.

[120] Progetto interistituzionale del Parlamento europeo, Consiglio e Commissione "Legiferare meglio" (2003/C 321/01), in *GUUE*, C 321 del 31 dicembre 2003.

samente nominate. Al par. 34, comma 2, si legge infatti: «Il Consiglio *incoraggia* gli Stati membri a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e della Comunità, *prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra le direttive e i provvedimenti di recepimento*» [121]. Su queste premesse, la Commissione ha iniziato a inserire, nelle proposte di direttive, l'esplicita richiesta di redigere siffatte tabelle. Peraltro, nell'ottica di un mero "incoraggiamento", la richiesta trovava spazio solo nei considerando degli atti *de quibus*, di fatto rendendole esclusivamente facoltative [122]. Solo nell'accordo interistituzionale del 20 novembre 2010 – probabilmente a causa del comportamento negligente degli Stati membri – si è previsto che «al fine di garantire un migliore controllo del recepimento e dell'applicazione del diritto dell'Unione, la Commissione e il Parlamento si impegnano a inserire tavole di concordanza *obbligatorie* […]» [123].

Attualmente, con riguardo all'ordinamento nazionale, è lo stesso art.

---

[121] Enfasi aggiunta.

[122] Ad esempio, la direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici (in *GUUE*, L 335 del 20 dicembre 2007), al considerando n. 35 prevede che «Conformemente al punto 34 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", gli Stati membri dovrebbero redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e della Comunità, tavole di concordanza tra la presente direttiva e i provvedimenti di recepimento». Ancora, la direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 febbraio 2008, modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (in *GUUE*, L 52 del 27 febbraio 2008), al considerando n. 60 dispone «Conformemente all'art. 34 dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio", gli Stati membri sono incoraggiati a redigere e rendere pubblici, nell'interesse proprio e della Comunità, prospetti indicanti, per quanto possibile, la concordanza tra la presente direttiva e i provvedimenti di recepimento».

[123] V. l'accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione (in *GUUE*, L 304 del 20 novembre 2010). Prima di tale accordo, solo in un caso erano state rese obbligatorie. Si tratta della direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente (in *GUUE*, L 328 del 6 dicembre 2008) che all'art. 8, par. 2, prevede: «Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva e una tavola di concordanza tra tali disposizioni e la presente direttiva».

31, comma 2, della legge. n. 234/2012 [124], rubricato "Procedure per l'esercizio delle deleghe legislative conferite al governo con la legge di delegazione europea", a prevedere espressamente che i decreti legislativi di recepimento delle direttive adottati dal governo siano «accompagnati da una tabella di concordanza tra le disposizioni in essi previste e quelle della direttiva da recepire, predisposta dall'amministrazione con competenza istituzionale prevalente nella materia».

Le tabelle, di regola, non sono disponibili pubblicamente. Sono, infatti, inviate dagli Stati membri alla Commissione nell'ambito di un rapporto bilaterale riservato e, se sono divulgate, tale divulgazione non risponde a una logica precisa (di pubblicità o trasparenza, ad esempio).

Lo strumento *de quo* ha assunto una rinnovata rilevanza a seguito della celebre sentenza dell'8 luglio 2019, *Commissione c. Belgio*, che ha sancito (certo con solo riferimento all'art. 260, par. 3, TFUE e, quindi, alle sole direttive legislative) che gli Stati membri devono fornire alla Commissione «informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva», anche attraverso l'accompagnamento di una «tabella di concordanza» [125].

Nonostante la previsione normativa poc'anzi menzionata, e la rigidità dell'interpretazione adottata dalla Corte di giustizia, le Amministrazioni nazionali non sempre rispondono con sollecitudine a tale obbligo, causando l'inevitabile apertura di procedure di infrazione, perlomeno con riferimento alle direttive legislative, essendo la mancata comunicazione delle misure di recepimento e, a seguito dell'interpretazione fornita dal giudice di Lussemburgo, della relativa tabella di concordanza, causa di automatico avvio della procedura *ex* artt. 260, par. 3, e 258 TFUE.

---

[124] Riferimenti estesi *supra*, in questo cap., nota 118.

[125] V. Corte giust., 8 luglio 2019, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2019:573, punto 51. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Evgeni Tanchev, 5 marzo 2020, causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, EU:C:2020:173, par. 31; e causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2020:175, par. 33; V., nello stesso senso in epoca più risalente, Corte giust., 16 giugno 2005, causa C-456/03, *Commissione c. Italia*, ECCLI:EU:C:2005:388, punto 27; 27 ottobre 2011, causa C-311/10, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2011:702, punti 30-32.

II. *Il* conformity checking

Il già citato *conformity checkig* (anche detto "valutazione di conformità") è uno strumento in virtù del quale la Commissione, in veste di custode dei trattati, verifica la conformità delle misure di recepimento delle direttive al diritto dell'Unione europea (quando queste siano state comunicate tramite tavole di concordanza, obbligatorie o facoltative che siano). Ne possono derivare (ma non necessariamente) dei veri e propri studi condotti trasversalmente dalla Commissione. Tuttavia, pubblicamente se ne rinvengono esclusivamente due in materia ambientale [126].

Ciò che riveste maggiore interesse, peraltro, è il fatto che la custode dei trattati, a seguito di queste verifiche, se dovesse rilevare delle discordanze tra specifiche disposizioni nazionali e quanto previsto dalla direttiva, può instaurare un dialogo con le competenti autorità dello Stato membro al fine, da un lato, di sciogliere gli eventuali dubbi e, dall'altro lato, di verificare di comune accordo quali azioni intraprendere per "correggere" il dato normativo.

Il confronto tecnico può rivelarsi estremamente proficuo, in specie dal punto di vista della prevenzione del conflitto. Si pensi, ad esempio, alla direttiva 2014/40/UE sulle modalità di etichettatura dei prodotti del tabacco [127]. L'art. 15, par. 8, primo sotto-paragrafo della direttiva recita: «Gli Stati membri vigilano affinché i fabbricanti e gli importatori di prodotti del tabacco concludano contratti di archiviazione dei dati con un soggetto terzo indipendente allo scopo di ospitare il centro di archiviazione per tutti i dati. Il centro di archiviazione dati *è ubicato fisicamente* nel territorio dell'Unione» [128]. Il decreto legislativo di recepimento n.

---

[126] Si tratta di due studi condotti trasversalmente tra alcuni Stati membri (non tutti) nel 2008 e nel 2009, reperibili rispettivamente *online* ai seguenti *link*: https://ec.europa. eu/environment/archives/law/conformity_2008.htm; https://ec.europa.eu/environment/archives/law/conformity_2009.htm.

[127] Direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE Testo rilevante ai fini del SEE, in *GUUE*, L 127 del 29 aprile 2014.

[128] Corsivo aggiunto.

6/2016 [129] dispone, invece, che tale centro di archiviazione abbia «*sede* nel territorio dell'Unione europea» [130]. Ebbene, l'assenza del riferimento "fisico", che potrebbe far sorgere delle perplessità sulla corretta trasposizione (e applicazione) della disposizione, si giustifica perché il termine "sede", nel linguaggio giuridico italiano, è sufficientemente generico per riferirsi anche alla "sede fisica". L'uso di una diversa locuzione (ad esempio "sede legale" ovvero "amministrativa") potrebbe essere suscettibile di letture restrittive tali da escludere la mera collocazione degli impianti. Si tratta, dunque, solo di una questione "nominalistica", utile a evitare di imbattersi in facili contestazioni tecnico-legali che potrebbero discendere dall'utilizzo di termini specifici. Anche "sede operativa", pur corretto sinonimo, non è un termine propriamente giuridico. Pertanto, l'utilizzo della sola terminologia "sede" consente di pretendere, in sede di applicazione della direttiva, la localizzazione del centro di archiviazione dati nel territorio dell'Unione. Il termine giuridico più generico, apparentemente incompleto, è quello più conforme alla direttiva.

Un simile confronto tecnico, come dimostrato, consente alla Commissione di conoscere e, soprattutto, comprendere, le peculiarità proprie dei singoli ordinamenti giuridici statali, prevenendo eventuali (e inutili) conflitti.

III. *Le ispezioni*

Le ispezioni rappresentano una garanzia per la corretta applicazione delle disposizioni giuridiche dell'Unione europea. Vanno distinte a seconda che siano svolte sotto la responsabilità dalle autorità statali ovvero sotto quella delle autorità europee. Attualmente, con riguardo alla prima ipotesi, è possibile citare, ad esempio, la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 aprile 2001 che stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri [131], nonché il regolamento

[129] Decreto legislativo del 12 gennaio 2016, n. 6, "Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE", in *GURI* del 18 gennaio 2016.

[130] Corsivo aggiunto.

[131] Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, 4 aprile 2001, che

di esecuzione UE/2017/556 della Commissione del 24 marzo 2017 recante modalità per le procedure di ispezione relative all'applicazione della buona pratica clinica a norma del regolamento UE/536/2014 [132].

La prima, evidentemente non vincolante in virtù di quanto disposto dall'art. 288 TFUE, prevede che gli Stati membri debbano effettuare ispezioni ambientali al fine di rafforzare «la conformità con la normativa ambientale comunitaria e contribuendo ad assicurare che essa venga attuata e rispettata con maggiore coerenza». Più nello specifico, le «ispezioni ambientali» possono consistere, ad esempio, in visite *in loco*, in controlli del rispetto degli standard di qualità ambientale o in esami delle dichiarazioni e delle relazioni di *audit* ambientale.

Il secondo, ben più incisivo nel sistema delle fonti, prevede che: «L'osservanza delle prescrizioni di legge applicabili, del protocollo e dei principi della buona pratica clinica, come anche delle norme relative all'integrità dei dati e alla conduzione etica della sperimentazione clinica, è soggetta a verifica mediante *ispezioni effettuate sotto la responsabilità dello Stato membro in cui esse hanno luogo*» [133]. Ulteriori esempi si rinvengono nella direttiva 2008/98/CE [134], nella direttiva 2006/123/CE (la

---

stabilisce i criteri minimi per le ispezioni ambientali negli Stati membri (2001/331/CE), in *GUUE*, L 114 del 27 aprile 2001. La raccomandazione nasceva dalla risoluzione del Consiglio, 7 ottobre 1997, sulla formulazione, l'attuazione e il rispetto del diritto comunitario dell'ambiente (97/C 321/01), in *GUCE*, C 321 del 22 ottobre 1997, secondo la quale «le ispezioni costituiscono una condizione preliminare essenziale per conseguire l'obiettivo dell'uniformità dell'applicazione pratica e del rispetto del diritto dell'ambiente in tutti gli Stati membri», punto 16.

[132] Regolamento di esecuzione UE/2017/556 della Commissione del 24 marzo 2017 recante modalità dettagliate per le procedure di ispezione relative all'applicazione della buona pratica clinica a norma del regolamento UE/536/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE*, L 80 del 25 marzo 2017.

[133] V. il considerando n. 1, corsivo aggiunto; l'art. 3, rubricato "Sistema di garanzia della qualità", richiede inoltre che ogni Stato membro istituisca «un sistema di garanzia della qualità adeguatamente progettato al fine di garantire che le procedure di ispezione siano osservate e oggetto di un monitoraggio costante». Il Capo III della direttiva disciplina più nel dettaglio la procedura di ispezione.

[134] Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (in *GUUE*, L 312 del 22 novembre 2008), il cui art. 31, par. 1, recita: «Gli enti e le imprese che effettuano operazioni di

c.d. "direttiva servizi") [135] o, ancora, nella direttiva 2004/109/CE (la c.d. "direttiva trasparenza") [136].

Con riguardo alle ispezioni compiute direttamente dalle autorità europee, i trattati non conferiscono né alla Commissione né ad alcun organo o organismo specifici poteri. Taluni atti di diritto derivato, peraltro, legittimano la guardiana dei trattatati «ad esaminare direttamente sul campo la conformità alla normativa dell'Unione» [137]. I settori in cui l'istituzione ha poteri di ispezione includono, ad esempio, la riscossione di risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA o dal reddito nazionale lordo, in virtù del regolamento UE-Euratom/609/2014 [138].

---

trattamento dei rifiuti, gli enti o le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti a titolo professionale, gli intermediari e i commercianti nonché gli enti o le imprese che producono rifiuti pericolosi sono soggetti ad adeguate ispezioni periodiche da parte delle autorità competenti».

[135] Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (in *GUUE*, L 376 del 27 dicembre 2006), in particolare l'art. 31, par. 1., lett. b), che dispone: «Per quanto riguarda i requisiti nazionali che possono essere imposti in base all'articolo 16 o 17, lo Stato membro in cui è prestato il servizio è responsabile del controllo sull'attività del prestatore sul suo territorio. In conformità del diritto comunitario, lo Stato membro in cui è prestato il servizio: […] procede alle verifiche, ispezioni e indagini necessarie per controllare il servizio prestato».

[136] Direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 dicembre 2004, sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e che modifica la direttiva CE/2001/34 (in *GUUE*, L 390 del 31 dicembre 2004), il cui art. 24, par. 3 e par. 4, lett. i) recita: «Gli Stati membri informano la Commissione e le autorità competenti degli altri Stati membri delle disposizioni in materia di delega di compiti, comprese le condizioni precise applicabili alle deleghe. Ciascuna autorità competente è dotata di tutti i poteri necessari all'adempimento delle sue funzioni. Ha quanto meno il potere di: […] effettuare ispezioni in loco nel proprio territorio conforme – mente alla legislazione nazionale, allo scopo di verificare il rispetto delle disposizioni della presente direttiva e delle sue misure di esecuzione. Se necessario in base alla legislazione nazionale, la o le autorità competenti possono avvalersi di tale potere mediante ricorso all'organo giurisdizionale competente e/o in cooperazione con altre autorità».

[137] Così la relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, (COM(2011) 588 def.), Bruxelles, 29 novembre 2010, spec. p. 10.

[138] Regolamento UE-Euratom/609/2014 del Consiglio, 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fab-

Talvolta, in specifici settori, l'attività ispettiva viene svolta, in collaborazione con la Commissione, dalle agenzie dell'Unione [139]. L'alternatività delle ispezioni alla procedura di infrazione si spiega nel senso che, attraverso questo meccanismo di controllo, non solo si monitora la corretta applicazione del diritto dell'Unione, ma, allo stesso tempo, si prevengono eventuali conflitti formali tramite l'ausilio di interventi mirati che vengono suggeriti dalle stesse autorità che procedono all'ispezione.

IV. *I* network *e i comitati*

I *network* sono degli «*informal bodies*» [140] composti da rappresentanti degli Stati membri (generalmente funzionari delle Pubbliche amministrazioni competenti *ratione materiae*) e della Commissione, che hanno il precipuo scopo di rafforzare la cooperazione e promuovere la corretta attuazione delle direttive. La partecipazione a queste "reti" non è vincolante, bensì discrezionale e tipicamente avviene per condividere (e tentare di risolvere) eventuali problematiche rispetto all'attuazione di una specifica

---

bisogno di tesoreria, che completa il regolamento UE-Euratom/608/2014 del Consiglio, 26 maggio 2014, che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (in *GUUE*, L 168 del 7 giugno 2014). V., rispettivamente, il considerando n. 2 e gli artt. 2 e ss.

[139] Si pensi al regolamento di esecuzione UE/2016/462 in materia di sicurezza marittima, che prevede che l'Agenzia europea per la sicurezza marittima metta a disposizione esperti tecnici affinché partecipino alle ispezioni della Commissione (regolamento di esecuzione CE/2016/462 della Commissione, 30 marzo 2016, che modifica il regolamento CE/324/2008 che stabilisce procedure rivedute per lo svolgimento di ispezioni della Commissione nel settore della sicurezza marittima, in *GUUE*, L 80 del 31 marzo 2016, in particolare il considerando n. 2: «Nell'esecuzione dei compiti di ispezione, la Commissione si avvale dell'assistenza dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima […]»). O, ancora, alle ispezioni in materia di sicurezza aerea che svolge l'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea (v. artt. 45-36 del regolamento CE/1592/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 luglio 2002, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza aerea, in *GUUE*, L 240 del 7 settembre 2002).

[140] Sono così definiti in M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *op. cit.*, p. 47. Peraltro, la prassi dimostra, come rilevato *infra*, nel testo, che i *network* non hanno esclusivamente e necessariamente natura informale, essendo alcune esperienze poi state "formalizzate" in specifiche categorie giuridiche previste dal diritto di alcuni Stati membri.

direttiva. A tal fine, sono spesso invitati a partecipare a tali *network* tutti gli *stakeholder* interessati, quindi anche le parti private.

Un esempio di *network* era il "*GreenForce*", gruppo informale a partecipazione volontaria istituito nel dicembre 2005 e cessato il 1° gennaio 2014 [141], che aveva lo scopo di facilitare la comunicazione e la condivisione, tra gli Stati membri, di esperienze sull'applicazione degli atti sulla conservazione dell'ambiente e sulla silvicoltura. L'*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law* (IMPEL), invece, è stato creato nel 1992 [142] e ha natura "formale", essendo, dal 2008, un'associazione internazionale senza scopo di lucro di diritto belga [143]. L'obiettivo principale del *network* è quello di fare progressi nel garantire un'applicazione sempre più efficace della legislazione ambientale.

Che questi *network* abbiano specifiche finalità di prevenzione di possibili violazioni (perlomeno in materia ambientale) lo si evince anche da una comunicazione della Commissione del 18 novembre 2008 secondo cui: «*Once legislation and policies are in place, a range of preventive tools exists to help ensure that tasks set by the legislation are successfully completed. These comprise: […] forms of support, and structured dialogue with national authorities, including through the established networks of experts, IMPEL and GreenForce, and other stakeholders*» [144].

Altri esempi che meritano di essere citati sono l'*European Migration Network* (EMN) [145], che opera in materia di migrazione e asilo, il *Com-*

---

[141] La cessazione risulta dalla seguente comunicazione: https://ec.europa.eu/environment/archives/greenforce/index_en.htm. Non è stato possibile rinvenire, invece, maggiori dettagli sulla data di costituzione del *network*. Si è, pertanto, ripreso il dato temporale riportato in M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *op. cit.*, spec. p. 48.

[142] Per una panoramica sulla storia di IMPEL, v. il documento "*History of IMPEL, Collaborating across Europe to achieve a better environment*", disponibile al seguente *link*: http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/History-of-IMPEL.pdf, spec. p. 1.

[143] *Ibidem*, p. 2.

[144] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions on implementing European Community Environmental Law, Bruxelles, 18 novembre 2008, COM(2008) 773/4, spec. p. 5 (disponibile solo in inglese).

[145] L'EMN è stato istituito con decisione del Consiglio, 14 maggio 2008 (2008/381/CE), in *GUUE*, L 131 del 21 maggio 2008, per poi essere riformato dal regolamento UE/516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 aprile 2014, che istituisce il

mon Implementation Strategy (CIS), che mira alla corretta attuazione della direttiva 2000/60/CE (la c.d. "direttiva acque") [146], l'*European Employment Policy Observatory* (EEPO), di natura informale, che si occupa di fare ricerca in materia di lavoro e impiego e di offrire, ai funzionari della Commissione, la possibilità di scambi e confronti in materia o il *Scientific Analysis and Advice on Gender Equality* (SAAGE), che fornisce consulenza esterna alla Commissione nel campo della politica sull'uguaglianza di genere. Ancora: lo *EU Law Network*, gruppo di esperti giuridici sull'applicazione e la trasposizione del diritto dell'Unione europea in generale, le cui missioni principali sono (*i*) promuovere la cooperazione tra gli Stati membri nel campo del diritto "comunitario"; (*ii*) garantire lo scambio di informazioni, di esperienze e di *best practice* in materia di diritto dell'Unione.

I comitati, similmente ai *network*, sono composti da rappresentanti degli Stati membri e sono presieduti da un funzionario della Commissione, e hanno il compito di coadiuvare quest'ultima «*with the implementation of a specific Directive*» [147]. La distinzione fondamentale tra i comitati e i *network*, è che i primi hanno natura "formale" e sono espressamente previsti da disposizioni di diritto dell'Unione [148], mentre i secondi hanno tendenzialmente, come visto, carattere informale.

Sia i *network* che i comitati, definiti in dottrina anche «*elite actor mee-*

Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni 573/2007/CE e 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio, in *GUUE*, L 150 del 20 maggio 2014.

[146] Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, in *GUUE*, L 327 del 22 dicembre 2000. Sul ruolo del CIS nella corretta e omogenea attuazione della direttiva, v. P. PANEQUE SALGADO, S. CORRAL QUINTANA, Â. GUIMARÂS PEREIRA, L. DEL MORAL ITUARTE, B. PEDREGAL MATEOS, *The New EU Water Framework Directive and Partecipative Evaluation Processes: Use of Multicriteria Tools in the Evaluation of Water Management Options*, in *Geografie*, 2004, p. 156 ss.

[147] Così sempre M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *op. cit.*, p. 48.

[148] Talune direttive prevedono già al loro interno la necessità di richiedere l'assistenza di un comitato nell'esecuzione di specifiche disposizioni. Si pensi al caso della già citata direttiva servizi, il cui combinato disposto degli artt. 36, par. 3, e 40, par. 1, prevede che la Commissione, nell'adozione di misure di esecuzione volte a modificare elementi non essenziali della direttiva, debba essere coadiuvata da un comitato.

tings» [149], hanno il pregio di ambire alla (e probabilmente consentire la) corretta attuazione delle direttive dell'Unione attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti che operano direttamente "sul campo".

Come giustamente evidenziato, questi strumenti, instaurando un dialogo costruttivo tra i funzionari della Commissione e quelli degli Stati membri, possono, a ben vedere, mitigare le istanze dell'istituzione. L'interesse della custode dei trattati a mantenere delle buone relazioni con gli Stati, infatti, potrebbe indurla a "sfumare" le sue posizioni «*for the greater good*» [150], quando queste si oppongano a quelle di molti Stati membri. In letteratura è stato da tempo messo in luce, in effetti, il carattere "diplomatico" di simili rimedi [151].

V. *Le "riunioni pacchetto"*

Quanto alle c.d. "riunioni pacchetto", che si svolgono tra i funzionari dei Paesi membri e quelli della Commissione, esse hanno una duplice funzione. Da un lato, possono operare *ex post* (quindi a dialogo formale con lo Stato membro già avviato) con l'obiettivo di concentrare in un unico incontro le discussioni attorno a un determinato settore "colpito" da più procedure di infrazione ovvero da altre forme di "diffida" (*i.e.* casi *EU Pilot* o "*Ares*"). Dall'altro lato, possono benissimo operare anche *ex ante*, allo scopo di prevenire possibili azioni formali attraverso un confronto costruttivo su plurime eventuali violazioni.

Anche in questo caso vi possono partecipare tutti gli *stakeholder*, così come i funzionari e i dirigenti di Pubbliche amministrazioni regionali o locali, a seconda di quali livelli di governo siano interessati dalle violazioni (o presunte tali) oggetto di discussione.

---

[149] M. SMITH, *The visible, the invisible and the impenetrable: innovations or rebranding in centralized enforcement of EU Law?*, cit., p. 72. V. anche G.F. SCHAEFER, A. TÜRK, *The role of implementing committees*, in T. CHRISTIANSEN, T. LARSSON (eds.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*, Cheltenham: Elgar, Londra, 2007, p. 188 ss., secondo cui: «*Even though they lack the competence to adopt binding measures, committees exercise considerable power over their content*».

[150] V., in questo senso, M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *op. cit.*, p. 49.

[151] Si esprime così H. A.H. AUDRETSCH, *op. cit.*, p. 4.

Come anticipato, il termine evocativo "pacchetto" è utilizzato perché in tali riunioni viene affrontato tutto il complesso di tematiche relativo a un determinato settore, e non semplicemente un caso di infrazione o di pre-infrazione [152]. In generale, comunque, le riunioni pacchetto, che instaurano un dialogo che mira a uno scambio di informazioni costruttivo e non "disfattivo", consentono alla Commissione di meglio comprendere le posizioni dei singoli Stati membri e viceversa, in uno spirito di forte collaborazione.

La Commissione, in vista della riunione, tende a inviare con largo anticipo le domande che intende porre allo Stato membro in merito allo sviluppo di un *set* di casi di infrazione o pre-infrazione. Di regola richiede risposte precise e dettagliate che vengono predisposte dalle autorità nazionali e che ricevono replica in sede di riunione. Qualora l'istituzione si convinca che l'infrazione sussiste, può informare direttamente lo Stato della sua intenzione di aprire una procedura di infrazione (se si tratta di un caso "informale"), o di continuare con il dialogo strutturato attraverso il sistema *EU Pilot*.

La pratica è stata introdotta dalla Direzione del mercato interno alla fine degli anni '80, ma è stata applicata successivamente in altri settori, in specie quello ambientale [153]. A fronte dell'evidente successo di tale prassi, a cui conseguiva la chiusura di un grande numero di casi di infrazione, le

[152] Per esempio, se la riunione riguarda le procedure di infrazione e i casi di pre-infrazione che coinvolgono il settore di competenza della DG GROW (*i.e.* la direzione generale "Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI"), l'incontro si terrà tra i funzionari della menzionata DG e tutti i funzionari e i dirigenti delle amministrazioni statali che si occupano dei temi oggetto di attenzione da parte della Commissione in quello specifico ambito. Nel caso italiano, quindi, potrebbero essere chiamati a partecipare, ad esempio, i rappresentanti del MIT (*i.e.* il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Amministrazione capofila per la P.I. n. 2017/2044 "*Misure adottate con riguardo alla FIATX – euro 6 diesel*"), del MIBACT (*i.e.* il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, che è competente rispetto alla P.I. n. 2020/4118 "*Concessioni balneari. Non corretta applicazione della direttiva 2006/123/CE direttiva servizi*") o, ancora, del MEF (*i.e.* il Ministero affari economici e finanziari, Amministrazione capofila nella P.I. n. 2023/4001 "*Presunta violazione della direttiva 2011/7/UE in relazione ai pagamenti dovuti dal servizio sanitario della regione Calabria*").

[153] J. TALLBERG, *op. cit.*, p. 65.

riunioni pacchetto, a partire dal 1992, sono diventate un meccanismo di *compliance* definitivo [154].

Nella sua comunicazione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 20 dicembre 2002, la Commissione le menziona come un «*forum* per risolvere problemi di conformità al di fuori delle procedure formali» [155]. Parte della dottrina le ritiene un elemento chiave per la corretta applicazione del diritto dell'Unione, soprattutto in materia ambientale [156], e anche il governo italiano si è espresso molto positivamente a riguardo [157].

L'utilità e l'efficacia di tali riunioni è stata poi confermata nella comunicazione del 10 marzo 2020, "Piano d'azione per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico" [158], nel quale la Commissione ha affermato di voler arricchire gli scambi scritti nelle procedure di infrazione con dei contatti diretti, organizzando riunioni pac-

---

[154] *Ibidem*, p. 66.

[155] V. la comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario, Bruxelles, 20 dicembre 2002, COM/2002/725 def., spec. p. 15 e 16. Più di recente, v. anche la minuta della riunione del gruppo di esperti *EU Law Network* del 24 maggio 2023, disponibile online: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=.48304&fromExpertGroups=2770, ove si legge: «*As regards the (pre)infringements handling, thematic bilateral meetings between the Commission and the respective Member State on infringement cases or enforcement activities (so-called 'package meetings') are considered useful by Member States and the Commission. They foster mutual understanding, favour negotiations on possible solutions and help to identify counterparts on both sides*».

[156] Così C. HARLOW, R. RAWLINGS, *op. cit.*, p. 175.

[157] Nella relazione programmatica 2022 della Presidenza del Consiglio dei Ministri "La partecipazione dell'Italia all'Unione europea", spec. p. 112, si legge: «Si continuerà a fare ampio ricorso all'uso di strumenti di cooperazione amministrativa europea quali il sistema *EU Pilot*, le riunioni pacchetto e il Solvit. I primi due si sono dimostrati sino ad oggi strumenti di dialogo con la Commissione molto efficaci per la risoluzione delle violazioni del diritto dell'Unione, anche in funzione preventiva, in quanto più flessibili e meno formali rispetto alle procedure di infrazione».

[158] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Piano d'azione per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico", Bruxelles, 10 marzo 2020, COM(2020)94 final.

chetto con i singoli Stati membri a cadenza regolare [159]. Si può ipotizzare che tale indirizzo sia stato incentivato anche dalla recente crisi epidemiologica e dalla conseguente pratica delle riunioni virtuali. La possibilità di organizzare riunioni a distanza, infatti, riduce notevolmente i tempi dell'incontro.

VI. *Le linee guida*

Le linee guida sono atti di *soft-law* pubblicati dalla Commissione al fine di facilitare gli Stati membri nell'applicazione delle norme di diritto "comunitario". In generale, mirano a garantire un approccio armonizzato e a chiarire la posizione della Commissione sui requisiti di interpretazione e di attuazione di specifiche disposizioni contenute in regolamenti e direttive, in specie quando l'attuazione di questi varî eccessivamente da uno Stato all'altro provocando, potenzialmente, distorsioni nel mercato [160].

---

[159] La proposta era già contenuta nella prima relazione della Commissione di valutazione del progetto *EU Pilot*, Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 70 def., SEC(2010) 182, spec. p. 4, dove si legge: «*For particularly complex cases, exchanges through EU Pilot could be complemented through meetings*», nonché nella già citata Comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", spec. p. 11, in cui la Commissione affermava che «gli incontri bilaterali ad alto livello tra la Commissione e gli Stati membri per discutere attivamente del rispetto della legislazione dell'UE vengono incoraggiati e saranno resi più sistematici per un ampio numero di settori legislativi. Ad esempio, come previsto nella strategia per il mercato unico, la Commissione organizzerà dialoghi di conformità con gli Stati membri che possono riguardare casi d'infrazione nonché questioni di attuazione più ampie».

[160] Nell'ambito della comunicazione della Commissione "Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE" (2019/C 271/02), in *GUUE*, C 271 del 13 agosto 2019, al paragrafo "Perché le presenti linee guida?", spec. p. 45, si legge: «[…] le presenti linee guida mirano a fornire assistenza ai committenti pubblici migliorando la comprensione di alcuni aspetti pratici delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici stabilite nella relativa normativa UE per quanto riguarda la partecipazione di paesi terzi agli appalti […]». O, ancora, nelle Comunicazione della Commissione "Linee guida per un'interpretazione comune del termine 'danno ambientale' di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale" (C/2021/1860), in *GUUE*, C 118 del 7 aprile 2021, spec. p. 2, è affermato che: «Le presenti linee guida [...] rispondono a un'esigenza individuata in una valutazione della direttiva effettuata dalla Commissione nel 2016 [la va-

Talvolta, sono le stesse direttive a prevedere l'eventuale futura adozione di linee guida: si pensi, ad esempio, alla già citata direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti, il cui art. 29, par. 5, prevede che la Commissione «elabor[i] orientamenti per assistere gli Stati membri […]», ovvero alla direttiva 2008/6/EC sui servizi postali [161] che, al considerando 41, richiede che le autorità di regolamentazione del settore formulino orientamenti per un'«applicazione armonizzata» delle norme ivi contenute. Senza pretesa di esaustività e a mero titolo esemplificativo, lo strumento *de quo* è stato utilizzato con riferimento alla direttiva 2004/35/CE in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale [162], con riguardo alla direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali [163] o, ancora, in relazione alla direttiva 2016/2284/UE sull'inquinamento atmosferico [164].

Sull'efficacia di un tale strumento come rimedio preventivo (e quindi alternativo) a eventuali procedure di infrazione, è possibile evidenziare, in

---

lutazione REFIT, ndr]. Dalla valutazione è risultato che l'attuazione della direttiva era ostacolata da una considerevole mancanza di uniformità nell'applicazione di alcuni concetti fondamentali, in particolare legati alla nozione di danno ambientale». In letteratura non si rinvengono contributi "trasversali" sull'utilizzo dello strumento delle linee guida da parte della Commissione. Tuttavia, molteplici sono i contributi specificamente dedicati a un determinato settore. V., ad esempio, in materia di rifiuti, C. RAPISARDA SASSOON, *La gestione dei rifiuti: normativa italiana e linee guida europee*, in *Diritto pubblico dell'ambiente*, 1996, p. 285 ss.; o ancora, per alcuni cenni sulle linee guida *ex* art. 16 della direttiva 2014/104/UE in tema di *private enforcement*, v. F. ROSSI DAL POZZO, *La direttiva sul risarcimento del danno da illecito antitrust. Armonizzazione delle regole nazionali in tema di private enforcement o occasione mancata?*, in *Eurojus.it*, 11 dicembre 2014.

[161] Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, in *GUUE*, L 52 del 27 febbraio 2008.

[162] Estremi citati *supra*, in questo cap., nota 160.

[163] V. comunicazione della Commissione "Linee guida della Commissione europea sulle relazioni di riferimento di cui all'articolo 22, paragrafo 2, della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali" (2014/C 136/01), in *GUUE*, C 136 del 6 maggio 2014.

[164] V. comunicazione della Commissione "Linee guida per lo sviluppo di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico ai sensi della direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici" (2019/C 77/01), in *GUUE*, C 77 del 1° marzo 2019.

primo luogo, che chiarendo le corrette modalità di attuazione di specifiche disposizioni contenute in direttive, di fatto si consente di evitare che gli Stati membri le eseguano (o continuino ad eseguirle) erroneamente. Inoltre, è stato correttamene messo in luce come, nonostante la non vincolatività delle linee guida, gli Stati membri tendano a rispettarne il contenuto: «*prospects of initiation of infringement procedures by the Commission might explain Member States approach since the CJEU also takes the content of the guidelines into consideration when deciding on relevant cases*» [165].

VII. *Gli* implementation plans

Gli *implementation plans*, infine, sono documenti che consentono la pianificazione delle misure che devono essere poste in essere a livello statale per garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti da una specifica direttiva. Possono riguardare singole disposizioni o l'intero atto. Gli Stati membri hanno l'obbligo di comunicare i piani che, quindi, sono controllati dalla Commissione al fine di verificarne l'efficacia. La Commissione, a sua volta, può preparare i c.d. *transposition and implementation plans* (*TIPs*), al fine di assistere gli Stati membri nel recepimento e nell'attuazione delle direttive. I *TIPs* hanno il pregio di identificare i principali rischi per la tempestiva e la corretta trasposizione di una nuova direttiva, nonché le azioni appropriate per contrastare tali rischi. Attualmente, sono utilizzati con sistematicità nella materia ambientale [166].

Le misure descritte implicano chiaramente (ciascuna in misura diversa) un certo grado di discrezionalità da parte della guardiana dei trattati nel decidere quali siano i provvedimenti normativi e, di conseguenza, quali siano i settori che richiedono la sua "assistenza" o, comunque, la

---

[165] Così M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *op. cit.*, p. 45.

[166] Nella pagina *web* della Commissione dedicata alla *compliance promotion* in materia ambientale (https://ec.europa.eu/environment/legal/law/compliance.htm) si legge: «*Since 2008, TIPs are systematically prepared for all important new environmental directives. Some of the outputs of TIPs such as proposed transposition checklists and aide memoires are subject to Member State comments*». In dottrina v. L. ETHERINGTON, *Digging beneath the surface: Transposition, implementation and evaluation of European environmental law*, in *Journal of Environmental Policy & Planning Law*, 2007, p. 107 ss.

sua collaborazione "preventiva" attraverso l'impiego degli strumenti testé menzionati, non essendo immaginabile un intervento sistematico per ogni specifica disposizione.

4.5. *Gli strumenti decentralizzati che garantiscono il rispetto del diritto dell'Unione*

Come visto, il sistema di *compliance* dell'Unione europea comprende una moltitudine di diversi strumenti che mirano a garantire il rispetto del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri. Tali rimedi possono essere (*i*) centralizzati o decentralizzati; (*ii*) possedere un ambito di applicazione generale o settoriale; (*iii*) avere natura preventiva o "reattiva".

Con riguardo ai "meccanismi decentralizzati" [167], essi sono: (*i*) il rinvio pregiudiziale di interpretazione; (*ii*) il principio del primato del diritto "comunitario" sul diritto nazionale; (*ii*) l'istituto dell'effetto diretto; (*iii*) l'obbligo di interpretazione conforme; (*iv*) nonché l'azione di responsabilità esperibile dal singolo individuo pregiudicato dalla violazione della normativa dell'Unione da parte di uno Stato membro. È peraltro opportuno precisare che, tra questi, solo il rinvio pregiudiziale rappresenta propriamente uno strumento "alternativo" (*rectius*, complementare) alla procedura di infrazione. Il primato, l'effetto diretto, nonché l'obbligo di interpretazione conforme sono dei principi che, per quanto qui rileva, garantiscono (in modo più o meno diretto) il rispetto del diritto dell'Unione, ma non escludono in alcun modo né la procedura *ex* artt. 258-

[167] Nelle citate conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar nella causa C-543/17, spec. alla nota 24, si legge: «L'applicazione "decentralizzata" dinanzi ai giudici nazionali in quanto giudici di diritto comune del diritto dell'Unione avviene quotidianamente tramite l'interazione tra i principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte: l'efficacia diretta delle disposizioni delle direttive, l'interpretazione conforme alle direttive e l'azione di risarcimento nei confronti dello Stato». In dottrina non li ha definiti in senso stretto meccanismi di *enforcement* "decentralizzati", ma li ha esaminati in quanto strumenti che garantiscono la conformità del diritto nazionale al diritto dell'Unione europea, E.R. THEIS, *Emerging issues on compliance and effectiveness within the European Union*, in *American Society of International Law. Proceedings of the Annual Meeting*, 1997, p. 159 ss.

260 TFUE né l'azione di responsabilità extracontrattuale. Inoltre, se con l'effetto diretto [168] e l'obbligo di interpretazione conforme si ottiene comunque il risultato ultimo che si avrebbe in caso di ottemperanza, la *primauté* è innegabile che sia "altro". Pertanto, per quanto essi costituiscano, seppur *lato sensu* (anche) dei meccanismi, si potrebbe dire, di *compliance*, non si è ritenuto opportuno esaminarli in questa sede. L'analisi sul ruolo del meccanismo di cui all'art. 267 TFUE, considerata la sua preminenza, sarà invece oggetto di un autonomo paragrafo.

Gli strumenti decentralizzati – e nello specifico il rinvio pregiudiziale – hanno il limite di mal adattarsi all'accertamento (e, quindi, alla risoluzione) di specifiche categorie di infrazione che, invece, "preferirebbero" l'uso della procedura di infrazione. Si pensi a ipotesi di violazioni sistematiche del diritto dell'Unione, ovvero alle difformità che, all'opposto, coinvolgono disposizioni di mero dettaglio o, in generale, a tutti quei casi che, non influenzando direttamente i privati, costituiscono delle aree in cui gli *stakeholder* hanno meno probabilità di attivare le varie misure di «*private enforcement*» [169].

Inoltre, come giustamente rilevato, il dialogo politico che è alla base della procedura di cui all'art. 258 TFUE (perlomeno nella sua fase precontenziosa) consente di identificare e incoraggiare, a differenza dei procedimenti giurisdizionali, pratiche di buona amministrazione, la cui utilità prescinde il singolo *dossier* e assume valore trasversale [170]. D'altro canto, per indurre efficacemente «le regole e le prassi nazionali ad acconsentire ad un continuo e granulare processo di allineamento», è necessaria (e fondamentale) l'esistenza di una sorveglianza di «*public enforcement*», rischiando, l'iniziativa giudiziaria del singolo, di «arenarsi sugli scogli dell'elevato costo, della singolarità del caso, del ritardo spesso inaccettabile

[168] Sull'effetto diretto combinato con la procedura pregiudiziale, vista come deterrente rispetto alle infrazioni commesse dallo Stato, v. G. TESAURO, *Art. 19 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, pp. 208-210.

[169] Più in generale, sul rapporto tra "*private*" e "*public*" *enforcement*, v. L. BORZSÁK, *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU Law. Environmental protection in the 25th Hour*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011, spec. p. 34 e 35.

[170] Così L. PRETE, B. SMULDERS, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, cit., p. 11.

con cui si forma il precedente capace di assolvere alla funzione nomofilattica» [171].

Tuttavia, non può non riconoscersi come l'esistenza di strumenti alternativi alla procedura di infrazione incida inevitabilmente sull'ammontare complessivo dell'"obbedienza" statale, talvolta affiancandosi, talaltra sostituendosi, a strumenti come quello di cui all'art. 258 TFUE. Sul punto, anzi, è inevitabile domandarsi se, e in che misura, l'esistenza di siffatti rimedi (alcuni dei quali, si è visto, sono stati pensati e voluti dalla stessa Commissione) condizioni le scelte discrezionali della custode dei trattati nell'utilizzo della procedura di infrazione. Se rispondere non è compito agevole, è peraltro possibile affermare – al netto delle ipotesi in cui la guardiana dei trattati non ha potere di scelta sullo strumento da attivare, il cui utilizzo è sostanzialmente obbligatorio (*i.e.* gli artt. 108 e 126 TFUE) – che la disponibilità e la conseguente applicazione di strumenti complementari all'art. 258 TFUE implica che, all'interno della Commissione e specialmente con riferimento ai meccanismi che si sono definiti "reattivi", venga inevitabilmente effettuata una selezione rispetto ai casi da perseguire in via prioritaria e, quindi, una scelta anche rispetto allo strumento più opportuno da utilizzare.

L'esistenza di tale "scelta" ha indotto una certa dottrina a parlare di «vigilanza selettiva», riferendosi alla possibilità di selezionare, da un lato, i casi che richiedono maggiore attenzione e su cui concentrare l'attività di vigilanza in funzione degli scopi di volta in volta perseguiti e, dall'altro lato e di conseguenza, i rimedi maggiormente idonei a raggiungerli [172]. Questo approccio selettivo è stato deliberatamente abbracciato dalla Commissione nella comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" [173], da ultimo confermata nella comunicazione "Applicare il diritto

---

[171] V. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 243.

[172] V. A. J. GIL IBAÑEZ, *The "standard" administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC Treaty Articles 226 and 228*, cit., spec. p. 139, dove si legge: «*Selective enforcement means having the discretion to select the parties against whom the law will be enforced, the situations in which the law will be enforced, and the law that will or will not be enforced. It can also signify the discretion to choose among different types of enforcement tools, depending on the characteristics of the particular case*».

[173] Comunicazione della Commissione, "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori

dell'UE per un'Europa dei risultati" e nel documento di lavoro della Commissione "Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law" [174]. Per quanto qui rileva, in tali sedi la custode dei trattati ha annunciato, *inter alia*, che avrebbe fatto un ricorso (ancor) più selettivo allo strumento della procedura di infrazione, con l'intenzione di lasciare principalmente ai rimedi nazionali (*ergo* ai rimedi decentralizzati o di *private enforcement*) il compito di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione. Tale scelta è stata definita da autorevole dottrina all'apparenza corretta e suggestiva, ma nei fatti potenzialmente «utopistica» [175].

Peraltro, potrebbe essere opportuno interrogarsi sulla liceità di un simile comportamento. Come rilevato dall'avvocato generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer nel caso *Banks e a.* [176], non è da mettere in dubbio il (legittimo) uso discrezionale che la guardiana dei trattati fa delle competenze attribuitele dall'art. 258 TFUE, essendo la sola istituzione abilitata a decidere se sia o meno opportuno iniziare un procedimento, se proseguirlo e con quali modalità farlo. E tuttavia, l'avvocato generale giustamente ricorda che «[la Commissione] ha il compito di vigilare d'ufficio [ai sensi dell'art. 17 TUE] sull'applicazione, da parte degli Stati membri, del Trattato e delle norme adottate dalle istituzioni in forza di quest'ultimo e di far dichiarare l'esistenza di eventuali inadempimenti degli obblighi che ne

---

attraverso una migliore applicazione", C/2016/8600, in *GUUE*, C 18 del 19 gennaio 2017, spec. p. 15. Sulla comunicazione v. più approfonditamente *infra*, cap. II, § 2.3.

[174] Commission staff working document, "Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law", SWD(2023) 254 final, 14 luglio 2023.

[175] V. R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione: "risultati migliori attraverso una migliore applicazione", ma con minor controllo?*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio*, giugno 2017, p. 1 ss., spec. p. 13. L'Autore rileva che i meccanismi di controllo decentralizzati (primo tra tutti l'obbligo di disapplicazione da parte dell'amministrazione di norme nazionali contrastanti con norme europee) «sono spesso in grado di funzionare efficacemente solo in collegamento stretto con un'azione di vigilanza e di stimolo della Commissione, e non quindi sulla base unicamente di un'iniziativa autonoma degli organi nazionali».

[176] Conclusioni dell'avvocato generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, 26 novembre 1998, causa C-178/97, *Barry Banks e a. c. Theatre royal de la Monnaie*, EU:C:1998:571, par. 17.

derivano, allo scopo di farli cessare» [177]. Questo "compito", che è a conti fatti un "obbligo", deve (dovrebbe?) necessariamente tenere in considerazione gli strumenti a tal fine previsti dai trattati stessi e, quindi, il rimedio di cui all'art. 258 TFUE. In altri termini, la vigilanza di cui all'art. 17 TUE, perlomeno alla luce di un'interpretazione letterale della disposizione, non è affatto una facoltà, ma è a tutti gli effetti un obbligo istituzionale che compete alla Commissione nell'equilibrio del sistema di poteri all'interno dell'Unione europea. Ebbene, è d'uopo domandarsi *quanto* la custode dei trattati possa dilatare senza alcun limite la propria discrezionalità nell'utilizzo degli strumenti che il trattato le mette a disposizione per esercitare la sua funzione di vigilanza; e tale funzione di vigilanza nei confronti degli Stati membri viene essenzialmente svolta attraverso la procedura di infrazione.

4.6. *Il rinvio pregiudiziale di interpretazione* ex *art. 267 TFUE e la partecipazione della Commissione nei procedimenti pregiudiziali*

Come anticipato, l'istituto del rinvio pregiudiziale di interpretazione fa parte a pieno titolo di quegli strumenti di controllo della corretta e uniforme applicazione del diritto dell'Unione c.d. decentralizzati o di *private enforcement* [178]. Per far proprie le parole di autorevole dottrina, po-

---

[177] Oltre alle menzionate conclusioni, v. anche Corte giust., causa 167/73, *Commissione c. Francia*, cit., punto 15; causa C-431/92, *Commissione c. Germania*, cit., punto 21; cause riunite C-20/01 e C-28/01, *Commissione c. Germania*, cit., punto 29; 9 novembre 2006, causa C-236/05, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2006:707, punto 20; 7 aprile 2011, causa C-20/09, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2011:214, punto 41.

[178] Lo individuano espressamente come meccanismo di *enforcement* decentralizzato T.A. BÖRZEL, *Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?*, in *Journal of European Public Policy*, 2001, p. 803 ss., spec. p. 804; A. STONE SWEET, T.L. BRUNELL, *Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community*, in *The American Political Science Review*, 1998, p. 63 ss., spec. p. 66; I. CANOR, *Suspending HorizontalSolange: ADecentralized Instrument for ProtectingMutual Trust and the European Ruleof Law*, in A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, C. GRABENWARTER, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States*, Springer, Berlin, 2021, p. 183 ss., spec. p. 200.

trebbe essere definito come un meccanismo decentralizzato a «interpretazione centralizzata» [179], implicando esso, come ben noto, una sinergia tra il giudice comune, da un lato, e la Corte di giustizia, dall'altro lato [180]. Il rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE, quindi, basandosi su un dialogo costruttivo tra organi giurisdizionali, mira ad assicurare, al pari della procedura di infrazione, la corretta interpretazione (e, quindi, la corretta applicazione) [181] del diritto "comunitario", garantendo in tal modo la coerenza e la piena efficacia dell'ordinamento istituito dai trattati [182].

---

[179] Così G. TESAURO, *op. cit.*, p. 293.

[180] Il 5 dicembre 2022 la Corte di giustizia ha presentato, in applicazione dell'art. 281, comma 2, TFUE, una domanda di modifica del protocollo n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia, volta, in particolare, a determinare le materie specifiche nelle quali il Tribunale dovrebbe essere reso competente, ai sensi dell'art. 256, par. 3, TFUE, a conoscere delle questioni pregiudiziali sottoposte dalle giurisdizioni degli Stati membri ai sensi dell'art. 267 TFUE. La Commissione ha espresso il suo parere, favorevole, in data 10 marzo 2023, COM(2023) 135 final. L'8 dicembre 2023, la Presidenza del Consiglio e i rappresentanti del Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo provvisorio sul testo della riforma, che si prevede entrerà in vigore entro la prima metà del 2024. Tra i tanti commenti alla riforma v., per tutti, C. AMALFITANO, *Il futuro del rinvio pregiudiziale nell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 501 ss.; A. TIZZANO, *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023.

[181] Sul rapporto intimo tra interpretazione e applicazione, per cui l'interpretazione costituisce inevitabilmente un «momento intermedio, certamente decisivo, nel processo di applicazione del diritto comunitario da parte del giudice nazionale», v. P. PESCATORE, *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE e la cooperazione tra la corte ed i giudici nazionali*, in *Il Foro italiano*, 1986, p. 26 ss., spec. p. 43.

[182] In questo senso, già Corte giust., 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gen den Loos*, EU:C:1963:1, p. 23; ma anche, *ex plurimis*, Corte giust., 16 gennaio 1974, causa 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf c. Einfuhr– und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, EU:C:1974:3, punti 2-3; 12 giugno 2008, causa C-458/06, *Skatteverket c. Gourmet Classic Ltd.*, EU:C:2008:338, punto 20; parere 1/09, 8 marzo 2011, *Accord sur la création d'un système unifié de règlement des litiges en matière de brevets*, EU:C:2011:123, punti 67 e 83. La letteratura è, sul punto, assai vasta: *ex multis*, recentemente, v. M. PUGLIA, *Finalità e oggetto del rinvio pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 1 ss.; e R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 1 ss., spec. p. 18.

È fatto noto che la Corte di giustizia, in plurime occasioni, lo abbia indicato come la «chiave di volta» del sistema [183] e, non a caso, è stato giustamente rilevato che il ruolo fondamentale del rinvio pregiudiziale nell'assicurare la corretta integrazione negli ordinamenti nazionali «è testimoniato dal suo successo», perlomeno in termini statistici, visto che l'art. 267 TFUE viene progressivamente utilizzato sempre di più [184].

È, quindi, evidente la complementarietà tra la procedura di infrazione e la procedura interpretativa di cui all'art. 267 TFUE, peraltro rilevata in termini espliciti sia in giurisprudenza [185] sia in dottrina [186]. Complementa-

---

[183] V. Corte giust., parere 2/13, 18 dicembre 2014, *Adesione dell'Unione alla CEDU*, EU:C:2014:2454, punto 176; marzo 2018, causa C-284/16, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, EU:C:2018:158, punto 37; 24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC e a.*, EU:C:2018:853, punto 41; 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2019:531, punto 45. Come si può notare dalla giurisprudenza citata, il giudice di Lussemburgo si è solo recentemente (ma ripetutamente) espresso in questi termini. In dottrina è stato evidenziato che il controllo operato per il tramite del rinvio pregiudiziale *è* «la Comunità di diritto, caratteristica e vanto della vicenda europea [...]», v. G. TESAURO, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, spec. p. 237.

[184] Lo rilevano C. IANNONE, C. ORÓ MARTÍNEZ, *Introduzione*, in F. FERRARO, C. IANNONE, *op. cit.*, p. XII ss., spec. p. XIV. V. Anche A. TIZZANO, *Préface*, in F. FERRARO, C. IANNONE (sous la direction de), *Le renvoi préjudiciel*, Bruylant, Bruxelles, 2023, p. 9 ss., spec. p. 10. Per uno studio statistico che offra dati innovativi e precisi sul dialogo tra, in particolare, giudice italiano e Corte di giustizia, v. J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 135 ss. Analizza le statistiche precedenti, riferibili quantomeno sino alla fine del 2008 e con speciale riguardo all'Italia, M. CONDINANZI, *I giudici italiani «avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno» e il rinvio pregiudiziale*, *in Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 295 ss., spec. p. 305.

[185] V. la giurisprudenza citata *supra*, in questo cap., nota 3.

[186] V. *ex plurimis*, J. MERTENS DE WILMARS, I. M. VEROUGSTRAETE, *Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations*, cit., p. 385; U. EVERLING, *The Member States of the European Community before their Court of Justice*, in *European Law Review*, 1984, p. 215 ss., p. 223. Più recentemente, C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 4; V. LUSZCZ, *op. cit.*, spec. p. 27; S. BONI, D. DITTERT, *Il rapporto del rinvio pregiudiziale con i rimedi giurisdizionali dell'Unione*, in F. FERRARO, C. IANNONE (a cura di), *op. cit.*, p. 213 ss., spec. p. 215.

rietà, si è visto, non solo in termini di obiettivo delle due procedure, ma anche in termini di conseguenze giuridiche che esse comportano: se la Corte accerta, in un rinvio pregiudiziale di interpretazione, la contrarietà della normativa nazionale rispetto al diritto dell'Unione, lo Stato membro è in buona sostanza tenuto, in ossequio al principio di leale collaborazione, «a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta» [187].

La peculiarità del rinvio pregiudiziale interpretativo, peraltro, è che esso rappresenta il (solo) canale attraverso cui i singoli possono chiedere di sindacare espressamente la compatibilità della normativa nazionale con quella "comunitaria" [188], meritandosi in tal senso l'appellativo di «ricorso per inadempimento da parte del singoli» (sebbene, è opportuno precisare, quest'ultimi non siano titolari di alcun diritto in tal senso) [189]. Alcuni, addirittura, hanno auspicato un rafforzamento del controllo decentralizzato operato, seppur indirettamente, dall'art. 267 TFUE, e ciò a fronte, soprattutto, dei limiti che l'art. 258 TFUE presenta, specialmente nella tutela dei diritti dei privati [190].

---

[187] Si è volutamente utilizzato il linguaggio proprio dell'art. 260, par. 1, TFUE.

[188] In questi termini H.G. SCHERMERS, D.F. WAELBROECK, *Judicial Protection in the European Union*, Alphen aan den Rijn Law International, Alphen aan den Rijn, 2001, spec. p. 236. Tale principio è stato abbracciato dalla giurisprudenza sin dalla sentenza *Van Gend & Loos*, dove taluni governi contestavano la ricevibilità del rinvio pregiudiziale adducendo che solo gli allora artt. 160-171 del trattato abilitassero la Corte a pronunciarsi sulla conformità di un atto normativo nazionale. In risposta a tale argomento, i giudici hanno sottolineato che l'esistenza del ricorso per inadempimento da parte di uno Stato non esclude affatto la possibilità, per i privati, di invocare dinanzi ai giudici comuni la violazione, da parte di uno Stato membro, degli obblighi ad esso incombenti in virtù del diritto "comunitario", affermando che la vigilanza dei singoli costituisce «un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli articoli 169 e 170 affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri», p. 24.

[189] Così P. PESCATORE, *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE e la cooperazione tra la corte ed i giudici nazionali*, cit., p. 43.

[190] V. J.-V. LOUIS, *Le rôle de la Commission dans la procédure en manquement selon la jurisprudence récente de la Cour de justice*, cit., spec. p. 408, che cita C.-D. EHLERMANN, *Die verfolgung von Vertragsverletzungen durch die Kommission*, in W.G. GREWE, H. RUPP, H. SCHNEIDER (herausgegeben von), *Festschrift Hans Kutscher*, Baden Baden, 1981, p.

Il vantaggio dello strumento *de quo* è quindi evidente: non solo è astrattamente idoneo a tutelare le posizioni dei singoli (qualora i giudici accolgano le loro istanze di rinvio), ma il suo utilizzo talvolta, è innegabile, "colma" le mancanze della Commissione, e ciò è provato semplicemente dai dati statistici per niente trascurabili già citati sopra: nel 2022, contro 546 rinvii pregiudiziali, il ricorso per inadempimento *ex* art. 258 TFUE è stato promosso dalla Commissione in soli 35 casi [191].

Il rinvio pregiudiziale interpretativo «moltiplica in misura esponenziale le occasioni in cui [il] controllo [della corretta applicazione del diritto dell'Unione] può avvenire» [192], in questo senso non solo "parando il tiro" per tutte quelle volte in cui la guardiana dei trattati sceglie volontariamente (per qualsivoglia ragione) di non intervenire coerentemente a quella "vigilanza selettiva" di cui sopra, ma anche in quelle ipotesi in cui, semplicemente, per mera scarsità di mezzi e risorse, non viene a conoscenza di una specifica violazione [193].

---

135 ss. In letteratura è stato scritto che «i privati svolgerebbero il ruolo di "sentinella" rispetto agli inadempimenti degli Stati membri, contribuendo così a compensare alcune delle debolezze della procedura di infrazione *ex* art. 226 CE, gestita dalla Commissione in modo pienamente discrezionale e […] senza alcuna garanzia nei tempi e nei risultati», M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 189.

[191] Non è dato sapere, dei 546 rinvii pregiudiziali, quanti di essi siano di interpretazione. A una analisi a spanne, basata sulla lettura delle sentenze della Corte la cui domanda proveniva dall'Italia, rappresentano comunque la maggioranza (J. ALBERTI, *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, cit., spec. p. 182, rileva che «le sentenze di interpretazione [...] costituiscono la maggioranza assoluta degli atti adottati dalla Corte»).

[192] Cosi M. PUGLIA, *Finalità e oggetto del rinvio pregiudiziale*, cit., spec. p. 7. In tempi più risalenti, con eguale tenore, C. KILPATRICK, *The Future of Remedies in Europe*, in C. KILPATRICK, T. NOVITZ, P. SKIDMORE (eds.), *The Future of Remedies in Europe*, Hart Publishing, Londra, 2000, p. 1 ss., spec. p. 2.

[193] Anche in dottrina è stato evidenziato che, grazie al rinvio pregiudiziale, molte violazioni "minori" sono state indirettamente accertate dalla Corte di giustizia; violazioni che la Commissione, generalmente, non avrebbe perseguito d'ufficio o per ignoranza della loro stessa esistenza o per la loro scarsa importanza o, infine, quando l'inadempimento dello Stato membro poteva essere «*arguable*», v. K. ALTER, *op. cit.*, p. 93, ma anche H.G. SCHERMERS, D.F. WAELBROECK, *op. cit.*, p. 646. Recentemente è stato efficacemente scritto che il rinvio pregiudiziale di interpretazione riveste un ruolo «di

Sebbene non sia questa la sede per approfondire la questione, in dottrina è stato suggerito che il fatto che l'art. 267 TFUE sia un meccanismo di *enforcement* di fatto incide profondamente sulla posizione e sul ruolo che la Corte di giustizia assume nell'ordinamento giuridico "comunitario", aumentando la sua «*jurisdictional authority*», nonché il suo «*political power*» [194], riducendo per converso il "potere" degli Stati membri di controllare il contenzioso che li riguarda. Altra dottrina aveva del pari evidenziato che l'aumentare di rilevanza del rinvio pregiudiziale di interpretazione comporta il venir meno del «monopolio» della Commissione nel dominio delle infrazioni, costringendola inevitabilmente a ripensare la sua «*enforcement policy*» [195].

Naturalmente, anche la procedura *ex* art. 267 TFUE, utilizzata al fine di verificare la legalità "comunitaria" di una misura nazionale, presenta delle debolezze. Infatti, qualora lo Stato emani (o mantenga) misure nazionali contrastanti con quanto previsto dal diritto "comunitario", il singolo pregiudicato non ha a disposizione altro rimedio se non quello di segnalare, con apposita istanza, la situazione di incompatibilità, alla quale il giudice potrà rispondere con la disapplicazione della norma (ove possibile) ovvero tramite il sollecito alla Corte. Eppure, come rilevato anche dall'avvocato generale Paolo Mengozzi nel caso *Gestoras Pro Amnistía*, «il rinvio pregiudiziale, anche quello di validità, non costituisce propriamente una via di ricorso, ma uno strumento di collaborazione tra giudici nazionali e giudice comunitario nell'ambito di una via di ricorso esperibile dinanzi ai giudici nazionali» [196]. Spetta infatti al giudice comune decidere se, per la soluzione dello specifico caso, sia o meno necessario il coinvol-

"supplenza"» della Commissione: v. R. ADAM, *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, cit., p. 20.

[194] K. ALTER, *The European Court and National Courts Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*, EUI Working Paper, 1995, p. 1 ss., spec. p. 3.

[195] H.A.H. AUDRETSCH, *op. cit.*, p. 244.

[196] V. conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi, 26 ottobre 2006, causa C-354/04 P, *Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano e Julen Zelarain Errasti c. Consiglio*, EU:C:2006:667, par. 95. È opportuno precisare che tali conclusioni sono state rese nell'ambito di un rinvio pregiudiziale di validità; ciò, peraltro, non toglie che il principio ivi statuito sia di utilizzo trasversale. In dottrina v. F. PICOD, *La coopération juridictionnelle*, in J. FINCK (a cura di), *L'Union européenne: carrefour des coopérations*, L.G.D.J., Parigi, 2002, p. 199 ss.

gimento della Corte di giustizia [197], mentre gli istanti potranno tutt'al più suggerire le domande che ritengono opportune [198]. Riguardo alla formulazione del quesito, inoltre, in linea di principio quella che giunge al giudice di Lussemburgo potrebbe risultare differente rispetto a quella suggerita dalle parti, o addirittura simile a quanto richiesto da una, ma opposta a quanto richiesto dall'altra [199]. Inoltre, come rilevato in dottrina, non

[197] Sul tema del mancato rinvio pregiudiziale d'interpretazione obbligatorio e i rimedi per la tutela dei singoli nello spazio giudiziario europeo, v., recentemente, C. PERARO, *Il mancato rinvio pregiudiziale d'interpretazione nello spazio giudiziario europeo: quale tutela multilivello per i singoli?*, in *Freedom Security Justice*, 2022, p. 279 ss. Sulle ricadute per le parti della violazione dell'obbligo di rinvio da parte del giudice di ultima istanza, v. anche P. DE PASQUALE, *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2023, p. 6 ss.

[198] La sentenza della Corte, 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, EU:C:2021:799, spec. punto 54, ha ricordato che: «Il sistema instaurato dall'articolo 267 TFUE non costituisce [...] un rimedio giuridico esperibile dalle parti di una controversia dinanzi a un giudice nazionale. Pertanto, non basta che una parte sostenga che la controversia pone una questione di interpretazione del diritto dell'Unione perché il giudice interessato sia obbligato a ritenere che una tale questione sia sollevata ai sensi dell'articolo 267 TFUE». Per un primo commento v. J. KROMMENDIJK, *Celebrating* CILFIT *while changing course, albeit slightly and subtly*, in *EU Law Live*, 7 ottobre 2021; v. anche L. DANIELE, *Si può "migliorare"* CILFIT*? Sulla sentenza* Consorzio Italian Management, in *Eurojus.it*, 2022, p. 1 ss. Sulle discusse conclusioni dell'avvocato generale Michal Bobek, 15 aprile 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, EU:C:2021:291, v., per tutti, F. LIGUORI, *Sulla riformulazione dei criteri* CILFIT*: le Conclusioni dell'A.G. Bobek nel caso* Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi, in *European Papers*, 2021, p. 955 ss.; P. DE PASQUALE, *La (finta) rivoluzione dell'avvocato generale Bobek: i criteri* CILFIT *nelle conclusioni alla causa C-561/19*, cit. La sentenza della Corte è stata successivamente confermata dalle seguenti ordinanze: 15 dicembre 2022, causa C-597/21, *Centro Petroli Roma*, EU:C:2022:1010; 15 dicembre 2022, causa C-144/22, *Società Eredi Raimondo Bufarini*, EU:C:2022:1013; 27 aprile 2023, causa C-482/22, *Associazione Raggio Verde*, EU:C:2023:404; 27 aprile 2023, causa C-495/22, *Ministero della Giustizia (Concours de notaire)*, EU:C:2023:405.

[199] Risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che, conformemente all'art. 267 TFUE, i giudici nazionali devono restare liberi di decidere se sottoporre o meno questioni pregiudiziali alla Corte e che formulazione utilizzare, v. Corte giust., 6 ottobre 1982, causa 283/81, *Srl CILFIT e Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della Sanità*, EU:C:1982:335; 22 giugno 2010, cause riunite C 188/10 e C 189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdeli*, EU:C:2010:363; nonché 11 settembre 2014, causa C 112/13, *A c. B e a.*, EU:C:2014:2195.

sempre la sentenza emessa ai sensi dell'art. 267 TFUE si rivela «decisiva» per la soluzione del problema della compatibilità della norma interna, «rimettendo al giudice nazionale le relative conseguenti valutazioni» [200], non essendo scontato che la Corte segnali direttamente ed *expressis verbis* al giudice *a quo* l'incompatibilità della norma interna [201]. Infine, la circostanza che l'operatività della procedura *de qua* sia rimessa a tutti giudici (*rectius*, a tutte le giurisdizioni) di ventisette diversi Paesi membri determina, a ben vedere, il rischio di un'applicazione disomogenea (e, quindi, non corretta) del diritto dell'Unione.

Nonostante i limiti del rinvio pregiudiziale (che evidentemente non sono familiari alla procedura di infrazione), questo rimane un importante strumento di *compliance* e, giova precisare, non solo (seppur indirettamente) per i singoli, ma anche per la stessa Commissione. La custode dei trattati ha infatti riconosciuto che «sebbene le pronunce pregiudiziali siano distinte dalle sentenze emesse nell'ambito di procedimenti d'infrazione, in questo modo la Commissione ha un'ulteriore possibilità di assicurare che sia posto rimedio alle violazioni del diritto dell'Unione derivanti dalla legislazione nazionale o dalla sua applicazione» [202]. Non sorprende, quindi, che la custode dei trattati abbia dichiarato che si sarebbe avvalsa «*sistematicamente*» [203] del suo diritto di presentare osservazioni in «tutti» i procedimenti pregiudiziali dinanzi alla Corte di giustizia. In dottrina, sul punto, è stata avanzata l'ipotesi che, in talune circostanze, la guardiana dei trattati financo preferisca esercitare un controllo indiretto piuttosto che aprire formalmente una procedura di infrazione. Ciò specialmente quando la controversia coinvolga «*a sensitive polical matter*» [204].

---

[200] In questi termini M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 190.

[201] V., ad esempio, Corte giust., 17 settembre 1987, causa 433/85, *Jacques Feldain c. Directeur des services fiscaux du département du Haut-Rhin*, EU:C:1987:37, punti 11-12; ancor più interessante è Corte giust., 27 ottobre 1993, causa C-338/91, *H. Steenhorst-Neerings c. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen*, EU:C:1993:857, punti 25-26.

[202] V. relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (COM(2016) 463 final), Bruxelles, 15 luglio 2016, spec. p. 17.

[203] V. comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", 2022, cit., spec. p. 8, enfasi aggiunta.

[204] V. L. PRETE, *op. cit.*, spec. p. 72. L'Autore cita, ad esempio, il caso dell'inosser-

Si pensi, ad esempio, al caso dell'inosservanza di disposizioni contenute in accordi internazionali bilaterali siglati tra l'Unione europea e Stati terzi, raramente oggetto di procedure *ex* art. 258 TFUE [205]. Il settore ben si presta a speculazioni sul perché la Commissione possa prediligere l'"azione" indiretta (ovvero la partecipazione al pregiudiziale) in luogo di quella diretta, coinvolgendo esso non solo interessi "comunitari", ma anche interessi di Stati terzi. Come autorevolmente chiarito, infatti, la Commissione potrebbe non gradire l'idea di avvalersi di specifiche disposizioni di diritto dell'Unione a vantaggio di Paesi extra-comunitari [206]. In altri termini, è verosimile che la Commissione ritenga inopportuno intervenire "frontalmente" contro uno Stato membro, la cui responsabilità internazionale ai sensi delle norme di diritto internazionale pubblico potrebbe essere (più) facilmente invocata da Stati terzi, "avvantaggiati" dalla presenza di una sentenza di accertamento della violazione *ex* art. 258 TFUE. Ora, è chiaro che gli Stati terzi potrebbero giovarsi anche di sentenze *ex* art. 267 TFUE, ma, in questo caso, evidentemente, la Commissione non ha alcun potere, derivando l'intervento della Corte di giustizia da una decisione del giudice nazionale. Inoltre, la custode dei trattati potrebbe parimenti voler evitare che la Corte di giustizia prenda posizione su questioni interpretative «*stemming from legal texts that are in principle falling outside its jurisdiction*» [207].

---

vanza di disposizioni contenute in accordi internazionali bilaterali siglati tra l'Unione europea e Stati terzi, raramente oggetto di procedure *ex* art. 258 TFUE.

[205] L. Prete, sul punto, rinvia a K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, Londra, 2011, spec. p. 863, secondo i quali «*[i]n practice, it is exceptional for the Court of Justice to find that a national provision is incompatible with an agreement concluded by the Union*». V., ad esempio, Corte giust., 10 settembre 1996, C-61/94, *Commissione c. Germania*, EU:C:1996:313; 29 aprile 2010, causa C-92/07, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:2010:228; 6 ottobre 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2020:792.

[206] Così C.-D. EHLERMANN, *Application of GATT rules in the European Community*, in M. HILF, F. JACOBS, E.-U. PETERSMANN (eds.), *The European community and the GATT*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 1986, spec. p. 187. Si noti che, ai tempi, Claus-Dieter Ehlermann era a capo dei Servizi giuridici della Commissione, dove era entrato 1961 e di cui aveva assunto la guida dal 1977 al 1987.

[207] Così sempre L. PRETE, *op. cit.*, spec. p. 120, che riprende una riflessione di M.

In tal modo, quindi, e concordando con le riflessioni dottrinali testé menzionate, la presentazione di osservazioni *ex* art. 23 dello Statuto della Corte potrebbe consentire (consente?) alla Commissione di trattare, seppur indirettamente, una determinata questione in modo invero meno conflittuale rispetto a quando agisce ai sensi dell'art. 258 TFUE.

La prassi, come rilevato da altra dottrina, sembra dimostrare quanto sopra detto. Infatti, la Commissione, «verosimilmente anche al fine di assolvere alla missione conferitale dall'art. 17 TUE», fa in effetti un largo uso della facoltà di cui all'art. 23 dello Statuto «presentando in maniera sistematica le proprie osservazioni» [208]. Peraltro, è stato giustamente messo in luce come le osservazioni assumano un differente carattere a seconda della funzione interpretativa o di validità della procedura pregiudiziale in cui si inseriscono [209]. Se nella prima ipotesi le osservazioni della custode dei trattati hanno occasionalmente carattere meramente descrittivo [210],

---

MARESCEAU, *The GATT in the case-law of the European Court of Justice*, in M. HILF, F. JACOBS, E.-U. PETERSMANN (eds.), *op. cit.*, spec. p. 113.

[208] La prassi è stata analizzata da R. MASTROIANNI, A. MAFFEO, *Art. 23 Statuto*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, P. IANNUCCELLI (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 125 ss., spec. p. 131.

[209] V. K.J.M. MORTELMANS, *Observations in the Cases Governed by Article 177 of the EEC Treaty: Procedure and Practice*, in *Common Market Law Review*, 1979, p. 557 ss., spec. p. 575, secondo cui: «*[t]he observations have a different character according to the nature of the case*».

[210] Talvolta la Commissione non si esprime *direttamente* sull'incompatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione, ma si limita a presentare delle osservazioni che, di fatto, descrivono asetticamente la disposizione oggetto di interpretazione. Si pensi a Corte giust., 28 giugno 2007, causa C-467/05, *Procedimento penale a carico di Giovanni Dell'Orto*, EU:C:2007:395, dove era in dubbio se la nozione di vittima di cui alla decisione quadro del Consiglio 15 marzo 2001, 2001/220/GAI, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, riguardasse, contrariamente alla definizione contenuta all'art. 1, lett. a), non solo le persone fisiche, ma anche le persone giuridiche. In tale sede, la Commissione si limitava a sottolineare che la genesi della disposizione deponeva a sfavore dell'inclusione delle persone giuridiche e che anche la sua comunicazione sulle vittime di reati aveva ad oggetto esclusivamente le persone fisiche. È evidente, peraltro, che nel caso di specie non era *stricto sensu* in contestazione la compatibilità di una disposizione nazionale con la decisione quadro, ma esclusivamente la possibilità, per una società per azioni "vittima" della sottrazione di

nella seconda è evidente che la Commissione adotti un approccio maggiormente "difensivo" dell'atto dell'Unione oggetto di contestazione, dato il suo diretto coinvolgimento nella procedura legislativa o, comunque, viste le sue competenze delegate e di esecuzione. E tuttavia, sempre per quanto riguarda il rinvio interpretativo, è interessante notare come, sia nel caso in cui la Commissione venga a conoscenza di una specifica violazione a seguito dell'instaurazione della causa pregiudiziale, sia che essa abbia già avviato una procedura *ex* art. 258 TFUE sulla medesima infrazione, la dottrina menzionata ritiene che le osservazioni presentate dalla custode dei trattati assomiglino più a un parere motivato piuttosto che alle osservazioni di cui all'art. 23 dello Statuto, divenendo la Commissione, per il soggetto che ha sollecitato l'intervento pregiudiziale della Corte davanti al giudice nazionale, «*a staunch advocate*» [211].

La suggestione, seppur contenuta in un testo risalente, sembrerebbe comunque valida anche oggi e assume particolare interesse se si considera che, a ben vedere, il controllo indiretto operato dalla Commissione attraverso la partecipazione sistematica nei procedimenti pregiudiziali – in specie quelli politicamente più sensibili o, comunque, quelli che coinvolgono vicende delicate – è, a tutti gli effetti, uno strumento complementare alla procedura di infrazione [212].

Infine, e per completezza, vi sono anche ipotesi in cui la guardiana dei trattati deposita osservazioni ove sostiene che la violazione è del tutto insussistente o, comunque, che lo Stato membro la cui legislazione è

---

ingenti somme, di ottenere la ripetizione dell'indebito. Viceversa, sempre a titolo esemplificativo, si pensi alla celebre sentenza della Corte *Simmenthal*, cit., dove (sinteticamente e per quanto qui rileva) era in contestazione la legittimità di una disposizione italiana che imponeva controlli veterinari su carni bovine alla frontiera. In tale contesto, la Commissione rilevava *espressamente* «l'impossibilità, per gli Stati membri, di operare interventi nella suddetta materia in modo unilaterale, non rispettando le procedure comunitarie», spec. p. 1876.

[211] Così K.J.M. MORTELMANS, *Observations in the Cases Governed by Article 177 of the EEC Treaty*, cit., p. 576.

[212] Nella recente comunicazione del 2022 "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", spec. p. 8, la custode dei trattati ha in effetti dichiarato che l'aumento del numero di pronunce pregiudiziali nel corso del tempo e gli interventi della Commissione in questi casi hanno contribuito in modo significativo a rafforzare l'applicazione del diritto dell'UE negli Stati membri.

sostanzialmente al vaglio della Corte non è responsabile [213].

Il sistematico e rigoroso controllo indiretto che la Commissione esercita partecipando assiduamente ai rinvii pregiudiziali come una sorta di *amicus curiae* – a prescindere dall'utilità più o meno pratica (*rectius* politica) che può rivestire – è quanto mai curioso e forse anomalo se lo si compara alla totale discrezionalità e irregolarità che invece si rinviene nel controllo diretto *ex* art. 258 TFUE. La ragione di un simile atteggiamento "distonico" potrebbe forse risiedere nel banale fatto che il deposito di osservazioni *ex* art. 23 dello Statuto della Corte spetta essenzialmente al servizio giuridico della Commissione, che è un servizio tecnico, invece l'apertura della procedura di infrazione, comportando un conflitto vero e proprio con lo Stato membro, è decisa a livello politico dal collegio dei commissari. Ciò non toglie, comunque, che vi sia una incoerenza tra i due livelli "decisionali" (tecnico e politico).

4.6.1. (Segue)*: l'azione e l'inerzia della Commissione a seguito di una sentenza* ex *art. 267 TFUE*

Sin dalla prima relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 1983, la Commissione riconosceva la funzione supplementare del rinvio pregiudiziale di interpretazione di cui all'art. 267 TFUE (all'epoca art. 177 TCEE), nonché la sua rilevanza nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tuttavia, nella medesima sede, rilevava come «tale ulteriore possibilità […] *non dispensa* la

[213] Si pensi, ad esempio, a Corte giust., 12 luglio 1973, causa 2/73, *Riseria Luigi Geddo c. Ente nazionale Risi*, EU:C:1973:89, dove il pretore di Milano chiedeva ai giudici, *inter alia*, se uno Stato membro fosse legittimato a riscuotere un contributo sull'acquisto del risone prodotto nello stesso Stato a vantaggio di un'organizzazione diversa dallo Stato stesso. Sul punto la Commissione, come riportato nelle conclusioni dell'avvocato generale Alberto Trabucchi, 20 giugno 1973, EU:C:1973:67, riteneva che «in assenza di un'armonizzazione delle legislazioni in materia fiscale e parafiscale, di una *comunitarizzazione* (chiedo venia del barbarismo che devo mantenere per rispetto alla citazione testuale) di tali misure, ovvero di un espresso divieto gli Stati membri abbiano ancora la facoltà di percepire quel particolare tipo di oneri finanziari». In altri termini, la Commissione sembrava ritenere «che, per il momento, in assenza di norme regolamentari le quali escludano o limitino espressamente il potere degli Stati di porre oneri fiscali o parafiscali in relazione ai prodotti agricoli, questo divieto si rivolga direttamente soltanto all'azione delle istituzioni comunitarie», pp. 881 e 882.

Commissione dall'utilizzare la procedura dell'articolo 169 del trattato, che costituisce una procedura più completa e dà, quindi, maggiori garanzie per l'esame delle infrazioni presunte» [214].

A fronte della pacifica complementarietà della procedura pregiudiziale interpretativa con la procedura di infrazione, e alla luce dell'utilizzo a tratti "opportunistico" che la Commissione – si è visto – fa della presentazione di osservazioni ai sensi dell'art. 23 dello Statuto della Corte, può essere interessante domandarsi quale sia il rapporto che lega i due strumenti non solo e non tanto su un piano teorico, quanto più su un piano strettamente pratico. Sul punto è evidente che, perlomeno dalla prospettiva del singolo, nulla impedisce di segnalare alla Commissione, attraverso la presentazione di una denuncia, la presunta violazione del diritto UE e, contestualmente, chiedere al giudice nazionale di sollecitare la Corte di giustizia sulla medesima infrazione. Anzi, c'è stato chi ha ritenuto addirittura «utile» la "doppia" strada, avendo essa il pregio di rafforzare le *chance* di tutela per i privati [215]. E, infatti, non sono mancati casi in cui il giudice di Lussemburgo ha trattato questioni giuridiche identiche (o comunque connesse) sia nell'ambito di un rinvio pregiudiziale che nell'ambito di un ricorso per inadempimento, tanto da indurre gli avvocati generali (in rare ipotesi) a presentare delle conclusioni uniche nonostante la differenza di procedure [216]. Quest'ultimo fenomeno è certamente degno di nota, vista

---

[214] V. la prima relazione annuale al Parlamento europeo sul Controllo del diritto comunitario, COM (84) 181 def., Bruxelles, 16 aprile 1984, spec. p. 4, punto 11, corsivo aggiunto, dove si legge anche che «Il controllo dell'applicazione del diritto comunitario esercitato dalla Commissione, oggetto del presente rapporto, non deve far dimenticare che anche il cittadino interessato può rivolgersi al giudice nazionale (il quale può adire la Corte di giustizia a titolo pregiudiziale)».

[215] V. G. TESAURO, *op. cit.*, p. 296.

[216] Si rinvengono due sole ipotesi in cui gli avvocati generali si sono espressi sulle distinte procedure con conclusioni uniche: Corte giust., 25 luglio 1991, causa C-288/89, S*tichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e altri c. Commissariaat voor de Media*, EU:C:1991:32, e causa C-353/89, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:1991:325, con conclusioni uniche dell'avvocato generale Giuseppe Tesauro del 18 aprile 1991, EU:C:1991:157, relative entrambe ai requisiti per la ritrasmissione di messaggi pubblicitari contenuti in programmi radiofonici o televisivi provenienti da altri Stati membri; Corte giust., 12 settembre 2006, causa C-300/04, *M. G. Eman e O. B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, EU:C:2006:545, e

la diversa natura delle cause e la diversità delle norme processuali che regolano i due procedimenti (che, infatti, non possono essere oggetto di riunione) [217]. Nella prassi, il parallelismo tra una procedura di infrazione e un rinvio pregiudiziale vertenti sulla medesima controversia può verificarsi sia perché, come detto, il privato sollecita tanto la Commissione con una denuncia quanto la Corte di giustizia tramite l'istanza di rinvio pregiudiziale presentata al giudice *a quo*, sia perché la Commissione viene a conoscenza della (presunta) violazione tramite l'instaurazione della causa incidentale *ex* art. 267 TFUE.

Caso ancora differente rispetto al "parallelismo" di cause è quello in cui la guardiana dei trattati, lungi dall'instaurare immediatamente un dialogo con lo Stato membro, attende la pronuncia del giudice di Lussemburgo per poi avviare una procedura di infrazione, forte dell'avvenuto accertamento giurisdizionale. Nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione del 2015, la Commissione ha in effetti dato atto della sua prassi di dare «*sistematicamente* seguito alle pronunce pregiudiziali della Corte nei casi di mancata conformità delle legi-

causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*, EU:C:2006:543, con conclusioni uniche dell'avvocato generale Antonio Tizzano del 6 aprile 2006, EU:C:2006:23, vertenti entrambe sul diritto di voto nelle elezioni del Parlamento europeo. Senza pretesa di esaustività, per altre ipotesi di procedure "parallele" (con distinte conclusioni), v. Corte giust., 13 luglio 2004, causa C-429/02, *Bacardi France SAS c. Télévision française 1 SA e a.*, EU:C:2004:432, e causa C-262/02, *Commissione c. Francia*, EU:C:2004:431, entrambe sul divieto di pubblicità di bevande alcoliche; 14 dicembre 2004, causa C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. e S. Spitz KG c. Land Baden-Württemberg*, EU:C:2004:799 e causa C-463/01, *Commissione c. Germania*, EU:C:2004:797, aventi ad oggetto entrambe la violazione della direttiva 94/62/CE sulla gestione degli imballaggi e dei rifiuti d'imballaggio; 14 settembre 2006, cause riunite C-158/04 e C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos e a. c. Elliniko Dimosio e a.*, EU:C:2006:562, e 14 settembre 2006, e causa C-82/05, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2006:574, relative allo smercio di prodotti della panificazione congelati; o, ancora, 28 gennaio 2010, causa C-406/08, *Uniplex (UK) Ltd c. NHS Business Services Authority*, EU:C:2010:45 e C-456/08, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2010:46, entrambe sulle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

[217] In dottrina, rileva la peculiarità di un simile parallelismo e della prassi della Corte di rendere le sentenze "parallele" nel medesimo giorno C. AMALFITANO, *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss., spec. p. 17.

slazioni nazionali riscontrati dalla Corte stessa»[218]. Non molto tempo dopo, nella già citata comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", la Commissione ha esplicitamente aggiunto che avrebbe esercitato il potere discrezionale di cui gode nell'attivare o meno l'art. 258 TFUE «in particolare […] nei casi in cui si attende una pronuncia pregiudiziale a norma dell'articolo 267 del TFUE sulla stessa questione e in cui l'azione della Commissione non accelererebbe in modo significativo la risoluzione del caso»[219]. Tali indicazioni non sono state confermate, ma nemmeno smentite, nelle successive comunicazioni e relazioni annuali.

La principale conseguenza pratica di un simile orientamento è che se prima della predetta comunicazione poteva accadere, come visto, che si verificassero fenomeni di "parallelismo", attualmente, (*i*) se la Corte viene sollecitata ai sensi dell'art. 267 TFUE, la custode dei trattati di regola sospende la procedura di infrazione (quando già avviata); (*ii*) viceversa, se ancora non è stato formalmente diffidato lo Stato ai sensi dell'art. 258 TFUE, la Commissione si riserva egualmente di attendere la decisione di Lussemburgo, ma, a differenza di quanto da essa dichiarato, non è affatto detto che contesti «sistematicamente» (o perlomeno istantaneamente) l'infrazione allo Stato membro interessato una volta pubblicata la sentenza della Corte.

Prendendo in considerazione, per facilità di accesso alle informazioni, solo casi italiani, rispetto all'ipotesi sub (*i*), si pensi, ad esempio, alla P.I. n. 2017/2044 "*Misure adottate con riguardo alla FIAT 500X euro 6 diesel*" (ancora pendente) con la quale si contesta all'Italia di non aver applicato sanzioni a FCA-Fiat Chrysler Automobiles per l'utilizzo di impianti di manipolazione vietati, venendo meno agli obblighi imposti dall'art. 13 del regolamento 715/2007/CE[220] e dall'art. 46 della diretti-

[218] V. relazione annuale 2015, COM(2016) 463 final, cit., p. 17, enfasi aggiunta.

[219] V. la comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., p. 15.

[220] Regolamento 715/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo, in *GUUE*, L 171 del 29 giugno 2007. L'art. 13 prevede che, a fronte di specifiche violazioni enucleate al comma 2 del mede-

va 2007/46/CE [221]. Ebbene, in tale sede la custode dei trattati, coerentemente con la comunicazione di cui sopra, ha deciso di "congelare" la procedura in attesa che la Corte di giustizia decidesse in merito a quattro ordinanze di rinvio pregiudiziale promosse dal *Juge d'instruction du tribunal de grande instance de Paris* recanti identici quesiti sull'interpretazione di taluni articoli del menzionato regolamento 715/2007/CE [222]. Si trattava di una vicenda che, sebbene toccasse un altro Stato membro (la Francia), aveva ad oggetto una questione identica a quella riguardante l'Italia. Il 17 dicembre 2020, il giudice di Lussemburgo si è pronunciato sulla causa "pilota", che coinvolgeva Volkswagen. Quest'ultima ammetteva di aver dolosamente manipolato il *software* istallato sulle proprie vetture al fine di superare i test sul consumo di carburante sulle emissioni previsti dalla normativa europea [223]. Orbene, all'indomani della pronuncia, la Commissione ha ripreso immediatamente l'interlocuzione sospesa, chiedendo una posizione ufficiale del governo italiano in merito agli effetti di questa sul caso Fiat. La procedura è oggi pendente alla fase del parere motivato *ex* art. 258 TFUE.

Rispetto all'ipotesi sub (*ii*), e cioè quella in cui la Commissione non abbia ancora diffidato lo Stato membro *ex* art. 258 TFUE e, *medio tempore*, giunga una sentenza della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267

---

simo articolo, tra cui la falsificazione dei risultati delle prove relative all'omologazione, gli Stati membri hanno il dovere di fissare le norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni dei costruttori e di adottare le misure necessarie per garantirne l'attuazione.

[221] Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, in *GUUE*, L 263 del 9 ottobre 2007, il cui art. 46 recita: «Gli Stati membri determinano le sanzioni da irrogare in caso di viola- zione delle disposizioni della presente direttiva […]».

[222] Le quattro ordinanze di rinvio hanno dato origine a quattro procedimenti pregiudiziali gemelli: C-690/18, C-691/18, C-692/18 e C-693/18, *CLCV e a. (Dispositif d'invalidation sur moteur diesel – II)*. La Corte di giustizia ha sospeso le cause da C-690/18 a C-692/18 in attesa della sentenza nella causa "pilota" C-693/18, resa il 17 dicembre 2020, per poi pronunciarsi con ordinanza con riguardo alle altre il 6 maggio 2021, cause riunite da C-690/18 a C-692/18, *Procedimento penale a carico di X e a.*, EU:C:2021:363.

[223] V. Corte giust., 17 dicembre 2020, causa C-693/18, *Procedimento penale a carico di X*, EU:C:2020:1040.

TFUE, l'atteggiamento della guardiana dei trattati, a dispetto delle sue dichiarazioni, è tutt'altro che lineare. Talvolta avvia quasi immediatamente una procedura di infrazione (o, comunque, instaura un dialogo con lo Stato membro attraverso i già menzionati "*pre-inringement tools*"), talaltra non la apre affatto. Frequentemente, attende del tempo (anche parecchio) prima di agire. Certo è che difficile – se non impossibile – è che la Commissione prescinda dal contenuto della sentenza della Corte. In altri termini, la custode dei trattati, nella sua assoluta e (quasi) incondizionata discrezionalità, è vero che può rimanere inerte ovvero attivarsi a seguito di una pronuncia *ex* art. 267 TFUE, ma, in ossequio all'art. 17 TUE, che prevede che la funzione di vigilanza avvenga «sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea», è essenzialmente improbabile che la guardiana dei trattati si muova in contrasto con quanto deciso dal giudice di Lussemburgo.

Rispetto alla sistematica azione della Commissione a seguito di una (probabilmente, come si vedrà, non totalmente condivisa) sentenza *ex* art. 267 TFUE, possono citarsi la sentenza *X e X*[224] e il caso di pre-infrazione "*Corridoi umanitari*", in materia di visti rilasciati dalle autorità consolari per motivi umanitari. La menzionata pronuncia muoveva, per quanto qui rileva, da un rinvio pregiudiziale della "Commissione per il contenzioso in materia di stranieri" del Belgio, con cui veniva richiesto alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione dell'art. 25, par. 1, lett. a), del c.d. codice visti[225] e degli artt. 4 e 18 *CdFUE* (nel prosieguo "la Carta").

La Commissione si era espressa proponendo argomenti analoghi a quelli avanzati dal governo belga (e da tutti gli Stati partecipanti, tra cui non figurava l'Italia) e, quindi, essenzialmente, sostenendo l'inapplicabilità del codice visti nelle circostanze del procedimento principale e, di conseguenza, l'insussistenza di un obbligo di rilasciare, ai sensi del dirit-

[224] Corte giust., 17 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, EU:C:2017:173, con commento di A. DEL GUERCIO, *La sentenza X. e X. della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, 2017, p. 271 ss.

[225] Regolamento 810/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti, in *GUUE* 2009, L 243 del 15 settembre 2009, da ultimo modificato con regolamento (UE) 2021/1134 del Parlamento e del Consiglio, 7 luglio 2021, in *GUUE*, L 248 del 13 luglio 2021.

to dell'Unione, visti umanitari a persone in cerca di protezione internazionale [226]. La ragione di siffatta posizione era, sinteticamente, la seguente. I richiedenti asilo siriani (parti in causa) avevano presentato una domanda di visto presso l'ambasciata del Belgio in Libano al fine di chiedere asilo in Belgio nel momento del loro arrivo nel Paese, avendo tuttavia l'obiettivo di ottenere un titolo di soggiorno di durata superiore ai novanta giorni previsti dal codice visti relativamente ai «visti con validità territoriale limitata». Dato che nessun atto legislativo era (ed è) stato adottato dall'Unione relativamente alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini dei paesi terzi per motivi umanitari per più di tre mesi, secondo il governo belga (e secondo la Commissione) una tale istanza avrebbe dovuto essere considerata come domanda di visto di soggiorno di lunga durata, disciplinato dal diritto nazionale. La conseguenza principale di un simile orientamento, evidentemente, è l'esclusione di canali di ingresso legali verso l'Unione europea per chi intendesse ottenere una protezione umanitaria (favorendo, all'opposto, vie d'accesso irregolari).

Tuttavia, come rilevato anche dall'avvocato generale Paolo Mengozzi nelle sue conclusioni, nella premessa del "*Manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciati*" [227], la custode dei trattati sembrava appoggiare la tesi del rispetto senza riserve dei diritti fondamentali, sottolineando che tali diritti, quali sanciti in particolare dalla Carta, devono essere garantiti «a *chiunque* chieda *un visto*» [228] e che «il trattamento delle domande di visto deve avvenire […] in osservanza dei divieti di infliggere trattamenti inumani o degradanti e di agire in maniera discriminatoria stabiliti, rispettivamente, agli articoli 3 e 14 della [CEDU] e agli articoli 4 e 21 della [Carta]». Non solo: nella comunicazione del 4 dicembre 2013 sull'attività della *task force* "*Mediterraneo*", la

[226] V., più nel dettaglio, la ricostruzione svolta nelle conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi, 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, EU: C:2017:93,.parr. 44-47, che, tra l'altro, non riteneva fondate le eccezioni avanzate dagli Stati membri e dalla Commissione.

[227] V. decisione della Commissione del 19 marzo 2010 che istituisce il manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciati, C(2010)1620 def., Bruxelles, 19 marzo 2010.

[228] Enfasi aggiunta.

Commissione auspicava apertamente il potenziamento delle «vie d'accesso legali e sicure all'Europa» [229]. Ciononostante, in sede di pregiudiziale, la Commissione ha preferito esporsi diversamente (e forse in modo a tratti incongruente) e la Corte, egualmente, ha fatto propria un'interpretazione letterale piuttosto rigorosa dell'art. 25, par. 1, codice visti, statuendo che la domanda di visto con validità territoriale limitata presentata da un cittadino di un paese terzo per motivi umanitari non rientra nell'ambito di applicazione del codice, bensì unicamente in quello del diritto nazionale [230].

Ebbene, la Commissione, nonostante si fosse in passato espressa per un'interpretazione evidentemente più ampia della disposizione, nonché maggiormente orientata alla tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo, ha abbracciato pedissequamente la tesi fatta propria dal giudice di Lussemburgo e ha contestato all'Italia di rilasciare visti di breve durata anche a coloro che avrebbero soggiornato per oltre novanta giorni nel territorio italiano. È d'uopo comunque precisare che la custode dei trattati, lungi dall'aver avvitato una procedura formale *ex* art. 258 TFUE, ha instaurato con l'Italia un dialogo del tutto ufficioso. La ragione di tale approccio potrebbe risiedere nella volontà dell'istituzione di rimanere cauta, non solo perché probabilmente non condivide interamente la posizione della Corte, ma anche per la sensibilità politica del tema.

Non dissimile è quanto avvenuto (*rectius*, non avvenuto) a seguito della pronuncia della Corte nel caso *Lexitor* [231], con cui il giudice del Kirchberg ha sancito il diritto del consumatore al rimborso dei costi in caso di estinzione anticipata di un finanziamento. La vicenda aveva ad oggetto, in particolare, l'interpretazione dell'art. 16, par. 1, della direttiva 2008/48/CE [232], relativa ai contratti di credito ai consumatori.

---

[229] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, "Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa", COM(2016) 197 final, Bruxelles, 6 aprile 2016, spec. p. 3.

[230] Corte giust., *X e X c. État belge*, cit., punto 51.

[231] Corte giust., 11 settembre 2019, causa C-383/18, *Lexitor Sp. z o.o c. Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa im. Franciszka Stefczyka e a.*, EU:C:2019:702.

[232] Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 87/102/CEE, in *GUUE*, L 133 del 22 maggio 2008.

Come rilevato in dottrina, stabilendo che la norma deve essere interpretata nel senso che «il diritto del consumatore alla riduzione del costo totale del credito in caso di rimborso anticipato del credito include tutti i costi posti a carico del consumatore» [233], la Corte sembrava aver messo «in discussione la prassi vigente nella maggior parte degli Stati membri che abbiano recepito l'atto» [234]. Non era esclusa la normativa italiana, il cui previgente art. 125-*sexies* del TUB [235], rubricato "Rimborso anticipato", prevedeva, *inter alia*, che «Il consumatore può rimborsare anticipatamente in qualsiasi momento, in tutto o in parte, l'importo dovuto al finanziatore. In tal caso il consumatore ha diritto a una *riduzione* del costo totale del credito, *pari all'importo degli interessi e dei costi dovuti per la vita residua del contratto*» [236].

A fronte dell'evidente incompatibilità della disposizione con il diritto dell'Unione, la giurisprudenza nazionale, in specie quella di merito, l'ha in plurime occasioni disapplicata [237]. Tuttavia, la Commissione non si è mai espressa, né formalmente né informalmente, sulla situazione di difformità italiana. La ragione di tale inerzia poteva essere ricercata negli orientamenti della Banca di Italia del 4 dicembre 2019, con cui l'autorità aveva fornito linee orientative volte a favorire un pronto allineamento al quadro delineatosi a seguito della sentenza della Corte, linee delle quali «[avrebbe tenuto] conto nello svolgimento dell'azione di controllo» e che,

---

[233] V. Corte giust., *Lexitor*, cit., punto 36.

[234] V. D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, cit., spec. p. 16.

[235] Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385, "Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia", in *GURI* del 30 settembre 1993.

[236] Corsivo aggiunto.

[237] V., ad esempio, Trib. Napoli, 7 febbraio 2020, sentenza n. 1340; Trib. Savona, 16 settembre 2021, sentenza n. 680. Non manca, peraltro, un orientamento giurisprudenziale opposto, la cui motivazione ruota attorno all'esigenza di escludere eventuali effetti diretti orizzontali della direttiva: v. Trib. Napoli, 22 novembre 2019, sentenza n. 10489; Trib. Monza, 22 novembre 2019, sentenza n. 2573; Trib. Napoli, 10 marzo 2020, sentenza n. 2391. In letteratura è stato invero messo in luce che l'interpretazione della Corte potrebbe portare «ad applicare, in rapporti orizzontali, le norme della direttiva 2008/48/CE», v. D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, cit., spec. p. 16.

quindi, dovevano essere rispettate dagli intermediari finanziari. La Commissione, alla luce di questa comunicazione di Bankitalia, potrebbe non aver ritenuto necessario attivarsi (perlomeno nell'immediato) nei confronti dell'Italia al fine di sanzionare quello che, a tutti gli effetti, era ed è un inadempimento "passato". È peraltro vero che potrebbe essere messa in discussione l'idoneità di un atto di *soft-law* a porre rimedio a una violazione di natura legislativa (e non sono d'altronde mancate occasioni in cui la Commissione ha espresso perplessità di questo tenore [238]). In ogni caso, vale comunque la pena ricordare l'intervento operato dal legislatore con la legge n. 106/2021 [239], che ha apportato delle modifiche al testo dell'art. 125-*sexies* TUB, rendendolo, oggi, quasi letteralmente sovrapponibile al citato art. 16, par. 1, della direttiva. Tuttavia, la Corte costituzionale, con sentenza n. 263/2022 [240], si era espressa in materia dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 11-*octies*, comma 2, d.l. n. 73/2021 [241] (convertito nella predetta legge) nella parte in cui il diritto alla riduzione spettante al consumatore in caso di estinzione anticipata veniva limitato solo ad alcune tipologie di costi sostenuti per il finanziamento. La norma, infatti, fa-

[238] Nell'ambito della procedura avviata nei confronti dell'Italia relativa alle c.d "concessioni balneari", la Commissione aveva chiarito che il dPCM di cui all'art. 1, comma 675, della legge di bilancio per il 2019, che avrebbe dovuto stabilire le condizioni e le modalità per procedere alla revisione e al riordino della materia delle concessioni ad uso turistico-ricreativo, sarebbe stato tecnicamente inidoneo a riformare le norme che dispongono le proroghe, ponendosi rispetto ad esse, nel sistema delle fonti, in un piano gerarchico subordinato. Per tale ragione, esso avrebbe potuto avere unicamente e al massimo «un effetto limitato per quanto riguarda la definizione e/o l'interpretazione di tali norme». V. lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020, C(2020)7826 final, spec. p. 11. In argomento sia consentito rinviare a C. BURELLI, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 247 ss.

[239] Legge 23 luglio 2021, n. 106, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", in *GURI* del 24 luglio 2021.

[240] Corte cost., 22 dicembre 2022, sentenza n. 263, IT:COST:2022:263.

[241] Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", in *GURI* del 25 maggio 2021.

ceva riferimento ai contratti conclusi successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 141/2010 [242] di attuazione della direttiva 2008/48/CE, ma prima dell'entrata in vigore della legge n. 106/2021. Alla luce della sentenza della Corte costituzionale, quindi, il diritto alla riduzione proporzionale dei costi sostenuti in relazione al contratto di credito si è esteso a tutte le tipologie di costi, a prescindere dal momento in cui è stato concluso il contratto. Peraltro, con il d.l. n. 69/ 2023 [243] (c.d. "salva infrazioni") era stato paradossalmente proposto un emendamento che, in sostanza, reintroduceva l'originaria formulazione del comma 2 dell'art. 11-*octies* del d.l. n. 73/2021. L'emendamento, in sede di conversione, è stato approvato senza tali modifiche. Tuttavia, era stato aggiunto che «Ove non [fosse] diversamente indicato dalle parti, la riduzione del costo totale del credito [avveniva] in conformità al criterio del costo ammortizzato» [244]. Anche tale riferimento al costo ammortizzato, potenzialmente problematico, è stato infine escluso dal d.d.l. n. 854 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 104/2023 [245]. Nel corso di tutta questa "*querelle*", la Commissione è sempre rimasta silente.

Rispetto, infine, ai casi (indubbiamente più frequenti) in cui la Commissione si allinea a quanto statuito dalla Corte, ma "si prende del tempo" prima di procedere con l'apertura formale della procedura *ex* art. 258 TFUE (o con l'instaurazione di un dialogo più o meno strutturato con le

---

[242] Decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, "Attuazione della direttiva 2008/48/CE relativa ai contratti di credito ai consumatori, nonché modifiche del titolo VI del testo unico bancario (decreto legislativo n. 385 del 1993) in merito alla disciplina dei soggetti operanti nel settore finanziario, degli agenti in attività finanziaria e dei mediatori creditizi", in *GURI* del 4 settembre 2010.

[243] Decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano", in *GURI* del 13 giugno 2023.

[244] Legge 10 agosto 2023, n. 103, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano", in *GURI* del 10 agosto 2023.

[245] Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, "Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici", in *GURI* del 10 agosto 2023, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, in *GURI* del 9 ottobre 2023.

autorità nazionali), si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla sentenza *Promoimpresa*[246] e alla P.I. n. 2020/4118 "*Concessioni balneari. Non corretta applicazione della direttiva 2006/123/CE direttiva servizi*".

È fatto noto che la materia delle concessioni demaniali marittime, fluviali e lacuali ad uso turistico-ricreativo (le c.d. "concessioni balneari") sia stata (e sia ancora) oggetto di stratificati interventi normativi generali, settoriali e transitori che hanno sistematicamente introdotto (direttamente o indirettamente) la proroga *ex lege* della durata delle concessioni, violando in tal modo norme di diritto dell'Unione tanto di natura primaria (*i.e.* l'art. 49 TFUE) quanto di natura secondaria (*i.e.* l'art. 12 della già citata direttiva servizi). Per quanto qui rileva[247], la Commissione aveva già avviato una procedura di infrazione a fine 2008, la n. 2008/4908, archiviata a seguito dell'entrata in vigore della legge comunitaria del 2010[248], il cui art. 11 aveva abrogato il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime in vigore e, contestualmente, aveva delegato il governo ad adottare, entro marzo 2013, un decreto legislativo di revisione e riordino della materia. La delega non venne peraltro mai attuata. In compenso, l'art. 34-*duodecies* del decreto-legge n. 179/2012[249] (inserito in sede di conversione in legge) estendeva la durata delle concessioni in scadenza al 31 dicembre 2015 sino al 31 dicembre 2020. La modifica intervenuta in sede parlamentare è stata oggetto di più di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. In particolare, da quelli effettuati dal TAR Lombardia con sentenza n. 2401/2015 e dal TAR Sardegna con ordinanza n.

[246] Corte giust., 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl c. Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e a.*, EU:C:2016:558.

[247] Non è questa la sede per approfondimenti. Si rinvia, quindi, a C. BURELLI, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*, cit., e a G. GRECO, *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 126 ss.

[248] Legge 15 dicembre 2011, n. 217, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010", in *GURI* del 2 gennaio 2012.

[249] Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, in *GURI* del 19 ottobre 2012, coordinato con la legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, in *GURI* del 18 dicembre 2012, n. 208.

224/2015 [250], le cui cause sono state riunite dalla Corte di giustizia, ne è derivata la celebre sentenza *Promoimpresa* del 14 luglio 2016. In tale pronuncia, com'era del tutto prevedibile, il giudice di Lussemburgo ha accertato che il principio della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE, nonché l'obbligo di procedere a una selezione trasparente e imparziale dei candidati previsto dall'art. 12 della direttiva servizi, ostano alla reiterata proroga delle concessioni demaniali. Ciononostante, il legislatore italiano, con la legge di bilancio per il 2019, ha introdotto un'ulteriore proroga illegittima [251]. L'art. 1, commi 682-683, infatti, disciplinava un'estensione quindicennale delle concessioni demaniali marittime a partire dall'entrata in vigore della stessa legge e, quindi, fino al 31 dicembre 2033. A fronte della grave recidività dello Stato italiano, accertata chiaramente dalla sentenza *Promoimpresa*, stupisce non poco il mancato avvio di una procedura subito dopo la pronuncia. La Commissione, all'opposto, ha preferito attendere sino alla fine del 2018, quando ha aperto un dialogo informale con le autorità italiane attraverso l'invio di una c.d. lettera "*Ares*" o "lettera amministrativa", a fronte dell'inserimento, nel progetto della legge di Bilancio per il 2019, dell'emendamento, poi evidentemente approvato, che mirava a garantire la proroga quindicennale [252].

È possibile che, in questo come in altri casi [253], la custode dei trattati

---

[250] Rispettivamente, T.A.R. Lombardia, sez. IV, sentenza del 3 ottobre 2014, n. 2401 e T.A.R. Sardegna, sez. I, ordinanza del 28 gennaio 2015, n. 224.

[251] Legge 30 dicembre 2018, n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", in *GURI* del 31 dicembre 2018.

[252] Sui più recenti avanzamenti della vicenda, sia concesso rinviare a C. BURELLI, *Le concessioni demaniali turistico-ricreative e il requisito della "scarsità delle risorse naturali" ex art. 12, par. 1, della direttiva servizi nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni Aisdue*, 2023, p. 199 ss.

[253] Non dissimile è quanto avvenuto, ad esempio, nella P.I n. 2009/2230 del 10 febbraio 2009 "*Non conformità ai diritto UE della Legge 13/04/1988, n. 17, relativa al risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati*", in relazione alla sentenza *Traghetti del Mediterraneo* (Corte giust., 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA c. Repubblica italiana*, EU:C:2006:391). La Commissione, in tale frangente, ha atteso ben più di due anni prima di avviare la procedura di infrazione. Per una ricostruzione della vi-

ritenga "sufficiente" la statuizione di principio contenuta nella pronuncia pregiudiziale che, come visto, non vincola solo il giudice nazionale *a quo*, ma tutte le articolazioni dello Stato che dovessero essere chiamate ad applicare le medesime disposizioni sottoposte all'interpretazione della Corte [254]. In altri termini, potrebbe ritenere la dichiarazione pretoria sufficiente a dissuadere lo Stato membro dal mantenere in vigore la normativa illecita. Una simile posizione sembra peraltro a tratti "ingenua". Una sentenza interpretativa della Corte di giustizia, infatti, certificando la difformità della normativa dello Stato membro, aggrava la situazione di incompatibilità, rendendo quanto mai urgente un intervento della Commissione che, nei suoi scritti, avrà solide argomentazioni su cui basarsi. A ciò si aggiunga che l'avvio tardivo della procedura *ex* art. 258 TFUE a seguito di una sentenza pregiudiziale potrebbe spingere lo Stato membro a difendersi sostenendo che l'atteggiamento della Commissione lo ha indotto fare affidamento sul fatto che la normativa nazionale fosse conforme al diritto UE [255].

Ciononostante, la custode dei trattati, forte dell'incontestabile discrezionalità di cui gode nella gestione della procedura *ex* art. 258 TFUE, a seguito di una sentenza pregiudiziale può decidere, come visto, di avviare una procedura di infrazione, di avviarla dopo molti anni o di non avviarla affatto. La ragione alla base di tale atteggiamento è stata identificata a più riprese dallo stesso giudice di Lussemburgo, e risiede nella netta autono-

---

cenda, v. P. MENGOZZI, *La responsabilità dello Stato per atti del potere giudiziario: dalla sentenza Köbler alla sentenza Ferreira da Silva e Brito*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 401 ss.

[254] Sugli effetti della sentenza pregiudiziale di interpretazione, e la relativa giurisprudenza, si rinvia, per tutti, a A. MAFFEO, *Gli effetti della sentenza pregiudiziale*, in F. FERRARO, C. IANNONE, *op. cit.*, p. 199 ss., spec. p. 203 ss.

[255] Peraltro, la Corte – in un contesto certo diverso, ma che presenta delle analogie con la fattispecie descritta – ha stabilito, *mutatis mutandis*, che il fatto che la Commissione non dia seguito al parere motivato immediatamente o nel breve termine non può far sorgere, nei confronti dello Stato membro interessato, il legittimo affidamento in ordine all'archiviazione del procedimento e, quindi, alla conformità della normativa nazionale con il diritto UE (Corte giust., 21 gennaio 2010, causa C-546/07, *Commissione c. Germania*, EU:C:2010:25, punti 25-27). Il principio, peraltro, potrebbe non essere estensibile a un caso come quello di una violazione sì accertata dalla Corte, ma non sindacata dalla Commissione.

mia dei due strumenti che, seppur complementari, non sono legati da alcuna "connessione funzionale". Il rinvio pregiudiziale, ha chiarito la Corte, è un procedimento del tutto indipendente rispetto alla procedura di infrazione e, pertanto, il suo esperimento non può limitare il potere della Commissione di proporre il ricorso previsto dall'art. 258 TFUE [256]. Del pari, il fatto che la custode dei trattati rinunci a proseguire nei confronti di uno Stato membro un procedimento per inadempimento riguardante una determinata normativa «*non ha alcuna influenza* sull'obbligo, per un giudice di ultimo grado di tale Stato membro, di sottoporre alla Corte, in applicazione dell'art. 177, terzo comma, del trattato, una questione di diritto comunitario relativa alla normativa considerata» [257]. Sempre sull'indipendenza delle due procedure, l'avvocato generale Juliane Kokott ha *tout court* rilevato che «il procedimento pregiudiziale, da un lato, e il procedimento dinanzi ai servizi della Commissione, dall'altro, devono essere considerati separatamente l'uno dall'altro» [258].

Anche in questa sede devono essere avanzate le medesime perplessità già espresse con riferimento agli altri strumenti di controllo decentralizzati. Se infatti, come si è visto, la funzione di vigilanza attribuita alla Commissione è, a ogni buon conto, un dovere istituzionale, tale dovere dovrebbe farsi ancora più intenso a fronte di una sentenza interpretativa della Corte di giustizia che constata la contrarietà di una disposizione nazionale con il diritto dell'Unione. Ciononostante, anche in tale contesto

---

[256] In questi termini v. Corte giust., 1° dicembre 1993, causa C-234/91, *Commissione c. Danimarca*, EU:C:1993:910, punto 21. Nel caso di specie, i giudici rilevavano come, nonostante fosse intervenuta una sentenza pregiudiziale vertente sulla medesima questione giuridica, a seguito della quale le autorità danesi avevano soppresso la misura controversa, la Commissione aveva in ogni caso «ritenuto opportuno insistere sul proprio ricorso». Sul fatto che il rinvio pregiudiziale sia un rimedio processuale, di tutela dei diritti, con oggetto e finalità diversi dalla procedura di infrazione, v. anche, in tempi risalenti, Corte giust., 3 aprile 1986, causa 28/67, *Firma Molkerei-Zentrale Westfalen c. Lippe GmbH*, EU:C:1968:17, p. 206.

[257] V. Corte giust., 22 febbraio 2001, causa C-393/98, *Ministério Público e António Gomes Valente c. Fazenda Pública*, EU:C:2001:109, punto 19, enfasi aggiunta. Nel caso di specie, il tema era oggetto di specifico quesito del giudice del rinvio.

[258] V. conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, 26 settembre 2013, cause riunite C-162/12 e C-163/12, *Airport Shuttle Express scarl e a. c. Comune di Grottaferrata*, EU:C:2013:617, parr. 35 ss.

la custode dei trattati ha manifestato un atteggiamento disorganico e discontinuo, tra l'altro distonico (è d'uopo ribadirlo) rispetto alla rigorosa e pedissequa partecipazione alle cause *ex* art. 267 TFUE attraverso il deposito di osservazioni.

5. *La frammentazione soggettiva negli attori della procedura di infrazione*

Oltre a una frammentazione "oggettiva" degli strumenti di *enforcement*, esiste anche quella che potrebbe essere definita, seppur con un'iperbole, una frammentazione "soggettiva" degli attori deputati al controllo della corretta applicazione del diritto dell'Unione. L'art. 17 TUE, come noto e come più volte ricordato, attribuisce espressamente alla sola Commissione la funzione di vigilare sull'applicazione dei trattati.

Peraltro, come noto, l'art. 259 TFUE riserva un potere di vigilanza anche agli Stati membri [259]. Tale procedura si compone di una fase precontenziosa e di una (eventuale) fase contenziosa. Nella prima, è la Commissione a "coordinare" il contraddittorio tra gli Stati membri coinvolti. Infatti, lo Stato che volesse proporre «contro un altro Stato membro un ricorso fondato su una pretesa violazione degli obblighi che a quest'ultimo incombono in virtù dei trattati, deve rivolgersi alla Commissione», che potrà [260] emettere un parere motivato dopo aver posto gli

[259] In tema v., *amplius*, A. TIZZANO, *Art. 170*, R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CECA*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 1224 ss.; A. DASHWOOD, R. WHITE, *Enforcement actions under Articles 169 and 170 EEC*, in *European Law Review*, 1989, p. 388 ss.; L. FUMAGALLI, *Commento all'art. 227*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001, p. 767 ss.; L. PRETE, B. SMULDERS, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, cit., p. 9 ss.; P. MORI, *Art. 259 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2026 ss.; L. PRETE, B. SMULDERS, *The Age Of Maturity Of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 285 ss., spec. p. 310 ss.; G. AGRATI, *Battersi in piazza o rumoreggiare nell'ombra? Una nuova (agrodolce) occasione di riflessione per l'impiego dell'iniziativa contenziosa prevista dall'art. 259 TFUE*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 218 ss.

[260] Sebbene l'uso dell'indicativo presente «emette» potrebbe far pensare all'obbligatorietà della presentazione del parere motivato, anche in tale circostanza la Commissione non è tenuta ad emetterlo e, quindi, la sua adozione non costituisce una condizione

Stati interessati in condizione di presentare le loro osservazioni scritte e orali.

Lo scopo principale dell'intervento della Commissione [261] è quello di giungere a una soluzione non giudiziale della controversia o, comunque, quello «di dare all'istituzione la possibilità di iniziare una procedura autonoma nell'esercizio del suo potere di sorveglianza di cui all'art. 17, par. 1, TUE» [262]. La guardiana dei trattati può evidentemente sostenere, nel parere motivato, la tesi dell'uno o dell'altro Stato, e non necessariamente quella del Paese che ha mosso l'"accusa". Come noto, il fatto che la Commissione si esprima a favore dello Stato "convenuto" (o non si esprima affatto [263]) non esclude che lo Stato "attore" possa comunque presentare il ricorso alla Corte. Parimenti, il rispetto del principio del contraddittorio e l'adozione del parere motivato da parte della Commissione consentono alla custode dei trattati di agire autonomamente dinanzi alla Corte a norma dell'art. 258 TFUE.

È chiaro che tale strumento, nonostante la delicatezza politica che lo contraddistingue [264], può rappresentare, in potenza, un interessante "sup-

---

di procedibilità dell'azione degli Stati. In argomento v., *amplius*, L. PRETE, B. SMULDERS, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, cit., spec. p. 27.

[261] La dottrina prevalente ritiene che l'intervento della Commissione abbia natura conciliativa: v., ad esempio, A. DASHWOOD, R. WHITE, *Enforcement actions under Articles 169 and 170 EEC*, cit., p. 409; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 66.

[262] Così C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 41.

[263] La mancata adozione del parere motivato si è avuta nei seguenti casi: Corte giust., causa C-388/95, *Belgio c. Spagna*, cit.; causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*, cit.; 18 giugno 2019, causa C-591/17, *Austria c. Germania*, ECLI:EU:C:2019:504; 31 gennaio 2020, causa C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, EU:C:2020:65. Nei seguenti casi la Commissione ha emesso un parere motivato positivo (favorevole, quindi, allo Stato membro attore): Corte giust., 4 ottobre 1979, causa 141/78, *Francia c. Regno Unito*, EU:C:1979:225; causa C-121/21, *Repubblica ceca c. Polonia (Mine de Turów)* (causa ritirata). Parzialmente favorevole nella causa C-822/21, *Lettonia c. Svezia (Systèmes de garantie des dépôts)* (pendente). Nelle seguenti cause, invece, la Commissione ha presentato un parere motivato negativo (contrario, quindi, allo Stato attore): 16 ottobre 2012, causa C-364/10, *Ungheria c. Repubblica Slovacca*, ECLI:EU:C:2012:630.

[264] A riprova dell'evidente sensibilità (politica ma non solo) di tale procedimento – ad oggi si registrano solo cinque sentenze rese ai sensi dell'art. 259 TFUE: Corte giust., 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Belgio c. Spagna*, ECLI:EU:C:1999:167; 12 settem-

plente" dell'art. 258 TFUE, quantomeno qualora la Commissione resti ingiustificatamente inerte dinanzi a un violazioni certe.

In tema di "frammentazione soggettiva" degli strumenti di *enforcement*, è necessario volgere lo sguardo anche a un fenomeno sicuramente poco affrontato in dottrina [265], ma che pare comunque degno di nota, quantomeno per gli interessanti profili giuridici che solleva. Si tratta, più precisamente, del coinvolgimento (non formalizzato) delle agenzie dell'Unione nella summenzionata attività di controllo [266].

---

bre 2006, causa C-145/04, *Spagna c. Gran Bretagna*, ECLI:EU:C:2006:543; causa C-364/10, *Ungheria c. Repubblica Slovacca*, cit.; causa C-591/17, *Austria c. Germania*, cit.; causa C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, cit..

[265] Il tema è stato accennato da C. AMALFITANO, *op. cit.*, pp. 237-238, spec. nota 16; affrontato in modo innovativo da J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2018, spec. p. 246 ss. Alcuni aspetti più specifici sono stati analizzati da P. SCHAMMO, *Actions and inactions in the investigation of breaches of Union law by the European Supervisory Authorities*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1423 ss. In epoca più risalente, J. BRIAN, *Enforcing Member State compliance with EU environmental law: a critical evaluation of the use of financial penalties*, in *Journal of environmental law*, 2011, p. 67 ss., proponeva di affidare alle agenzie la funzione di controllo dell'esecuzione delle sentenze di condanna inerenti a violazioni in materia ambientale. Recentemente, analizzano il ruolo non delle agenzie, ma delle ONG come "guardiane dei trattati" decentralizzate, K. REINERS, E. VERSLUIS, *NGOs as new Guardians of the Treaties? Analysing the effectiveness of NGOs as decentralised enforcers of EU law*, in *Journal of European public policy*, 2023, p. 1518 ss.

[266] Non è rinvenibile né nei trattati, né in atti di diritto derivato, una specifica definizione di "agenzia dell'Unione europea". Anche per tale ragione, la nozione è ancora oggi controversa e difficilmente ricostruibile. Lo stesso fenomeno, poi, è al suo interno piuttosto eterogeneo, distinguendosi agenzie aventi natura differente: le c.d. agenzie "decentrate" sono quelle che comunemente vengono identificate come "agenzie dell'Unione europea", ma a partire dal 2003 esistono anche le c.d. agenzie "esecutive". Nel testo, parlando di "agenzie", ci si riferirà (se non specificato diversamente) unicamente alle c.d. agenzie "decentrante". Sul tema generale delle agenzie v., *amplius* e senza pretesa di esaustività, E. CHITI, *Le agenzie europee: unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Cedam, Padova, 2002; C. POLLITT, C. TALBOT, J. CAULFIELD, A. SMULLEN, *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Springer, Basingstoke, 2004; M. BUSUIOC, M. GROENLEER, J. TRONDAL (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalization and Everyday Decision-Making*, Manchester University Press, Manchester, 2012; C. TOVO, *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016; J. ALBERTI, *op. cit*.

La trascurabile attenzione riservata in letteratura al tema potrebbe dipendere dal fatto che, perlomeno *prima facie*, sembra difficile ammettere che le agenzie siano in qualche modo coinvolte nella procedura di infrazione. In effetti, il coinvolgimento deve essere inteso in senso piuttosto lato, specialmente se si considera l'esperienza passata, dove l'intervento delle agenzie nel procedimento avveniva esclusivamente attraverso la trasmissione di relazioni o la delineazione di *best practice* relative al recepimento del diritto "comunitario" [267]. Peraltro, negli ultimi anni si sono verificati casi di «forte connessione» [268] tra agenzie e Commissione che fanno propendere, per l'appunto, per la constatazione di una "frammentazione soggettiva" *in nuce* degli attori della procedura di infrazione.

La disciplina delle agenzie dell'Unione europea, specialmente con riferimento alle loro funzioni di controllo e vigilanza, risulta piuttosto eterogenea e difficilmente "razionalizzabile" e da un esame generale degli atti istitutivi delle agenzie – che tipicamente assumono la forma del regolamento – emerge un contesto piuttosto frammentato. Nonostante questa eterogeneità di fondo, è comunque possibile individuare due specifiche forme di coinvolgimento delle agenzie nell'attività di controllo dell'attuazione del diritto dell'Unione, una decisamente più incisiva e dell'altra. Ci sono infatti agenzie il cui obiettivo è (meramente?) quello di organizzare il coordinamento delle attività di controllo e di ispezione praticate dagli Stati membri e assistere, sul piano tecnico, i medesimi affinché cooperino per garantire il rispetto delle norme del settore in cui operano. Per adempiere a tali mansioni, le agenzie sono spesso dotate di poteri ispettivi, appunto, nonché del potere di formulare raccomandazioni ed emettere pareri da trasmettere alla Commissione. Il ruolo delle agenzie è, in questi casi, di carattere squisitamente preventivo, e la funzione principalmente esercitata di natura assistenziale. I compiti che svolgono sono essenzialmente di monitoraggio e coordinamento, mancando, invece, poteri "coercitivi" (in senso lato). Rientrano in questa categoria, ad esempio, l'Agenzia europea di controllo della pesca [269], l'Agenzia eu-

[267] In questi termini, v. J. ALBERTI, *op. cit.*, spec. p. 246.

[268] Così C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 237 e 238, spec. nota 16.

[269] V. regolamento (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio, 19 marzo 2019 sull'Agenzia europea di controllo della pesca, in *GUUE*, L 83 del 25 marzo 2019.

ropea per la sicurezza marittima [270] o, ancora, l'Agenzia europea per le sostanze chimiche [271]. Si badi bene che ciò non significa che tali agenzie non siano dotate del potere di adottare atti vincolanti (ad esempio, il rilascio di certificazioni o l'emissione di decisioni nei confronti di persone fisiche e giuridiche). Significa semplicemente che non sono dotate di uno specifico potere di controllo tale da giungere sino all'imposizione di determinate misure nei confronti delle singole autorità nazionali o del potere di istituire delle vere e proprie procedure d'esame sulle rilevanti normative nazionali, com'è invece nel caso di altre agenzie. Su tutte, si pensi, ad esempio, alle tre autorità di vigilanza finanziaria, competenti per la vigilanza micro-prudenziale del settore bancario (l'Autorità bancaria europea) [272]; degli strumenti e dei mercati finanziari (l'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) [273] e delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali) [274]. Tali autorità, ai sensi degli artt. 17 e 18 dei tre regolamenti istitutivi, sono titolari del potere di

[270] V. regolamento (CE) 1406/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, 27 giugno 2002, che istituisce un'Agenzia europea per la sicurezza marittima, in *GUCE*, L 208 del 5 agosto 2002.

[271] V. regolamento (CE) 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'Agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la direttiva 1999/45/CE e che abroga il regolamento (CEE) 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE, in *GUUE*, L 396 del 30 dicembre 2006.

[272] V. regolamento (UE) 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità bancaria europea), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/78/CE della Commissione, in *GUUE*, L 331 del 15 dicembre 2010.

[273] V. regolamento (UE) 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/77/CE della Commissione, *ibidem*.

[274] V. regolamento (UE) 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali), modifica la decisione n. 716/2009/CE e abroga la decisione 2009/79/CE della Commissione, *ibidem*.

avviare, qualora riscontrino che l'autorità competente nazionale abbia violato il diritto dell'Unione, un procedimento che può concludersi con l'adozione di una raccomandazione in cui chiariscono «l'azione necessaria per conformarsi al diritto dell'Unione». Se l'autorità competente non si conforma entro un mese dal ricevimento della raccomandazione, la Commissione, dopo essere stata informata dalle autorità, o di propria iniziativa, può esprimere un parere formale che deve tenere conto della raccomandazione. «Fatti salvi i poteri della Commissione ai sensi dell'art. 258 TFUE», se viene disatteso anche il parere, le agenzie possono rispondere all'inerzia adottando una decisione nei confronti di un singolo istituto finanziario, imponendogli di prendere misure per rispettare gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione. Non dissimile è quanto previsto con riguardo all'Ufficio europeo delle autorità indipendenti in materia di telecomunicazioni (BEREC) [275], che ha il potere di avviare una procedura per la coerente applicazione delle misure correttive in materia di telecomunicazioni. Tale procedura prende avvio quando la Commissione, ritenendo che una misura adottata da uno Stato membro crei un ostacolo al mercato interno o sia incompatibile con il diritto "comunitario", notifica all'autorità nazionale di regolamentazione interessata e al BEREC i motivi per cui ritiene che la misura sia contrastante con il diritto dell'Unione. Quando avviene la notifica, l'adozione della misura viene sospesa per i tre mesi successivi, periodo nel quale la guardiana dei trattati, il BEREC e l'autorità nazionale collaborano strettamente allo scopo di individuare la misura più idonea a garantire una pratica regolamentare coerente. Il BEREC, inoltre, può esprimere un parere sul con-

[275] Cfr. regolamento (UE) 2018/1971 del Parlamento europeo e del Consiglio, 11 dicembre 2018, che istituisce l'Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC) e l'Agenzia di sostegno al BEREC (Ufficio BEREC), modifica il regolamento (UE) 2015/2120 e abroga il regolamento (CE) 1211/2009, in *GUUE*, L 321 del 17 dicembre 2018. La procedura è disciplinata, invece, dall'art. 7-*bis* della direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 25 novembre 2009, recante modifica delle direttive 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, 2002/19/CE relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime e 2002/20/CE relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, in *GUUE*, L 337 del 18 dicembre 2009.

tenuto della notifica della Commissione. Qualora il BEREC, nel suo parere, nutra dei dubbi sulla posizione della Commissione, quest'ultima, «*tenendo nella massima considerazione*» [276] il parere, può: (*i*) formulare una raccomandazione in cui invita l'autorità nazionale di regolamentazione interessata a modificare o ritirare la misura, *giustificando* però il perché della sua raccomandazione, o (*ii*) sciogliere le sue riserve. In questo specifico frangente non è espressamente menzionata la possibilità che venga avviata anche una procedura di infrazione, anche se naturalmente tale eventualità non è da escludere.

Gli esempi riportati, per quanto limitati, sono sufficienti a evidenziare che non tutte le agenzie dell'Unione godono dello stesso grado di incisività nell'attività di vigilanza ad esse riservata. Se da un lato, infatti, vi sono alcuni regolamenti che stabiliscono delle vere e proprie procedure correttive, ve ne sono altri che, all'opposto, si limitano a imporre – certo importanti, ma più circoscritti – doveri di assistenza a favore degli Stati membri e della Commissione. Peraltro, va anche detto che, a prescindere dai più o meno penetranti poteri di controllo, sedendo i rappresentanti della Commissione in tutti i consigli di amministrazione delle agenzie, non è da escludere che essi possano sempre riscontrare delle violazioni del diritto dell'Unione, dandone comunicazione alla propria direzione generale che potrà agire di conseguenza [277].

Tanto detto, si ritiene che il ruolo delle agenzie possa assumere una sempre maggiore consistenza e rilevanza. Invero, lo svolgimento di un'attività chiaramente «propedeutica e connessa» [278] a quella della Commissione e il ruolo di forte supporto nell'individuazione dell'infrazione (e/o di deterrenza nei confronti delle autorità nazionali nel proseguire comportamenti illegittimi) potrebbe contribuire a ridurre – attraverso azioni preventive mirate poste in essere dalle stesse agenzie – i casi in cui sarebbe necessario l'intervento della guardiana dei trattati. In linea con questa tesi potrebbero leggersi le dichiarazioni della Commissione contenute nella comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" e nella più recente comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Eu-

[276] Corsivo aggiunto.

[277] In questo senso v. C. AMALFITANO, *op. cit.*, pp. 237-238, spec. nota 16.

[278] Così J. ALBERTI, *op. cit.*, p. 247.

ropa dei risultati". Nella prima è stata annunciata la volontà di «continuare ad avvalersi del valido sostegno delle agenzie europee» [279] per promuovere la corretta attuazione del diritto dell'Unione. Nella seconda, la custode dei trattati ha affermato che l'effettiva applicazione e l'effettivo rispetto del diritto UE richiedono il contributo di una serie di altri soggetti (diversi dalla Commissione). Tra gli organismi fondamentali che hanno un ruolo importante nell'applicazione del diritto dell'Unione figurano, per la Commissione, «gli organismi settoriali di regolazione, ispezione e applicazione, le autorità di vigilanza nazionali e regionali [...]» [280] e, specificamente nel settore finanziario, le tre autorità di vigilanza europee che contribuiscono «a garantire l'applicazione coerente ed efficace del diritto dell'UE nel settore finanziario» [281]. La volontà della Commissione von der Leyen di utilizzare al meglio i meccanismi di prevenzione delle violazioni, al fine di «[evitare] lunghi procedimenti di infrazione» [282], potrebbe riferirsi, quindi, in senso ampio, anche all'attività delle agenzie dell'Unione europea.

6. *La discrezionalità della Commissione nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti alternativi alla procedura di infrazione nell'ambito di violazioni sistemiche del diritto dell'Unione: il "valore" della procedura di infrazione nell'ambito delle procedure di controllo politico*

Il tema della violazione sistemica [283] dei principi e dei valori su cui l'Unione europea e il suo progetto poggiano è stato oggetto di numero-

---

[279] V. la comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., p. 17.

[280] Comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", 2022, cit., p. 10.

[281] *Ibidem*, p. 10.

[282] V. la comunicazione "Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico", 2020, cit., p. 9.

[283] Il termine "sistemico", secondo L. Prete, dovrebbe essere inteso come l'idoneità della situazione di non conformità di avere ripercussioni di vasta portata e/o strutturali sulla corretta applicazione del diritto dell'UE in un settore specifico, v. L. PRETE, *The Systemic Criterion in the Use of Infringement Proceedings*, cit., p. 1020.

se attenzioni da parte della recente dottrina nonché delle istituzioni europee [284]. La ragione è oramai nota ai più e deriva – sinteticamente – dalle reiterate minacce polacche [285] e ungheresi [286] al principio dell'indi-

[284] La letteratura sul tema è vastissima. Oltre agli Autori e ai documenti citati nelle successive note, per una panoramica completa sulla crisi dei valori di cui all'art. 2 TUE e, in particolare, del principio della *rule of law*, v. A. VON BOGDANDY, M. IOANNIDIS, *Systemic Deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 ss. Più recentemente, invece, v. M. SAFJAN, *The Rule of Law and the Future of Europe*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 425 ss., dove l'Autore illustra le caratteristiche delle violazioni sistemiche dello Stato di diritto come «epitome della crisi odierna» ed evidenzia come superare simili minacce sia una condizione fondamentale per il buon funzionamento dell'Unione europea e forse addirittura per sua stessa sopravvivenza; in tema, v. anche B. NASCIMBENE, *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 114 ss.

[285] Nei confronti della Polonia, la Commissione ha attivato per la prima volta la procedura di cui all'art. 7, par. 1, TUE con proposta motivata del 20 dicembre 2017, COM(2017) 835 def. Fonte di preoccupazione era, in particolare, una sequenza di sei leggi sul Tribunale costituzionale polacco che minavano all'indipendenza della magistratura. Il caso polacco è particolarmente articolato e numerose procedure di infrazione, ma anche rinvii pregiudiziali, si sono nel corso negli anni stratificati. I contributi dottrinali sulla vicenda e sulle reazioni delle istituzioni europee sono vastissimi. V., *ex plurimis*, M. ARANCI, *La reazione dell'Unione europea alla crisi polacca: la Commissione attiva l'art. 7 TUE*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.; W. SADURSKI, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, Oxford, 2019; G. Di FEDERICO, *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca):* et nunc quo vadis*?*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021; P. MANZINI, *Verso un recesso* de facto *della Polonia dall'Unione europea?*, in *Eurojus.it*, 2021, p. 1 ss.; L. PECH, *7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole*, in *Verfassungsblog*, 17 gennaio 2023.

[286] Come noto, anche nei confronti dell'Ungheria è stato attivato il meccanismo *ex* art. 7, par. 1, TUE. In questo caso la proposta è giunta dal Parlamento: v. la risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2018 su una proposta recante l'invito al Consiglio a constatare, a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, l'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione (2017/2131(INL)), in *GUUE*, C 433 del 23 dicembre 2019. I profili oggetto di preoccupazione erano, sinteticamente, l'indipendenza della magistratura e di altre istituzioni, la tutela della vita privata e la protezione dei dati personali, nonché la libertà di espressione. Anche nel caso ungherese, la Commissione ha avviato plurime procedure di infrazione *ex* art. 258 TFUE, a cui si sono accompagnati svariati rinvii pregiudiziali. V., *amplius*, P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 166 ss.; G. CAGGIANO, *La Corte di giustizia difende il princi-*

pendenza della magistratura, perno essenziale della c.d. *rule of law*[287]. Sebbene la questione meriti le più ampie riflessioni, in questa sede si tenterà esclusivamente di volgere uno sguardo alla discrezionalità della Commissione nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti che mirano a garantire il rispetto e la tutela dei valori fondamentali all'interno dei Paesi membri, su cui è indubbio vi sia stata (e tutt'ora in parte vi sia) una significativa crisi[288].

Come noto, nel contesto delle c.d. procedure di controllo politico del rispetto del diritto dell'Unione, la procedura di infrazione *ex* art. 258 TFUE ha assunto una sempre maggiore centralità, affiancandosi a strumenti come quello di cui all'art. 7 TUE. Non v'è dubbio alcuno, infatti, che violazioni gravi dei valori di cui all'art. 2 TUE possano configurarsi anche come violazioni di specifiche norme di diritto primario e/o derivato dell'Unione, come dimostrato nei citati casi ungherese e polacco; come parimenti è pacifico che l'attivazione di uno dei due strumenti non escluda l'altro. Sul punto, era stato Jochen Abr. Frowein che, nei primi anni Ottanta, aveva preso in considerazione «*whether or not article 169 can be used against a member state whose constitutional system is no longer in line with the principles recognized by the Community's fundamental*

pio del primato a fronte della ribellione delle corti costituzionali di Polonia, Ungheria e Romania, in *Studi sull'integrazione Europea*, 2021, p. 473 ss.; X. GROUSSOT, A. ZEMSKOVA, Hungary v European Parliament *(C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?*, in *Eu Law Live Blog*, 7 giugno 2021; A. ÉLTETŐ, T. SZEMLÉR, *Hungary in the European Union. Cooperation, Peacock Dance and Autocracy*, in *Comparative Southeast European Studies*, 2022, p. 272 ss.

[287] Offre una prospettiva sia teorica che storica del principio G. PITRUZZELLA, *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?*, in *Rivista di diritti comparati*, 2018, p. 21 ss.

[288] In letteratura, parlano espressamente di "crisi" F. CASOLARI, *La tutela della rule of law nell'Unione europea ai tempi della crisi*, in *Sidiblog*, 13 settembre 2013; D. KOCHENOV, P. BARD, *Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU*, in *Reconnect-europe.eu*, Working paper 1/18, luglio 2018; A. ROSANÒ, *Crisi dello stato di diritto nell'Unione europea e occasioni perdute. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle carenze del sistema giudiziario*, in *Eurojus.it*, 6 settembre 2018; A. VON BOGDANDY, P. BOGDANOWICZ, I. CANOR, G. RUGGE, M. TABOROWSKI, M. SCHMIDT, *Un possibile "momento costituzionale" per lo Stato di diritto europeo. I confini invalicabili*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 855 ss.

structure», dimostrando che il ricorso alla procedura di infrazione nell'ambito delle carenze sistemiche è, perlomeno a livello teorico, una questione piuttosto risalente [289]. Successivamente, il discorso fu ripreso da Fabrice Picod che, verso la fine degli anni Novanta, proponeva espressamente di impiegare la procedura di infrazione per violazioni dell'art. 2 TUE [290]. In tempi più recenti, a ravvivare il dibattito è stata Kim Lane Scheppele, che ha parimenti proposto di utilizzare, nei casi di "*systemic infringement*" del diritto dell'Unione, la procedura di cui all'art. 258 TFUE in combinato disposto con l'art. 2 TUE [291]. Progressivamente, molti altri Autori hanno abbracciato tale tesi [292], seppur si riscontri co-

[289] V. J. A. FROWEIN, *The European Community and the requirement of a republican form of government*, in *Michigan Law Review*, 1984, p. 1311 ss., spec. 1318, dove si legge: «*Of course, this procedure could not really aim at constitutional change in the Member State, but would instead address one of its consequences. It is probably not very likely that such a procedure would be in the forefront of considerations if an event had really changed the constitutional structure in one of the Member States*».

[290] F. PICOD, *Le droit au juge en droit communautaire*, in J. RIDEAU (sotto la direzione di), *Le droit au juge dans l'Union européenne*, L.G.D.J., Parigi, 1998, p. 141 ss., spec. p. 152.

[291] K.L. SCHEPPELE, *What can the European Commission do when Member States violate basic principles of the European Union? The case for systemic infringement actions*, *online* in *Verfassungsblog*, novembre 2013, presentato originariamente alla conferenza "*Assises de la Justice*", Bruxelles, 21-22 novembre 2013 e successivamente pubblicato in una versione estesa come K.L. SCHEPPELE, *Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European* Union, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 105 ss.

[292] V., *ex multis*, D. KOCHENOV, *On Policing Article 2 TEU Compliance: Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2014, p. 145 ss.; R. MASTROIANNI, *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati* membri, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci Editore, Bari, 2017, p. 605 ss.; P. MORI, *La procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il Dirititto dell'Unione Europea*, 2018, p. 363 ss.; M. SCHMIDT, P. BOGDANOWICZ, *The Infringement Procedure in the Rule of Law crisis: how to make effective use of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1061 ss.; P. POHJANKOSKI, *Rule of Law with leverage: policing structural obligations in EU Law with the infringement procedure, fines, and set-off*, *ivi*, 2021, p. 1341 ss.; A. RICHARD, *Procédure en manquement d'État et protection des droits fondamentaux dans lìUnion européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2021.

munque un orientamento contrario, peraltro minoritario [293] e, in ogni caso, smentito dalla prassi. Nella causa C-769/22, *Commissione c. Ungheria* (ancora pendente), infatti, l'istituzione ha presentato un motivo di ricorso specificamente basato sulla violazione del solo art. 2 TUE. Anche l'Avvocato generale Tanchev, nelle conclusioni al caso C-619/18 *Commissione c. Polonia*, ha espresso a chiare lettere che le due procedure, quella attivabile *ex* art. 7 TUE e quella di cui all'art. 258 TFUE, possono perfettamente coesistere, essendo tra loro autonome e indipendenti [294]. Invero, non solo possiedono una differente natura (la prima ha evidente carattere politico, coinvolgendo le istituzioni prettamente politiche, mentre la seconda, in specie per il ruolo svolto dalla Corte di giustizia, ha una natura più marcatamente giuridica), ma differiscono altresì nell'oggetto. L'art. 7, par. 1, TUE garantisce la tutela nei casi di evidente grave violazione di uno dei valori enunciati dall'art. 2 TUE. L'art. 258 TFUE, invece, si è visto, attribuisce alla Commissione il potere di adire la Corte di giustizia qualora uno Stato membri manchi di adempiere a uno degli obblighi derivanti in forza dei trattati. Ne deriva che l'attivazione dell'una non esclude l'altra, ponendosi le due procedure in un rapporto di complementarietà. Inoltre, la possibilità di ricorrere all'art. 258 TFUE nell'ambito di violazioni sistemiche, o avverso gravi violazioni dei valori su cui si fonda l'Unione europea, è, a ogni buon conto, la realtà dei fatti. D'altro canto, sia la dottrina [295] sia attori istitu-

---

[293] Editorial Comments, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 610 ss.; B. BUGARIČ, *Protecting Democracy Inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism*, in C. CLOSA, D. KOCHENOV, *op. cit.*, p. 82 ss. La tesi avanzata dagli Autori è che l'attivazione dell'art. 7 TUE escluderebbe il contestuale ricorso all'art. 258 TFUE, essendo il primo *lex specialis* rispetto al secondo, quindi derogandolo. Se così non fosse, una medesima condotta sarebbe (ingiustificatamente) oggetto di due diverse procedure sanzionatorie.

[294] Conclusioni dell'avvocato generale Evgeni Tanchev, 11 aprile 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, EU:C.2019:325, parr. 48-51.

[295] S. GREER, A. WILLIAMS, *Human Rights and the Council of Europe and the EU. Towards 'individual', 'constitutional' or 'institutional' justice?*, in *European Law Journal*, 2009, p. 462 ss.; V.M. DAWSON, E. MUIR, *Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protecting Fundamental Rights in the EU: Lessons from Roma*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 751 ss.; G. DI FEDERICO, *Defending the rule of law in the Europe-*

zionali [296] hanno chiaramente messo in evidenza le debolezze della procedura ai sensi dell'art. 7 TUE e, non a caso, non sono mancate proposte di riforma [297]. Infatti, se è innegabile che la crisi dello Stato di diritto sia culminata nell'attivazione dell'art. 7, par. 1, TUE contro la Polonia e l'Ungheria, è vero, allo stesso tempo, che questo meccanismo presenta dei limiti sostanziali (e soprattutto procedurali) che lo rendono inidoneo a rispondere agli obiettivi per cui è stato introdotto [298]. L'inefficacia o

---

an Union: taking stock of the Polish situation, in *Eurojus.it*, 29 gennaio 2016. Più di recente, sull'inefficacia del meccanismo di cui all'art. 7, par. 1, TUE, v. P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, cit., p. 166 ss.

[296] In particolare il Parlamento europeo, che si è pronunciato con molteplici risoluzioni. V., da ultimo, quella del 16 gennaio 2020 sulle audizioni in corso a norma dell'art. 7, par. 1, TUE, concernenti la Polonia e l'Ungheria (2020/2513 RSP), dove l'istituzione esprime l'auspicio di un rafforzamento (e non di una sostituzione) degli strumenti previsti dai trattati per garantire la tutela dei valori di cui all'art. 2 TUE. Enucleano le precedenti M. BONELLI, M. CLAES, B. DE WITTE, K. PODSTAWA, *Usual and Unusual Suspects: New Actors, Rolesand Mechanisms to Protect EU Values: an Introduction*, in *European Papers*, 2022, p. 641 ss., spec. nota 27.

[297] V., ad esempio, F. DE WITTE, *Less Constraint of Popular Democracy, More Empowerment of Citizens*, in *Verfassungsblog*, 22 marzo 2013; J.W. MÜLLER, *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, in *European Law Journal*, 2015, p. 141 ss.; L.S. ROSSI, *Un nuovo soft instrument per garantire il rispetto della rule of law nell'unione europea*, in *Sidiblog*, 11 maggio 2015; M. WEBER, U. DI FABIO, *My plan for defending rule of law in EU*, in *EU Observer*, 18 marzo 2019. V. anche il German-French working group of experts on EU institutional reforms, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, presentato il 18 settembre 2023 e diffuso dalla testata *online* Politico.eu. Il documento è stato commentato da A. PADOA SCHIOPPA, *Il documento franco-tedesco sulle riforme dell'Unione europea*, Policy Paper del Centro Studi sul Federalismo, ottobre 2023.

[298] Li enuclea efficacemente C. CURTI GIALDINO, *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2016, p. 2 ss., spec. p. 7. Tali limiti si basano, in sintesi, sulla natura dell'apprezzamento dell'"evidenza" e della "gravità" del rischio, che è molto più politica che legale (essendo tali valutazioni devolute al Consiglio e al Consiglio europeo), rendendosi il loro significato concreto piuttosto incerto. È evidente, poi, che la disposizione non si limita a richiedere una (anche solo potenziale) deviazione dal rispetto della *rule of law* in uno Stato membro, ma fa riferimento a una soglia ben più alta, richiedendo un «*evidente* rischio di violazione *grave*» o una «violazione *grave* e *persistente*» (corsivi aggiunti). Inoltre, i *quorum* prescritti dalla norma sono evidentemente difficili da raggiun-

perlomeno la debolezza dello strumento è dimostrata dal fatto che, a svariati anni dall'attivazione del meccanismo *de quo* contro la Polonia e l'Ungheria, il Consiglio ancora non ha assunto una formale deliberazione *ex* art. 7, par. 1, TUE.

In tale contesto, occorre menzionare anche il "Nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto", pubblicato dalla Commissione nel 2014 [299], considerabile un complemento dell'art. 7 TUE e non un rimedio ad esso alternativo. La prassi ha peraltro dimostrato che quest'ultimo tentativo della guardiana dei trattati non è risultato all'altezza dell'obiettivo che si era prefissato, e cioè rinvigorire la *rule of law* attraverso l'instaurazione di un (mero) dialogo formale con lo Stato membro interessato [300].

Ciò potrebbe spiegare perché la Commissione abbia scelto di ricorrere alla procedura di infrazione *ex* art. 258 TFUE per "fronteggiare" le mede-

---

gere. Infine, anche supponendo che sussista una violazione grave e persistente e anche supponendo che si giunga effettivamente allo sospensione di taluni diritti derivanti dai trattati (compreso il diritto di voto) nei confronti dello Stato membro interessato, sono comunque da tenere in considerazione i possibili effetti (negativi) sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche, come osservato da C. SANNA, *Art. 7 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 71 ss., spec. p. 77; L.F. BESSELINK, *The Bite, the Bark and the Howl. Art. 7 TEU and the Rule of Law Initiatives The Bite, the Bark and the Howl. Art. 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2017, p. 128 ss., che rileva come, tra l'altro, non si potrebbe in ogni caso giungere alla sospensione della condizione di Stato membro o votare per l'espulsione del Paese, né poterlo costringere al recesso.

[299] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto" (COM/2014/0158 final), Strasburgo, 11 marzo 2014. Per una panoramica sul funzionamento dello strumento, v. R. PALLADINO, *Il "Nuovo Quadro" dell'UE per rafforzare lo stato di diritto: un "contrappeso" ai limiti di applicazione della Carta ex articolo 51?*, in *Sidiblog*, 6 maggio 2014.

[300] Prova ne sia che nel biennio 2016-2018, la Commissione, guidata dal suo primo vicepresidente Frans Timmermans, ha (inutilmente) tentato di avviare una discussione con il governo polacco, presentando ben quattro raccomandazioni sullo Stato di diritto nell'ambito del predetto quadro, a cui tuttavia non è seguito alcun effetto utile. V. le raccomandazioni 2016/1374/UE del 27 luglio 2016, in *GUUE*, L 217 del 12 agosto 2016; 2017/146/UE del 21 dicembre 2016, in *GUUE*, L 22 del 27 gennaio 2017; 2017/1520/UE del 26 luglio 2017, in *GUUE*, L 228 del 2 settembre 2017 e 2018/103/UE del 20 dicembre 2017, in *GUUE*, L 17 del 23 gennaio 2018.

sime condotte già censurate *ex* art. 7 TUE [301]. In quest'ottica, non stupisce che nella già citata comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" la Commissione abbia annunciato, tra le altre cose, che avrebbe esercitato la sua discrezionalità per perseguire in via *prioritaria* le «violazioni che rispecchiano debolezze sistemiche che compromettono il funzionamento del quadro istituzionale dell'UE» [302]. Si pone in continuità con tale strategia d'azione la comunicazione del 2019 "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione – Il contesto attuale e possibili nuove iniziative" [303], in cui la guardiana dei trattati ha chiarito che, per rispondere efficacemente a eventuali e future minacce al principio della *rule of law*, avrebbe continuato a basarsi sul suo «approccio strategico per le procedure di infrazione riguardanti lo Stato di diritto, esigendo ove necessario un procedimento accelerato e l'applicazione di misure provvisorie» [304]. Anche nella recente

[301] È di questo avviso M. ARANCI, *La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in *Eurojus.it*, 2019, p. 49 ss., spec. p. 60 ss.

[302] Comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., spec. p. 14. Si noti che anche la risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulle evoluzioni e gli adeguamenti possibili dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione europea (2014/2248(INI)), punto 43, esprime l'auspicio di consentire esplicitamente, con una prossima revisione dei trattati, il ricorso a procedure di infrazione di carattere sistemico.

[303] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio "Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative", COM(2019) 163 final, Bruxelles, 3 aprile 2019. In quest'ottica, nel 2020 la Commissione von der Leyen si è dotata del "*Rule of Law Mechanism*": un dialogo con gli Stati membri incentrato sulla stesura di una relazione annuale sullo Stato di diritto. La prima relazione annuale (che si affianca a specifiche relazioni relative a ciascun Stato membro) è stata pubblicata a settembre 2020: comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea", COM(2020) 580 final, 3 settembre 2020. Per un primo breve commento v. A. CIPRANDI, *Pubblicata la relazione della Commissione sullo Stato di diritto nell'Unione europea: un primo monitoraggio sulla situazione dei 27 Stati membri*, in *Eurojus.it*, 12 ottobre 2020.

[304] In questi precisi termini il comunicato stampa della Commissione "Stato di diritto: la Commissione europea deferisce la Polonia alla Corte di giustizia per tutelare i giudici dal controllo politico" del 10 ottobre 2019, *online* al sito https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_19_6033.

comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", la scelta è stata di fatto confermata: la Commissione ha, infatti, stabilito che si sarebbe concentrata su questioni sistemiche e strutturali [305].

In questo contesto si inserisce anche la giurisprudenza della Corte di giustizia – in specie quella inaugurata con la sentenza *ASJP* [306] – dove si è affermato che l'art. 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'art. 2 TUE, affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali [307]. Di conseguenza, svolgendo questa funzione decentrata di vigilanza sulla corretta interpretazione e applicazione dei trattati, gli Stati membri devono garantire che gli organi definibili come «giurisdizione» ai sensi del diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva e, pertanto, rispondano ai requisititi di indipendenza, imparzialità e precostituzione per legge [308]. L'enunciazione di tale principio ha costituito "il via libera" per l'apertura delle procedure di infrazione a carico della Polonia che, come anticipato, nel corso degli ultimi anni ha emanato una serie di riforme dell'ordinamento giudiziario che hanno pregiudicato il principio a una tutela giurisdizionale effettiva [309].

---

[305] Comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", 2022, cit., spec. p. 22.

[306] Corte giust., 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117, definita «*ground-breaking*», per la sua portata storica, da M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial serendipity: how Portoguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 622, spec. p. 622. La sentenza è stata successivamente confermata, ad esempio, da Corte giust., 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indipendenza della Corte suprema)*, EU:C:2019:531; 2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – ricorsi*), EU:C:2021:153.

[307] Corte giust., *ASJP*, cit., punto 32.

[308] *Ibidem*, punti 33-38.

[309] V., in particolare, Corte giust., 4 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême)*, EU:C:2019:531, punto 47; 5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indépendance des juridictions de droit commun)*, EU:C:2019:924, punto 98. Analoghi principi erano già stati enunciati nella vicenda *Celmer*, 25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, EU:C:2018:586, punti 50 ss.

In tale contesto, si potrebbe argomentare che, data la sostanziale inefficacia degli strumenti *ad hoc* previsti dai trattati per contrastare la violazione dei valori di cui all'art. 2 TUE, *a contrariis*, la procedura di infrazione abbia garantito (e garantisca) proprio quell'efficacia [310]. Anzi, potrebbe financo affermarsi che sia stata la prassi stessa a dimostrare che il nuovo approccio strategico abbracciato dalla Commissione nella gestione della procedura di infrazione sia stato in grado di tutelare l'*acquis* europeo e, di conseguenza, di proteggere il cuore "costituzionale" dei trattati da violazioni sistemiche.

Pertanto, quello che potrebbe essere considerato l'aspetto più critico del meccanismo di cui all'art. 258 TFUE, e cioè la piena discrezionalità della Commissione in merito a quale rimedio utilizzare per far fronte a un inadempimento statale, nonché in merito all'*an* e al quando avviare il procedimento, si è forse dimostrato la chiave di volta per garantire una risposta efficace a una situazione di grave crisi. Inoltre, qualora la Commissione non ricorra nemmeno all'art. 258 TFUE, la censura della violazione dello Stato di diritto e dei valori di cui all'art. 2 TUE potrebbe derivare dagli Stati membri, attraverso l'impiego dell'art. 259 TFUE [311].

Tuttavia, è stato osservato come la procedura di infrazione, che pure rappresenta il principale strumento per arginare fenomeni antidemocratici, presenta alcune "falle" che, almeno in tale frangente, rischiano di comprometterne l'efficacia [312]. Su tutte, la più allarmante concerne la dis-

---

[310] *Ad abundantiam*, si potrebbe inoltre ammettere che la verosimile eventualità di giungere all'irrogazione di sanzioni ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE renda anche il meccanismo *sanzionatorio* previsto dalla procedura di infrazione maggiormente efficace di quello previsto dall'art. 7 TUE o, se non più efficace, quantomeno più realistico.

[311] Suggeriscono tale ipotesi D. KOCHENOV, *Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool*, in *Hague J Rule Law*, 2015, p. 153 ss.; F. CASOLARI, *Il rispetto della rule of law nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea: un dramma in due atti*, in *DPCE Online*, 2016, p. 135 ss., spec. p. 168; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 261; G. ÍÑIGUEZ, *The enemy within? Article 259 TFEU and the EU's rule of law crisis*, in *German Law Journal*, 2022, p. 1104 ss.

[312] V. L. PECH, D. KOCHENOV, *Respect for the Rule of law in the case law of the European Court of Justice: a casebook overview of key judgements since the Portuguese judges case*, SIEPS, Stockholm, 2021, spec. p. 51; P. POHJANKOSKI, *Rule of Law with leverage: po-*

suasività delle sanzioni pecuniarie *ex* art. 260 TFUE (ma anche dei provvedimenti cautelari *ex* art. 279 TFUE eventualmente adottati nel contesto di un ricorso per inadempimento [313]). Cosa accade, infatti, se lo Stato membro condannato si rifiuta di pagare le somme dovute a titolo di sanzione o di misura cautelare? È questo il caso della Polonia, che, come noto, per lungo tempo si è rifiutata di adempiere al pagamento di 1 milione di euro al giorno dovuto a titolo cautelare [314] per non essersi conformata agli obblighi derivanti da una precedente ordinanza [315]. Quest'ultima, resa ai sensi dell'art. 279 TFUE, aveva imposto di sospendere l'applicazione di varie disposizioni normative relative all'organizzazione degli organi giurisdizionali ordinari, della Corte suprema e degli organi giurisdizionali amministrativi polacchi. Norme che, sinteticamente, non garantivano (*rectius*, garantiscono) l'indipendenza, l'imparzialità e la precostituzione per legge dei giudici. Entrambe le domande di provvedimenti provvisori si inserivano nel contesto di un ricorso per inadempimento *ex* art. 258

---

licing structural obligations in EU Law with the infringement procedure, fines, and set-off, cit., spec. p. 1356.

[313] In argomento v., ad esempio, G. D'AGNONE, *Interim Relief in Commission v Poland: the End Justifies the Means?*, in *Osservatorio europeo DUE*, 2017, p. 1 ss.; G. GENTILE, D. SARTORI, *Interim measures as "weapons of democracy"*, in *the European legal space*, in *European Human Rights Law Review*, 2023, p. 18 ss.

[314] Cfr. ordinanza del vicepresidente della Corte, 27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2021:878. Per una breve analisi della vicenda sia concesso rinviare a C. BURELLI, *La condanna della Polonia al pagamento di un milione di euro al giorno: troppo o troppo poco?*, in *EUBlog*, 17 gennaio 2022. Come noto, la penalità è stata successivamente dimezzata a 500.000 euro al giorno (v. ordinanza del vicepresidente della Corte, 21 aprile 2023, causa C-204/21 R-RAP, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2023:334). Per un commento (critico) alla scelta del vicepresidente della Corte di ridurre l'ammontare della sanzione, v. M. LANOTTE, *Warsaw does not fulfil, and Luxembourg cuts the sanction in half. It doesn't add up!*, in *BlogDUE*, 18 luglio 2023.

[315] Cfr. ordinanza del vicepresidente della Corte, 14 luglio 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2021:593. Parla di «indifferenza» della Polonia nei confronti delle sanzioni pecuniarie, E. SAVOLDELLI, *La "muzzle law" polacca al vaglio della Corte di giustizia: una prima lettura della sentenza resa nella causa C-204/21,* Commissione c. Polonia (vita privata dei giudici), in *Eurojus.it*, 10 luglio 2023; v. anche D. TILLES, *Polish government "not planning" to implement EU Court rulings*, Notes from Poland, 16 luglio 2021.

TFUE [316] diretto a far dichiarare che la Polonia, impedendo il rispetto dei predetti principi, era venuta meno agli obblighi derivanti dall'art. 19, par. 1, comma 2, TUE, dall'art. 47 CdFUE, nonché dall'art. 267 TFUE e dal principio del primato del diritto dell'Unione. Non dissimile è quanto avvenuto nella causa C-121/21 R, dove la vicepresidente della Corte aveva inflitto alla Polonia una penalità da 500.000 euro al giorno [317] per non aver rispettato una precedente ordinanza cautelare [318] che aveva imposto al paese di fermare l'estrazione di lignite dalla miniera di Turów, al confine con la Repubblica Ceca. In tale contesto, la Commissione aveva comunicato al governo polacco che avrebbe proceduto alla sospensione del versamento dei fondi UE fino a compensazione di quanto dovuto a titolo di sanzione (*rectius*, sanzioni) [319] e, infatti, non è mancato chi ha osservato che il successivo parziale adempimento dei provvedimenti provvisori, specialmente nella C-204/21, sia stato posto in essere proprio con il mero fine di sbloccare i fondi del PNRR [320].

Questi casi dimostrano come la misura di sospensione totale o parziale dell'erogazione dei fondi europei (o anche solo la sua minaccia) sia, quantomeno in potenza, uno strumento giuridico vieppiù rilevante nel panorama dei meccanismi di *enforcement* posti a tutela dello Stato di diritto e, pertanto, una sua breve disamina merita uno spazio di riflessione autonomo.

---

[316] Corte giust., causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, cit.

[317] Ordinanza della vicepresidente della Corte, 20 settembre 2021, causa C-121/21 R, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2021:752.

[318] Ordinanza della vicepresidente della Corte, 21 maggio 2021, causa C-121/21 R *Repubblica ceca c. Polonia*, EU:C:2021:420.

[319] Cfr. V. IORIO, *La Polonia non paga la multa Ue: Bruxelles toglie a Varsavia 15 milioni di fondi*, in *Euractive.it*, 8 febbraio 2022.

[320] Cfr. L. PECH, D. KOCHENOV, *Respect for the Rule of law in the case law of the European Court of Justice: a casebook overview of key judgements since the Portuguese judges case*, cit., spec. p. 51; E. SAVOLDELLI, *La "muzzle law" polacca al vaglio della Corte di giustizia: una prima lettura della sentenza resa nella causa C-204/21, Commissione c. Polonia (vita privata dei giudici)*, cit. Sull'approvazione del Piano polacco da parte della Commissione, v., in toni critici, M. LANOTTE, *L'approvazione del PNRR polacco da parte della Commissione: una scelta (non) condivisibile? Le tensioni nelle e tra le istituzioni europee*, in *BlogDUE*, 2 settembre 2022.

6.1. *La discrezionalità della Commissione nell'attivazione del "regolamento condizionalità"*

Nell'ambito degli strumenti alternativi di tutela dei valori dell'Unione europea è d'uopo ricordare il recente "regolamento condizionalità" [321], introdotto, come enuncia il suo art. 1, per proteggere il bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri. Il meccanismo, che faceva parte dell'accordo politico globale sul quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, sullo strumento per la ripresa *Next Generation EU* [322] e sulla decisione sulle risorse proprie [323], pone la *rule of law* come presupposto essenziale per il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria.

Per quanto qui rileva, il regolamento prevede, in estrema sintesi, che la Commissione possa attivare una specifica procedura diretta a contestare la violazione dei principi dello Stato di diritto e delle violazioni "sistemiche" diffuse o dovute a pratiche od omissioni ricorrenti da parte delle autorità pubbliche oppure a misure generali adottate da tali autorità. Questa procedura può concludersi, eventualmente, anche con la sospen-

---

[321] Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione, in *GUUE*, L 433 del 22 dicembre 2020. Ha accolto con favore l'adozione del regolamento C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, p. 214 ss. Qualche criticità è stata rilevata da L. PECH, S. PLATON, K.L. SCHEPPELE, *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 2020; E. GALLINARO, *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 2021, p. 139 ss.; A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 1 ss.

[322] In dottrina, sullo strumento per la ripresa *Next Generation EU*, v. per tutti N. DE SADELEER, *The Next Generation EU Recovery Plan: from the change of budgetary course to institutional engineering*, in *Revue des affaires européennes*, 2020, p. 607 ss.; A. ILIOPOULOU-PENOT, *L'instrument pour la relance Next Generation EU: «where there is a political will, there is a legal way»?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 527 ss.

[323] Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, in *GUUE*, L 424 del 15 dicembre 2020.

sione, la riduzione o la limitazione dell'erogazione di denari a beneficio dello Stato inadempiente [324]. Il fatto che l'avvio dello strumento sia demandato alla valutazione della Commissione rappresenta, perlomeno *prima facie*, un potenziale limite all'efficacia dello stesso. Sia sufficiente menzionare, a dimostrazione di ciò, il fatto che il Parlamento europeo aveva avviato un'azione in carenza contro la Commissione proprio per non aver dato piena e immediata attuazione al regolamento [325]. La Commissione, peraltro, ha infine attivato lo strumento nei confronti della (sola) Ungheria (e non, quindi, nei confronti della Polonia) in data 27 aprile 2022 [326], dopo aver chiarito, con delle linee guida [327], le modalità di applicazione del regolamento e dopo che la Corte si era pronunciata sulla legittimità dello stesso [328].

Con riguardo, quindi, alla discrezionalità (ovvero all'obbligo) della Commissione di attivare la procedura *de qua*, si noti che l'art. 6 del regolamento prevede due fasi: nella prima, la Commissione, qualora ravvisi le condizioni previste dall'art. 4 (ossia una violazione dello Stato di diritto

---

[324] Sul contenuto del regolamento v., *amplius*, per tutti, V. SACHETTI, *Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2021, p. 431 ss., e A. CIRCOLO, *Strumenti alternativi di tutela dei valori: il regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto*, in *Quaderni Aisdue*, 2022, p. 641 ss.

[325] Ricostruisce la vicenda M. LANOTTE, *La mancata applicazione del meccanismo di condizionalità: carenza o incoerenza?*, in *BlogDUE*, 16 novembre 2021, a cui si rinvia.

[326] In argomento, v. C. SANNA, *Tanto tuonò che piovve. Il Consiglio UE applica il regolamento condizionalità nei confronti dell'Ungheria*, in *Eurojus.it*, 31 dicembre 2022; e S. GIANELLO, *Il futuro dell'Ungheria fra Regolamento condizionalità e Recovery Plan: quali indicazioni dalla doppia decisione del Consiglio?*, in *Diritti Comparati*, 1 febbraio 2023.

[327] Comunicazione della Commissione del 2 marzo 2022 "Orientamenti sull'applicazione del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione", C(2022) 1382 final, in *GUUE*, C 123 del 18 marzo 2022.

[328] Il regolamento è stato oggetto di due importanti sentenze rese ai sensi dell'art. 263 TFUE, che ne hanno confermato la validità: Corte giust., 16 febbraio 2022, cause C-156/21 e C-157/21, rispettivamente *Ungheria c. Parlamento* e *Consiglio* e *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, rispettivamente EU:C:2022:97 e EU:C:2022:98. V., per tutti, il commento di J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 25 ss.

che comprometta o rischi di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio o la tutela degli interessi finanziari), invia allo Stato interessato una notifica scritta. Tale notifica espone gli elementi di fatto e i motivi su cui si fonda la contestazione di violazione. Nella seconda fase, se la Commissione ritiene che le misure correttive adottate dallo Stato membro non siano sufficienti a risolvere il problema, può presentare una proposta di decisione di esecuzione al Consiglio relativa alle opportune misure sanzionatorie da adottare.

È stato argomentato che, almeno nella prima parte della procedura (art. 6, par. 1), sussista in capo alla Commissione un obbligo di agire [329]: se, infatti, l'obiettivo è garantire che gli Stati membri beneficiari di fondi europei rispettino i valori di cui all'art. 2 TUE, tale strumento «non può esser utilizzato discrezionalmente» [330], soprattutto in considerazione dello straordinario ed eccezionale finanziamento del debito comune operato dall'Unione europea, che imporrebbe una valutazione di conformità alla *rule of law* continuativa e rigorosa, sia prima dell'erogazione dei fondi che durante la gestione degli stessi. «Diversamente, il rischio è quello di vanificare l'effetto utile del meccanismo di condizionalità» [331]. La tesi, condivisibile sul piano teorico, non convince sul piano pratico. Per quanto l'utilizzo dell'indicativo presente «trasmette [allo Stato membro interessato la predetta notifica scritta]» («shall send» nella versione inglese, che parimenti suggerisce l'esistenza di un obbligo, a differenza del più flessibile "may" [332]) potrebbe indurre a ritenere che la Commissione *debba* attivarsi, la verità è che si ritiene che, anche in questo frangente, la custode dei trattati, entro limiti di ragionevolezza, *possa* attivarsi. Infatti, come giustamente osservato [333], la somiglianza della pro-

[329] Così M. LANOTTE, *La mancata applicazione del meccanismo di condizionalità: carenza o incoerenza?*, cit., p. 4.

[330] *Ibidem*, p. 5.

[331] *Ibidem*, p. 5.

[332] V. VIȚĂ, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 1 ss., spec. p. 8, proprio sulla base della perentoria formulazione della norma, ritiene che la Commissione sia tenuta ad agire.

[333] V. A. CIRCOLO, *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, cit., p. 45.

cedura *de qua* con i poteri e gli effetti previsti dall'art. 258 TFUE, nonché la delicatezza degli interessi in gioco e la natura fortemente politica del meccanismo, spingono a ritenere che un ipotetico ricorso in carenza difficilmente possa essere accolto dalla Corte di giustizia, facendo propendere per l'insussistenza di un obbligo e il riconoscimento, all'opposto, di una piena discrezionalità.

CAPITOLO II

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE NELLA "PRIMA" PROCEDURA DI INFRAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione: il carattere discrezionale dell'azione della Commissione. – 2. L'influenza del contesto politico nelle modalità di controllo da parte della Commissione: differenti strategie per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione. – 2.1. Dagli anni Sessanta agli anni Novanta: accelerazione e razionalizzazione della gestione delle procedure di infrazione. – 2.2. Gli anni Zero: verso una maggiore trasparenza. – 2.3. La Commissione Juncker e la Commissione von der Leyen: i più recenti sviluppi. – 3. Gli (invisibili) "guardiani" della corretta attuazione del diritto dell'Unione e la (sconosciuta) gestione delle tempistiche e delle scadenze interne alla Commissione: il *case handler*, il capo unità, il servizio giuridico, il Segretariato generale, i gabinetti e il collegio dei commissari. – 4. La fase amministrativa precedente l'avvio formale della procedura. – 4.1. Le lettere amministrative "*Ares*": un dialogo non strutturato. – 4.2. Il sistema *EU Pilot*: un dialogo strutturato. – 5. La scelta tra lettera di messa in mora, lettere amministrative "*Ares*" e *EU Pilot*: quale *ratio*? – 5.1. Il problematico inquadramento giuridico della lettera di messa in mora (e del parere motivato) complementare. – 6. L'assenza di trasparenza e la lentezza della procedura. – 6.1. L'atteggiamento della Commissione nelle procedure "trasversali". – 6.2. L'atteggiamento della Commissione nelle procedure "persistenti". – 7. I diritti del denunciante, l'assenza, per i privati, di poteri di partecipazione e intervento nella procedura di infrazione e il (marginale?) ruolo del Mediatore europeo. – 7.1. Il rapporto con il denunciante nell'ambito del sistema *EU Pilot*. – 7.2. I possibili effetti (positivi e negativi) di un maggiore coinvolgimento dei privati autori delle denunce alla luce del carattere oggettivo della procedura. – 8. Il difficile accesso ai documenti del pre-contenzioso "europeo". – 9. La discrezionalità della Commissione nella presentazione (e nel ritiro) del ricorso dinanzi alla Corte di giustizia. – 10. Discrezionalità della Commissione, parità di trattamento tra Stati membri e principio di uguaglianza nell'accertamento dell'infrazione. – 11. Prime riflessioni a margine del carattere discrezionale dell'azione della Commissione nell'ambito della procedura di infrazione: strumento di controllo giuridico o politico?

1. *Introduzione: il carattere discrezionale dell'azione della Commissione*

Come anticipato nel capitolo precedente, la Commissione, nell'impiego dei poteri discrezionali di cui gode ai sensi degli artt. 258 e 260 TFUE, sembra essere immune a (quasi) ogni limitazione. Non solo la giurisprudenza della Corte di giustizia ha plurime volte dichiarato l'impossibilità di esperire il ricorso per annullamento avverso un'iniziativa della Commissione e il ricorso in carenza in mancanza di una sua azione, ma ha altresì chiarito che «sebbene la Commissione debba suffragare i motivi per cui ritiene che vi sia stata una violazione del diritto dell'Unione, non è tenuta ad indicare i motivi che l'hanno indotta a proporre un ricorso per inadempimento» [1]. L'unico atto che, nell'ambito della procedura di infrazione, deve essere accompagnato da debita motivazione è, infatti, il parere motivato, ma non tanto al fine di assicurare un generico dovere di trasparenza o di "buona amministrazione", ma al solo scopo di tutelare il diritto di difesa degli Stati [2].

---

[1] Così Corte giust., 3 marzo 2016, causa C-12/14, *Commissione c. Malta*, EU:C:2016:135, punto 26; nonché conclusioni dell'avvocato generale Juliane Kokott, 5 marzo 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2020:172, par. 82. Allo stesso tempo, evidentemente, non è tenuta a motivare la scelta di non proporre un ricorso per inadempimento (e, prima ancora, l'attivazione della procedura di infrazione). V., ad esempio, Corte giust., 26 giugno 2001, causa C-70/99, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2001:355, punto 17, secondo cui «[...] la Commissione valuta liberamente l'opportunità di proporre *o no* un ricorso per inadempimento *senza dover giustificare la propria scelta*, dato che le considerazioni che determinano tale scelta non possono avere alcuna incidenza sulla ricevibilità del ricorso» (corsivo aggiunto).

[2] V. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 62. Ritiene che dovrebbe esservi un «onere di motivazione adeguato rispetto ai diversi passaggi della procedura», G. TESAURO, *op. cit.*, p. 278. Quanto al parere motivato, esso deve indicare in modo chiaro e definitivo i motivi di fatto e di diritto per i quali la Commissione ritiene sussistente l'infrazione. Tali motivi si estendono anche alla domanda della comminazione di una sanzione pecuniaria, ove richiesta (v., per tutte, Corte giust., 30 maggio 2013, causa C-270/11, *Commissione c. Svezia*, EU:C:2013:339, punto 41). In questo modo viene "cristallizzato" l'oggetto della controversia (v., per tutte, Corte giust., causa C-328/22, *Commissione c. Slovenia*, cit., punto 21) e altresì integrato l'obbligo di motivazione di cui all'art. 296, par. 2, TFUE. Qualora il parere motivato manchi di motivazione, l'eventuale ricorso depositato dalla Commissione deve essere dichiarato irricevibile (v.,

Ne deriva che, sebbene non sia possibile parlare *tout court* di "arbitrarietà", pare comunque corretto definire "assoluta" la discrezionalità di cui dispone la guardiana dei trattati nella gestione della procedura di infrazione, come d'altro canto fatto da autorevole dottrina [3].

Invero, giova ribadirlo ancora una volta, la Commissione ha piena libertà di scelta quanto all'avvio della procedura, alla sua prosecuzione [4] e alle relative tempistiche [5], senza che le sue valutazioni siano in alcun modo sindacabili. E la Corte, in questo senso, si è sempre mostrata "riluttante" a vincolare il potere della Commissione, in particolare alla luce della natura oggettiva della procedura [6]. Non solo: il giudice del Kirchberg ha rifiutato espressamente di voler entrare nel merito delle scelte discrezionali della custode dei trattati, avendo affermato che «non spetta alla Corte giudicare l'opportunità dell'esercizio [del suo] potere» [7]. L'unico vero

---

ad esempio, Corte giust., 14 ottobre 2010, causa C-535/07, *Commissione c. Austria*, EU:C:2010:602, punti 40-42).

[3] V., *ex multis*, C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Accountability and law enforcement: the centralised EU infringement procedure*, in *European Law Review*, 2006, p. 447 ss., spec. p. 449; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 233.

[4] V., ad esempio, Corte giust., 1° dicembre 2016, causa C-152/16, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2016:919, punto 16.

[5] V., ad esempio, Corte giust., 19 settembre 2017, causa C-552/15, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2017:698, punto 36; 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17, e C-719/17, *Commissione c. Polonia e a.*, EU:C:2020:257, punti 75, 93-97; v. anche, in epoca più risalente, causa C-422/92, *Commissione c. Germania*, cit., punti 17-18. In quest'ultimo caso, la Corte, pur sorprendendosi del fatto che la Commissione avesse proposto ricorso oltre sei anni dopo l'entrata in vigore della normativa nazionale controversa, ha ritenuto che la Commissione non fosse tenuta ad agire entro un termine determinato.

[6] E. VÁRNAY, *Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures*, cit., p. 839, scrive: «*The CJEU refused to judge the motives of the Commission (the real aims to be attained via this process), qualifying the process as an 'objective procedure'*».

[7] Cfr. Corte giust., 27 novembre 1990, causa C-200/88, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1990:422, punto 9. Nella sentenza della Corte, causa C-70/99, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 17, i giudici si sono così espressi: «Occorre ricordare che, nonostante gli altri poteri conferitile dal trattato per far osservare il diritto comunitario da parte degli Stati membri, la Commissione valuta liberamente l'opportunità di proporre o no un ricorso per inadempimento senza dover giustificare la propria scelta, dato che le consi-

limite posto dai giudici (peraltro, si vedrà, più teorico che pratico) sembra quindi essere la tutela del diritto di difesa degli Stati membri [8].

La ragione di una così ampia discrezionalità è stata plurime volte identificata nella formulazione letterale dell'art. 258 TFUE che, come ben noto, prescrive che «la Commissione, *quando reputi* che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni», e che «qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa *può* adire la Corte di giustizia dell'Unione europea» [9]. Interessante è la versione inglese della disposizione *de qua*, dove l'utilizzo di «*it* shall *deliver a reasoned opinion*» in passato ha indotto parte della dottrina a rilevare che, a ben vedere, «*a literal interpretation suggests that the Commission is obliged to deliver a reasoned opinion when it considers a Member State to be in default*» [10], come a dire che quando la custode dei trattati

---

derazioni che determinano tale scelta non possono avere alcuna incidenza sulla ricevibilità del ricorso. La Corte è solo tenuta ad accertare se la procedura seguita possa, in sé e per sé, essere usata contro l'asserita infrazione».

[8] V., per il momento, Corte giust., 16 maggio 1991, causa C-96/89, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:1991:213, punto 16.

[9] Corsivi aggiunti. In dottrina, *inter alia*, P. CAHIER, *Les articles 169 Et 171 du Traite instituant la Communauté économique européenne à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour*, cit., p. 11; J.-P. DELORME; *op. cit.*, p. 119; A.C. EVANS, *The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion*, in *European Law Review*, 1979, p. 442 ss., spec. p. 445; A. DASHWOOD, R. WHITE, *Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC*, cit., p. 398; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 60.

[10] V. S. ANDERSEN, *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, cit., p. 132. In epoca più risalente v. anche J. MERTENS DE WILMARS, I.M. VEROUGSTRAETE, *Proceedings against Member States for Failure to Fulfil Their Obligations*, cit., p. 390 secondo cui: «*if the Commission considers that a member State has failed to fulfil any of its obligations under the Treaty* it has to communicate *its own opinion to the State concerned*» (enfasi aggiunta); H.A.H. AUDRETSCH, *op. cit.*, p. 35, pur concordando, impostava il discorso in modo parzialmente difforme, ritenendo che «*it shall deliver*» sì «*assume an obligation*», ma che «*it is curious that the obligation of the Commission is made to depend on its own view*»; in A. DASHWOOD, R. WHITE, *Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC*, cit., p. 398, si legge: «*The first paragraph of Article 169 appears to create an obligation but using the words "it* shall *deliver a reasoned*

«reputi» che vi sia una situazione di difformità con il diritto "comunitario", allora *debba* emettere un parere motivato (dopo aver aperto il contraddittorio con lo Stato membro). Ebbene, si è visto che così non è, ma la suggestione rimane comunque degna di nota.

In ogni caso, è incontrovertibile che la formulazione dell'art. 258 TFUE, in specie la locuzione «quando reputi», conferisca *de facto* alla Commissione il potere di determinare in piena autonomia *quali* siano le situazioni effettivamente qualificabili come infrazioni e quali no. Ne deriva, evidentemente e a contrario, che se la custode dei trattati non considera un determinato comportamento un'infrazione, formalmente quella specifica condotta *non* costituisce un inadempimento (a prescindere dal fatto che sostanzialmente lo sia). Di conseguenza, la formula «reputi» attribuisce all'istituzione un ampissimo margine di manovra per eludere i casi che non intende perseguire. In letteratura, pertanto, non è mancato chi ha avanzato la tesi secondo la quale tale facoltà non sia riconducibile *stricto sensu* al concetto di discrezionalità, ma sia piuttosto inquadrabile come un «*subjective judgment*» [11], assegnando l'art. 258 TFUE alla Commissione una libertà di scelta illimitata e non tanto il potere di valutare tra opzioni definite e predeterminate, il quale implicherebbe l'effettivo uso di discrezionalità.

L'esigenza del riconoscimento di un'ampia discrezionalità a favore della guardiana dei trattati è stata poi variamente giustificata anche sulla base dalla "scarsità di risorse" di cui dispone. In altri termini, stante la vasta area geografica cui si applica il diritto UE, l'enorme quantità di norme da monitorare e le limitate risorse umane e finanziarie che la Commissione possiede, sarebbe inimmaginabile aspettarsi il perseguimento di tutti i casi di infrazione (o presunti tali), o comunque la capacità di perseguirli con eguale vigore [12]. Sul punto, l'avvocato generale Paolo Mengozzi ha

---

opinion", but this conditional on a discretionary judgement made clear but the earlier words "if the Commission considers … "».

[11] V. M. SMITH, *op. cit.*, p. 87.

[12] Avanzano questa tesi P. CAHIER, *Les articles 169 Et 171 du Traite instituant la Communauté économique européenne à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour*, cit., p. 6; A. GIL IBAÑEZ, *The administrative supervision and enforcement of EC Law. Powers, Procedures and Limits*, Bloomsbury Publishing PLC, Londra, 1999, spec. p. 151 ss. e p. 204; R. RAWLINGS, *Engaged Elites. Citizen Actions and Insti-*

invero messo in luce che «la Commissione deve essere messa nelle condizioni di agire seguendo un ordine di priorità che tenga conto della natura e della gravità delle infrazioni nonché dell'entità degli effetti che vi si ricollegano. Alla luce di tali obiettivi, nel valutare il carattere ragionevole della durata di tale periodo, si giustifica l'applicazione di parametri di giudizio flessibili» [13].

Infine, il vasto potere discrezionale della Commissione è stato giustificato anche alla luce della (presunta?) natura politica della procedura *ex* art. 258 TFUE, che prevarrebbe sul carattere giuridico della medesima. Per quanto qui rileva, vari Autori (ma anche avvocati generali) hanno rimarcato che il conflitto intrinseco allo strumento – che pone l'Unione europea letteralmente contro uno Stato membro – richiede che la guardiana dei trattati si muova con estrema cautela, dando precedenza, se possibile, a contatti informali e riservati. Ciò in ragione delle conseguenze mediatiche (e quindi politiche) dell'apertura di una procedura di infrazione sulla reputazione dello Stato [14]. Per tale ragione, è stato messo in evidenza che la discrezionalità della Commissione avrebbe il pregio di permetterle di "calibrare" l'utilizzo dello strumento tenendo in considerazione il contesto politico dell'Unione e l'andamento del suo processo di

---

tutional Attitudes in Commission Enforcement, cit. p. 10; T.C. HARTLEY, *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, spec. p. 312; M. SMITH, *Inter-institutional Dialogue and the Establishment of Enforcement Norms*, cit., p. 551; S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 24.

[13] Conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi, 16 novembre 2006, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:2006:717, par. 86. Si noti che, a partire dalla metà degli anni Novanta, la Commissione ha formalmente annunciato la definizione di priorità nel trattamento dei *dossier*. Come si vedrà *infra*, in questo cap., § 2.1, gli ordini di priorità, per quanto non vincolanti, da allora sono sempre stati invocati come uno strumento di massimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza della procedura di cui all'art. 258 TFUE.

[14] V., in questo senso, R. KOVAR, *La Commission, gardienne des traités*, in *La Commission des Communautés Européen et l'élargissement de l'Europe*, convegno organizzato il 23-24-25 novembre 1972 dall'Institute d'Études européen, Bruxelles, 1974, 9 ss., spec. p. 40; T.C. HARTLEY, *op. cit.*, p. 312; A. BOUVERESSE, *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2010, spec. p. 287; R. BIEBER, F. MAIANI, *Enhancing centralized enforcement of EU law*, cit., p. 1059. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, cit., p. 1025.

integrazione (specialmente nei momenti di crisi) [15]. È stato sottolineato che «*exactly in its supervisory function, there is considerable potential for the Commission to manifest a political role and consequently adopt interpretations and pursue cases in line with its own preferences*» [16]. Altra dottrina ha invece rilevato, ad esempio, che «*[d]uring the recent financial crises with, in particular, Greece, it was common knowledge that many, if not all of the infringement proceedings were put on 'hold' to avoid alienating Greek public opinion still further*» [17].

Va osservato che, sebbene sia stato a più voci riconosciuto il carattere pieno e assoluto della discrezionalità della custode dei trattati, non manca chi – al contrario – le ha negato tale natura, affermando come essa sia *ab origine* circostanziata. A tal proposito è stato messo in luce come di fatto sia lo stesso art. 17, par. 1, TUE a imporre evidenti limiti alla discrezionalità della Commissione. Da un lato, tale articolo restringe il suo dovere di vigilanza alla sola corretta applicazione dei trattati (nell'interesse generale dell'Unione) e, dall'altro lato, pone in ogni caso il medesimo dovere sotto il controllo del giudice di Lussemburgo. Ne seguirebbe, da un lato, il divieto per la custode dei trattati di ignorare discrezionalmente talune violazioni poste in essere dagli Stati membri ma, dall'altro lato, la facoltà di eleggere quale sia la misura più appropriata per fronteggiarle, non essendo quella di cui all'art. 258 TFUE l'unica disponibile [18]. Inoltre, è sta-

[15] V. sempre le conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, cit., pp. 1025-1026, dove si legge: «Talvolta l'esperimento dell'azione può essere tenuto in sospeso da un tentativo di accordo amichevole (anche se le trattative possono essere lunghe), oppure, come nella fattispecie, si può soprassedere a far ricorso ad un mezzo così radicale in quanto le prime reazioni francesi alla presunta invalidità delle norme sull'approvvigionamento hanno avuto conseguenze irrilevanti o quanto meno tali da non giustificare una controversia in sede giurisdizionale».

[16] Così S. ANDERSEN, *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, cit., p. 152.

[17] Cfr. L. GORMLEY, *Infringement Proceedings*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States'Compliance*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 65 ss., spec. p. 68.

[18] V. A.C. EVANS, *The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion*, cit., pp. 448-449 e 451-454. Concorda C. HARTLEY, *op. cit.*, p. 313, secondo cui: «*The duty is to take the most appropriate action to ensure that Community law is obeyed; the discretion concerns the determination of what is most appropriate in the circumstances*».

to giustamente osservato che se la discrezionalità fosse effettivamente assoluta «significherebbe che la Commissione potrebbe, in linea di paradosso, non esercitare mai [il suo dovere], compromettendo, per sua decisione autonoma, la piena efficacia di una funzione assegnatale in via esclusiva dal trattato» [19]. È evidente che, se così fosse, sarebbe più corretto parlare di arbitrarietà piuttosto che di discrezionalità. A ciò si aggiunga che la Corte di giustizia ha d'altro canto affermato che «[l]a Commissione [...] è *tenuta d'ufficio* a vigilare sull'applicazione delle disposizioni del trattato da parte degli Stati membri e a far accertare, al fine della loro abolizione, la sussistenza di eventuali trasgressioni degli obblighi che ne derivano» [20]. Tuttavia, considerando il suo ruolo di custode dei trattati, i giudici hanno incalzato statuendo che «è la sola competente a decidere se è opportuno iniziare un procedimento per la dichiarazione di un inadempimento, e per quale comportamento od omissione imputabile allo Stato membro in questione tale procedimento deve essere intrapreso» [21]. Il giudice del Kirchberg, quindi, se in effetti ha (costantemente) sposato la tesi secondo la quale la Commissione è libera di decidere se e quando sia opportuno avviare una procedura di infrazione, è anche vero che non manca di fare riferimento al dovere istituzionale di garantire che i Paesi membri si uniformino al diritto dell'Unione [22].

Si è visto *supra*, cap. I, § 4, che, a onor del vero, la procedura di infrazione è il solo strumento espressamente previsto dai trattati per adempiere, in modo centralizzato e generalizzato, il dovere di vigilanza di cui all'art. 17 TUE. Si è parimenti visto, peraltro, che ciò non esclude l'esperibilità, da parte della Commissione, di rimedi alternativi.

[19] Così R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione*, cit., p. 12.

[20] Così Corte giust., causa 167/73, *Commissione c. Francia*, cit., punto 15; causa C-431/92, *Commissione c. Germania*, cit., punto 21; causa C-476/98, *Commissione c. Germania*, cit., punto 38; cause riunite C-20/01 e C-28/01, *Commissione c. Germania*, cit., punto 29; causa C-33/04, *Commissione c. Lussemburgo*, cit., punto 65, corsivo aggiunto.

[21] V. Corte giust., causa C-431/92, *Commissione c. Germania*, cit., punto 22.

[22] Anche in letteratura è stato rilevato che «*[…] la jurisprudence de la Cour de justice relative à l'article 169 ne permet d'aucune façon de conclure que la Commission serait investie d'un pouvoir discrétionnaire illimité. Au contraire, la Commission est tenue par cette jurisprudence au respect de certaines conditions juridique […]. Le pouvoir d'appréciation peut être très large, mais il est toujours soumis aux limites fixées par le droit*», v. J. SÖDERMAN,

Da quanto precede si potrebbe pertanto sostenere che la discrezionalità della Commissione nella gestione della procedura di infrazione sia piuttosto ampia, ma non *stricto sensu* assoluta. E tuttavia, se tale affermazione sembra valida da un punto di vista teorico, rimane tutta da verificare da un punto di vista pratico. La formulazione piuttosto vaga del testo normativo e l'assenza (evidentemente legittima) di un controllo sostanziale sull'attività (e l'inattività) della Commissione consentono a quest'ultima di agire con piena (ed essenzialmente assoluta) discrezionalità in tutte le fasi della procedura [23].

Come si vedrà, tale ampiezza di discrezionalità ha sollevato crescenti perplessità, e non solo da parte della dottrina testé citata, ma anche da più attori istituzionali [24]. Gli effetti pratici che ne derivano, infatti, non

---

Le citoyen, l'administration et le droit communautaire, cit., p. 38. Si noti che Jacob Söderman, dal 1995 al 2003, ha rivestito l'incarico di (primo) Mediatore europeo.

[23] Rilevano la divergenza tra la teoria e la prassi H.G. SCHERMERS, D.F. WAELBROECK, *op. cit.*, p. 633.

[24] Si pensi alle molteplici decisioni del Mediatore europeo in cui sono stati riscontrati casi di cattiva amministrazione della Commissione, in specie a causa di ingiustificate archiviazioni di infrazioni derivanti da denunce di privati: v., per tutte, la decisione del 31 gennaio 2001 su denuncia n. 995/98/OV; nonché la decisione del 10 aprile 2014 su denuncia n. OI/2/2011/OV. Cfr. anche la posizione avanzata dal Parlamento europeo nella risoluzione del 10 settembre 2015 sulla 30a e la 31a relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2012-2013) (2014/2253(INI)), spec. punti 3-8 e 19 (in materia di trasparenza); nonché la risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2016 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea: relazione annuale 2014 (2015/2326(INI)), spec. punto 22, dove si legge che il Parlamento europeo: «deplora […] che non sia stato dato alcun seguito alla sua richiesta di norme vincolanti sotto forma di un regolamento che definisca i vari aspetti della procedura d'infrazione e di pre-infrazione – tra cui le notifiche, i termini vincolanti, il diritto a essere sentiti, l'obbligo di motivazione e il diritto di ogni persona di avere accesso al proprio fascicolo – al fine di rafforzare i diritti dei cittadini e garantire la trasparenza». Più di recente, v. anche proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2020, 2021 e 2022 (2023/2080(INI)), spec. punto 2, ove si legge, ancora: «deplora [...] che la Commissione sembri riluttante a intentare azioni contro gli Stati membri [...]; invita la Commissione a chiarire ulteriormente in che modo essa dà priorità alle gravi violazioni del diritto dell'UE, a definire in modo più specifico i suoi criteri di selezione e a fornire chiarimenti giuridici sui concetti chiave relativi alla sua azione di monitoraggio sull'applicazione del diritto dell'UE [...]».

sono di poco conto e si ripercuotono su molteplici aspetti del procedimento in parola, soprattutto nella sua fase precontenziosa. (*i*) Un bassissimo grado di trasparenza e una eccessiva lentezza; (*ii*) l'impossibilità, per i privati, di partecipare e intervenire nella procedura e l'assenza di strumenti per contestare l'archiviazione del fascicolo; (*iii*) il difficile accesso ai documenti del precontenzioso e (*iv*) la verosimile violazione del principio della parità di trattamento tra Stati membri e del principio di uguaglianza nell'accertamento dell'infrazione sono solo alcune delle problematiche che meglio si analizzeranno nel prosieguo.

Sebbene talune critiche siano apparse a tratti esagerate [25], o piuttosto il prodotto di un fraintendimento sulla natura della procedura [26], è d'altro canto innegabile che le modalità di gestione della stessa suscitino, allo stato attuale, numerosi interrogativi. La stessa Commissione, nel tempo, ha introdotto molteplici cambiamenti diretti ad affrontare, per quanto possibile, alcune delle carenze riscontrate. Cionondimeno, non sembra che lo sforzo della guardiana dei trattati abbia sempre avuto successo: alcune problematiche continuano a sussistere ancora oggi. Il rischio (concreto) è che l'importanza, l'efficacia e la credibilità stessa della procedura d'infrazione siano compromesse.

2. *L'influenza del contesto politico nelle modalità di controllo da parte della Commissione: differenti strategie per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione*

Nell'ambito del controllo sull'applicazione di norme sovranazionali di natura convenzionale, autorevole dottrina internazionalista distingue, da un lato, i soggetti dotati di responsabilità politica e, dall'altro lato, i c.d. «esperti», a cui è demandato il predetto controllo e che, a differenza dei

---

[25] J. SÖDERMAN, *Le citoyen, l'administration et le droit communautaire*, cit., p. 38, secondo cui «*Il ne faut pas croire […] que la Commission aurait, au cours de la phase précontentieuse de la procédure de l'article 169, un pouvoir discretionnaire absolu et arbitraire. Pouvoir discrétionnaire n'est pas synonyme de pouvoir dictatorial*».

[26] In questi termini cfr. L. PRETE, *op. cit.*, p. 308, ove si legge che «*some of that criticism appears […] the product of a misunderstanding concerning the nature of the procedure*».

primi, non rispondono in alcun modo da un punto di vista politico [27]. La netta distinzione tra "politica" e "controllo" che ne deriverebbe è peraltro smentita dalla medesima dottrina, che rileva come, *de facto*, se sulla base dei rilievi compiuti dagli esperti gli Stati non adempiono volontariamente, la questione viene generalmente deferita ad organi intergovernativi di natura politica [28].

La dottrina comunitarista, prendendo spunto da tali riflessioni, ha rilevato come il legame tra politica e "controllo" sia, nell'ambito della vigilanza sulla corretta applicazione del diritto "comunitario", forse ancora più profondo e, le due sfere, molto più confondibili [29].

Le ragioni sono molteplici. In primo luogo, è difficile negare che il principio di opportunità che governa la procedura di infrazione, in specie nella sua fase amministrativa, non comporti in qualche misura valutazioni di natura strettamente politica o comunque fortemente connesse al clima politico in vigore, anche in ragione del fatto che, come si è visto, uno degli obiettivi principali dello strumento *de quo* è quello di giungere a una composizione della controversia negoziata piuttosto che contenziosa [30]. In secondo luogo, e come già accennato, l'innegabile scarsità di risorse umane e finanziarie che possiede la Commissione per far fronte a un numero po-

---

[27] V. F.M. VAN ASBECK, *Quelques aspects du contrôle international non-judiciaire de l'application par les gouvernements de conventions internationales*, in AA.VV., *Liber amicorum in honour of J.P.A. François*, Leyden, 1959, p. 27 ss., spec. p. 32, dove è citata, ad esempio, la *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations* dell'International Labour Organization.

[28] *Ibidem*, pp. 33-34.

[29] In questi termini H.A.H. AUDRETSCHT, *op. cit.*, p. 178.

[30] Cosi sempre H.A.H. AUDRETSCHT, *op. cit.*, p. 180, ma anche F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 19 ss., spec. p. 28, dove descrive la c.d. fase amministrativa come un processo politico di persuasione e negoziazione, mentre la fase precontenziosa in senso stretto, quella che muove dall'invio della lettera di messa in mora, come «*systematic, routine and de-politicised*». Pur riconoscendo l'autorevolezza di tale posizione, non si concorda invero con essa. Certamente la fase amministrativa ha, per sua stessa natura, carattere più marcatamente politico, ma è innegabile che anche la fase precontenziosa miri direttamente alla conciliazione amichevole della controversia tramite (spesso) reciproche concessioni e/o tramite il raggiungimento di compromessi la cui natura è più politica che giuridica.

tenzialmente esponenziale di violazioni, la costringe inevitabilmente a compiere delle scelte di priorità, nella logica di quella «vigilanza selettiva» già richiamata [31]. Nella moltitudine di valutazioni che compie la guardiana dei trattati, è inverosimile ritenere che vi siano solo scelte di carattere tecnico o giuridico, rendendosi evidentemente necessarie delle decisioni dal sapore più marcatamente politico [32]. Queste sono piuttosto evidenti nel momento in cui l'istituzione opta per l'instaurazione di un dialogo informale e riservato in luogo di uno formale e ufficiale.

Concorda con questa impostazione anche la dottrina, che aggiunge un punto non privo di rilevanza e per niente scontato, è cioè che è difficile che la Commissione non tenga in considerazione, nel valutare la sua strategia di vigilanza *ex* art. 258 TFUE, anche la volontà politica che essa esercita come istituzione dotata di iniziativa legislativa [33].

Infine, è opportuno segnalare che parrebbe più politica che giuridica anche la volontà della Commissione di mantenere buoni rapporti con i singoli Stati membri, punto questo «*often overlooked by those who favour a sanctions model of enforcement*» [34]. L'elemento politico della procedura di infrazione *ex* art. 258 TFUE parrebbe quindi riferirsi alla (e permettere la) flessibilità del procedimento, consentendo alla Commissione di eseguire un controllo molto più complesso e sfaccettato rispetto a una supervisione di natura meramente tecnica.

A prescindere dalle riflessioni dottrinali poc'anzi menzionate, va comunque osservato che la guardiana dei trattati non ha mai fatto particolare mistero dell'uso a tratti politico (o a finalità politica) dello strumento

---

[31] V. *supra*, cap. I, § 4.5, spec. p. 70.

[32] È di questo avviso M. SMITH, *Inter-institutional dialogue and the establishment of enforcement norms*, cit., p. 559, secondo cui il ruolo della Commissione è politico «*[…] because the Commission is unable to pursue each and every infringement since it lacks the administrative resources. [...] Enforcement of Member State obligations therefore becomes a political choice for Commission, as it must decide which policy areas are more important than others, prioritizing its enforcement activities according to its own (executive) agenda. [...]*». Coglie, poi, un altro punto nodale: «*[…] it is the Commissioners themselves, rather than the administrative officials, who take all decisions in relation to the enforcement of Member State obligations, rendering the strategy and method of enforcement even more political in nature*».

[33] Cfr. L. PRETE, *op. cit.*, p. 267.

[34] Così C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Accountability and law enforcement*, cit., p. 458.

de quo, chiarendo sin dalla sua quinta relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 1987 che «l'art. 169 del trattato CEE costituisce […] uno strumento di realizzazione di una politica e non soltanto uno strumento giuridico essenziale» [35].

È possibile, quindi, presumere che la natura (anche) politica della procedura *de qua* la renda fatalmente sensibile alle variazioni del *milieu* (a sua volta politico) in cui si inserisce, determinando un cambiamento, se non nel testo della norma – che, si è visto, non è sostanzialmente mai variato – perlomeno nella percezione e nell'utilizzo dello strumento da parte della Commissione e degli Stati membri.

Se ciò che si assume è vero, allora non è scorretto, a questo punto, parlare di vere e proprie "*policy*" o di "strategie" che la Commissione attua per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione. Ancora una volta, è la guardiana dei trattati a confermarlo nella seconda relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 1985, dove ammette che le rilevazioni ivi contenute costituiscono «un aspetto della *politica che la Commissione applica* in materia di *controllo dell'applicazione del diritto comunitario*» [36].

Tanto chiarito, nei successivi paragrafi si tenterà di indagare più nel dettaglio se e come il contesto politico di volta in volta esistente, ovvero la percezione politica dello strumento, abbia effettivamente influenzato le modalità di controllo da parte della Commissione.

2.1. *Dagli anni Sessanta agli anni Novanta: accelerazione e razionalizzazione della gestione delle procedure di infrazione*

Nell'ambito del presente paragrafo e di quello successivo, si tenterà di delineare le differenti strategie abbracciate (e più o meno dichiarate) dalla Commissione nell'utilizzo della procedura di infrazione *ex* art. 258 TFUE. Per quanto possibile, si cercherà di comprendere se una specifica *policy*

[35] V. la quinta relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1987, COM(88)425 def., in *GUCE*, C 310 del 5 dicembre 1988, spec. p. 6, punto 6.

[36] V. la terza relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1985, COM(86)204 def., in *GUCE*, C 210 del 1 settembre 1986, spec. p. 4, punto 5, corsivo aggiunto.

sia o meno riconducibile al determinato periodo storico e politico in cui è stata adottata. Per condurre tale analisi, è d'uopo premettere che si ricorrerà allo studio della dottrina, delle sentenze della Corte, nonché delle relazioni annuali sull'applicazione del diritto dell'UE [37] e dei dati reperibili nel *database* della Commissione in materia di procedura di infrazione [38]. Questi ultimi due strumenti partono rispettivamente dal 1983 e dal 2002. Non sarà quindi possibile utilizzarli per gli anni precedenti.

Nei primi due decenni di integrazione europea, la procedura di infrazione costituiva a tutti gli effetti l'*extrema ratio* nella gestione dei rapporti con gli Stati membri. È stato più volte rilevato come la Commissione preferisse essere estremamente cauta nei confronti delle situazioni di difformità in essere nei vari Paesi membri, tentando di comporle, se possibile, con mezzi diplomatici *tout court* e, quindi, in altri termini, essenzialmente amichevoli e indubbiamente riservati [39]. In dottrina è stato evidenziato che questa modalità di gestione della procedura di infrazione rifletteva sostanzialmente l'origine (e quindi la natura) internazionalistica delle Comunità. Non solo, la partecipazione di soli sei Stati membri al progetto di integrazione permetteva – anche in termini strettamente pratici – un utilizzo più prudente dello strumento [40].

In tale contesto, non solo la custode dei trattati non ha mai fatto ricorso all'"audace" art. 88, comma 3, trattato CECA, ma in generale il

---

[37] Le relazioni sono disponibili *online* al *link*: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-lawit.

[38] La banca dati è disponibile *online* al sito https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringementdecisions/?langcode=en.

[39] In argomento v. P. CAHIER, *Les articles 169 Et 171 du Traite instituant la Communauté économique européenne à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour*, cit., p. 9; R. KOVAR, *La Commission, gardienne des traités*, cit., p. 21; A. DASHWOOD, R. WHITE, *Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC*, cit., p. 399; in termini più recenti v. anche R. O. KEOHANE, A. MORAVCSIK, A. SLAUGHTER, *Legalized dispute resolution: Intersate and Trasnational*, in *International Organization*, 2003, p. 457 ss., spec. p. 473, ove si legge: «*[...] the Commission was initially – and to some extent, remains – reluctant to sue Member states, due to its fear of retaliation and need to establish its own policy legitimacy*».

[40] V. M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, in *European Law Review*, 2008, p. 777 ss., spec. p. 779.

contenzioso, anche a seguito dell'entrata in vigore dei trattati di Roma, sebbene «*sometimes inevitable*» [41], è rimasto per lungo tempo un rimedio di fatto accessorio e ancillare rispetto alla fase negoziata della procedura. Prendendo poi in considerazione il periodo compreso tra il 1° gennaio 1958 e il 31 dicembre 1968 (*ie* i primi undici anni dall'entrata in vigore dei trattati di Roma), su centinaia di cause decise dalla Corte di giustizia, solo sette sentenze derivavano da un ricorso *ex* art. 169 TCEE [42]. Come giustamente rilevato in dottrina, la procedura di infrazione era perlopiù utilizzata per questioni di natura secondaria o comunque meramente tecnica, mentre il perseguimento delle più alte finalità politiche del processo di integrazione europea, nonché l'evoluzione del sistema giuridico, avvenivano (o comunque erano avvenuti) principalmente tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale [43].

Non è da escludere che la Commissione – specialmente al principio del progetto "europeo" – ponderasse ogni azione diretta nei confronti degli Stati membri, preferendo la strada diplomatica piuttosto che aprire un "conflitto" con l'avvio di una formale procedura di infrazione. Una simile tesi è *a fortiori* avvalorata se si considera, com'è stato registrato in dottrina [44], che il 30 giugno 1965 si era aperta la c.d. "crisi della sedia vuota", conclusasi solo il 29 gennaio 1966 con la firma del compromesso di Lussemburgo e definita tra le più «profonde» nella storia dell'integrazione europea [45]. Ancora una volta, quindi, vale la pena rammentare

---

[41] Si esprimono così C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Accountability and law enforcement*, cit., p. 462.

[42] Si tratta di Corte giust., 19 dicembre 1961, causa 7/61, *Commissione c. Italia*, EU:C:1961:31; 27 febbraio 1962, causa 10/61, *Commissione c. Italia*, EU:C:1962:2; 14 dicembre 1962, cause riunite 2 e 3/62, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, EU:C:1962:45; 13 novembre 1964, cause riunite 90 e 91/63, *Commissione c. Lussemburgo e Belgio*, EU:C:1964:80; 1 dicembre 1965, causa 45/64, *Commissione c. Italia*, EU:C:1965:116; 10 dicembre 1968, causa C-7/68, *Commissione c. Italia*, EU:C:1968:51.

[43] V. L. PRETE, *op. cit.*, p. 268.

[44] Ad esempio, e senza pretesa di esaustività, da A.C. EVANS, *The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion*, cit., pp. 449-450; A. DASHWOOD, R. WHITE, *Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC*, cit., p. 399.

[45] Così R. CORSETTI, *Sguardi incrociati sulla crisi detta "della sedia vuota" (1965-1966)*, in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 2012, p. 461 ss., spec. p. 461. Sulla vicenda v., *amplius*, anche C. MALANDRINO, *Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota"*,

quanto affermato dall'avvocato generale Karl Roemer nelle già citate conclusioni al caso *Commissione c. Francia*, in specie nella parte in cui dichiarava che, a fronte della «grave crisi» in cui si era venuta a trovare la Comunità «nel 1965 e negli anni successivi», era quanto mai opportuna la massima «ponderazione» [46] da parte della Commissione prima di avviare qualsiasi intervento nei confronti di uno Stato membro inadempiente, che avrebbe avuto soltanto l'effetto di aggravarla.

Nel periodo immediatamente successivo alla risoluzione della crisi in parola – corrispondente tra l'altro al primo allargamento della Comunità [47] – non solo erano aumentate le occasioni di infrazione a seguito della fisiologica moltiplicazione e diversificazione delle regole intervenuta nel 1957, ma probabilmente si era contestualmente ridotta la titubanza della Commissione nel farle accertare. Tra il 1969 e il 1979, sono state rese quarantuno sentenze *ex* art. 169 TCEE [48], con un aumento del 485% rispetto al periodo precedente. In effetti, come rilevato in letteratura, la Commissione insediatasi nel 1977 e guidata da Roy Jenkis aveva evidentemente preso la decisione di «*prosecute infringements much more vigorously than in the past*» [49], *policy* poi proseguita dalle Commissioni presiedute da Gaston Thorne (1981-1985) e Jacques Delors (1985-1989) [50]. Tale tesi è confermata da altra dottrina, secondo cui, a ben vedere, il nuovo approccio sarebbe stato inaugurato proprio nel 1977, anno in cui

---

in A. LANDUYT, D. PASQUINUCCI (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Cacucci Editore, Bari, 2004, p. 157 ss.

[46] V. conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, cit., pp. 1025-1026.

[47] Nel 1973 erano entrati a far parte delle allora Comunità europee la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito. V. i trattati di adesione in *GUCE*, L 73 del 27 marzo 1972. Sul primo allargamento e, in particolare, sull'allargamento della Comunità come fattore di sviluppo politico europeo, v. A. GRISOLI, (a cura di), *L'integrazione economica europea all'inizio degli anni Settanta*, Collana dell'Università degli Studi di Pavia, Pavia, 1973.

[48] La ricerca è stata effettuata utilizzando la banca dati del sito curia.europa.eu. I criteri di ricerca utilizzati sono stati: (*i*) documenti pubblicati nella Raccolta: sentenze; (*ii*) periodo o data: dal 01/01/1969 al 31/12/1979; (*iii*) procedimento ed esito: ricorso per inadempimento.

[49] Così A. DASHWOOD, R. WHITE, *Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC*, cit., p. 400.

[50] *Ibidem*, p. 401.

la custode dei trattati ha iniziato ad attivare con un certo automatismo la procedura di cui all'art. 169 TCEE, abbandonando radicalmente l'atteggiamento cauto e prudente dei primi anni [51] e determinando, secondo qualcuno, la «banalizzazione» dello strumento [52].

Anche in tale frangente, la ragione di una simile strategia è stata identificata in una volontà *lato sensu* politica. È stato giustamente scritto che l'aumento del «*bloc normatif*» "comunitario" e del conseguente numero di infrazioni rendeva indispensabile adottare una *policy* rigorosa e intransigente al fine di garantire una certa «*credibilité*» [53] dell'azione della Commissione.

Nel periodo compreso tra il 1980 e il 1990, in effetti, la Corte di giustizia ha reso 293 sentenze nell'ambito del ricorso per inadempimento [54], confermando la tendenza registrata nel decennio precedente. Si noti inoltre che, come si è già avuto modo di accennare, il 1983 è stato il primo anno in cui la custode dei trattati ha iniziato a pubblicare le relazioni annuali sull'applicazione del diritto dell'Unione, tra l'altro fornendo talune informazioni anche rispetto agli anni immediatamente precedenti. I dati che emergono confermano l'approccio sopra descritto, riscontrandosi un costante e graduale aumento del numero di procedure avviate dalla Commissione.

Una leggera contrazione si ebbe nel 1983, probabilmente dovuta al fatto che la guardiana dei trattati, in quell'anno, aveva archiviato un considerevole numero di vecchie procedure per poi sostituirle con nuove messe in mora contenenti un'esposizione più ampia ed esaustiva degli addebiti [55]. Le nuove lettere di diffida furono notificate nel 1984.

---

[51] Per considerazioni di simile tenore v. J.-V. LOUIS, *Le rôle de la Commission dans la procédure en manquement selon la jurisprudence récente de la Cour de justice*, cit., p. 389.

[52] V. T. MATERNE, *op. cit.*, ultima edizione, p. 20.

[53] Così sempre J.-V. LOUIS, *Le rôle de la Commission dans la procédure en manquement selon la jurisprudence récente de la Cour de justice*, cit., p. 389. Si consideri, inoltre, che *medio tempore* erano entrate a far parte delle allora Comunità la Grecia nel 1981, nonché la Spagna e il Portogallo nel 1986. V. i trattati di adesione rispettivamente in *GUCE*, L 291 del 19 novembre 1979; e *GUCE*, L 302 del 15 novembre 1985.

[54] I criteri di ricerca sono i medesimi di quelli indicati *supra*, in questo cap., nota 48.

[55] Il dato è riportato nella terza relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1985, cit., p. 3.

Allo stesso tempo, a fronte del forte incremento del numero di procedure avviate a partire dal 1978, il volume di ricorsi presentati in Corte si è assestato su numeri modesti. Le ragioni possono rinvenirsi, *in primis*, nel fatto che nel 1985 si era concluso un controllo "a tappeto" sulla trasposizione delle direttive, che la Commissione aveva iniziato nel 1983. Nel 1985, infatti, più della metà delle sentenze riguardavano la mancata comunicazione delle misure nazionali di esecuzione delle direttive oppure la loro non conformità [56]. Ecco, quindi, che il calo del 1986 sembrerebbe riflettere la tendenza a regolarizzare l'infrazione dopo l'emissione del parere motivato. In secondo luogo e soprattutto, però, la mole trascurabile di ricorsi per inadempimento dinanzi alla Corte parrebbe conforme a quella che, a ben vedere, era ed è la volontà della Commissione, che mira, attraverso la procedura di infrazione, a «regolarizzare le infrazioni più che a perseguirle ad ogni costo» [57].

Gli anni Novanta del secolo scorso si sono posti in continuità con il decennio precedente, ivi registrandosi un incremento sostanzioso del volume di procedure di infrazione aperte. Naturalmente, in questo contesto, non vanno trascurati il rilevante ampliamento delle competenze della Comunità avvenuto dapprima con il trattato di Maastricht e successivamente con il trattato di Amsterdam, unitamente all'allargamento dei Paesi membri intervenuto nel 1995 [58]. Ciò che, peraltro, ha caratterizzato il periodo è l'innovativa «[…] evoluzione delle mentalità [della Commissione] in fatto di trasparenza» [59] (peraltro, a conti fatti, un poco timida), nonché una certa tensione affinché la procedura garantisse maggiori livelli di efficienza.

---

[56] *Ibidem*, p. 3.

[57] Così la settima relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1989, COM(90) 288 def., Bruxelles, 22 maggio 1990, in *GUCE*, C 232 del 17 settembre 1990, spec. p. 11.

[58] V. il trattato relativo alle condizioni di adesione del Regno di Norvegia, della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, in *GUCE*, C 241 del 29 agosto 1994.

[59] Così la quattordicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1996, COM/97/0299 def., Bruxelles, 29 maggio 1997, in *GUCE*, C 332 del 3 novembre 1997, spec. p. 10.

Merita inoltre di essere segnalato che è in quegli anni che la guardiana dei trattati ha modificato radicalmente la percezione della lettera di messa in mora, proponendo di ridare a quest'ultima il «suo vero senso» e cioè non «condannare di già lo Stato membro […], bensì di offrire allo stesso la possibilità di spiegarsi» [60]. Tale "cambio di rotta" nell'interpretazione della messa in mora non è privo di rilevanti conseguenze pratiche. Com'è intuibile, se la diffida viene intesa come un mezzo che prelude inevitabilmente a una "condanna", è giocoforza che la Commissione manifesti un approccio prudente e cauto nei confronti dei Paesi membri inadempienti. Viceversa, se la lettera viene intesa esclusivamente come la «possibilità di presentare osservazioni» nell'ambito di un rapporto meramente dialettico, allora non è difficile ipotizzarne un utilizzo radicalmente diverso, più severo. Sul piano statistico, la metà degli anni Novanta ha in effetti hanno mostrato un «aumento spettacolare» [61] del numero di decisioni di messa in mora. Il sensibile incremento del volume di procedure di infrazione aperte potrebbe essere il frutto del mutamento della percezione della lettera di diffida, ma anche l'effetto della riforma procedurale attuata dalla Commissione nel 1996. Quest'ultima, auspicata dal Parlamento [62], aveva lo scopo di migliorare il metodo di lavoro interno, allo scopo

[60] *Ibidem*, spec. p. 10.

[61] In questi precisi termini v. la quindicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1997, COM/98/0317 def., Bruxelles, 27 maggio 1998, in *GUCE*, C 250 del 10 agosto 1998. Solo nel 1998 si è registrato un calo, dovuto esclusivamente alla riduzione di procedure per mancato recepimento di direttive. V., in questo senso, sempre il citato *report* relativo al 1998, spec. p. 5.

[62] V. la risoluzione del Parlamento europeo sulla tredicesima relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1995, COM(96) 600, C4-0363/96, in *GUCE*, C 55 del 24 febbraio 1997, spec. punto B, dove si legge: «[...] considerando che le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario hanno due finalità principali, vale a dire l'accertamento dello stato di attuazione delle direttive da parte degli Stati membri e un resoconto in merito all'impiego fatto da parte della Commissione del suo potere discrezionale di avviare una procedura per infrazione; sottolinea a questo proposito che il ricorso della Commissione a tale potere discrezionale non risponde a esigenze fondamentali di trasparenza, in particolare nella fase precontenziosa di cui all'articolo 169 del trattato CE», oltre al punto 10, dove il Parlamento: «ribadisce le proprie richieste in ordine a una maggiore trasparenza della procedura di infrazione per quanto riguarda segnatamente le

di rendere la gestione dei procedimenti *de quibus* più celere, semplice e trasparente. L'accelerazione dell'istruzione si sarebbe ottenuta con (*i*) la definizione delle priorità nel trattamento delle denunce; (*ii*) il rispetto più rigoroso dei termini di avvio della procedura o di archiviazione; e (*iii*) una maggiore rapidità nella preparazione dei pareri motivati. In tale contesto la Commissione aveva tuttavia specificato che la gestione prioritaria di talune denunce non avrebbe in alcun modo pregiudicato i *dossier* considerati secondari [63].

Interessante e degna di nota era, inoltre, la volontà della Commissione di rispettare alcuni scrupolosi termini interni. Aveva infatti stabilito che qualsiasi *dossier* di presunta infrazione avrebbe dovuto formare oggetto, entro un anno a decorrere dalla registrazione del medesimo, di una decisione di avvio del procedimento ovvero di una decisione di archiviazione [64]. Va da sé che nei casi di intenso dialogo "preliminare" con lo Stato membro interessato, e in particolare nell'ipotesi di "promesse" di un imminente provvedimento correttivo, il rispetto dell'anno avrebbe potuto essere di più difficile attuazione. Ciononostante, la Commissione aveva dichiarato che, pur potendo concedere deroghe al termine annuale, non per questo la sua azione avrebbe mancato di rigore: «la credibilità dell'azione va di pari passo con la rapidità con cui è presa la decisione» [65].

La semplificazione delle norme di procedura interne, invece, concerneva la c.d. "archiviazione semplificata", decisa previo accordo del Servizio giuridico e ammessa soltanto nel caso di *dossier* carenti di oggetto o manifestamente infondati o privi di prove a sostegno dei fatti denuncianti.

Infine, in virtù di un timido intervento in fatto di trasparenza, la

---

ragioni per cui la Commissione agisce in taluni casi e si astiene in altri e chiede che le relazioni annuali vi facciano esplicito riferimento».

[63] V. la quattordicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1996, cit., p. 9. La Commissione avrebbe considerato prioritari: (*i*) la mancata attuazione di direttive ovvero la mancanza di conformità delle norme interne al diritto comunitario; (*ii*) i casi orizzontali di inadeguata applicazione, soprattutto se individuati a partire da una serie di denunce puntuali presentate da privati; (*iii*) le infrazioni gravemente pregiudizievoli degli interessi che la normativa violata intendeva proteggere; (*iv*) i casi di infrazione legati al cofinanziamento comunitario.

[64] *Ibidem*, p. 9.

[65] *Ibidem*, p. 9.

guardiana dei trattati aveva deciso di rendere più chiara la propria azione, nonché di rivedere alcune regole di pubblicità, di fatto avviando la prassi di pubblicare maggiori comunicati stampa, specialmente sulle decisioni di archiviazione, preferendo mantenere il massimo riserbo sulle lettere di messa in mora [66]. Sul piano procedurale, inoltre, il 1997 è il primo anno in cui la Commissione ha fatto uso del potere riconosciutole dall'art. 171, par. 2, TCE, come modificato dal trattato di Maastricht [67]. Questo dato sembra coerente con l'istituzione, nel 1993, del mercato interno e, quindi, con una possibile "ansia" della Commissione di consolidare la sua costruzione attraverso un controllo più rigido della corretta applicazione del diritto "comunitario".

Le scelte adottate dalla Commissione dimostrano piuttosto chiaramente come l'attività di vigilanza fosse al centro dell'azione dell'istituzione, che aveva sì dettato una linea di priorità, ma non in termini di "sottrazione" del lavoro, bensì piuttosto in termini di accelerazione e razionalizzazione dello stesso [68].

---

[66] *Ibidem*, p. 11.

[67] Il 28 gennaio 1997, la Commissione aveva deciso di adire la Corte rispetto a cinque procedure di infrazione a carico della Germania relative all'applicazione di talune direttive, chiedendo che venisse comminata (anche) la penalità di mora. Tuttavia, i *dossier* sono stati archiviati prima che si giungesse a sentenza, essendosi lo Stato membro *medio tempore* adeguato (v. la quindicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1997, cit., p. 9). È del 2000, invece, la prima condanna da parte del giudice di Lussemburgo al pagamento di una penalità di mora nel quadro di un secondo ricorso *ex* art. 228 TCE. Si tratta di Corte giust., 4 luglio 2000, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2000:356, con nota di L. FUMAGALLI, *Procedimento di infrazione, inesecuzione di sentenza e coercizione: prima applicazione dell'art. 228, par. 2 del Trattato CE*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 787 ss., spec. p. 787, secondo cui la decisione della Corte presenta un significativo «rilievo politico».

[68] D'altro canto, il presidente Jacques Santer (1995-1999), nell'ambito del suo discorso di insediamento dinanzi al Parlamento europeo, aveva espressamente dichiarato che «[i]l *rigore* è la condizione che ci consente di conservare la fiducia dei cittadini europei nelle nostre istituzioni. La Commissione deve condurre una *chiara politica di controllo* del diritto comunitario, se necessario facendo ricorso all'articolo 171» (corsivi aggiunti), cfr. il discorso del presidente Santer dinanzi al Parlamento europeo: "Programma di lavoro", Strasburgo, 15 febbraio 1995, speech/95/9, spec. punto 4. In dottrina era stato invero notato un cambio netto di *policy*: da un approccio di matrice marcata-

2.2. *Gli anni Zero: verso una maggiore trasparenza*

Il percorso di rinnovamento in senso democratico e di ricerca di una maggiore trasparenza nella gestione della procedura di infrazione proseguì anche nel periodo immediatamente successivo [69]. Il primo e principale contributo della guardiana dei trattati al dibattito su come rendere più trasparente e, in generale, più legittimo l'operato delle istituzioni fu il c.d. "Libro bianco sulla governance europea" del 25 luglio 2001 [70] (di seguito

---

mente diplomatica a un atteggiamento notevolmente più aggressivo: v. M. MENDRINOU, *Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration*, cit., p. 3.

[69] Sul punto, è verosimile che abbiano in qualche misura inciso degli avvenimenti politici: nel trattato di Nizza e, più in particolare, nella dichiarazione n. 23 sul Futuro dell'Unione ad esso allegata, la Conferenza intergovernativa riconosceva «[…] la necessità di migliorare e garantire costantemente la legittimità democratica e la trasparenza dell'Unione e delle sue istituzioni, per avvicinarle ai cittadini degli Stati membri». In tale contesto, la dichiarazione di Laeken del 15 dicembre 2001 ebbe il pregio di riformulare le questioni sollevate a Nizza, proponendo (tra gli altri) un quesito fondamentale: «Come si può rafforzare l'autorità e l'efficienza della Commissione europea?» (spec. p. 3). D'altro canto, la dichiarazione si inseriva in un contesto socio-politico di forte disinteresse o comunque di «disillusione» da parte dei cittadini nei confronti del progetto europeo (così M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, cit., p. 781. Rileva un generale «sentimento di estraneità e disaffezione» nei confronti, in particolare, dell'azione della Commissione G. TIBERI, *Il Libro Bianco sulla governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 163 ss., spec. p. 164). Era poi necessario un ripensamento generale del funzionamento delle istituzioni (anche) in ragione dell'allargamento dell'Unione a nuovi paesi dell'Europa centrale e orientale (in questo senso, F. POCAR, *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2010, spec. p. 57). In argomento, *amplius*, J. RAUX, *De Nice à Laeken: pour une approche structurante de la constitionnalisation de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennenes*, 2001-2002, p. 61 ss.

[70] Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea – Un libro bianco", COM(2001)428 def., in *GUCE*, C 287 del 12 ottobre 2001. Il libro bianco è stato ampiamente analizzato (e criticato) in letteratura. Senza pretesa di esaustività v. N. WALKER, *The White Paper in constitutional context*, Jean Monnet working paper series No. 6/01, in C. JOERGES, Y. MENY, J.H.H. WEILER (eds.), *Mountain or Molehil: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, 2001, p. 33 ss.; D. WINCOTT, *Looking forward or harking back? The Commission and the reform of governance in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 897 ss.; X. YATAGANAS, *La Gouvernance européenne: entre réformes administrative et institu-*

anche "Libro bianco") che, tra l'altro, prendeva atto della «[…] sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che queste adottano» nutrita dai cittadini europei [71]. La comunicazione si inseriva in un più vasto progetto di rinnovamento (interno ed esterno) annunciato dalla Commissione presieduta da Romano Prodi (2000-2005) che, non molto prima del suo insediamento, aveva in effetti dichiarato che «[…] le istituzioni europee – tutte le istituzioni – debbono rinnovarsi e riformarsi, tanto verso l'esterno nelle loro politiche quanto al loro interno nelle forme e nei metodi di organizzazione» [72].

Con riguardo alla procedura di infrazione, la Commissione riconosceva che il controllo ravvicinato dell'applicazione del diritto "comunitario" fosse un «compito essenziale, se si vuole che l'Unione divenga una realtà per le imprese e per i cittadini» e annunciava, quindi, che avrebbe perseguito «*rigorosamente* le infrazioni», attribuendo la giusta importanza ai reclami dei singoli individui [73]. Peraltro, ammetteva anche che per ottimizzare l'efficacia delle sue procedure nei casi di infrazione, avrebbe dovuto «ridefinire il suo modo di operare e stabilire i criteri per scegliere i casi prioritari». Ancora una volta, quindi, la "prioritizzazione" veniva invocata come strumento di massimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza della procedura di cui all'allora art. 226 TCE, riservando «altre forme d'intervento» ai *dossier* ritenuti meno importanti [74].

Nell'ottica di una maggiore trasparenza, la custode dei trattati ha quindi

---

tionnelle. Articulation cohérente ou bricolage fortuit?, in C. JOERGES, K.H. LADEUR, J. ZILLER (eds.), *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, EUI Working Paper Law no. 2002/08, p. 2 ss.

[71] V. il Libro bianco, p. 1.

[72] V. la dichiarazione di Romano Prodi, Presidente designato della Commissione europea, al Parlamento europeo, 13 aprile 1999 – Strasburgo, reperibile *online* al *link*: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-4-1999-04-13-ITM-003IT.html.

[73] *Ibidem*, p. 21, enfasi aggiunta.

[74] *Ibidem*, spec. p. 21. La Commissione avrebbe attribuito la massima importanza: (*i*) all'efficacia e alla qualità del recepimento delle direttive; (*ii*) alle situazioni nelle quali era in questione la compatibilità del diritto nazionale con i principi fondamentali del diritto comunitario; (*iii*) ai casi che ledevano gravemente l'interesse comunitario; (*iv*) ai casi nei quali un particolare elemento della legislazione europea suscitava ricorrenti problemi di attuazione in uno Stato membro; (*v*) ai casi nei quali era in questione una risorsa finanziaria comunitaria.

ulteriormente chiarito il suo approccio in una comunicazione del 2002, la prima di una lunga serie nell'ambito della gestione della procedura di infrazione [75], che costituiva la naturale prosecuzione del Libro bianco sulla *governance* europea. La strategia descritta dalla custode nei trattati in tale comunicazione ruotava attorno a due principali direttrici: prevenzione e "prioritizzazione".

Per quanto concerne il profilo della prevenzione, la Commissione dichiarava espressamente l'esigenza di rafforzare la cooperazione con gli Stati membri «in una fase che *preceda* notevolmente l'eventuale avvio di un procedimento di infrazione tramite strumenti [ad esso] alternativi» (ad esempio tramite la pubblicazione di comunicazioni interpretative su specifici aspetti del diritto comunitario, ovvero mediante il ricorso ai comitati e ai *networks* di esperti) [76]. Lo scopo era evidentemente quello di

---

[75] Comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario, Bruxelles, 20 dicembre 2002, COM(2002) 725 def. Prima di allora, la custode dei trattati aveva adottato comunicazioni che miravano ad affinare la qualità redazionale degli atti legislativi che, pertanto, avevano solo indirettamente lo scopo di migliorare il controllo della loro attuazione (si pensi, ad esempio, alla comunicazione della Commissione sul piano d'azione "Semplificare e migliorare la regolamentazione", Bruxelles, 6 giugno 2002, COM(2002)278 def.) Non solo, aveva già pubblicato la comunicazione al Parlamento europeo e al Mediatore europeo relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario, Bruxelles, 20 marzo 2002, COM (2002)141 def., nonché tutta una serie di atti relativi alle modalità di calcolo delle sanzioni ai sensi dell'allora art. 171 TCE (*ie* la comunicazione del 21 agosto 1996 sull'applicazione dell'art. 171 del Trattato CE, in *GUCE*, C 242 del 21 agosto 1996; la comunicazione del 28 febbraio 1997 sul metodo di calcolo della penalità prevista dall'art. 171 del Trattato CE, in *GUCE*, C 63 del 28 febbraio 1997). La comunicazione di fine dicembre 2002 invece – come giustamente rilevato da M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, cit., p. 783 – rappresentava la prima specificamente dettata sulle modalità di controllo della corretta applicazione delle norme di derivazione "comunitaria" da parte degli Stati membri e, quindi, sulla gestione della procedura di infrazione. L'evidente eterogeneità delle comunicazioni della Commissione è stata oggetto di uno scritto di M. ANTONIOLI, *Le comunicazioni della Commissione fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 41 ss.

[76] Comunicazione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 2002, cit., pp. 5-6.

«giocare d'anticipo per evitare un incremento meccanico dei compiti dovuto al futuro allargamento [ad est]», e all'estensione *dell'acquis* "comunitario" [77]. Anche con riguardo al recepimento delle direttive, la guardiana dei trattati annunciava una politica di assistenza nei confronti dei Paesi membri, allo scopo di prevenire l'incorretto recepimento delle stesse. Le riunioni-pacchetto e l'assistenza tecnica erano alcuni degli strumenti ipotizzati dalla Commissione a tal fine, il cui uso era peraltro reso difficile per la frequente impossibilità di identificare un interlocutore unico tra le autorità nazionali (all'epoca – perlomeno in Italia – invero non ancora esistente) [78]. Rispetto al profilo della "prioritizzazione", la comunicazione precisava quanto già tratteggiato nel Libro bianco, definendo nel dettaglio la tipologia delle infrazioni (presunte o accertate) definibili come "gravi" e, quindi, preminenti rispetto alle altre.

Va evidenziato che l'atto, per sua stessa ammissione, si limitava a prospettare delle azioni che, di fatto, si fondavano sulla prassi già acquisita nel corso degli anni, regolamentando e valorizzando «una serie di metodi elaborati sul campo» [79]. La comunicazione, quindi, se da un lato indubbiamente consentiva alla Commissione di adempiere al suo dovere di trasparenza – in coerenza con i dettami politici testé menzionati – dall'altro lato lo faceva in modo forse eccessivamente didascalico e poco "visionario", sebbene ciò non abbia impedito di definirla un «*turning point*» nella *policy* della guardiana dei trattati [80].

Il numero di procedure di infrazione aperte annualmente si assestava, nel periodo compreso tra il 2001 e il 2006, attorno a una media di oltre 1400 *dossier* (che comprendevano sia casi di violazione del diritto dell'Unione, sia casi di recepimento tardivo e di mancata comunicazione delle misure di trasposizione di direttive). Come noto, il 2004 ha visto l'allargamento dell'Unione a dieci nuovi Stati membri [81], dato che ha ine-

---

[77] *Ibidem*, p. 4.

[78] *Ibidem*, p. 8

[79] *Ibidem*, p. 4.

[80] Così sempre M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, cit., p. 783.

[81] Trattato di Atene, in *GUUE*, L 236 del 23 settembre 2003. Sulla sua incidenza sul processo di integrazione europea e sullo sviluppo dell'ordinamento giuridico "comunita-

vitabilmente influito sul volume di procedure avviate, sebbene in misura sorprendentemente più trascurabile di quanto si potrebbe *prima facie* ipotizzare. Invero, se dal 1998 a prima dell'allargamento la media dei *dossier* pendenti e gestiti in un anno era di circa 2320, successivamente all'adesione dei nuovi Stati la media era di circa 2585 casi [82]. Si potrebbe pertanto dedurre che gli allargamenti precedenti – avvenuti in epoche in cui la gestione della procedura di infrazione era meno "razionalizzata" e votata alla prevenzione – abbiano avuto un impatto più rilevante di quello del 2004, nonostante il numero maggiore di Stati aderenti.

Il 5 settembre 2007, la Commissione Barroso I (2004-2010) adottava la comunicazione "Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario" [83], espressamente fondata sul precedente atto del 2002, nonché sugli orientamenti delineati nell'"Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea" del 14 novembre 2006 [84]. Si proponeva, inoltre, di rispondere alle principali questioni politiche avanzate dal Parlamento europeo in un parere della commissione per le petizioni del

---

rio" v. M. BONINI, *La costruzione della "nuova" Europa: l'impatto dell'allargamento a Est sulla cornice giuridica dell'Unione e della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 271 ss.; sugli aspetti di carattere prettamente procedurale v. A. LANG, *Le procedure per l'allargamento dell'Unione europea: secondo semestre 2003*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 145 ss.

[82] V. i *report* dal 1998 al 2006.

[83] Comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario", Bruxelles, 5 settembre 2007, COM(2007)502 def.

[84] Si tratta della comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea", Bruxelles, 14 novembre 2006, COM(2006)689. In tale comunicazione, la Commissione annunciava (*rectius*, ribadiva) una più intensa politica di prevenzione, specialmente nell'ambito del recepimento delle direttive, i cui obiettivi troppo spesso «non [sono] realizzat[i]» dai Paesi membri. La rilevanza del controllo (e della prevenzione) nell'ambito del corretto recepimento delle direttive iniziava a rivestire sempre più importanza in considerazione del fatto che «Una grande parte della legislazione europea riveste [tale] forma» (spec. p. 10). «Lavorare insieme agli Stati membri» era quindi la chiave della *policy* ivi inaugurata, e solo qualora tale partenariato non avesse avuto successo la Commissione avrebbe provveduto ad apportare *ex post* le correzioni necessarie, peraltro non necessariamente attraverso lo strumento della procedura di infrazione, ma anche mediante lo sviluppo di meccanismi ad essa complementari (spec. p. 10).

28 febbraio 2006[85]. L'obiettivo dichiarato era (ancora una volta) quello di «intensificare la *cooperazione* per prevenire e risolvere più *efficacemente* i problemi e per far fronte più *rapidamente* alle violazioni constatate, aumentando nel contempo la *trasparenza* e lo scambio di informazioni». La modalità per raggiungerlo sarebbe stata la «verifica» della conformità delle legislazioni nazionali alle disposizioni "comunitarie", da attuare mediante «contatti, scambi di corrispondenza e riunioni con gli Stati membri».

In dottrina non è mancato chi ha biasimato la scelta linguistica del predicato «verificare» in luogo del più incisivo "controllare", come anche la modestia di metodi di *compliance* come le riunioni o lo scambio di corrispondenza[86]. In effetti, sebbene la ricerca di maggiore efficacia, rapidità e trasparenza restasse tra gli obiettivi della Commissione (e diversamente non avrebbe potuto essere), è anche vero che la strada per raggiungerla sembrava passare, secondo la Commissione Barroso, per un atteggiamento più "morbido" e cooperativo, piuttosto che per l'approccio severo e a tratti aggressivo della Commissione Santer, o per il rigore della Commissione Prodi. D'altro canto, se nella comunicazione del 2002 si leggeva che la responsabilità del controllo dell'applicazione del diritto "comunitario" era «esclusiva» della Commissione in quanto di «custode dei trattati»[87], la co-

[85] Cfr. il parere della commissione per le petizioni destinato alla commissione giuridica sul controllo dell'applicazione della legislazione comunitaria, 28 febbraio 2006, (2005/2150(INI)). Per quanto qui rileva, il Parlamento chiedeva alla Commissione di «[...] adottare le proprie decisioni in materia di infrazioni nel modo più trasparente possibile e di tenere pienamente informati i denuncianti e i firmatari delle petizioni quanto all'effettivo fondamento di tali decisioni» (punto 9). Non solo, in tale sede il Parlamento manifestava preoccupazione rispetto all'assenza di pubblicità della corrispondenza intercorrente tra la custode dei trattati e gli Stati membri che, secondo l'istituzione, avrebbe garantito un maggiore controllo sulle indagini della Commissione (punto 10). Come si vedrà, questo aspetto non è stato toccato nella comunicazione del 2007, ed è difficile che verrà mai preso realmente in considerazione dalla Commissione. Ciò, va precisato, a tutela specialmente degli Stati membri che, come scritto nel testo, potrebbero subire dei pregiudizi di natura *in primis* mediatica.

[86] Così M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, cit., p. 793, secondo cui: «*It seems that we have moved from the terminology and practice of enforcement, to monitoring and now verification, with the characterization of the enforcement mechanism becoming weaker and weaker*».

[87] Comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 2002, cit., p. 3.

municazione del 2007 mutava radicalmente prospettiva, dichiarando che «[…] sono gli Stati membri sono i primi responsabili dell'applicazione corretta e puntuale dei trattati e della legislazione comunitaria» [88].

Anche in tale frangente, comunque, la guardiana dei trattati insisteva su tre macro piani d'azione: (*i*) la prevenzione; (*ii*) l'informazione e la soluzione dei problemi incontrati dai cittadini e (*iii*) la definizione delle priorità nella gestione di denunce e infrazioni.

La prevenzione sarebbe passata, da un lato, per il perfezionamento degli strumenti legislativi (e, quindi, per l'impegno a redigere normative chiare e semplici) e, dall'altro lato, per il miglioramento nel recepimento delle direttive. Con riguardo a quest'ultimo caso, la Commissione per la prima volta annunciava che avrebbe istituito *network* di funzionari responsabili del recepimento delle nuove direttive e dello scambio *online* di domande e risposte, l'obbligo di redigere tavole di concordanza, ma anche lo svolgimento di successivi *conformity checking*, riunioni di comitati, studi. In altri termini, inaugurava la (fortunata) stagione dei *compliance-promoting tools*. L'informazione, invece, già poggiava solide basi sulla rete SOLVIT, un servizio gratuito fornito a favore di cittadini e imprese che incontrino problemi di natura transnazionale dovuti all'erronea applicazione della normativa dell'Unione da parte delle amministrazioni nazionali [89]. Anche nei rapporti con gli Stati membri, la Commissione ambiva ad un'ottimizzazione e razionalizzazione nello scambio della corrispondenza, auspicando la creazione di punti di contatto centrali nei vari Stati membri, incaricati di trattare le

[88] Comunicazione "Un'Europa dei risultati: applicazione del diritto comunitario", 2007, cit., p. 3.

[89] Il servizio è operativo dal 2002 e nasce con la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno (SOLVIT)", Bruxelles, 27 novembre 2001, COM/2001/0702 def., seguita dalla raccomandazione della Commissione del 7 dicembre 2001 relativa ai principi per l'utilizzo di "SOLVIT", la rete per la soluzione dei problemi del mercato interno, in *GUCE*, L 331 del 15 dicembre 2001. Per approfondimenti sullo strumento v., senza pretesa di esaustività, M. LOTTINI, *La rete SOLVIT: uno strumento di risoluzione delle controversie transfrontaliere*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 1089 ss.; P. DE PASQUALE, *Le iniziative dell'Unione europea in materia di soluzione alternativa delle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 65 ss.

richieste di informazioni in entrata e le risposte in uscita [90].

Per quanto infine concerne la definizione delle priorità nella gestione delle denunce e delle infrazioni, la comunicazione del 2007 stabiliva che la priorità avrebbe dovuto essere accordata alle violazioni che generavano maggiori rischi, che avevano conseguenze più estese per i cittadini e le imprese, e la cui persistenza fosse stata confermata dalla Corte di giustizia. In altri termini, non faceva altro che ribadire l'elenco (più completo) già delineato nella comunicazione del 2002. Nonostante tale dichiarazione di principio e di metodo, la custode dei trattati specificava che, in ogni caso, «[n]essuna denuncia e nessuna infrazione [sarebbe stata] tralasciata» [91]. La differenziazione del grado di priorità, in tale sede, significava esclusivamente trattare con maggiore urgenza taluni *dossier* rispetto ad altri, a prescindere dal momento di registrazione. Una simile precisazione, si vedrà, non è priva di rilevanza, considerando l'approccio radicalmente opposto adottato negli anni successivi.

Infine, merita di essere segnalato quello che veramente potrebbe essere definito il *turning point* nella *policy* (e nel metodo di lavoro) della Commissione di quegli anni. In coerenza con quanto sopra dichiarato, infatti, la guardiana dei trattati riferiva che l'anno successivo avrebbe lanciato un progetto Pilota relativo allo scambio strutturato di informazioni e alla risoluzione di controversie concepito per la fase antecedente all'apertura formale del meccanismo *ex* art. 258 TFUE [92].

---

[90] «Questo interlocutore», si legge, avrebbe dovuto «spronare l'autorità nazionale competente a rispondere in modo costruttivo, fornendo informazioni, risolvendo il problema o, quanto meno, spiegando la sua posizione» (spec. p. 8). È esattamente la descrizione del Servizio Procedure di Infrazione (già Struttura di missione per le procedure di infrazione) del Dipartimento per gli Affari europei presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituita con dPCM del 28 luglio 2006. Il tema dell'indirizzamento verso un unico soggetto di tutte le informazioni e comunicazioni è di primaria importanza nell'efficace ed efficiente gestione delle procedure di infrazione, perché garantisce un dialogo ordinato e agevole con la Commissione, oltre a consentire un coordinamento organico e razionale delle Amministrazioni nazionali. Evidentemente, l'effetto non è solo quello di risolvere i casi *ex* artt. 258-260 TFUE (o addirittura di prevenirli), ma anche quello di incidere positivamente sulla riduzione complessiva del contenzioso europeo.

[91] *Ibidem*, p. 9.

[92] V. *supra*, cap. I, § 4, dove lo si è inserito tra i «*pre-inringement tool*». Sul sistema *EU Pilot* v., *infra*, in questo cap., § 4.2.

Evidentemente, l'accelerazione e il perfezionamento del dialogo tra l'autorità nazionale e l'istituzione "comunitaria" andava di pari passo con il concetto di prioritizzazione: se taluni *dossier* erano ritenuti prioritari e, pertanto, venivano perseguiti tramite procedimenti di infrazione, allora per gli altri, che pure non dovevano essere «tralasciati», poteva essere utile uno strumento snello e rapido come il progetto Pilota.

La tendenza registrata a partire dal 2007 – sia che si trattasse del volume di lettere di messa in mora notificato annualmente agli Stati membri, sia che si trattasse dello stato delle infrazioni al 31 dicembre di ciascun anno – era chiaramente decrescente. Lo stesso discorso vale per la quantità di cause (*ex* artt. 258 e 260 TFUE) rinviate alla Corte di giustizia o, comunque, per il numero di sentenze rese in dodici mesi.

Le ragioni sono state ipotizzate dalla stessa Commissione. Un primo motivo è stato identificato nel «successo» [93] dei nuovi meccanismi di prevenzione e risoluzione adottati a partire dal 2006-2007. In particolare, ciò che pare sia stato determinante in questa drastica riduzione è il progetto *EU Pilot* che, a detta della custode dei trattati, nel 2011 «ha consentito di risolvere in maniera tempestiva circa due terzi delle potenziali infrazioni» [94], ma considerazioni analoghe si rinvengono anche nelle successive relazioni annuali [95]. Infine, il calo complessivo del numero di procedure di infrazione è stato anche posto in correlazione al sensibile aumento delle pronunce pregiudiziali a norma dell'art. 267 TFUE registrato a partire dal 2014 [96].

---

[93] Cfr. la 29ª relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2011, Bruxelles, 30 novembre 2012, COM(2012)714 def., spec. p. 14.

[94] *Ibidem*, spec. p. 14. Era espressamente riconosciuta la capacità del *Pilot* di «risolvere un problema più rapidamente che mediante il procedimento di infrazione», v. la relazione di valutazione del progetto *EU Pilot*, cit., p. 4.

[95] V. la 30ª relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2012, cit., p. 12; la 31ª relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2013, Bruxelles, 1 ottobre 2014, COM(2014) 612 def., spec. p. 11; nonché 33ª relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2015, cit., p. 20.

[96] In questo senso v. la 32ª relazione della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione, 2014, Bruxelles, 9 luglio 2015, COM(2015)329 def., spec. p. 17; nonché relazione annuale 2014 della Corte di giustizia dell'Unione europea, Lussembur-

2.3. *La Commissione Juncker e la Commissione von der Leyen: i più recenti sviluppi*

Il 13 dicembre 2016, la Commissione ha adottato la già citata comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", con la quale ha annunciato una nuova e diversa *policy* nella gestione della procedura di infrazione. L'atto mirava a concretizzare nel settore dell'*enforcement* l'idea di «un'Unione europea più grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta sugli aspetti meno rilevanti» [97].

L'istituzione, quindi, chiariva che si sarebbe focalizzata sui casi in cui gli Stati membri (*i*) non comunicavano le misure di recepimento o adottavano misure di recepimento non corrette; (*ii*) non rispettavano una sentenza della Corte, oppure (*iii*) causavano danni gravi agli interessi finanziari dell'Unione o (*iv*) violavano competenze esclusive. Non solo: la Commissione avrebbe perseguito in modo «rigoroso» [98] (*a*) i casi che rispecchiavano carenze sistemiche nel sistema giuridico di un Paese membro; (*b*) i casi in cui le norme nazionali impedivano ai tribunali nazionali di riconoscere il primato del diritto dell'Unione; (*c*) i casi in cui la normativa nazionale non prevedeva efficaci procedure di ricorso per una violazione del diritto dell'UE o impediva altrimenti ai sistemi giudiziari nazionali di garantire l'applicazione efficace del diritto dell'Unione. Ancora, la Commissione avrebbe prestato «un'attenzione particolare ai casi di ripetuta inosservanza, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo di applicare correttamente la legislazione dell'UE».

---

go, 2015, spec. p. 94 ss. In dottrina v. E. VARNAY, *La renaissance des procédures en manquement*, in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2019, p. 155 ss., spec. p. 156.

[97] Cfr. gli orientamenti politici per la prossima Commissione europea – Discorso di apertura della plenaria del Parlamento europeo, Strasburgo 15 luglio 2014, spec. p. 3.; nonché la comunicazione della Commissione, "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., p. 11. In dottrina, per una panoramica sulle strategie adottate dalla Commissione Juncker nell'ambito del controllo della corretta applicazione del diritto dell'Unione, v. K. BANKS, G. VON RINTELEN, *Infringement procedures and the Juncker Commission*, in *European Law Review*, 2020, p. 619 ss.

[98] V. la comunicazione della Commissione, "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., p. 14.

Come rilevato da autorevole dottrina [99], la comunicazione *de qua* ricalcava in qualche modo i precedenti atti di *soft-law* della Commissione (d'altronde, si è visto, la "prioritizzazione" è un *leitmotiv* dell'istituzione sin dagli anni Novanta), eppure per la prima volta non venivano indicati esclusivamente gli inadempimenti da ritenersi prioritari, appunto, ma anche quelli che *non* sarebbero stati perseguiti in modo sistematico, in una logica di "sottrazione" e non più solo di "razionalizzazione" del lavoro. Secondo la custode dei trattati, l'applicazione del nuovo approccio (ritenuto più «strategico ed efficace») avrebbe comportato il concentrarsi sui problemi la cui attuazione delle norme avrebbe «*davvero* [fatto] la differenza, nonché sulle *priorità politiche*» [100].

Non solo: la Commissione, probabilmente per ossequiare l'art. 19, par. 1, TUE, annunciava che avrebbe fatto ampio affidamento sui rimedi nazionali al fine di assicurare la corretta attuazione del diritto dell'Unione [101]. È opportuno interrogarsi sulla liceità di un siffatto approccio rispetto alla funzione di vigilanza sul rispetto del diritto dell'Unione che l'art. 17, par. 1, TUE attribuisce alla Commissione; funzione che, come già ricordato, è sì un potere ma altresì un dovere e che è tutto da verificare se possa essere esercitata «nel modo circoscritto e selettivo delineato dalla Comunicazione» [102]. Inoltre, se è vero che tale atteggiamento è stato avallato dalla Corte di giustizia – che ha ripetutamente statuito che la Commissione, in qualità di guardiana dei trattati, è la sola competente a

---

[99] V. R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione*, cit., p. 2; nonché M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 242.

[100] Corsivo aggiunto. In altri termini, la Commissione avrebbe operato una distinzione tra i *dossier* «in base al valore aggiunto che la procedura d'infrazione [avrebbe potuto] apportare» e li avrebbe chiusi quando «lo [avrebbe ritenuto] opportuno dal punto di vista politico», spec. p. 18.

[101] Per inciso, il fatto di riservare tale potere alle autorità nazionali – in una sorta di «estensione del principio di sussidiarietà all'*enforcement*» – se formalmente potrebbe apparire corretto, nella sostanza, ponendo nelle mani del controllato anche la funzione di controllore, determina di fatto un'ingiustificata sovrapposizione tra i due soggetti, v., sul punto, M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 243.

[102] Così R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione*, cit., p. 8.

decidere se e quando avviare una procedura di infrazione, godendo di un ampissimo margine di discrezionalità – è anche vero che tale riconoscimento è sempre stato parametrato sul *singolo caso*, e non *sui casi* o, comunque, su una generale valutazione *a priori* [103].

Inoltre, la guardiana dei trattati dichiarava che avrebbe avviato le procedure di infrazione senza ricorrere al meccanismo *EU Pilot*, a meno che fosse ritenuto utile in un caso specifico. L'immediata conseguenza di tale scelta – che si è di fatto risolta nell'apertura di fascicoli *Pilot* solo per violazioni tecniche – è stata non solo un (ovvio) calo nel volume di *dossier* avviati annualmente, ma anche e soprattutto, come meglio si dirà, il ritorno consistente, almeno in un primo momento, all'uso delle c.d. lettere amministrative o dei «contatti informali con le amministrazioni nazionali» [104]. Ciò che ha stupito maggiormente i primi commentatori è che se lo scopo della Commissione era quello di fare un uso selettivo dell'art. 258 TFUE, allora un meccanismo come *EU Pilot* sarebbe stato perfettamente idoneo ad evitare procedure formali, specialmente con riguardo a violazioni "insignificanti" e trascurabili del diritto dell'Unione. In effetti, la contraddizione risiedeva nella stessa comunicazione: da un lato, la Commissione annunciava un dialogo crescente con gli Stati membri e, dall'altro, eliminava un ottimo strumento disponibile a tale scopo [105].

La prassi successiva alla comunicazione, comunque, al netto di un leggero aumento registrato nel 2019, ha confermato il sostanziale calo ivi annunciato, che, peraltro, si pone in continuità rispetto al *trend* degli anni precedenti. E tuttavia, se in passato, si è visto, la ragione della decrescita era stata individuata nel successo del meccanismo *EU Pilot* e al conte-

---

[103] *Ibidem*, spec. p. 11, secondo cui «[...] la Commissione può certamente decidere di non aprire una procedura d'infrazione contro uno Stato, ma non, come pretende l'attuale Comunicazione, decidere a priori, e quindi indipendentemente da una valutazione specifica dell'inadempimento denunciato, "i casi" da perseguire».

[104] V. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 245. Il dato è confermato nell'analisi n. 07/2018 della Corte dei Conti, cit., p. 44, nell'ambito della quale si legge «[...] la maggior parte delle DG (15 su 18) ha dichiarato di comunicare con gli Stati membri durante la fase precontenziosa mediante lettere "politiche" o amministrative [...]».

[105] In questi termini v. R. ADAM, *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione*, cit., p. 13 ss.

stuale incremento nell'utilizzo del rinvio pregiudiziale di interpretazione *ex* art. 267 TFUE, la diminuzione osservata a partire dal 2016 può essere spiegata (anche) per il volontario rallentamento dell'azione di vigilanza della Commissione. *Prima facie* pare potersi desumere che quest'ultimo sia stato dovuto ad un certo "timore" nutrito dalla Commissione nei confronti del dilagare di sentimenti "sovranisti" e, di conseguenza, dalla volontà di ridurre la conflittualità tipicamente insita nella procedura di infrazione [106]. Certamente, anche se ciò non fosse vero, la contemporaneità dei due fenomeni (l'emergere dell'"euroscetticismo" e la riduzione dell'utilizzo dell'art. 258 TFUE) è quantomeno degna di nota [107]. Rimaneva, invece, sostanzialmente inconsistente il volume di ricorsi presentati alla Corte e, quindi, di sentenze da essa rese.

L'approccio della comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" sembra aver trovato conferma nella nuova Commissione von Der Leyen (2019-2024). Sebbene la neo-presidente, nelle prime prese di posizione pubbliche, avesse «messo in luce la necessità di reagire prontamente ed efficacemente alle violazioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, lasciando trasparire un cambio di rotta rispetto all'approccio della Commissione Juncker» [108], a mandato quasi

---

[106] Lo sostengono R.D. KELEMEN, T. PAVONE, *Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union*, 27 dicembre 2021, disponibile *online*: https://ssrn.com/abstract=3994918.

[107] Sul termine "euroscetticismo" e sugli eventi che hanno condotto al deflagrare di simili perplessità (la cui "vetta" è stata raggiunta con Brexit che, tuttavia, rappresenta forse solo la "punta dell'iceberg") v. C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Chi ha (ancora) paura dell'Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19*, in C. AMALFITANO, M. CONDINANZI (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 1 ss., spec. p. 1-3; nonché F. NELLI FEROCI, *La crisi dell'integrazione europea*, *ivi*, p. 43 ss., che rileva come la crisi vissuta nell'ultimo decennio (acuita o sopita dalla crisi epidemiologica?) sia invero una delle tante crisi che il progetto europeo ha affrontato (e vinto). Per una riflessione generale sullo "spirito del tempo" populista, sugli arresti del processo di integrazione europea (Brexit *in primis*) e sui dibattiti che ne sono seguiti, v. B. WELLINGS, E. VINES, *Populism and Sovereignty: The EU Act and the In-Out Referendum, 2010-2015*, cit.

[108] Lo rilevavano M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 244. Sembrava convalidare tale tesi la comunicazione del 10 marzo 2020, "Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazio-

ultimato pare potersi sostenere, all'opposto, che l'atteggiamento sia di sostanziale continuità [109]. La Commissione, nella sua comunicazione del 2022, ha in effetti dichiarato che (*i*) si sarebbe concentrata sulla protezione dello Stato di diritto; (*ii*) avrebbe intensificato gli sforzi per prevenire le infrazioni piuttosto che "perseguirle"; e (*iii*) che l'obiettivo principale della procedura di infrazione «non è la risoluzione di casi individuali, bensì garantire che gli Stati membri applichino il diritto dell'UE nell'interesse generale» [110], con ciò stabilendo che lo strumento di cui all'art. 258 TFUE non sarebbe stato utilizzato per «questioni individuali», bensì per «questioni sistemiche e strutturali che interessano un gran numero di persone o imprese in un determinato Stato membro o in tutta l'Unione» [111].

Un cambio di passo, peraltro, si è indubbiamente registrato con rife-

---

ne delle norme del mercato unico", cit., nell'ambito della quale l'istituzione aveva dichiarato che «Per garantire il rispetto delle norme del mercato unico è necessario innanzitutto che dette norme siano applicate correttamente all'interno di ogni Stato membro, da parte di ogni autorità pubblica europea, e che le violazioni siano sanzionate, anche attraverso procedure di infrazione, ove necessario», spec. p. 3. È vero che l'inciso «ove necessario», faceva intendere che, se non necessaria, appunto, la procedura in parola non sarebbe stata attivata (e non era dato sapere quando si reputasse o meno "necessario" il suo utilizzo), ma è anche vero che tale annuncio, se comparato all'orientamento precedente, non era privo di rilevanza.

[109] Sono di questo avviso L. PRETE, B. SMULDERS, *The age of maturity of infringement proceedings*, cit., p. 286, secondo cui la Commissione von der Leyen, «*with some nuances*», ha dato continuità all'approccio della Commissione precedente, perlomeno in quella volontà di essere «grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta sugli aspetti meno rilevanti», avendo pubblicamene statuito che «*it attaches particular importance to protecting the rule of law*». In ogni caso, è la stessa Commissione ad averne dato atto nella comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati" del 2022, ove si legge che l'istituzione «continua pertanto a [...] l'approccio strategico, gli obiettivi e le priorità che si è prefissata nella comunicazione del 2016», spec. p. 22.

[110] Comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", 2022, cit., p. 22.

[111] *Ibidem*, spec. p. 22. I casi isolati, secondo la Commissione, sono trattati in modo più efficace da organismi di ricorso più vicini a coloro che sono interessati dalla violazione. D'altro canto, si legge, «una sentenza della Corte di giustizia in un ricorso per inadempimento è rivolta a uno Stato membro e può affrontare solo indirettamente il problema di un individuo singolo», spec. p. 23.

rimento al sistema *EU Pilot*. La guardiana dei trattati, nella comunicazione "Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico" del 2020, infatti, ha chiarito che avrebbe utilizzato al meglio i meccanismi di prevenzione delle violazioni, al fine di «[evitare] lunghi procedimenti di infrazione» [112], riabilitando, in tal modo, il *Pilot*, il cui migliore utilizzo era uno degli obiettivi ivi fissati [113]. Secondo la Commissione von der Leyen, infatti, in distonia rispetto alla Commissione Jucker, «Il sistema *EU Pilot* è uno strumento *utile* per ottenere informazioni in sede di dialogo con gli Stati membri *nella fase di pre-infrazione*» [114], certo da utilizzare «a *condizioni* e con *tem-*

[112] *Ibidem*, p. 9, dove si riportano, come esempio virtuoso, gli «strumenti di notifica esistenti per [le] misure [nazionali]».

[113] È probabile che il "cambio di rotta" sia dipeso dalle pressioni giunte alla Commissione dall'*EU Law Network*, gruppo di esperti giuridici sull'applicazione e la trasposizione del diritto dell'Unione europea, le cui missioni principali sono (*i*) promuovere la cooperazione tra gli Stati membri nel campo del diritto "comunitario"; (*ii*) garantire lo scambio di informazioni, di esperienze e di *best practice* in materia di diritto dell'Unione. Per quanto qui rileva, nell'ambito della riunione del 14 febbraio 2017, dove venne presentata la comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", tutti i rappresentanti in delega degli Stati membri, a fronte del drastico cambiamento inaugurato con la comunicazione coeva, sottolinearono la validità e l'efficacia riscontrata nel sistema *EU Pilot*, esprimendo un fermo sostegno a un ricorso «sistematico» a tale meccanismo e avanzando contestualmente la disponibilità a collaborare per un suo eventuale miglioramento, evidentemente ritenuto necessario dalla Commissione (v. la minuta della riunione dell'*EU Law Network*, 14 febbraio 2017, disponibile *online* al *link*: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2770&news=1). La Commissione, dal canto suo, rassicurò gli Stati che il meccanismo *EU Pilot* non avrebbe cessato di esistere, ma che il cambiamento di *policy* avrebbe riguardato esclusivamente l'uso del *Pilot* «*as a default procedure*» (v. sempre la minuta della riunione dell'*EU Law Network*, 14 febbraio 2017, spec. p. 3). In una successiva riunione del 19 ottobre 2018, la Commissione dichiarò che non prevedeva di modificare l'approccio sull'uso di *EU Pilot*, ma che era in ogni caso aperta a suggerimenti che avrebbero potuto migliorare il dialogo con gli Stati membri (v. minuta della riunione dell'*EU Law Network*, 19 ottobre 2018, spec. p. 5). Infine, nella riunione tenutasi il 13 dicembre 2019, la Commissione ammise che vi era lo spazio per un uso «migliore e più coerente» di tale strumento (v. minuta della riunione dell'*EU Law Network*, 13 dicembre 2019, spec. p. 2).

[114] V. la relazione annuale 2020 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, "*General statistical overview*", Bruxelles, 23 luglio 2021, SWD(2021) 212 final, spec. p. 16.

pistiche chiare, per i casi nei quali risulta possibile raggiungere una rapida soluzione entro un breve periodo di tempo» [115] e quando offra un «valore aggiunto» [116].

Le recenti relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione sembrano confermare quanto sopra. Infatti, a parte nel 2020, in cui la Commissione ha aperto 903 nuove procedure di infrazione, segnando un aumento del 13% rispetto al 2019 [117], nel 2021 e nel 2022 i numeri si sono assestati, in media, su valori analoghi a quelli della Commissione Juncker: 847 infrazioni lanciate nel 2021 [118] e addirittura solo 551 nel 2022 (di cui 458 erano casi di mancati recepimenti di direttive).

Con riguardo ai casi *Pilot*, il *trend* è, all'opposto, come anticipato, in crescita: rispetto al 2019, v'è stato un amento dell'11% nel 2020, con 212 *file Pilot* aperti contro i 190 dell'anno precedente, e addirittura del 31% nel 2021, con 246 *dossier* avviati (valore che sale a 126% se compa-

---

[115] V. comunicazione "Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico", 2020, cit., p. 16, corsivi aggiunti. Le dichiarazioni avanzate nella comunicazione del 10 marzo 2020 sono in perfetta sintonia con quanto annunciato nel "Programma di lavoro" del 19 ottobre 2020, documento annuale in cui la Commissione indica come intende, di regola, tradurre in pratica le priorità politiche definite dal suo presidente. In quella sede, la Commissione ha dato atto che avrebbe intensificato «gli sforzi per migliorare l'effettiva applicazione, attuazione ed esecuzione del diritto dell'UE», v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Programma di lavoro della Commissione per il 2021. Un'Unione vitale in un mondo fragile", Bruxelles, 19 ottobre 2021, COM(2020) 690 final, spec. p. 9. Ai sensi dell'art. 2 del regolamento interno della Commissione, C(2000) 3614, in *GUCE*, L 308 dell'8 dicembre 2000, «Nel pieno rispetto degli orientamenti politici definiti dal presidente, la Commissione fissa le proprie priorità e adotta ogni anno il programma di lavoro».

[116] V. comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", 2022, cit., p. 20.

[117] Si noti, peraltro, che 599 rappresentavano mancati recepimenti di direttive (v. la relazione annuale 2020 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, "*General statistical overview*", cit., p. 27).

[118] Di cui, anche in questo caso, 571 erano casi di mancati recepimenti di direttive, il 67% del totale (v. la relazione annuale 2021 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, "*General statistical overview*", Bruxelles, 15 luglio 2022, SWD(2022) 194 final, spec. p. 33).

rato al 2018, quando i casi *Pilot* aperti erano stati solamente 110) [119].

Ciò parrebbe dimostrare, in un certo senso, quanto dichiarato dalla stessa Commissione, e cioè che le cifre relative alle procedure di infrazione, prese singolarmente, non sono necessariamente uno strumento di misura efficace degli sforzi della Commissione volti a garantire il rispetto del diritto UE, che, come visto, si esplicano attraverso una molteplicità di meccanismi sovente alternativi al procedimento *ex* art. 258 TFUE [120].

3. *Gli (invisibili) "guardiani" della corretta attuazione del diritto dell'Unione e la (sconosciuta) gestione delle tempistiche e delle scadenze interne alla Commissione: il* case handler*, il capo unità, il servizio giuridico, il Segretariato generale, i gabinetti e il collegio dei commissari*

Parallelamente a quella che si potrebbe definire una "macro-gestione" della procedura di infrazione e degli strumenti informali ad essa complementari o alternativi – che, si è visto, generalmente risponde a scelte di natura principalmente politica e si traduce in vere e proprie strategie che la Commissione attua in cicli pluriennali (che soddisfano in modo più o meno efficace ed efficiente l'esigenza di controllo sulla corretta applicazione del diritto dell'Unione) – non deve essere trascurata anche la "micro-gestione" del procedimento, cioè quella che avviene su base quotidiana e che coinvolge direttamente i funzionari dell'istituzione.

Se, infatti, le *policy* della Commissione sono generalmente note (o comunque facilmente individuabili dallo studio delle sue comunicazioni, delle sue relazioni annuali, della giurisprudenza e della dottrina), lo stesso

[119] I dati sono estrapolati dalla relazione annuale 2022 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, disponibile solo in versione *html* all'indirizzo https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law_it.

[120] V. comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", 2022, cit., p. 2. In dottrina, certo non senza alcuni rilievi critici, avallano tale tesi M. CONDINANZI, J. ALBERTI, C. BURELLI, *Though in need of reform, the watchdog is still watching*, in *Politico.eu*, 21 gennaio 2022.

non può dirsi delle sue modalità di lavoro interne che, all'opposto, sono ai più sconosciute e di difficile percezione. Sebbene *prima facie* tale "inconsapevolezza" potrebbe apparire del tutto irrilevante – e probabilmente lo è per i cittadini, i denuncianti e la società civile in genere – essa diventa (o potrebbe diventare) causa di un'inefficace gestione dei singoli *dossier* da parte delle autorità nazionali incaricate di risolvere le procedure di infrazione e i casi di pre-infrazione. Infatti, come si vedrà, conoscere *chi* prende le decisioni a Bruxelles, *quando* le prende e con che modalità può invero essere determinante nel condurre un'azione tempestiva e razionale al fine non solo di archiviare eventuali *dossier*, ma anche di prevenirli.

A tal proposito, se la conoscenza puntuale delle tempistiche della Commissione, delle sue scadenze interne, ma anche delle risorse umane coinvolte nella gestione dei singoli casi potrebbe sembrare ovvia, la verità è che le notizie di cui dispongono le autorità nazionali non sono poi molte. Sul punto, è indubbio che siano note le date delle c.d. "sessioni di infrazioni", anche dette "cicli di infrazioni" ovvero "pacchetto infrazioni". Si tratta di riunioni periodicamente fissate dalla Commissione in cui vengono prese le varie decisioni sui casi di infrazione: in particolare l'invio delle lettere di messa in mora e dei pareri motivati, il deferimento alla Corte di giustizia o l'archiviazione su casi di violazione del diritto dell'Unione o di recepimento incompleto di direttive. Tali sessioni avvengono di norma con cadenza mensile (eccetto il mese di agosto dove non vi sono attività) [121] e le decisioni ivi adottate spettano al collegio dei commissari [122]. Peraltro, negli ultimi anni, è raro che la frequenza mensile

[121] Riporta il dato D. HADROUŠEK, *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2012, p. 235 ss., spec. p. 247, secondo cui: «*In 2008, another interesting change took place. Before that year, the European, Commission used to decide on infringements only four times a year (and before that just once in every six months). Starting from January 2008, European Commission's infringement colleges have been organized, as a rule, each and every month*», eccetto agosto.

[122] Sulle modalità di decisione della Commissione (*rectius*, del collegio dei commissari) v. gli artt. 5-12 del regolamento interno della Commissione, che disciplinano la procedura di decisione orale (artt. 5-11) e la procedura di decisione scritta (art. 12). Gli artt. 13 e 14, invece, regolano rispettivamente le decisioni mediante delegazione orizzontale e le decisioni mediante delegazione verticale. Si noti che, in passato, il Parla-

sia rispettata e, ciò che emerge dalla prassi, è che non vi sia in senso stretto una regola fissa.

È il Segretariato generale, invece, nella persona del Segretario generale, che decide in automatico sui mancati recepimenti nella riunione del mese successivo quello della scadenza del termine di trasposizione delle direttive [123].

È interessante notare, tuttavia, che le diverse decisioni vengono in realtà concretamente prese ben prima della "sessione di infrazioni" nota agli Stati membri, in un momento che, all'opposto, non è dato conoscere e che, se divulgato, avviene generalmente per vie non ufficiali. Infatti, a livello di Direzione generale (quindi a livello "tecnico", nel prosieguo anche "DG"), la decisione è sostanzialmente già presa da due a quattro set-

---

mento europeo, «pur riconoscendo l'opportunità e la necessità dell'intervento collettivo per i casi di infrazione, propone[va] di valutare attentamente la possibilità che la procedura interna [fosse] abbreviata per la fase iniziale del procedimento, dando facoltà a ciascun commissario, tramite abilitazione, di inviare direttamente lettere di costituzione in mora agli Stati membri nell'ambito delle sue competenze, secondo peraltro quanto già praticato attualmente laddove gli Stati membri non abbiano recepito il diritto comunitario nel proprio ordinamento nazionale entro il termine stabilito». V. la risoluzione del Parlamento europeo sulla 21ª e 22ª relazione annuale della Commissione (2003 e 2004) sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione, 16 maggio 2006, (2005/2150(INI)).

[123] La figura del Segretario generale della Commissione è regolata dall'art. 17 del regolamento interno della Commissione, che recita: «Il Segretario generale assiste il presidente nella preparazione dei lavori e delle riunioni della Commissione. Assiste inoltre i presidenti dei gruppi di lavoro istituiti a norma dell'articolo 3, secondo comma, nella preparazione e nello svolgimento delle riunioni dei gruppi stessi. Cura lo svolgimento dei procedimenti di formazione delle decisioni e vigila sull'esecuzione delle decisioni di cui all'articolo 4. Cura il necessario coordinamento fra gli uffici nella preparazione dei lavori e vigila sul rispetto delle regole di presentazione dei documenti sottoposti alla Commissione. Adotta i provvedimenti necessari per assicurare la notificazione e la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee degli atti della Commissione, nonché la trasmissione alle altre istituzioni delle Comunità europee dei documenti della Commissione e dei suoi uffici. Cura i rapporti ufficiali con le altre istituzioni delle Comunità europee, fatte salve le competenze che la Commissione decide di esercitare direttamente o di attribuire ai propri membri od uffici. Segue i lavori delle altre istituzioni delle Comunità europee e ne informa la Commissione». Inoltre, ai sensi dell'art. 10 del medesimo regolamento, «Salvo decisione contraria della Commissione, il Segretario generale assiste alle riunioni».

timane prima, spettando poi al livello politico – in particolare al gabinetto del commissario – darle seguito portando la decisione alla votazione del collegio.

La conseguenza pratica di tale prassi non è priva di rilevanza. Si pensi, ad esempio, a una decisione di archiviazione. Se l'autorità nazionale ritiene che essa venga adottata in una certa data (e cioè quella della sessione), ma in verità viene presa anche molte settimane prima, è evidente che il termine ultimo per adempiere (e sperare dunque che la procedura venga archiviata) non è la data della sessione, ma una data precedente (e sconosciuta). Ne deriva che se, ad esempio, la modifica legislativa necessaria per eliminare una situazione di difformità contestata dalla Commissione viene adottata prima della sessione di infrazioni, ma dopo il termine ultimo in cui effettivamente la decisione è presa, la procedura in questione non verrà archiviata se non in seno alla sessione successiva. In questo senso, il "pacchetto infrazioni" diventa un luogo dove un *set* di scelte già compiute viene meramente ed esclusivamente formalizzato. Pertanto, all'autorità nazionale che volesse intervenire negli ultimi giorni prima del "pacchetto infrazioni" non rimane che agire sul gabinetto del commissario per verificare se è in qualche modo possibile incidere sulla decisione già assunta.

Ebbene, l'assenza di trasparenza sulla "tabella di marcia" della Commissione è di difficile comprensione: è chiaro che l'esistenza di un coordinamento tra i lavori dell'istituzione e quelli dei governi degli Stati membri avrebbe solo il vantaggio di garantire una maggiore efficienza e una maggiore tempestività nella gestione e, quindi, nella risoluzione dei casi che, viceversa, spesso manca.

Ad ogni modo, per quanto è dato sapere [124], sia per quanto concerne i *Pilot* che per le procedure di infrazione, ciascun *dossier* è di regola seguito da un funzionario dell'unità di una direzione generale competente *ratione materiae*, il *case handler*. Tra i compiti di tale funzionario vi sono, tra gli

[124] Tutte le informazioni riportate nel testo sono state estrapolate dal documento "Rispondere alle infrazioni UE – Guida pratica", ideato dal Cons. N. Minasi, già coordinatore infrazioni e aiuti di stato presso la rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea, marzo 2017, disponibile *online* al *link*: http://italiaue.esteri.it/rappue/resource/doc/2017/03/manualeueinterattivo.pdf.

altri, quelli di rispondere al denunciante, intrattenere la corrispondenza con le autorità dello Stato membro e rendicontare la sua attività al proprio capo unità (su cui *infra*, nel testo), rispettando uno scadenziario stabilito trasversalmente per tutte le DG dal Segretario generale della Commissione. Il capo unità si rapporta con i vari *case handler*, fornendo loro le indicazioni generali su come muoversi all'interno di un caso alla luce della gravità e secondo le priorità fissate per la rispettiva DG. La gestione dei *dossier* non avviene, quindi, individualmente, ma il *case handler* ha il dovere di rendicontare regolarmente il capo unità, che, viceversa, ha il compito di supervisionare e assicurare l'uniformità della trattazione rispetto ai vari Stati membri. L'esame dei singoli casi avviene quindi principalmente tra questi due soggetti, ma non è in alcun modo da escludere che giungano delle istruzioni precise su come procedere dai gabinetti dei commissari.

In ciascuna DG, un funzionario è preposto alla supervisione di tutte le attività relative alle infrazioni trasversalmente alle singole unità ed è colui che monitora il contezioso con gli Stati membri oltre a tenere i contatti con le rappresentanze permanenti per discutere dei vari casi. La trasversalità di tale funzione si rende necessaria, per esempio, quando i *case handler* si scambiano nella gestione dei casi o cambiano DG. In tal modo, inoltre, è garantito il coordinamento all'interno delle singole direzioni generali.

Qualora, invece, taluni casi riguardino più di una direzione generale, il coordinamento avviene attraverso l'assegnazione del ruolo di capofila a una delle direzioni generali competenti, che riveste quindi il ruolo di motore della procedura. In una simile ipotesi è evidente che i documenti forniti dai governi nazionali saranno (e dovranno essere) visionati da un copioso numero di funzionari, con diverse competenze e punti di vista, rendendo *a fortiori* necessaria un'elevata qualità delle risposte.

Determinante, nella gestione dei casi e, soprattutto, nell'assunzione delle decisioni tecniche relative ad essi, è il servizio giuridico, che intrattiene un dialogo costante con i singoli *case handler*. Come noto, il servizio giuridico è un ufficio interno della Commissione che fornisce consulenze giuridiche all'istituzione e alle sue direzioni generali, la rappresenta nei procedimenti giudiziari davanti alla Corte di giustizia e, per quanto qui rileva, formula un parere obbligatorio su qualsiasi decisione

della Commissione «che [può] avere incidenza giuridica» (quindi anche sulle decisioni del collegio dei commissari in materia di infrazioni; parere, peraltro, non dotato di carattere vincolante) [125]. Ne consegue che, di fatto, nessuna procedura può essere avviata ovvero archiviata senza quanto meno la consultazione tecnica del servizio giuridico. La decisione, come anticipato, viene tuttavia formalizzata dal collegio dei commissari che, si è detto, è libero di discostarsi dall'opinione del servizio giuridico. Le posizioni espresse dal *case handler*, dal servizio giuridico e dal collegio dei commissari, quindi, potrebbero benissimo non coincidere. Tuttavia, le autorità nazionali possono interloquire (quasi) esclusivamente con le unità e i *case handler*, mentre nessun contatto è previsto con il servizio giuridico (e nemmeno tra quest'ultimo e le rappresentanze permanenti).

Anche i gabinetti dei singoli commissari sono puntualmente attenzionati sulle attività delle unità [126]; d'altro canto, si è visto, sono i commissari competenti a proporre l'apertura e l'archiviazione delle procedure in seno al collegio dei commissari, *de facto* riportando la scelta già assunta a livel-

[125] Sul punto v. l'art. 21, comma 2, del regolamento interno della Commissione, rubricato "Cooperazione e coordinamento tra gli uffici", secondo cui: «*La consultazione del servizio giuridico è obbligatoria* per tutti i progetti di atti e di proposte di atti giuridici, nonché *per tutti i documenti che possono avere incidenza giuridica*» (corsivi aggiunti). Riassume, in ogni caso, il procedimento decisionale l'analisi n. 07/2018 della Corte dei Conti, "Applicazione del diritto dell'UE: le responsabilità della Commissione europea in materia di vigilanza ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea" (Analisi panoramica), 3 settembre 2018, spec. p. 44, ove si legge: «La Commissione deve autorizzare ciascuna fase della procedura formale di infrazione. D'intesa con il Servizio giuridico della Commissione, le DG elaborano proposte di decisioni della Commissione su casi specifici. L'unità dell'SG responsabile del controllo dell'applicazione del diritto dell'UE inserisce la serie di proposte all'ordine del giorno delle riunioni della Commissione. La Commissione adotta le decisioni sui casi di infrazione in occasione di circa dieci riunioni all'anno (ossia ogni mese eccetto nel periodo estivo). Il numero di decisioni per ogni riunione varia considerevolmente a seconda del numero di casi in esame» (in tale frangente, per "Commissione" deve intendersi, più precisamente, il "collegio dei commissari").

[126] L'art. 16 del regolamento interno della Commissione, rubricato "Gabinetti", recita: «I membri della Commissione possono costituire Gabinetti incaricati di assisterli nell'espletamento delle loro funzioni e nella preparazione delle decisioni della Commissione. A tal fine il membro della Commissione competente impartisce istruzioni agli uffici interessati».

lo di gabinetto. Di regola, comunque, è difficile che i gabinetti si occupino direttamente (o comunque nel dettaglio) di un *dossier* pendente, disponendo le singole unità di ampia autonomia nella gestione. Tuttavia, e a prescindere da quanto sopra detto con riferimento alle tempistiche, ciò non toglie che nell'ambito di casi politicamente delicati o complessi possa essere opportuno (*rectius*, conveniente) rivolgersi direttamente ai gabinetti per tentare di "influenzare" l'andamento di una procedura. Ancor più conveniente, peraltro, è che nei casi che vertono su questioni particolarmente delicate siano gli stessi ministri nazionali a intervenire direttamente nei confronti dei Commissari per segnalare l'esistenza di uno specifico interesse nazionale.

Ad ogni modo, e per concludere, la tendenziale ignoranza in merito a chi assume le decisioni, nonché ai metodi e alle tempistiche di lavoro interni alla Commissione, rientra in una più generale e problematica assenza di trasparenza che coinvolge l'intera procedura e che, come si vedrà, sebbene abbia una sua ragion d'essere, fa sorgere non poche perplessità.

4. *La fase amministrativa precedente l'avvio formale della procedura*

In letteratura è stato recentemente evidenziato come lo strumento di cui all'art. 258 TFUE – e in particolare la sua fase precontenziosa – stia attraversando una fase di «maturità», essendo passata da una «*opaque and policy-driven procedure to one which is common, fairly transparent, and highly technical*» [127]. La stessa dottrina, dieci anni prima, riteneva invero che fosse piuttosto il «*political dialogue*» a costituire l'«*essence of the pre-litigation stage*», consentendo alle parti di risolvere le questioni controverse con modalità e forme più prettamente politiche che giuridiche [128].

Se tale "maturazione" e le considerazioni che ne derivano sono indubbiamente vere (peraltro forse non in assoluto) con riferimento alla fase "formale" della procedura, e cioè quella che prende le mosse dall'invio

[127] V. L. PRETE, B. SMULDERS, *The Age of Maturity of Infringement Proceedings*, cit., p. 285.

[128] L. PRETE, B. SMULDERS, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, cit., p. 11.

della lettera di diffida, lo stesso ancora non può dirsi con riguardo alla fase di pre-infrazione, che invece segue sovente logiche più "negoziali" e diplomatiche e, quindi, in qualche modo, politiche.

Un primo scopo della fase "informale" precedente all'avvio della procedura – non prevista dal trattato e, tra l'altro, solo in minima parte regolata da atti di *soft-law* – è quello di consentire alla Commissione di svolgere tutte le indagini preliminari necessarie al fine di formare il suo convincimento circa la sussistenza o meno della situazione di difformità denunciata o rilevata [129]. Per tale ragione, qualcuno l'ha definita «fase istruttoria» [130]. Infatti, o grazie ai propri servizi ispettivi o mediante denunce da parte di privati ovvero, ancora, per il tramite di interrogazioni Parlamentari [131], la Commissione raccoglie informazioni sommarie e avvia una prima valutazione sull'opportunità di instaurare un dialogo – come si dirà, più o meno strutturato – con lo Stato membro interessato. Tuttavia, come autorevolmente messo in luce, «non sempre il sospetto o la certezza di una violazione del trattato mettono in moto la procedura di contestazione, giacché tra la loro rilevazione e l'avvio [della] procedura non sussiste un necessario rapporto di consequenzialità» [132]. Ne deriva che – come anticipato ampiamente – anche qualora la custode dei trattati, a seguito delle sue indagini, avesse contezza assoluta della sussistenza dell'infrazione, non è in alcun modo obbligata a formalizzare la contestazione, né tramite un sollecito "ufficioso", né tanto meno attraverso l'invio di una lettera di messa in mora. Peraltro, resta comunque fondamentale giunge-

[129] Un documento interno della Commissione, *Contrôle de l'application du droit communautaire – Manuel des procedures*, SEC(2005)254/5, spec. p. 2, recita: «*Selon le stade de la procédure, on distingue deux catégories: a) infractions présumées ("P" et "B"). Il s'agit des cas qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision d'envoi de la lettre de mise en demeure; b) infractions constatées ("A") Il s'agit des cas qui ont fait l'objet d'une décision d'envoi de la lettre de mise en demeure*».

[130] Così C. PENNACCHIETTI, *Il precontenzioso*, in G. DI COSIMO (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2012, p. 165 ss., spec. p. 178.

[131] Il numero di interrogazioni (orali o scritte) presentate del Parlamento alla Commissione su possibili violazioni del diritto dell'Unione compiute dagli Stati membri sono innumerevoli e sono disponibili al *link*: https://www.europarl.europa.eu/plenary/it/parliamentary-questions.html?tabType=oq.

[132] A. TIZZANO, *Art. 169*, cit., p. 1213.

re a tale stadio di certezza nella presunzione, posto che l'avvio del procedimento formale, in assenza della convinzione dell'inadempimento, sarebbe evidentemente inefficace e inefficiente, oltre che del tutto illogico.

Un secondo scopo della fase *de qua* è la composizione «*à l'amiable* della vertenza» [133], attraverso contatti del tutto informali tra i servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri. Come ricordato dalla stessa guardiana dei trattati: «Quando la Commissione rileva una possibile infrazione, *il primo passo consiste nel discutere la questione con lo Stato membro interessato*, che è invitato a risolvere il problema rapidamente e in maniera efficiente in conformità del diritto dell'UE» [134]. Solo «nel caso in cui gli sforzi intesi a risolvere il problema non abbiano esito positivo», la Commissione può avviare una procedura di infrazione formale [135]. Anche da questo punto di vista, la risoluzione confidenziale della vicenda ha tutto il vantaggio – perlomeno *prima facie* – di "schivare" una procedura di infrazione a carico dello Stato e, per la Commissione, in senso opposto e contrario, di evitare i costi amministrativi di un procedimento.

Sin da questa fase, comunque, gli Stati sono titolari di un preciso obbligo di comportamento fondato sull'art. 4, par. 3, TUE (già art. 10 TCE) e, quindi, è loro dovere collaborare lealmente con la Commissione a prescindere dall'effettiva esistenza della presunta infrazione, pena la possibile apertura di una (ulteriore e diversa) procedura di infrazione [136].

---

[133] In questi termini, M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 56. V. anche A. BONNIE, *The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States?*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2005, p. 39 ss., spec. p. 40, secondo cui la fase *de qua* «*[…] is governed by a spirit of co-operation leading to an amicable cessation of the breach of EC law in the great majority of cases*».

[134] Così la 33ª relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2015, cit., p. 3, enfasi aggiunta.

[135] *Ibidem*, p. 3.

[136] Per ipotesi di violazione del principio *de quo* nell'ambito di casi di pre-infrazione v., ad esempio, Corte giust., 11 dicembre 1985, causa 192/84, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1985:497, punto 19; 22 marzo 1994, causa C-375/92, *Commissione c. Spagna*, EU:C:1994:109, punti 24-26; 6 marzo 2003, causa C-478/01, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2003:134, punto 24. Sulla violazione dell'art. 4, par. 3, TUE (all'epoca art. 10 TCE) in combinato disposto con altri parametri normativi v., ad esempio, Corte giust., 14 giugno 2007, causa C-422/05, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2007:342, dove

La Corte ha infatti statuito chiaramente che gli «Stati membri [hanno] l'obbligo di facilitare lo svolgimento del compito che l'art. 155, primo trattino, ha affidato alla Commissione, vale a dire quello di vigilare sull'applicazione delle disposizioni del trattato e di quelle adottate dalle istituzioni a norma dello stesso. Gli Stati membri devono quindi collaborare lealmente a *qualsiasi indagine* promossa dalla Commissione a norma dell'art. 169 e fornirle tutte le informazioni richieste a questo scopo» [137].

Gli elementi principali dei casi di pre-infrazione e, più in generale, della c.d. fase amministrativa precedente all'avvio della procedura, sono la riservatezza, nonché le negoziazioni. Per quanto concerne la riservatezza, se financo il contenuto della lettera di messa in mora e del parere motivato sono tendenzialmente coperti da segretezza (al netto di eventuali e del tutto incontrollate "fughe di notizie"), *a fortiori* lo sono le dichiarazioni e le rivendicazioni delle parti mosse nei primi contatti informali e nelle prime ufficiose trattative bilaterali. La *ratio* alla base di tale "confi-

---

la violazione del principio di leale collaborazione si inseriva nel contestuale inadempimento della direttiva 2002/30/CE in materia di rumore negli aeroporti (non più in vigore); v. anche 17 luglio 2008, causa 132/06, *Commissione c. Italia*, EU:C:2008:412, nell'ambito della quale si contestava l'inadempimento (anche) della c.d. sesta direttiva IVA. Con riguardo a casi di infrazioni dove l'art. 4, par. 3, TUE (allora art. 5 del trattato) era oggetto di un'autonoma e distinta violazione v., ad esempio, Corte giust., 19 febbraio 1991, causa C-374/89, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1991:60. La letteratura, sul principio di leale cooperazione, è assai ampia. V., tra i molti, V. CONSTANTINESCO, *L'article 5 CEE, de la bonne foi a la loyauté communautaire*, in F. CAPOTORTI, C.D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIET, T. KOOPMANS, R. KOVAR, *op. cit.*, p. 97 ss.; G. B. GOLETTI, *Cooperazione leale e controlli comunitari*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1989, p. 65 ss.; K. LENAETRS, *Le devoir de loyauté communautaire*, in J. VERHOEVEN (sous la direction de), *La Loyauté: Mélanges offerts à Etienne Cerexhe*, Larcier, Bruxelles, 1997, p. 229 ss.; E. SINA, *Certezza del diritto e leale cooperazione: quando due principi dell'ordinamento comunitario muovono apparentemente in direzioni contrapposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 907 ss.; M. MARESCA, *Comunità di diritto, leale cooperazione, crescita: materiali ed ipotesi ricostruttive dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Centro Interdipartimentale di Ricerche sul Diritto Europeo dell'Università di Bologna (CIRDE), Bologna, 2020.

[137] Così Corte giust., 11 dicembre 1985, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 19, corsivo aggiunto.

denzialità" potrebbe essere ricercata nella volontà di mirare a un adempimento volontario degli Stati membri, maggiormente propensi a collaborare prima che si verifichi l'indesiderato effetto del «*naming and shaming*» [138]. In altri termini, come ipotizzato in letteratura, i Paesi sarebbero, in questa fase, più inclini a rettificare le proprie violazioni proprio allo scopo di evitare la "gogna mediatica" che deriverebbe dalla pubblicazione di un comunicato stampa riportante la notizia dell'apertura di una procedura di infrazione [139]. Tuttavia, il lato opposto della medaglia è, da questo punto di vista, l'assenza di trasparenza, nonché di controllo sull'azione (più o meno legittima) della Commissione [140]. Di più: si potrebbe confutare quanto sopra riportato semplicemente osservando che la rivelazione della situazione di difformità, se è vero che potrebbe avere l'effetto di screditare lo Stato membro interessato, avrebbe anche il contestuale (e positivo) effetto di informare i privati di eventuali pregiudizi subiti e, quindi, della possibilità di esercitare la conseguente azione risarcitoria [141].

Peraltro, v'è da riconoscere che tale modalità di azione – oltre a quanto detto in termini di reputazione dello Stato – presenta quello che per alcuni è un ulteriore vantaggio: la negoziazione. Consentendo che il dialogo si instauri in un momento molto precoce del procedimento, tale fase contribuirebbe alla più rapida risoluzione dei conflitti e, quindi, alla più corretta applicazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, avrebbe il

---

[138] Così M. SMITH, *Enforcement and cooperation between Member States*, study Requested by the IMCO committee, European Parliament, PE 648.780, 2020, p. 1 ss., spec. p. 19. D'altro canto, come evidenziato in dottrina, lo stesso art. 258 TFUE «*[...] advocates voluntary compliance through conciliation*», v. A. BONNIE, *The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law*, cit., p. 40.

[139] È di questo avviso L. BORZSÁK, *op. cit.*, p. 52.

[140] Sollevano il problema M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 56, che rilevano come la fase che ci occupa sia «[...] totalmente priva di trasparenza».

[141] V., in questo senso, S. ANDERSEN, *op. cit.,* p. 70, secondo cui: «*The Commission can choose to expert political pressure on the member state, for instance, by informing the broader public about pending cases. This serves instrumental objectives of exposure and shaming and, in addition, it informs citizens of potential rights and liability claims enforceable before national courts*». Peraltro il testo continua rilevando che «*Despite these practices, the Commission has an interest in manintening the general EU infringement procedure as one of confidentiality […]*».

pregio di rendere superfluo un contenzioso lungo e costoso, riducendo in tal modo anche il carico di lavoro della Corte [142]. Tuttavia, non manca in letteratura chi, invece, ha identificato in tale fase proprio la causa di un inutile e ingiustificato allungamento della procedura, a sua volta determinato dall'assenza di trasparenza che la caratterizza [143].

Le riserve nei confronti delle negoziazioni confidenziali e riservate che avvengono in questa prima fase – che, tra l'altro, sono parte integrante anche del momento "formale" della procedura – sembrano condivisibili. Mancando radicalmente ogni forma di pubblicità su tale aspetto, non è possibile tracciare, analizzare e valutare il comportamento della Commissione ed è quindi difficile delinearne una prassi o una *policy* specifica (singoli esempi non consentirebbero di giungere a conclusioni certe). Ciò non toglie, peraltro, che se è possibile affermare che la negoziazione, per sua stessa *raison d'être*, conduce di norma alla contrattazione e al bilanciamento di contrapposti interessi, è quindi altrettanto agevole supporre che non manchino reciproche concessioni tra Commissione e Stati membri, talvolta anche a prescindere dalla corretta applicazione del diritto [144].

---

[142] Avanza tale tesi A. BONNIE, *The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law*, cit., p. 42, ove si legge: «*Allowing the dialogue to take place at a much earlier stage, well before any initiation of infringement proceedings, is beneficial at several levels. First, it may prevent breaches of Community law, thus contributing to the swift and correct application of Community law and enhancing its effectiveness. Second, it may render lengthy and costly litigation unnecessary, in turn saving both resources and court time*». Sono dello stesso avviso R. BIEBER, F. MAIANI, *Enhacing centralized enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, cit., p. 1061.

[143] V. sempre M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 56.

[144] L'assenza di trasparenza in questa fase non consente di riportare molti esempi. Pare comunque opportuno citarne uno riguardante un caso già a procedura di infrazione (e non, quindi, un caso di pre-infrazione). L'esistenza di fitte negoziazioni anche nella fase "formale" del procedimento dà peraltro la misura di quanto queste possano avvenire anche e soprattutto nella sua fase "informale". Ad ogni modo, è nell'ambito della P.I. n. 2008/4908 sul rinnovo delle concessioni balneari che, dopo una complessa trattativa con la Commissione europea, il governo italiano riuscì ad ottenere di accompagnare l'abrogazione del c.d. "diritto di insistenza" di cui all'art. 37 del Codice della navigazione (oggetto di contestazione per i vantaggi che attribuiva ai concessionari uscenti) con una proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni in essere (rispetto al 2012 che la Commissione avrebbe voluto tutt'al più concedere), adducendo l'esigenza di di-

Il tema della riservatezza che investe la fase "informale" della procedura, nonché il tema delle fitte e complesse trattative che ivi avvengono, sono strettamente connessi al diverso e ulteriore tema del potere (*rectius*, della discrezionalità) della Commissione di compiere scelte in virtù di considerazioni non necessariamente giuridiche ed eccessivamente "calate" sulla specificità dei singoli casi di specie. In altri termini, è indubbio che il "velo di Maya" che nasconde le negoziazioni e i compromessi raggiunti con le autorità degli Stati membri consente alla Commissione di prendere decisioni sulla base di considerazioni politiche o financo "sentimenti" che essa nutre nei confronti di un *dossier* in relazione a fattori come, per esempio, un ordine di priorità già deciso o scadenze o altro ancora. La conseguenza pratica più rilevante di un siffatto approccio può verosimilmente essere l'assenza di parità di trattamento tra gli Stati membri. In altri termini, l'approccio "contrattuale" tipico della fase "informale" del procedimento (che pure non manca nella sua fase "formale") può comportare che non tutte le infrazioni e non tutti gli Stati membri siano trattati nello stesso modo [145].

Ad ogni modo, salvo nei casi di c.d. "mancata comunicazione" in cui la Commissione invia *ex lege* la lettera di messa in mora, di norma la

---

sporre di un periodo adeguato per l'emanazione da parte delle Regioni interessate di proprie discipline in materia dopo l'entrata in vigore del federalismo demaniale. In attuazione di questo compromesso, fu inserita nell'art. 1, comma 18, decreto-legge n. 194/2009 (mille-proroghe) un'apposita norma, che ha abrogato l'art. 37 del Codice della navigazione (nella parte in cui prevede il diritto d'insistenza) e prorogato le concessioni in essere al 31 dicembre 2015. Sul dibattito (anche giurisprudenziale) sorto attorno al diritto di insistenza, v., *ex multis*, L.R. PERFETTI, *«Diritto di insistenza» e rinnovo della concessione di pubblici servizi*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2003, p. 621 ss.; M. ALESIO, *Il diritto di insistenza secondo la giurisprudenza amministrativa. Opinioni non conformi su una "prelazione" atipica*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, p. 36 ss.; ma anche F. ARMENANTE, *La non disciplina delle concessioni demaniali: dall'abrogazione dell'innaturale diritto di insistenza alle plurime e asistematiche proroghe anticomunitarie*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, p. 261 ss.

[145] Recentemente, anche il Parlamento europeo ha dichiarato che affidarsi «al dialogo e alla diplomazia informale [può] portare a *mercanteggiamenti politici* con gli Stati membri o *all'applicazione di due pesi e due misure da parte della Commissione*» (corsivo aggiunto), v. proposta di risoluzione del Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2020, 2021 e 2022, cit., punto 2.

guardiana dei trattati, lungi dall'avviare immediatamente una procedura *ex* art. 258 TFUE, tende a utilizzare misure preliminari e complementari, già definite «*pre-inringement tools*» [146], al fine di instaurare il dialogo con gli Stati membri inadempienti. Tra queste, oltre ai contatti del tutto informali e pertanto non categorizzabili (*ie* il mero scambio di *e-mail* veicolate dalla Rappresentanza permanente), rientrano il c.d. sistema *EU Pilot*, nonché le c.d. "lettere *Ares*" o "lettere amministrative".

Le lettere "*Ares*", che impostano un dialogo non strutturato tra le parti di natura marcatamente diplomatica, consentono alla Commissione di cooperare con gli Stati membri secondo le proprie regole e con le proprie tempistiche. Anche il sistema *EU Pilot*, sebbene più proceduralizzato, si basa su un rapporto di fatto informale e confidenziale con i Paesi membri, e offre lo spazio per raggiungere soluzioni amichevoli delle vertenze prima dell'avvio di un'eventuale procedura di infrazione. Nonostante alcuni "arresti" che lo hanno coinvolto, l'*EU Pilot* costituisce lo strumento di pre-infrazione oggigiorno più frequente.

4.1. *Le lettere amministrative "*Ares*": un dialogo non strutturato*

Le c.d. lettere amministrative, conosciute nella prassi come lettere "*Ares*" [147], e in passato anche note come "*pré-226*" [148], sono richieste di informazioni o inviti alla presentazione di osservazioni su un caso di presunta infrazione [149].

---

[146] V., *supra*, cap. I, § 4.

[147] "*Ares*" è l'acronimo di *Advanced Records System*, un *software* di gestione dei documenti elettronici che, in quanto tale, non concerne le sole lettere amministrative inviate nell'ambito di (presunte) violazioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri, ma riguarda anche altre tipologie di documenti.

[148] Utilizzano questa terminologia, ad esempio, il Mediatore europeo P. Nikiforos Diamandouros nella decisione del 7 novembre 2007 sul caso 3543/2006/FOR, *Incapacité de la Commission à donner suite à une plainte concernant une prétendue mauvaise transposition de la directive sur l'intermédiation en assurance*; A. LAMASSOUREM, *Le citoyen et l'application du droit communautaire, Rapport au Président de la République*, 8 giugno 2008, disponibile al *link*: https://alainlamassoure.eu/liens/817.pdf; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.,* p. 56. Non si rinvengono casi in cui la formula sia stata utilizzata dalla Corte di giustizia. In generale, oggi è caduta in disuso.

[149] È opportuno evidenziare che le lettere amministrative "*Ares*", la loro natura, nonché

Tendenzialmente (ma non vi è una regola precisa), le lettere sono indirizzate dal Direttore generale interessato al Ministro competente *ratione materiae* per il tramite dei rispettivi *attaché* ministeriali a Bruxelles, ma possono esservi ipotesi in cui l'atto viene veicolato alle Amministrazioni nazionali per il tramite dell'Ambasciatore presso il COREPER I a Bruxelles e, quindi, da ultimo, diramato alle Amministrazioni interessate dal Servizio Procedure di Infrazione (già Struttura di missione per le procedure di infrazione). L'assenza di un'uniforme modalità di trasmissione delle lettere "*Ares*" è uno dei loro principali problemi: non è da escludere, infatti, che la Pubblica amministrazione destinataria, poco "sensibile" alle tematiche europee ovvero non propriamente consapevole dell'effettiva violazione, non dia seguito alla richiesta di informazioni, aggravando in tal modo il quadro giuridico-normativo, che potrebbe facilmente condurre all'apertura di una ben più preoccupante procedura di infrazione.

La peculiarità delle lettere amministrative è che, a differenza delle lettere di messa in mora *ex* art. 258 TFUE, possono avere ad oggetto anche meri progetti di atti normativi, il cui *iter* legislativo, quindi, non è ancora compiuto. In altri termini, se di regola la procedura di infrazione deve necessariamente avere ad oggetto violazioni certe (e, quindi, se si tratta di atti normativi, ufficialmente pubblicati), le lettere "*Ares*" possono sindacare un inadempimento ancora presunto e del tutto potenziale, ad esempio un progetto di legge.

La natura estremamente confidenziale di tale strumento lo rende poi particolarmente idoneo alla trattazione di presunte violazioni politicamente sensibili e delicate, in cui può essere preferibile (anche e soprattutto per lo Stato membro interessato) tentare una risoluzione negoziata della vertenza con la Commissione per evitare la risonanza mediatica tipica della procedura di infrazione e, probabilmente per tale ragione, il testo della lettera amministrativa non deve contenere alcuna "minaccia" dell'attivazione dell'art. 258 TFUE [150].

---

il loro utilizzo nella prassi non sono stati oggetto di studi in dottrina, se non marginalmente. Quanto riportato nel testo è, quindi, il frutto di un'analisi sul campo svolta presso il Servizio Procedure di Infrazione (già Struttura di missione per le procedure di infrazione) del Dipartimento per gli affari europei presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[150] Nel già citato documento interno della Commissione, *Contrôle de l'application du droit communautaire – Manuel des procedures*, SEC(2005)254/5, spec. p. 46, si legge:

Con riguardo alla scadenza per le risposte e, in generale, alla durata del "procedimento", esse non sono stabilite *a priori* e, in linea generale, le lettere non contengono l'indicazione precisa del termine entro il quale rispondere, anche se va da sé che debba essere il più breve possibile. La ragione di tale flessibilità può essere ricercata proprio nella sensibilità politica tipica delle contestazioni avanzate per il tramite delle lettere "*Ares*", che garantiscono alle autorità nazionali il tempo per tentare una contrattazione con la Commissione. Peraltro, un'eccessiva inerzia da parte dello Stato con riferimento alla risposta da dare alla guardiana dei trattati può dar luogo a un'infrazione per violazione del dovere di leale cooperazione *ex* art. 4, par. 3, TUE.

Come anticipato al principio del presente paragrafo, il principale profilo problematico delle lettere amministrative concerne la loro efficacia. Non è da escludere che l'Amministrazione destinataria della lettera, non riconoscendo tali atti come il preludio all'apertura di una procedura di infrazione, posticipi irrimediabilmente l'invio della risposta. Non solo: come evidenziato in dottrina, l'assenza assoluta di trasparenza e di tempistiche certe nella gestione del dialogo che tali lettere instaurano è «spesso causa di tempi lunghi» [151] nella risoluzione della vertenza. Il procedimento, infatti, potrebbe arenarsi (anche a causa della Commissione, che "interrompe" ingiustificatamente le comunicazioni), creando incertezza, fraintendimenti e confusione in sede di applicazione del diritto all'interno degli Stati membri [152].

Le criticità dello strumento hanno condotto, specialmente negli ultimi anni, a un suo progressivo abbandono. Ciò non significa che non sia ancora in parte utilizzato, ma è anche vero che, rispetto ai primi anni di attività della Commissione, quando le lettere amministrative costituivano il principale mezzo di contestazione delle infrazioni, oggi rappresentano un

---

«*Le recours aux lettres administratives par le service responsable doit donc se limiter au recueil des éléments de fait indispensables à l'établissement de la mise en demeure. Ce type de lettre ne doit pas comporter une menace d'ouverture de la procédure d'infraction*».

[151] Così sempre M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.,* pp. 56-60.

[152] *Ibidem*, spec. p. 60. Esprime perplessità sulla lunghezza e sull'inefficacia delle lettere amministrative anche D. HADROUŠEK, *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, cit., p. 252 ss.

metodo secondario. Ha indubbiamente contribuito a diminuirne l'utilizzo, specialmente a partire dalla seconda metà degli anni 2000, l'introduzione del già menzionato sistema *EU Pilot* che, come si vedrà, a differenza delle lettere "*Ares*", imposta un dialogo tra le parti che, pur rimanendo strettamente confidenziale, è allo stesso tempo strutturato [153].

Peraltro, a seguito dell'adozione della già citata comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" (che, tra le altre cose, come visto, aveva annunciato la decisione di ridurre drasticamente il ricorso al *Pilot*) era riemersa una serie di canali di scambio non coordinati con i servizi della Commissione che andavano dalle lettere amministrative alle richieste vaghe e informali [154].

Tuttavia, come anticipato, la custode dei trattati, riconoscendo l'inefficacia e l'inefficienza di tale pratica, è tornata a fare un maggior uso del sistema *Pilot*, cercando in ogni caso di migliorarne le prestazioni. Anche nell'ambito della riunione del gruppo di esperti giuridici tenutasi a Bruxelles il 13 dicembre 2020, la Commissione, diffondendo un *non paper for discussion*, aveva manifestato tale volontà [155]. Un auspicio in tal senso,

---

[153] Che il progetto Pilota avesse lo scopo dichiarato di sostituire le lettere amministrative lo si evince dal documento di lavoro dei servizi della Commissione "*Facts on the functioning of the system up to the beginning of February 2010 Accompanying document to the Report from the Commission EU Pilot Evaluation Report*", Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 70 final, spec. punto 3.1, dove si legge: «[...] L'idea alla base del progetto è che questo sistema debba essere utilizzato per ogni questione e problema riguardante l'applicazione del diritto dell'Unione, in cui sono richieste informazioni o spiegazioni allo Stato membro […]. È considerato inoltre coerente assicurare che sia fornita quantomeno una minima opportunità di giungere a una soluzione rapida e positiva, da individuare prima dell'avvio di un procedimento per inadempimento, *che sostituisca le attuali prassi amministrative*» (corsivo aggiunto).

[154] Il dato è ripreso da un *non paper* del 2019 adottato dal gruppo di esperti *EU Law Network* (su cui v. *amplius*, *supra*, in questo cap., nota 113), che faceva seguito ad altri documenti redatti a margine di alcune riunioni del *Network* stesso (la prima della quale si era tenuta in data 14 febbraio 2017 su impulso del governo francese) che avevano lo scopo di esortare la Commissione a rivedere la propria decisione e a reintrodurre il *Pilot* tra i suoi strumenti di *enforcement*.

[155] Tanto il verbale della riunione, quanto il *non paper* sono disponibili *online* al *link*: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groupsregister/screen/meetings/consult?do=groupDetail.groupMeeting&meetingId=18576. In dottrina, sul punto, v. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 246.

comunque, era parallelamente giunto anche dal Parlamento europeo che, nell'ambito della relazione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2017, 2018 e 2019, sottolineava che «un dialogo intenso e strutturato tra la Commissione e gli Stati membri in una fase precoce è fondamentale per l'applicazione corretta ed efficace del diritto dell'UE; invita la Commissione, a tale riguardo, a migliorare il meccanismo di risoluzione dei problemi nel quadro della procedura *EU Pilot* e a ripristinare un più ampio ricorso a tale sistema, inteso a risolvere rapidamente e informalmente le potenziali violazioni del diritto dell'UE in una fase precoce, senza dover ricorrere a una formale procedura d'infrazione in un numero considerevole di casi; osserva che, nel quadro delle nuove politiche adottate dalla Commissione per garantire il rispetto del diritto dell'Unione, l'obiettivo dell'*EU Pilot* non è prolungare la procedura d'infrazione, bensì, al contrario, contribuire in modo efficace alla risoluzione dei problemi» [156].

4.2. *Il sistema* EU Pilot*: un dialogo strutturato*

Il meccanismo *EU Pilot*, introdotto con la comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati – applicazione del diritto comunitario" del 5 settembre 2007, è un programma informatico attraverso il quale vengono veicolate – per il tramite dei vari punti di contatto nazionali, che in Italia è il Servizio Procedure di Infrazione (già Struttura di missione per le procedure di infrazione) del Dipartimento per gli Affari europei – le denunce dei privati e le richieste di informazioni relative alla corretta applicazione del diritto "europeo" e si sostanzia in un intenso e cadenzato dialogo tra le autorità nazionali e la Commissione, con il precipuo scopo di individuare, da un lato, le eventuali criticità della normativa nazionale e, dall'altro lato, le soluzioni più idonee per impedire l'apertura di una formale procedura di infrazione [157].

[156] Relazione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2017, 2018 e 2019, 17 dicembre 2020, (2019/2132(INI)), spec. punto 16.

[157] Non stupisce che il sistema *EU Pilot* sia stato introdotto sotto la presidenza Barroso I (2004-2010) che, come visto *supra*, in questo cap., § 2.1, aveva a tutti gli effetti abbracciato una "politica di prevenzione". In effetti, la crisi del debito sovrano era appena iniziata e la crisi politico-sociale sarebbe seguita a breve. È proprio in questo perio-

L'idea, infatti, era quella di ricorrere a questo metodo «per riparare tempestivamente, ogniqualvolta possibile, alle violazioni del diritto dell'Unione europea, *senza ricorrere al procedimento d'infrazione*» [158]. Di conseguenza, il progetto non sarebbe stato utilizzato per gestire questioni per le quali era già stato avviato un procedimento di infrazione o per dare seguito a una sentenza di accertamento dell'esistenza dell'infrazione della Corte.

La procedura può riguardare la corretta applicazione del diritto dell'Unione o la compatibilità di una normativa nazionale con quest'ultimo e può fondarsi sulla denuncia di un privato o sull'iniziativa della Commissione [159].

Proprio in quanto progetto, il meccanismo – adottato per «sperimentare un maggiore impegno e una più stretta collaborazione e relazione di partenariato fra la Commissione e gli Stati membri» [160] – venne reso ope-

---

do che il numero delle procedure di infrazione ha cominciato a diminuire (nel 2012 erano state avviate 1343 procedure contro le 761 del 2013) e gli strumenti di prevenzione (come il *Pilot*) hanno iniziato ad aumentare. Ricostruisce organicamente i profili giuridici dello strumento, L. PAGLIERANI, *Il sistema EU Pilot: funzioni, disciplina e prospettive*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, in corso di pubblicazione.

[158] Relazione della Commissione di valutazione del progetto "*EU Pilot*", Bruxelles, 3 marzo 2010, COM(2010) 70 def., spec. p. 2, corsivo aggiunto. In giurisprudenza, v. Trib., 25 settembre 2014, causa T-306/12, *Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea c. Commissione*, EU:T:2014:816 (avente ad oggetto una domanda di annullamento di una decisione della Commissione che negava ai ricorrenti l'accesso a due richieste di informazioni inviate dalla custode dei trattati alla Germania nell'ambito di una procedura *EU Pilot*), spec. punto 10, ove si legge: «La procedura *EU Pilot* è una procedura di cooperazione tra la Commissione europea e gli Stati membri che consente di verificare se il diritto dell'Unione è rispettato e correttamente applicato all'interno di questi ultimi. Essa mira a risolvere eventuali infrazioni al diritto dell'Unione in modo efficace evitando, per quanto possibile, l'avvio formale di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 258 TFUE». La Corte ha confermato la posizione del Tribunale in Corte giust., 11 maggio 2017, causa C-562/14 P, *Svezia c. Commissione*, EU:C:2017:356, spec. punto 38. Recentemente, nello stesso senso, v. anche Trib., 24 gennaio 2024, causa T-602/22, *Veritas c. Commissione*, EU:T:2024:26, punto 3.

[159] In questi precisi termini, v. Trib., *Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea c. Commissione*, cit., punto 55.

[160] Così la relazione della Commissione di valutazione del progetto "*EU Pilot*", 2010, cit., p. 1.

rativo da aprile 2008 solo in quindici Stati membri volontari (Austria, Danimarca, Germania, Finlandia, Irlanda, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria) per poi estendersi a tutti [161].

Sin dall'introduzione del sistema *EU Pilot*, la disciplina è stata oggetto di graduali aggiustamenti. Il funzionamento originario era, infatti, parzialmente difforme da quello attuale, prevedendo «la trasmissione diretta delle risposte dell'autorità di uno Stato membro al destinatario finale» [162], intendendosi, per «destinatario finale», il denunciante. Invero, spettava alla Commissione, una volta ricevuta la denuncia, qualificarla come ammissibile o inammissibile per la trattazione nel sistema *EU Pilot* e, qualora l'esame fosse stato positivo, il caso veniva registrato su una piattaforma informatica dai servizi dell'istituzione che, contestualmente, comunicavano l'avvenuta registrazione allo Stato membro interessato. Dall'avvenuta accettazione del *dossier*, lo Stato aveva dieci settimane per predisporre la risposta direttamente al denunciante (anche se, talvolta, i servizi della Commissione, con richiesta motivata, potevano richiedere una risposta in meno di dieci settimane [163]). L'istituzione, quindi, aveva dieci settimane per valutare la risposta e comunicare le conclusioni al destinatario finale.

A differenza del funzionamento odierno, quindi, la Commissione non era direttamente coinvolta nella gestione delle comunicazioni, che erano lasciate alla competenza statale. Il rapporto, in altri termini, si instaurava tra il denunciante e l'autorità nazionale e non tra quest'ultima e la Commissione, come viceversa avviene oggi. La custode dei trattati aveva l'esclusivo compito di valutare la conformità con il diritto dell'Unione delle conclusioni a cui giungeva lo Stato: se la verifica aveva esito positivo, il *file* veniva archiviato (fatto salvo il dovere di comunicare al denunciante

[161] V. la seconda relazione di valutazione del progetto *EU Pilot*, Bruxelles, 21 dicembre 2011, COM(2011) 930 def.). La graduale integrazione degli Stati membri a *EU Pilot* si è conclusa a giugno 2012, quando gli ultimi due Stati membri restanti, Lussemburgo e Malta, hanno aderito al sistema (cfr. la 30a relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2012, cit., p. 9)

[162] Relazione della Commissione di valutazione del progetto "*EU Pilot*", 2010, cit., p. 5.

[163] *Ibidem*, p. 5.

la risposta e riconoscergli la facoltà di replica nei confronti dello Stato [164]). Se, invece, l'esito avesse dovuto essere negativo, allora la Commissione poteva discrezionalmente decidere se avviare o meno una procedura di infrazione [165].

Attualmente, come noto, se emergono indizi che lasciano supporre l'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione, «la Commissione può inviare allo Stato membro interessato richieste di informazioni e chiedergli altresì di porre fine alle disfunzioni, se non addirittura chiedergli di adottare misure adeguate al fine di garantire il rispetto del diritto dell'Unione» [166], in tal modo essendosi modificato il rapporto dialettico, che avviene oggi tra lo Stato membro e la Commissione stessa. In particolare, spetta alla direzione generale competente *ratione materiae* notificare allo Stato membro interessato una richiesta di informazioni e di presentazione di osservazioni qualora sospetti l'esistenza di un'infrazione.

Il dialogo tra i servizi della Commissione e l'autorità nazionale avviene mediante la c.d. piattaforma "*Themis – EU Pilot*" [167], nell'ambito della

---

[164] Il riconoscimento di tale diritto al denunciante non può non essere letto in concerto con l'invito del Parlamento europeo contenuto nella già citata risoluzione del Parlamento europeo sulla 21ª e 22ª relazione annuale della Commissione (2003 e 2004) sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, spec. punto 26, dove si legge: «[...] l'attuale procedura non dà ai cittadini altro diritto se non quello di presentare una denuncia, mentre la Commissione nella sua veste di custode dei trattati gode di larga discrezionalità decisionale quanto all'opportunità di registrare la denuncia e di avviare un procedimento; ritiene che nessuna regola del trattato, né la giurisprudenza della Corte di giustizia vietino di attribuire, con appositi strumenti normativi, *ulteriori diritti ai denuncianti*, e pertanto chiede alla Commissione di adoperarsi per adottare tali strumenti; è persuaso che a tale importante ed esclusiva prerogativa debba corrispondere un dovere di trasparenza e rendicontabilità quanto ai motivi che hanno giustificato le decisioni, in particolare le decisioni di non dar seguito alle denunce».

[165] Per una ricostruzione del funzionamento originario del sistema *EU Pilot* v., oltre alla già citata relazione di valutazione del progetto "*EU Pilot*", M. SMITH, *The evolution of infringement and sanction procedures: of pilots, diversions, collisions, and circling*, in A. ARNULL, D. CHALMERS (eds.), *The Oxford handbook of European Union law*, 2015, p. 350 ss., spec. p. 361.

[166] V. sempre Trib., *Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea c. Commissione*, cit., punto 55.

[167] La piattaforma *Themis* è composta da tre moduli principali: "*Themis – EU Pilot*" (in funzione dal quarto trimestre del 2016); "*Themis – Infrazioni*" (la versione operativa

quale vengono raccolti tutti i dati e i documenti relativi al caso (ad esempio, la denuncia ovvero la petizione, ma anche, naturalmente, la comunicazione contenente la descrizione della violazione contestata, nonché tutte le domande e le richieste di informazioni rivolte allo Stato interessato). Una volta notificata l'apertura di un nuovo *dossier Pilot* attraverso un'*e-mail* generata automaticamente e indirizzata al "punto di contatto" nazionale, lo Stato membro può (*i*) accettare il caso, ovvero (*ii*) rifiutarlo [168]. Il rifiuto, che deve essere debitamente motivato, può dare seguito all'archiviazione del caso, al rinnovo della richiesta tramite il sistema *EU Pilot* ovvero all'avvio di una procedura *ex* art. 258 TFUE. L'accettazione del caso, invece, comporta l'onere per le autorità nazionali di caricare entro dieci settimane, sul portale *online*, la risposta alla comunicazione della Commissione [169]. Specularmente a quanto avviene per lo Stato membro,

è stata rilasciata a gennaio 2016); e "*Themis – Denuncianti*" (non ancora in funzione, ma attualmente in lavorazione). Cfr. la pagina *web* della piattaforma: https://ec.europa.eu/isa2/news/first-operational-version-themis-infringements-released_en. L'evoluzione dell'utilizzo del sistema *Themis* è altresì descritta nelle minute delle riunioni dell'*EU Law Network* del 7 giugno 2019; 13 dicembre 2019; 18 dicembre 2020 e del 18 giugno 2021, disponibili *online* al *link*: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/ screen/expert-groups/consult?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2770&news=1.

[168] Il rigetto del caso è invero tendenzialmente molto raro: sino al 2011, ad esempio, i Paesi si sono rifiutati di trattare solo il 2% di tutti i *dossier* ricevuti nell'ambito del sistema *EU Pilot* (cfr. la seconda relazione di valutazione del progetto *EU Pilot*, 2011, cit., p. 5). Per gli anni successivi non è stato possibile rinvenire dati ufficiali. In Italia il fenomeno si è verificato in pochissime occasioni, generalmente per insufficienza di informazioni e chiarezza fornite nella denuncia. Si pensi, ad esempio, al caso *Pilot* 9483/19/ENVI, "*Tutela uccelli nell'ambito dello sfruttamento intensivo dell'ovicoltura*", proveniente da un denunciante spagnolo che, nell'ambito del reclamo, aveva dettagliatamente lamentato una pratica spagnola di illuminazione notturna dei campi non conforme alla c.d. "direttiva uccelli" (direttiva del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in *GUCE*, L 103 del 25 aprile 1979) contestualmente adducendo una simile prassi in Italia, peraltro non accompagnando la denuncia da prove sufficienti.

[169] Al pari di quanto avveniva in passato, anche oggi la Commissione può riservarsi il diritto di concedere un termine minore di dieci settimane, in specie quando le domande e le richieste di informazioni rivolte agli Stati membri sono brevi, mirate e concise. Non va sottovalutato il fatto che, comunque, quando ciò avviene, la Commissione ha specularmente un termine ridotto per svolgere le sue valutazioni sulla risposta e le conclusioni fornite dalle autorità nazionali, termine nel quale non deve essere conteggiato il tempo

anche la Commissione ha la facoltà di rigettare la risposta e può richiedere informazioni complementari e aggiuntive qualora necessiti di ulteriori chiarimenti [170].

In linea con il già citato "Piano d'azione a lungo termine per una migliore attuazione e applicazione delle norme del mercato unico" del 10 marzo 2020, la Commissione ha dovuto individuare delle soluzioni pratiche per accelerare il funzionamento del sistema *EU Pilot*. Infatti, tra le maggiori critiche mosse al meccanismo (che condussero alla sua parziale rimozione ad opera della comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione") vi era quella che fosse un «[...] ulteriore onere burocratico nella procedura [...]» che allungava i tempi già eccessivamente lunghi del procedimento, specialmente perché il suo utilizzo "preliminare" era sistematico [171]. Ne è seguita la decisione di adottare, come

necessario per tradurre le informazioni e i documenti ricevuti (in questo senso è il documento della Commissione "*EU Pilot: guidelines for the Member states*", Secretariat-general, Unit f.3 – *Implementation and enforcement of EU law*, luglio 2020, spec. p. 5). Le autorità nazionali, invece, possono sempre richiedere una proroga del termine, depositando un'istanza motivata nell'apposita sezione della piattaforma "*Request time-frame extension*" (si pensi, ad esempio, ai casi più complessi e articolati, che coinvolgono molteplici questioni giuridiche o richiedono l'intervento di più Pubbliche amministrazioni). Naturalmente, la Commissione deve tenere in debita considerazione le domande di proroga presentate dagli Stati membri e ciò in virtù, *in primis*, del principio della parità di trattamento degli Stati membri e, *in secundis*, del principio di cui all'art. 4, par. 3, TUE. Sul punto v., tra le altre, Corte giust., 23 febbraio 1995, causa C-349/93, *Commissione c. Italia*, EU:C:1995:53, punto 13; 11 settembre 2014, causa C-527/12, *Commissione c. Germania*, EU:C:2014:2193, spec. punto 51. In dottrina, sulla reciprocità del principio nell'ambito della gestione della procedura di infrazione, v. in termini recenti: M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 297 ss.

[170] V. il documento "*EU Pilot: guidelines for the Member States*", 2020, cit., p. 2.

[171] Così la relazione del Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea nel 2017, 2018 e 2019, cit., punto 24. In dottrina, era stato in effetti evidenziato che, dove l'esistenza della violazione fosse certa oltre ogni ragionevole dubbio, nonché improbabile che le autorità nazionali vi ponessero rimedio rapidamente, «*there is no reason to delay the beginning of the formal procedure. The EU Pilot phase would be unlikely to bring any benefit and only prolong the procedure*», v. L. PRETE, *op. cit.*, p. 361. Va tuttavia sottolineato che altra dottrina aveva sostenuto una tesi differente, che qui si condivide: «*Some may also argue that the EU Pilot does nothing but prolong the existing procedures. In certain cases, in particular where a Member State is stubborn*

regola generale, quella per cui se un fascicolo dovesse essere ancora pendente nove mesi dopo la sua presentazione allo Stato membro interessato, la Commissione ha la facoltà di riesaminare il dialogo instaurato nel sistema *EU Pilot* e prendere le dovute misure correttive: ad esempio, archiviare il *dossier*, prolungare il dialogo se necessario o, infine, inviare una lettera di messa in mora [172]. La regola dei nove mesi si applica, *ratione temporis*, solo ai fascicoli notificati dopo l'adozione delle nuove Linee guida nell'utilizzo del *Pilot* (e, quindi, a decorrere dal luglio 2020 [173]). Per quanto concerne, invece, i casi aperti prima di tale data, spetta alle direzioni generali competenti compiere un esame dei *dossier* pendenti al fine di valutarne l'archiviazione ovvero la chiusura negativa [174].

Ad ogni modo, il dialogo "strutturato" impostato tramite il sistema *EU Pilot* prevede lo scambio di due lettere e, se del caso, un'eventuale richiesta di informazioni aggiuntive. Se la Commissione si ritiene soddisfatta delle risposte trasmesse dallo Stato, archivia il caso. Viceversa, se dovessero rendersi necessarie delle valutazioni ulteriori, avanza le c.d. "richieste di misure di *follow-up*". Ambo le soluzioni non escludono, co-

---

enough to maintain its position until the (sometimes) bitter end, this may be true. Yet, one should keep in mind that the EU Pilot is not a completely new thing. Even before it came to existence, the European Commission had a practice of sending the Member States the so-called "pre-226 letters" the purpose of which was to clarify the situation and, if appropriate, request more information from the Member State before an infringement procedure is launched. The EU Pilot simply replaces this practice (and only organizes it in a more systematic fashion)», v. D. HADROUŠEK, *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, cit., p. 252.

[172] In questo senso è sempre il documento "*EU Pilot: guidelines for the Member states*", 2020, cit., p. 6. Si noti che, originariamente, la Commissione si era posta l'obiettivo di concludere il processo *EU Pilot* «in linea di principio [...] nell'arco di venti settimane», quindi soli cinque mesi (cfr. la 31ª relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2013, cit., p. 10).

[173] "*EU Pilot: guidelines for the Member states*", 2020, cit. La versione precedente è del settembre 2017, "*EU Pilot: guidelines for the Member States*", Secretariat-general Unit C.3 – *Application of EU law*.

[174] V. minuta della riunione dell'*EU Law Network*, 18 dicembre 2020, Webex Meeting, spec. p. 2, il cui OdG e documenti di lavoro sono disponibili al *link*: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=23623&fromExpertGroups=false.

munque, l'apertura di una procedura di infrazione ovvero la riapertura del caso qualora emergessero nuovi o diversi elementi. Qualora, invece, le conclusioni fornite dallo Stato membro non dovessero consentire di porre fine alle preoccupazioni della Commissione circa la conformità del diritto nazionale con il diritto "comunitario", l'istituzione chiude negativamente il *dossier*, circostanza che può preludere (ma non necessariamente) all'apertura di una formale procedura di infrazione.

Da ultimo, è opportuno precisare che quando un fascicolo *EU Pilot* deriva non dall'iniziativa della Commissione, bensì dalla denuncia di un privato, il procedimento seguito, pur riproducendo quello sopra menzionato, non può non tenere in considerazione il rapporto con il denunciante, che pure non assume la qualità di parte nel procedimento. A tal proposito e per quanto qui interessa, la Commissione, dopo aver accertato la ricevibilità della denuncia [175], di norma provvede a inviare al "reclamante" una ricevuta di apertura del *dossier*, indicando tutte le informazioni necessarie sulle fasi del procedimento e sul trattamento dei suoi dati personali [176]. Successivamente, come meglio si dirà *infra*, ogni decisione pre-

[175] I motivi di ricevibilità delle denunce sono elencati nel documento "Procedure amministrative per la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione europea" allegato alla già menzionata comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, spec. p. 18, punto 3. In particolare, non possono essere esaminate come denunce, e non vengono quindi registrate le comunicazioni: «anonime o che non rechino l'indirizzo del mittente, o rechino un indirizzo incompleto; che non facciano riferimento, esplicito o implicito, ad uno Stato membro cui siano imputabili le misure o le prassi contrarie al diritto dell'Unione; che denuncino il comportamento di una persona o di un organismo privato, salvo che la denuncia riveli una partecipazione dei pubblici poteri o segnali la loro passività con riferimento al comportamento stesso. In ogni caso, la Commissione deve verificare se la comunicazione possa eventualmente rivelare la sussistenza di comportamenti contrari alle norme sulla concorrenza stabilite dagli artt. 101 e 102 del TFUE; che non rechino alcun addebito; che rechino addebiti in ordine ai quali la Commissione abbia assunto una posizione chiara, pubblica e costante, che deve essere comunicata all'autore della denuncia; che rechino addebiti che manifestamente esulano dal campo d'applicazione del diritto dell'Unione».

[176] Così il documento "*EU Pilot: guidelines for the Member States*", 2020, cit., p. 4, ove si legge: «*[…] the Commission – after having ascertained that the complaint is admissible – will send an acknowledgment of transfer to EU Pilot to the complainant, indicating where her/his file is dealt with and including all necessary information (procedural steps and*

sa nell'ambito del caso (dall'invio di ulteriori richieste di informazioni all'archiviazione positiva del caso, sino all'apertura di un'eventuale procedura di infrazione) dovrà essere comunicata per iscritto all'autore della denuncia [177].

5. *La scelta tra lettera di messa in mora, lettere amministrative "*Ares*" e* EU Pilot*: quale* ratio*?*

Come già si è avuto modo di osservare, uno dei capisaldi del "*selective enforcement*" della Commissione è il potere di decidere liberamente quali siano i mezzi e i metodi più opportuni per perseguire e gestire le infrazioni poste in essere dagli Stati membri. Vale la pena quindi di comprendere (o tentare di comprendere) quale sia la *ratio* che sottende la scelta discrezionale tra la lettera di messa in mora, le lettere amministrative e il *Pilot*, senza peraltro pretendere di fornire una risposta esaustiva.

Muovendo dall'ultimo rimedio esaminato, il meccanismo *EU Pilot*, non può non farsi riferimento a quanto espressamente enunciato nell'ambito delle recenti Linee guida del 2020, e cioè che «*The decision on the use of EU Pilot is taken on a case-by-case basis, in light of the specific circumstances*» [178]. Ne deriva che, a differenza di quanto avveniva in passato – dove l'utilizzo del *Pilot* rispondeva a una precisa (e prevedibile) *policy*,

---

personal data protection». Il documento conferma quanto già enunciato nella precedente versione del settembre 2017, "*EU Pilot: guidelines for the Member States*", cit. Le linee guida, evidentemente, sono coerenti con quanto statuito nel citato allegato alla comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., in virtù del quale: «La comunicazione allo Stato membro dell'identità dell'autore della denuncia e dei dati da questo trasmessi è subordinata al previo accordo dell'autore stesso, in particolare a norma del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati».

[177] In questo senso v. sempre il documento "Procedure amministrative per la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione europea" allegato alla comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., pp. 19-20, punti 7, 8 e 10.

[178] V. "*EU Pilot: guidelines for the Member states*", 2020, cit., p. 2.

ossia l'apertura preliminare sistematica di fascicoli di pre-infrazione – è oggi più difficile tracciare una precisa logica, un *fil rouge*, nell'approccio allo strumento. È anche vero, peraltro, che la Commissione ha dichiarato che il sistema *EU Pilot* facilita i contatti della Commissione con gli Stati membri quando, in un dato caso, «*an informal approach appears to be more likely to achieve compliance in the short term than a formal procedure*» [179]. Ciò avviene, in particolare, quando le questioni in gioco «*are not sensitive and are of a technical rather than a political nature*» [180]. Non solo, il meccanismo *de quo* andrebbe utilizzato anche a fronte di infrazioni dalla rapida e semplice soluzione [181].

Ne consegue, evidentemente, che il sistema *EU Pilot* non verrà attivato quando: (*i*) la violazione tocchi questioni «*of high political priority*» [182]; (*ii*) la posizione politica dello Stato membro sull'infrazione è chiara ed è tale che un dialogo informale tramite *EU Pilot* non condurrebbe al alcun risultato utile; (*iii*) la presunta non conformità al diritto dell'Unione riguarda questioni «*on which the information already available to the Commission is sufficiently detailed and clear*» [183]; (*iv*) l'urgenza della situazione di difformità richiede l'avvio immediato di una procedura di infrazione.

Alla luce delle relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto "comunitario", a partire dal 2017 e sino al 2020 i settori maggiormente interessati dall'apertura di fascicoli *Pilot* sono stati quelli dell'ambiente e dell'energia [184], mentre, nel 2021 e nel 2022, quelli migratorio,

---

[179] *Ibidem*, p. 2.

[180] *Ibidem*, p. 2.

[181] *Ibidem*, p. 2.

[182] *Ibidem*, p. 3.

[183] *Ibidem*, p. 3.

[184] Nel 2017 sono stati aperti 63 *dossier* in materia ambientale e 33 in materia energetica (v. *Commission Staff Working Document – Part I: general statistical overview accompanying the document monitoring the application of European union law 2017 annual report*); nel 2018, rispettivamente, 44 e 21 casi (v. *Commission Staff Working Document – Part I: general statistical overview accompanying the document monitoring the application of european union law 2018 annual report*). Nel 2019 il quadro è più vario, ma sono comunque stati avviati 46 *file* in materia di energia e 22 in materia di ambiente (v. *Commission Staff Working Document – Part I: general statistical overview accompanying*

fiscale e dei mercati finanziari [185]. Si potrebbe pertanto dedurre che, in tali aree, la Commissione ritenga più agevole, snello ed efficace il dialogo informale rispetto a quello formale di cui all'art. 258 TFUE. È anche vero, inoltre, che si tratta di un *corpus* normativo spesso molto tecnico e specialistico che, qualora violato, ben si adatta all'utilizzo del meccanismo *EU Pilot*, che, come visto, mira a rispondere a infrazioni non sensibili e di natura tecnica piuttosto che politica.

È d'uopo inoltre tenere a mente che la *ratio* sottesa all'apertura di un *dossier Pilot* in luogo dell'invio di una lettera di messa in mora risponde anche a logiche meramente "decisionali": se, infatti, come si è visto, la scelta sull'avvio di una procedura di infrazione spetta essenzialmente al collegio dei commissari, il *Pilot*, invece, viene aperto su decisione delle singole unità. Di qui l'assenza della tipica dimensione politica che caratterizza lo strumento di cui all'art. 258 TFUE a favore di una dimensione più marcatamente amministrativa. Proprio in considerazione di ciò, è anche vero, all'opposto, che potrebbe accadere che, proprio per la mancanza della volontà politica di avviare la procedura *ex* art. 258 TFUE (quando sarebbe opportuna), si "ripieghi" sull'utilizzo del sistema *EU Pilot*, che imposta un dialogo informale, sì, ma comunque amministrativo.

Si pensi, ad esempio, a un caso *EU Pilot* (ancora pendente e "silente") aperto nei confronti dell'Italia relativo alle c.d. "concessioni autostradali" e, più in particolare, alla legislazione italiana che disciplina la procedura

---

the document monitoring the application of european union law 2019 annual report). Nel 2020 il settore dell'ambiente è stato il più interessato da casi *Pilot*, con 49 *dossier* su 212; mentre il secondo settore è stato quello dei trasporti, con 45 *Pilot*, e il terzo, ancora, il settore energetico, con 35 *dossier* (v. *Commission Staff Working Document – Part I: general statistical overview accompanying the document monitoring the application of european union law 2020 annual report*). Sino al 2016 il tema non si pone, essendo stato il *Pilot* uno strumento preliminare all'avvio della procedura *ex* art. 258 TFUE e, quindi, ad essa sovrapponibile perlomeno in termini di settori coinvolti.

[185] Nel 2021, i settori più colpiti sono stati quelli migratorio e fiscale, con, rispettivamente, 55 e 51 casi (v. *Commission Staff Working Document – Part I: general statistical overview accompanying the document monitoring the application of european union law 2021 annual report*). Nel 2022, invece, sono stati aperti 81 *dossier* in materia di mercati finanziari e 66 in materia fiscale (v. *Commission Staff Working Document – Part I: general statistical overview accompanying the document monitoring the application of european union law 2022 annual report*).

di estinzione anticipata della concessione in caso di violazione degli obblighi da parte del concessionario [186]. È di tutta evidenza che, a fronte di quanto avvenuto a Genova con riferimento al Ponte Morandi, il caso sollevasse questioni di natura spiccatamente politica e senza dubbio alquanto delicate [187]. In ossequio a quanto dichiarato nelle Linee guida del 2020, la Commissione non avrebbe dovuto aprire un *dossier Pilot* in favore, a ben vedere, di una procedura di infrazione *ex* art. 258 TFUE. Ciononostante, ha preferito aprire un fascicolo *EU Pilot*, forse proprio per mancanza di volontà politica. Questa ipotesi potrebbe essere (e probabilmente è) l'"eccezione che conferma la regola", ma è anche vero che contraddice in modo evidente quanto dichiarato dalla Commissione sull'utilizzo del meccanismo *Pilot*.

Più difficile, invece, è delineare la *ratio* sottesa alla scelta di instaurare un dialogo informale attraverso una lettera amministrativa (o per il tramite di altri sistemi "para-diplomatici" non categorizzabili). La ragione di tale difficoltà si rinviene essenzialmente nell'assenza di pubblicità e trasparenza nel loro utilizzo che, di conseguenza, non consente di conoscerne la prassi. Peraltro, è anche vero che, proprio in ragione della "segretezza" e della flessibilità che le contraddistingue, è facile ipotizzare che la Commissione, come già anticipato, preferisca utilizzarle quando la violazione coinvolga tematiche politicamente sensibili o delicate (si pensi, ad esempio, a un tema "caro" all'elettorato di un singolo Stato membro). Va comunque ricordato che lo strumento *de quo* sta attraversando una fase di graduale riduzione del suo utilizzo. Il venir meno delle lettere "*Ares*", infatti, potrebbe essere una delle ragioni per l'impiego del *Pilot* per casi politici.

---

[186] Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, in *GURI* del 31 dicembre 2021, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, in *GURI* del 29 febbraio 2020.

[187] Sulle implicazioni giuridiche della vicenda legata al Ponte Morandi v., per tutti, C. AMALFITANO, M. CONDINANZI, *Concessioni autostradali e vincoli europei*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, p. 939 ss., spec. p. 949 ss.; nonché G. MARCHEGIANI, *La ricostruzione del ponte Morandi di Genova alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 23 gennaio 2019.

5.1. *Il problematico inquadramento giuridico della lettera di messa in mora (e del parere motivato) complementare*

Se, come si è più volte detto, la funzione principale della fase precontenziosa della procedura di infrazione è quella di incoraggiare, per quanto possibile, una soluzione non giudiziaria della controversia, allora non deve stupire che la Commissione, a prescindere dallo strumento più o meno formale con cui decide di contestare la violazione allo Stato membro interessato, tenda a proseguire se non addirittura a insistere nel dialogo "precontenzioso", in modo da realizzare comunque il fine sostanziale del procedimento (*ie* eliminare l'infrazione) senza che si verifichi un conflitto davanti alla Corte di giustizia. Tale atteggiamento, pur rispondendo a una logica ben precisa, è spesso causa dell'eccessiva lunghezza del procedimento.

Qualora la guardiana dei trattati avvii una formale procedura *ex* art. 258 TFUE, il mezzo che ha a disposizione per seguitare lo scambio di informazioni è la lettera di messa in mora complementare [188] e, eventualmente, una seconda lettera di messa in mora complementare [189]. Qualora sia stato già trasmesso il parere motivato, la Commissione può emettere un parere motivato complementare [190], anche se si registrano casi in cui la guardiana dei trattati ha inviato lettere di diffida complementari a parere motivato già inviato [191].

L'uso di tali strumenti era stato "formalizzato" dalla Commissione in

---

[188] I casi in cui la custode dei trattati ha fatto uso di tali strumenti sono innumerevoli. Con riferimento alla lettera di messa in mora complementare, v., *ex plurimis*, Corte giust., 11 settembre 2001, causa C-71/99, *Commissione c. Germania*, EU:C:2001:433, punto 15; 16 giugno 2011, causa C-10/10, *Commissione c. Austria*, EU:C:2011:399, punto 11; *Promoimpresa*, cit., punto 13; 23 aprile 2020, C-217/19, *Commissione c. Finlandia*, EU:C:2020:291, punto 17.

[189] V., ad esempio, Corte giust., 16 ottobre 2008, causa C-136/07, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2008:569, punto 24.

[190] V., *ex multis*, Corte giust., 13 giugno 2002, causa C-474/99, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2002:365, punto 21; 27 ottobre 2011, causa C-255/09, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2011:695, punto 15; causa C-552/15, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 10; 16 luglio 2020, causa C-771/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2020:584, punto 27.

[191] Si pensi, ad esempio, a Corte giust., 22 febbraio 2018, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2018:98, punto 15.

una comunicazione del 15 gennaio 2011 [192] con riferimento all'operatività *ratione temporis* della disciplina di cui ai parr. 2 e 3 dell'art. 260 TFUE. Con riguardo alla procedura di cui all'art. 260, par. 2, TFUE, avendo il trattato di Lisbona soppresso la fase precontenziosa del parere motivato, la guardiana dei trattati precisava che «in via transitoria, nei casi in cui la lettera di costituzione in mora [fosse stata già] inviata prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, allo Stato membro interessato [sarebbe stata] inviata una lettera di costituzione in mora complementare per informarlo che la fase successiva [avrebbe previsto] che [fosse] adita la Corte e non più il parere motivato» [193]. Con riferimento, invece, al procedimento di cui al par. 3 del medesimo articolo, la Commissione chiariva che, sempre in via transitoria, qualora avesse già emesso un parere motivato, avrebbe trasmesso «un parere motivato complementare con cui [avrebbe avvertito] lo Stato membro interessato che [avrebbe presentato] una domanda ai sensi dell'art. 260, par. 3, ove la Corte [fosse] adita» [194].

Eccetto questo caso, non si rinvengono altri atti o documenti in cui la Commissione abbia *strico sensu* formalizzato o comunque ufficializzato l'utilizzo delle comunicazioni complementari. In un solo documento interno ad uso dei servizi dell'istituzione, il "*Manuel des procedures – Contrôle de l'application du droit communautaire*" (non reperibile *online*), nella sezione "*Etapes principales de la procédure précontentieuse*", oltre alla canonica lettera di diffida e al parere motivato, sono elencati anche la lettera di messa in mora e il parere motivato complementari, come a dire che, benché "accademicamente" esclusi dai manuali di studio, i funzionari della Commissione li annoverano tra gli "atti tipici" del procedimento.

Nonostante il loro uso nella prassi, peraltro, è anche vero che la lettera di messa in mora e il parere motivato complementari sono di difficile inquadramento da un punto di vista giuridico.

---

[192] Comunicazione della Commissione "Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE", in *GUUE*, C 12 del 15 gennaio 2011. In dottrina, sui profili di applicabilità *ratione temporis* delle modifiche introdotte con il trattato di Lisbona v. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 76 ss.

[193] V. la comunicazione "Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE", 2011, cit., p. 1.

[194] *Ibidem*, p. 12.

Muovendo dal parere motivato complementare, non può non osservarsi come l'art. 258 TFUE parli esclusivamente di «parere motivato». Se, infatti – come si è già detto – la locuzione «dopo aver dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni» è talmente ampia da consentirne un uso piuttosto flessibile, giustificando quindi anche l'invio di una lettera di diffida complementare, lo stesso non può dirsi per la parte di frase precedente che, almeno da un punto di vista letterale, non sembrerebbe ammettere integrazioni.

D'altro canto, affinché il ricorso alla Corte sia dichiarato ricevibile, la Commissione deve provare, *inter alia*, che gli addebiti contestati coincidano con quelli avanzati nel parere motivato (e nella lettera di messa in mora). Qualora voglia avanzare nuovi addebiti (o precisarne altri) non potrà far altro che inviare allo Stato inadempiente un atto complementare contente la descrizione dei comportamenti illeciti e delle ragioni di fatto e di diritto per cui ritiene che questi costituiscano una (ulteriore? diversa?) violazione al diritto dell'Unione. Ed è forse in questo punto che si scorge il profilo maggiormente problematico di simili strumenti. A prescindere, infatti, dalla presunta esistenza di una base giuridica che li giustifichi (che nel caso della lettera di messa in mora, peraltro, è forse inconfutabile), il fattore che più lascia perplessi è che se l'addebito deve essere meramente specificato e precisato nella sua portata [195] *nulla quaestio*; se, però, l'atto complementare ha lo scopo di ampliare e, quindi, diversificare l'addebito, sarebbe forse più opportuno aprire un differente procedimento. Altrimenti, a rigore, qualora la Commissione volesse estendere le contestazioni già avanzate nel parere motivato, sarebbe forse più opportuno o, comunque, legittimo inviare una lettera di messa in mora complementare seguita, quindi, da un altro parere motivato. Il parere motivato complementare, all'opposto, servirebbe solo a specificare le contestazioni o, al massimo, a restringerle.

Ad ogni modo, e tornando a quanto detto al principio, e cioè che lo scopo della fase precontenziosa è quella di evitare il conflitto giudiziale, allora la *ratio* degli strumenti *de quibus* è evidente: tentare di risolvere il

[195] Il parere motivato complementare rispondeva alla necessità di «[...] precisare la portata dell'infrazione al diritto contestato», *ex multis*, nel procedimento di cui alla sentenza della Corte, causa C-255/09, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 15.

caso senza attivare la fase contenziosa [196]. Se così è, ebbene la risposta alla domanda di cui sopra è presto data.

6. *L'assenza di trasparenza e la lentezza della procedura*

La quasi assoluta e sostanzialmente incondizionata discrezionalità di cui gode la Commissione nella gestione dello strumento di cui all'art. 258 TFUE (e degli altri meccanismi di *enforcement* a sua disposizione) è intrinsecamente e inevitabilmente connessa al grado di trasparenza della procedura. D'altro canto, se venisse limitato il suo "spazio di manovra", circoscrivendolo entro regole prestabilite, aumenterebbe necessariamente il controllo su di esso e, di conseguenza, potrebbe essere garantita una maggiore trasparenza del procedimento. Si potrebbe dire, in altri termini, che il rapporto tra discrezionalità e trasparenza è inversamente proporzionale: all'aumentare dell'una, diminuisce l'altra.

Il principio di trasparenza, codificato all'art. 15, par. 1, TFUE, può prendere forma come diritto di accesso ai documenti – anch'esso sancito al medesimo articolo, specificamente al par. 3 [197] – ma può concretizzarsi

---

[196] Cosi G. TESAURO, *op. cit.,* p. 276. Si noti che, in passato, le lettere di messa in mora e i pareri motivati complementari non venivano utilizzati, forse perché, come si è detto *supra*, cap. I, § 1, la procedura di infrazione era vista come l'*extrema ratio*, e ancor più estremo era considerato il ricorso in Corte. Probabilmente, quindi, non si rendevano necessari per com'era concepito il meccanismo in sé e per sé. In effetti, eseguendo una ricerca testuale sulla banca dati curia.europa.eu che contenga le parole "*mise en demeure complémentaire*" e "*avis motivé complémentaire*", i primi risultati sono della seconda metà degli anni Novanta.

[197] Il diritto di accesso ai documenti, in particolare quello riconosciuto ai denuncianti, e i problemi ad esso connessi sono affrontati *infra*, in questo cap., § 8. Per quanto concerne, invece, il principio di trasparenza, la dottrina è assai ampia e, spesso, declinata sulle specificità dei vari settori giuridici dell'ordinamento. Per una visione generale v. J. SÖDERMAN, *Transparency in the Community institutions*, in AA.VV., *Le Tribunal de première instance des Communautés européennes 1989-1999. Actes du colloque organisé à l'occasion du Xe anniversaire du Tribunal de première instance des Communautés européennes le 19 octobre 1999*, 2000, p. 81 ss.; J. BIANCARELLI, N. ROBERT, *Le principe de transparence en droit communautaire*, in AA.VV., *Au carrefour des droits: mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, 2002, p. 493 ss.; M. MIGLIAZZA, *Brevi riflessioni sugli sviluppi*

anche come (*i*) conoscenza di chi prende le decisioni; (*ii*) comprensibilità e accessibilità del processo decisionale; (*iii*) obbligo di motivazione delle decisioni [198].

Una dottrina ormai risalente si domandava «Chi controlla il controllore?», in questo senso criticando fortemente l'assenza di trasparenza (e di controllo) nel funzionamento della procedura e auspicandone una maggiore presenza «al fine di evitare che la discrezionalità [della Commissione] possa risolversi in esercizio arbitrario» [199]. Non solo: una maggiore trasparenza nell'attività della Commissione avrebbe il pregio, come giustamente scritto, di condurre a una maggiore uniformità nell'applicazione del diritto, di fatto uno degli obiettivi principali della procedura di infrazione. Invero, se il mancato rispetto delle regole da parte degli Stati membri rappresenta «un *vulnus* ai due fattori essenziali di equilibrio del sistema comunitario, l'uguaglianza di trattamento all'interno della Comunità e la solidarietà comunitaria» [200], allora il monitoraggio e l'attività

---

della trasparenza nell'Unione europea, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1351 ss.; A. SANTINI, *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004; D.-U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 265 ss.; L. COUDRAY, *La transparence et l'accès aux documents*, in J.-B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (sous la direction de), *Droit administratif européen*, 2007, p. 519 ss.; A. PRECHAL, *Transparency: a general principle of EU law?*, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, C. CARDNER (eds.), *General principles of EC law in a process of development*, 2008, p. 201 ss.; P.J. BIRKINSHAW, *Transparency and access to documents*, in P.J. BIRKINSHAW, M. VARNEY (eds.), *The European Union legal order after Lisbon*, 2010, p. 229 ss.; H. SCHRÖDER, *Principe de transparence, droit des marchés publics et bonne administration*, in S. BESSON, P. PICHONNAZ (sous la direction de), *Les principes en droit européen = Principles in European law*, 2011, p. 185 ss.; V.E. TIILI, *Transparency: an everlasting challenge for the European Union*, in P. CARDONNEL, A. ROSAS, N. WAHL (eds.), *Constitutionalising the EU judicial system: essays in honour of Pernilla Lindh*, 2012, p. 473 ss. Sull'evoluzione normativa del principio di trasparenza v., invece, L. PRETE, *op. cit.,* p. 291 ss.

[198] V., in questo senso, A. TOMKINS, *Transparency and the Emergence of a European Administrative Law*, in *Yearbook of European Law*, 1990, p. 217 ss., spec. p. 220.

[199] Così R. MASTROIANNI, *La procedura di infrazione e i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, 1021 ss., spec. p. 1025.

[200] *Ibidem*, spec. p. 1024. V. anche G. TESAURO, *La sanction aux infractions du droit communautaire*, cit., p. 447.

di censura della Commissione devono (dovrebbero) essere svolti con il maggiore rigore possibile.

Le preoccupazioni della menzionata dottrina, risalente alla prima metà degli anni Novanta, erano tanto più giustificate se si considera che l'attenzione al rispetto del principio di trasparenza nella gestione della procedura – in particolare da parte del Mediatore europeo e del Parlamento – ha assunto una maggiore incisività solo a partire dalla fine degli anni Novanta e l'inizio degli anni Zero [201], a cui sono seguite una serie di misure e di atti votati a una maggiore trasparenza [202]. Sul punto, in letteratura, è stato in effetti notato che «*Much has rightly been made in recent years of the need for greater transparency in the Union, involving more rational forms of decision-making, and in the expanded sense of greater accessibility and permeability of decision-making networks. The general powers of Commission enforcement have typically been something of a "no-go" area in this respect*» [203].

I passi avanti compiuti in tema di trasparenza negli ultimi quindici anni hanno riguardato essenzialmente un unico aspetto: il rapporto con il

---

[201] Si pensi, ad esempio, alla già menzionata risoluzione del Parlamento europeo sulla 13ª relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 24 febbraio 1997, spec. punto B e punto 10; ma anche alla decisione del Mediatore europeo del 31 gennaio 2001 su denuncia n. 995/98/OV. Negli ultimi anni, il Parlamento europeo ha ribadito che l'applicazione del diritto dell'Unione non è sufficientemente trasparente, né è soggetta a un vero controllo da parte degli autori delle denunce e delle parti interessate, e si è rammaricato del fatto che, nonostante le ripetute richieste, non avesse ancora un accesso adeguato alle informazioni sulla procedura e sui casi pendenti. Ha chiesto alla Commissione, quindi, di assicurare una maggiore trasparenza, anche nell'ambito dei procedimenti *EU Pilot*. Sul punto v. la risoluzione del Parlamento europeo del 10 settembre 2015 sulla 30ª e la 31ª relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea (2012-2013) (2014/2253(INI)), punto 18; nonché la risoluzione del Parlamento europeo del 6 ottobre 2016 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea: relazione annuale 2014 (2015/2326(INI)), punti 16 e 18.

[202] Si pensi, ad esempio, al già citato "Libro bianco sulla *governance* europea" del 25 luglio 2001; alle citate comunicazioni della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario del 20 dicembre 2002; e "Un'Europa dei – applicazione del diritto comunitario" del 5 settembre 2007.

[203] Così R. RAWLINGS, *Engaged Elites. Citizen Actions and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*, cit., p. 5.

denunciante. Come si dirà meglio nel prosieguo, la Commissione è oggi infatti tenuta a informare i denuncianti dei vari *step* che compongono la procedura, così come dei motivi che hanno condotto all'archiviazione di un fascicolo [204]. Peraltro, il fatto che la Commissione sia tenuta a taluni obblighi di trasparenza nei confronti del denunciante non significa che il suo margine di discrezionalità sia in qualche misura ridimensionato. Si tratta di un mero dovere di giustificare (arbitrariamente) le proprie decisioni, che restano comunque insindacabili. Poiché i singoli non hanno la facoltà di impugnarle, non vi è alcun mezzo per verificare la bontà e la legittimità delle motivazioni adottate dalla Commissione, né tanto meno vi è lo spazio per indurla a modificare le sue scelte. Ne consegue, in ultima analisi, che il dialogo instaurato con gli Stati membri, in qualunque fase esso si inserisca, rimane in ogni caso coperto da uno spesso velo di riservatezza.

Un'altra modalità con la quale la custode dei trattati ha ritenuto di rendere più trasparente la procedura è stata quella di rendere pubbliche le priorità seguite nel trattamento dei casi (la c.d. "prioritizzazione"), *policy* parimenti avviata nei primi anni del nuovo Secolo. In effetti, la pubblicazione dell'ordine di priorità avrebbe dovuto (*rectius*, dovrebbe) far luce su come la Commissione svolge la sua attività di *enforcement*, da un lato rilevando i criteri in virtù dei quali delle violazioni statali ricevono attenzione o più attenzione rispetto ad altre e, dall'altro lato e di conseguenza, rendendo in qualche misura prevedibili le scelte della Commissione.

[204] V. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Mediatore europeo relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario comunicazione, (COM (2002) 141 def.), in *GUCE*, C 244 del 10 ottobre 2002; la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione", Bruxelles, 2 aprile 2012, COM(2012) 154 final (su cui *infra*, in questo cap., § 7.2) successivamente aggiornate e specificate con l'allegato alla comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., intitolato "Procedure amministrative per la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione europea". La più recente comunicazione del 2022 sul punto afferma che «si basa sulle precedenti [...] e non le sostituisce», spec. p. 2. Ricostruisce lo stato dell'arte a valle della comunicazione del 2022, N. PRADEL, *Le mécanisme de plainte auprès de la Commission européenne: quel intérêt, qu'en espérer?*, in *Journal de droit européen*, 2022, p. 462 ss.

Come si è avuto modo di vedere, però, la guardiana dei trattati ha frequentemente rivisto le sue priorità e le modalità con cui perseguirle e, in più di un'occasione, la sua prassi non ha rispecchiato quanto effettivamente dichiarato (si pensi al caso delle concessioni autostradali sopra citato). Tale atteggiamento mantiene viva una forte incertezza non solo nei privati, ma soprattutto nelle autorità nazionali tenute a dialogare con la Commissione, nonché negli operatori del diritto tenuti all'applicazione delle disposizioni normative oggetto (o non oggetto) di contestazione.

Oltre alla c.d. "prioritizzazione", un pur limitato apporto in termini di trasparenza e conoscibilità dell'operato della Commissione proviene dalle relazioni annuali sull'applicazione del diritto dell'Unione, come noto pubblicate annualmente a partire dal 1983 l'anno successivo a quello di riferimento [205]. È innegabile che tali *report*, permettendo di svolgere un'analisi statistica dell'attività di controllo dell'istituzione, siano uno strumento utile per comprendere le strategie della Commissione sul medio e lungo periodo. Sul breve periodo, quindi sul dato annuale, invece, anche queste relazioni risultano, in termini di trasparenza, piuttosto deboli. Non solo riportano esclusivamente i dati relativi alle procedure di infrazione, ai *Pilot* e al contenzioso pendente davanti alla Corte (escludendo, com'è forse ovvio, tutto il substrato di comunicazioni informali), ma anche le informazioni fornite su tali elementi sono assai limitate e non con-

[205] La prassi prese avvio a seguito della risoluzione del Parlamento europeo sulla responsabilità degli Stati membri in ordine all'applicazione e al rispetto del diritto comunitario, in *GUCE*, C 68 del 14 marzo 1983, p. 32 ss., spec. punto 17, ove il Parlamento invitava «[...] la Commissione a presentare ogni anno un rapporto scritto su tutte le infrazioni al trattato commesse dagli Stati membri, indicando quali organi nazionali abbiano violato il diritto comunitario e in quale fase si trovi la procedura». In effetti, nella seconda relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1984, Bruxelles, 6 maggio 1985, COM (85) 149 def., spec. p. 1, si legge: «La presente relazione tende ad una migliore informazione del Parlamento europeo e viene ad aggiungersi alle iniziative prese dalla Commissione per realizzare una maggiore trasparenza. Nel bollettino mensile e, sotto forma di sintesi annuale, nella propria relazione generale, la Commissione segnala le procedure che si trovano allo stadio del parere motivato, i ricorsi presentati alla Corte di giustizia nonché i casi archiviati. In certi casi, in considerazione di circostanze particolari, come la flagranza dell'infrazione e/o le sue ripercussioni sull'opinione pubblica, la Commissione può dare maggiore pubblicità ad un caso».

sentono di svolgere approfondite valutazioni di merito [206].

Considerazioni analoghe valgono anche per la banca dati "*European Commission at work*" [207], operativa dal 2002. Non solo fornisce un unico dato, e cioè l'esistenza di procedure di infrazione a carico degli Stati membri [208], ma i risultati sono scarsi, incompleti e la banca dati risulta, in ultima analisi, inutilizzabile.

Infine, anche la prassi di pubblicare comunicati stampa «in ciascuna fase dei procedimenti avviati» [209] adottata a partire dalla metà degli anni Novanta non può dirsi né sufficiente né tanto meno soddisfacente. Anche in questo frangente, la vera problematica non concerne tanto la sostanza, spesso scarna e limitata alla sola procedura formale *ex* artt. 258-260 TFUE, ma quanto più la forma: manca costanza nella pubblicazione, non sono menzionate tutte le effettive procedure aperte e, lungi da quanto dichiarato dalla Commissione, non sono sempre rinvenibili *tutte* le decisioni relative alle fasi di una singola procedura.

Si noti, comunque, che alla base dell'esigua trasparenza che caratterizza l'intera procedura (forse, come si vedrà, solo l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 260, par. 2, TFUE è esente da tale considerazione), vi sono ragioni che, se lette dal punto di vista della Commissione – ma an-

---

[206] In dottrina sono invero state descritte come «un bilancio decisamente criptico e parco di informazioni», v. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.,* p. 65. Di recente, è la stessa Commissione ad aver affermato che «*[…] some of its publications can be made more user-friendly, streamlined or complemented by useful information. The 2022 Communication on enforcement also recognised the need to ensure a certain level of transparency on EU Pilot cases. The Commission is therefore considering several ideas to further strengthen transparency on its enforcement work*», v. minuta della riunione dell'*EU Law Network* del 24 maggio 2023, spec. p. 4, disponibile al *link*: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/meetings/consult?lang=en&meetingId=48304&fromExpertGroups=2770.

[207] La banca dati è disponibile al *link*: https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_code=en.

[208] Il dato è precisato dall'indicazione del servizio competente della Commissione, dal numero di registrazione, dal titolo del procedimento, nonché dalla data e dalla natura dell'ultima decisione dell'istituzione sul caso.

[209] Così la 24ª relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 2006, Bruxelles, 17 luglio 2007, COM(2007) 398 def., spec. p. 8.

che degli Stati membri – potrebbero essere comprensibili se non addirittura condivisibili.

In primo luogo, occorre considerare che maggiore trasparenza (di fatto realizzabile attraverso un più agevole accesso ai documenti del procedimento) comporterebbe, come immediata conseguenza, quella di rendere note al pubblico non solo e non tanto le presunte violazioni degli Stati membri, ma anche le negoziazioni intercorrenti tra questi e la Commissione. Il punto merita una breve digressione. La pubblicizzazione di *tutti* gli inadempimenti statali, al netto del fatto che potrebbe essere considerata iniqua se fatta sistematicamente (e, quindi, anche nei confronti delle infrazioni c.d. "involontarie"), potrebbe implicare ingenti costi a carico dello Stato a fronte, soprattutto, del copioso contenzioso che verosimilmente si determinerebbe [210]. L'aumentare del contenzioso, poi, potrebbe creare incertezza del diritto, minando alla sua corretta e uniforme applicazione. Non è da escludere inoltre – specialmente in Italia – che l'eccessiva attenzione mediatica nei confronti degli inadempimenti statali possa essere politicamente strumentalizzata, compromettendo il procedimento legislativo di adeguamento al diritto dell'Unione e quindi, in ultima analisi, l'efficacia, l'efficienza e la speditezza della procedura. Non solo: la strumentalizzazione mediatica (e politica) delle violazioni statali sulla base dei singoli interessi nazionali potrebbe indurre la Commissione a prestare maggiore attenzione a delle violazioni di minor rilievo a discapito di altre più urgenti [211]. Di qui l'esigenza di riservatezza e confidenzialità, in specie nella fase amministrativa precedente all'avvio formale della procedura [212]. La riservatezza delle comunicazioni, inoltre, permette alle

---

[210] In questo senso v. S. ANDERSEN, *op. cit.,* p. 79 secondo cui: «*On a practical note, there are frequently parallel domestic cases involving several stakeholders, which hold conflicting viewpoints on the correct interpretation and application of EU Law*».

[211] È di questo avviso L. BORZSÁK, *op. cit.,* p. 46, secondo cui: «*Through the mediation of the media, these cases can gain much wider interest, and the Commission is therefore urged to take a stance in these cases. This demand-led approach is biased, the, towards putting cases which are not, in every instance, the most serious or the most urgent ones, into the foreground*».

[212] Sul fatto che sia nell'interesse statale quello di voler mantenere un alto grado di segretezza nella procedura v. *ibidem*, spec. p. 51, secondo cui «*[...] it is also in the interest of the Member State not to have its errors published*».

autorità nazionali e ai servizi della Commissione di attuare quelle negoziazioni amichevoli che sono alla base della fase precontenziosa della procedura (sia "formale" che "informale"). Se uno scopo di tale fase è, infatti, nella sua dimensione "informale", quella di evitare la procedura *tout court* e, nel suo momento formale, quello di sottrarsi al contenzioso davanti alla Corte, allora è evidente che assicurare confidenzialità agli scambi tra le autorità è una prima forma di garanzia affinché le negoziazioni "non vadano a monte" e, quindi, affinché sia tutelato l'«interesse pubblico» [213].

Tuttavia, al netto di tali positive considerazioni, una delle conseguenze principali dell'assenza di trasparenza della procedura – in specie nella sua dimensione "informale", caratterizzata spesso da fitte negoziazioni – è anche l'eccessivo allungamento dei tempi del procedimento. È chiaro infatti che se la fase precontenziosa fosse controllata (e quindi in qualche misura trasparente), anche la gestione delle tempistiche subirebbe un conseguente irrigidimento, venendo meno l'enorme flessibilità che attualmente la fa da padrona. I tempi lunghi della procedura [214] sono uno dei limiti più evidenti dello strumento di cui all'art. 258 TFUE e sono par-

[213] Sull'utilizzo di tale eccezione da parte della Commissione, e cioè sul fatto che la riservatezza sia propedeutica al buon andamento delle indagini e che, quindi, sia posta a tutela dell'interesse pubblico, v., per tutte, Trib., 5 marzo 1997, causa T-105/95, *WWF UK (World Wide Fund for Nature) c. Commissione*, EU:T:1997:26, punti 62-65; 11 dicembre 2001, causa T-191/99, *Petrie e a. c. Commissione*, EU:T:2001:284, punto 17.

[214] Nel biennio 2008-2009, il tempo medio necessario per trattare le infrazioni, dall'avvio della procedura all'invio della lettera di deferimento alla Corte di giustizia a norma dell'art. 258 TFUE, era di 24 mesi circa. Il tempo medio necessario per trattare i casi relativi alla mancata notifica delle misure nazionali di recepimento delle direttive era, invece, di circa 15 mesi: v. la 27ª relazione annuale della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, 2009, cit., punto 2.2. Il dato, peraltro, parlando di «avvio della procedura», non tiene conto dei tempi che decorrono dalla registrazione della denuncia sino all'invio della lettera di messa in mora. A tal proposito, L. KRÄMER, *Environmental judgements by the Court of Justice and their duration*, in *Cahiers juridiques du College d'Europe*, 2008, p. 1 ss., spec. p. 9, parla, per gli anni 2006-2007, di una media 47 mesi; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.,* p. 55, parlano di 55 mesi. Nei *report* relativi agli ultimi anni, si dà atto del tempo medio speso per «gestire» (*i*) le denunce; (*ii*) i casi *Pilot*; (*iii*) i casi di infrazione. Rispettivamente: 40, 152 e 98 settimane nel 2020; 46, 145 e 117 settimane nel 2021; 49, 112 e 112 settimane nel 2022 (quindi, eccetto per l'archiviazione di denunce, negli altri casi almeno uno anno e mezzo).

zialmente determinati anche dai complessi meccanismi decisionali già descritti *supra*, in questo cap., § 3 [215].

Un'ulteriore causa può essere rinvenuta proprio nelle contrattazioni o, comunque, negli scambi non formalizzati tra le autorità europee e nazionali. È chiaro infatti che se la Commissione rispettasse tempi certi e rapidi nelle risposte, specialmente nella fase di indagine del procedimento, quest'ultimo ne beneficerebbe *in primis* in termini di durata. Se la lunghezza della procedura deriva (anche) dall'assenza di trasparenza e di tempistiche certe nella gestione del dialogo informale e confidenziale con la Commissione, allora è evidente che, in ultima analisi, i tempi lunghi del procedimento derivano direttamente dall'ampia discrezionalità della custode dei trattati, che è libera di decidere *se* avviare la procedura, ma anche *quando* avviarla e con che modalità e tempistiche portarla avanti.

Sul punto merita di essere segnalato che in più di un'occasione gli Stati membri hanno lamentato l'eccessiva lunghezza della procedura, in particolare sollevando eccezioni di irricevibilità del ricorso per inadempimento a causa del carattere tardivo dello stesso [216]. Tuttavia, pur avendo la Corte riconosciuto che «con riferimento segnatamente alla durata della fase precontenziosa del procedimento, [...] il carattere eccessivo di tale durata può costituire un vizio che rende un ricorso per inadempimento irricevibile» [217], e pur mostrandosi «sorpresa» [218] dalle lunghe tempistiche

---

[215] In questo senso v. sempre M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 55.

[216] Si pensi alla nota e già citata causa 7/71, *Commissione c. Francia*, cit., p. 1014, ove la Francia contestava, *inter alia*, un ritardo illegittimo nell'avvio del ricorso: «La Repubblica francese deduce che il ricorso, proposto nel 1969, è straordinariamente tardivo, dato che i pretesi inadempimenti erano stati accertati già nel 1965». Ancora, si pensi alla causa C-96/89, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 14, dove il governo belga riteneva che il ricorso fosse irricevibile a causa dei ritardi imputabili alla Commissione nel procedimento. Infine, sempre a titolo esemplificativo, si può menzionare la causa C-422/92, *Commissione c. Germania*, cit., punto 15, dove la Germania sindacava il fatto che la Commissione avesse depositato il ricorso più di sei anni dopo l'entrata in vigore della normativa oggetto di contestazione.

[217] V. Corte giust., 12 maggio 2005, causa C-287/03, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2005:282, punto 14.

[218] In questi termini, v. Corte giust., causa C-422/92, *Commissione c. Germania*, cit., punto 16.

adottate dalla Commissione, ha altresì chiarito che l'irricevibilità del ricorso «s'impone solo nel caso in cui il comportamento della Commissione [abbia] reso difficile confutare gli argomenti [fatti valere contro lo Stato membro convenuto], violando così i diritti della difesa» [219]. A ciò si aggiunga che «le norme dell'art. 169 del Trattato si applicano senza che la Commissione debba rispettare un termine fissato. Quest'ultima dispone così del potere di valutare quando si debba eventualmente proporre un ricorso e non spetta alla Corte sindacare tale valutazione» [220].

Sull'interpretazione letterale dell'art. 258 TFUE (allora art. 169 TCEE) con riferimento al presunto dovere della Commissione di rispettare tempistiche certe, si era già espresso l'avvocato generale Karl Roemer che, nell'ambito di *Commissione c. Francia*, affermò che «non [gli] pare[va] opportuno che la giurisprudenza stabilisse dei termini per garantire la tutela giuridica allorché i trattati stessi non intendono porne» [221]. La Corte si conformò alle conclusioni statuendo che «L'azione per l'accertamento dell'inadempimento di uno Stato non va esperita entro un termine predeterminato, giacché implica, in considerazione della sua natura e del suo scopo, la facoltà della Commissione di valutare quali siano i mezzi e il termine più appropriati onde porre fine ad eventuali inadempimenti. Il fatto che la Commissione abbia indugiato prima di agire in giudizio non può avere come conseguenza di sanare un inadempimento ancora in atto» [222]. Anche in dottrina non è mancato chi ha abbracciato la suddetta tesi giurisprudenziale e ha riconosciuto l'"utilità" insita nella libertà della Commissione di gestire autonomamente i tempi della procedura, anche allungandoli ove necessario. È stato invero evidenziato che la Commissione, proprio al fine di accordare agli Stati «*le maximum de chances de mettre fin aux manquements, joue à cet égard sur les possibilité d'allonger ou d'abréger les délais des*

[219] V., in questi precisi termini, Corte giust., causa C-287/03, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 14; causa C-33/04, *Commissione c. Lussemburgo*, cit., punto 76. In termini simili, v. anche 21 gennaio 1999, causa C-207/97, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1999:17, punto 25.

[220] V., in particolare, Corte giust., causa C-96/89, *Commissione c. Paesi Bassi*, cit., punto 15; nonché causa C-422/92, *Commissione c. Germania*, cit., punto 18.

[221] Così le conclusioni (risalenti, ma ancora valide) dell'avvocato generale Karl Roemer, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, cit., p. 1026.

[222] V. Corte giust., causa 7/71, *Commissione c. Francia*, punti 5/6.

différentes phases en fonction des situations»[223]. La differenza delle «situazioni» (*rectius*, delle violazioni) è alla base del ragionamento svolto da altra autorevole dottrina, che ritiene che la flessibilità delle tempistiche è prodromica alla corretta gestione delle varie infrazioni, la cui natura «*may vary considerably, and so may the complex questions the Commission must examine and evaluate before the opening of the infringement procedure*»[224]. D'altro canto, come messo in luce, «*C'est qui compte avant tout c'est le rétablissement d'une situation conforme au traité [...] la grande liberté d'action laissé à la Commission lui permet de saisir toutes les chances de solutions amiables avant d'en venir à des voies plus officieuses et plus contraignantes*»[225].

Se, quindi, la discrezionalità della Commissione nel decidere le tempistiche della procedura è al tempo stesso fonte di incertezze per l'eccessiva lentezza che comporta, ma anche motivo di efficienza per l'adattabilità alle specificità delle singole infrazioni, allora si rende opportuno trovare un punto di equilibrio per bilanciare i due contrapposti interessi. A tal proposito, può essere utile richiamare le già citate conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi nel caso *Commissione c. Paesi Bassi*, che ha chiaramente messo in luce che il rispetto da parte della Commissione di un termine ragionevole si impone «non solo come parametro di legittimità della durata della fase precontenziosa del procedimento *ex* art. 226 CE, ma altresì come ostacolo all'esercizio tardivo dei poteri di cui la Commissione gode in virtù di tale disposizione»[226].

---

[223] Così. D. DE BELLESCIZE, *L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur le manquement des États membres*, cit., p. 193. Il testo è risalente, ma si ritiene che le considerazioni ivi contenute siano valide anche per il presente.

[224] V. G. BEBR, *op. cit.*, p. 280.

[225] V. W. MUCH, *La Commission gardienne des traites*, in AA.VV., *La Commission des Communautés européennes et l'élargissement de l'Europe: colloque organisé les 23-24-25 novembre 1972 par l'Institut d'études européennes*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1974, spec. p. 91. Ancor prima, con simile tenore, v. S. F. EYNARD *L'article 169 du Traité de Rome: deuze ans d'application de la procedure d'infraction à l'egard des États membres de la C.E.E.*, cit., p. 109, secondo cui «*La latitude laissée à la Commission à tous les stades de la procédure précontentieuse vise à favoriser tout solution à l'amiable qui pourrait se présenter avant la saisine de la Cour*».

[226] Così le conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi, *Commissione c. Paesi Bassi*, cit., par. 84.

Per tale ragione, l'istituzione non può «protrarre indefinitamente, a partire dal momento in cui è venuta a conoscenza del presunto inadempimento, l'esercizio dei poteri che le sono conferiti dall'art. 226 CE» e, una volta avviata la fase precontenziosa «essa deve conformarne la durata a criteri di ragionevolezza» [227]. La valutazione in concreto del carattere ragionevole del termine varia necessariamente «a seconda che tale valutazione sia condotta con riferimento al periodo antecedente l'apertura del procedimento con l'invio della lettera di messa in mora ovvero alla durata dello stesso» [228].

Nel primo momento, ove la Commissione normalmente prende i contatti informali con lo Stato membro al fine di acquisire le necessarie informazioni di fatto e di diritto per valutare l'effettiva sussistenza della violazione, la guardiana dei trattati «deve disporre di un tempo sufficiente ad esaminare la possibilità di giungere ad una soluzione negoziata e a condurre, in vista di tale soluzione, le trattative con lo Stato [...]». Di qui l'esigenza di applicare «parametri di giudizio flessibili» [229]. Diverse sono le considerazioni circa il secondo momento, e cioè quello che si apre con l'invio della lettera di messa in mora. In questo caso, sottolinea l'avvocato generale, la Commissione dispone di tutte le informazioni necessarie a valutare la condotta statale. Proprio per tale ragione, «i parametri di giudizio in base ai quali valutare la ragionevolezza del termine entro il quale sono adottati i diversi atti di cui si compone il procedimento, fino, eventualmente, alla decisione di adire la Corte, devono, di conseguenza, essere più rigidi» [230].

Per concludere, pur comprendendone il fine utile, l'assenza di trasparenza e l'estrema flessibilità nella gestione delle tempistiche della procedura consentono alla Commissione di fondare le sue scelte su considerazioni che sfuggono ai "confini" giuridici e sfociano in una dimensione a

---

[227] *Ibidem*, par. 84.

[228] *Ibidem*, par. 85.

[229] *Ibidem*, par. 86.

[230] *Ibidem*, par. 87. Si noti che recentemente, il Parlamento europeo, nella risoluzione del 22 novembre 2023 sui progetti del Parlamento europeo per la revisione dei trattati, (2022/2051(INL)), ha proposto che l'art. 258 TFUE venga emendato aggiungendo un termine ultimo entro cui la Commissione deve emette il parere motivato («entro 12 mesi»).

tutti gli effetti politica, creando incertezza soprattutto sugli operatori del diritto e gli *stakeholder*[231]. Questi ultimi, infatti, apprendendo che una data situazione è, da un punto di vista legislativo, ambigua (perché la Commissione, ad esempio, ha avviato una procedura di infrazione per sindacare una disposizione normativa, ma mantiene il procedimento inattivo alla fase della lettera di messa in mora dilazionando i tempi), è evidente che potrebbero non sapere che scelte compiere da un punto di vista di applicazione del diritto (se si tratta di un operatore giuridico) o di *business* e di bilancio (se si tratta di una operatore economico). Si pensi, ad esempio, alla P.I. n. 2011/2026 "*Normativa italiana in materia di concessioni idroelettriche*", ora archiviata, con la quale la Commissione, sinteticamente, contestava talune leggi regionali che disponevano proroghe *ex lege* delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico. Avviata il 14 marzo 2011, la procedura è rimasta pendente alla fase della lettera di messa in mora complementare *ex* art. 258 TFUE per più di dieci anni. Fino all'archiviazione, la Commissione non ha mai fornito alcun riscontro nel merito. Inoltre, come da prassi consolidata, in sede di archiviazione non è stata fornita alcuna motivazione. Dilazionando i tempi, non è da escludere che i titolari di concessioni idroelettriche in scadenza avessero posto in essere talune operazioni (ad esempio, l'adesione al c.d. "spalma incentivi volontario"[232]), senza sapere se avrebbero potuto ottenere

---

[231] In letteratura, si sono espressi con toni perplessi a riguardo M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *op. cit.,* p. 87, secondo cui: «*[...] despite calls for greater transparency, the Commission and Member States consider the confidentiality of their relationship in the infringement procedure to be necessary for success in finding solutions. The lack of public involvement in the procedure provides them with a margin of manoeuvre that leaves room for other considerations than purely legal ones, including political factors*». Per tale ragione, autorevole dottrina ha manifestato preoccupazione per il fatto che, cercando di evitare interferenze da parte di terzi e mirando a garantire «*consistent and effective enforcement of Community law […], the Commission could fail to resist political interference*», v. J. SÖDERMAN, *Le citoyen, l'administration et le droit communautaire*, cit., p. 36.

[232] Sinteticamente, il c.d. "spalma incentivi volontario" era un provvedimento che stabiliva le modalità di ridefinizione volontaria degli incentivi per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili elettriche diverse dal fotovoltaico. Cfr. decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, in *GURI* del 23 dicembre 2013, convertito con modificazioni dalla legge del 21 febbraio 2014, n. 9, in *GURI* del 21 feb-

l'adeguamento (*rectius*, l'allungamento) della durata della concessione alla nuova durata degli incentivi [233].

In un caso come questo, lo Stato membro, in sede di giudizio davanti alla Corte, potrebbe legittimamente avanzare la tesi secondo cui l'inerzia della Commissione equivale «ad un abbandono della censura in questione» [234]. Peraltro, se è vero che la durata eccessiva della fase precontenziosa è suscettibile di costituire un vizio che rende quantomeno il ricorso inammissibile, risulta da giurisprudenza costante che tale conclusione s'impone solo nel caso in cui il comportamento della Commissione abbia reso difficile confutare gli argomenti fatti valere contro lo Stato membro convenuto, violando così i diritti della difesa dello Stato membro [235]. Non solo, nei casi in cui uno Stato membro ha espressamente lamentato la violazione del principio del legittimo affidamento, nonché del principio di leale collaborazione, a causa del tergiversare della guardiana dei trattati, i giudici hanno ricordato che «il procedimento per inadempimento si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato

braio 2014; nonché dal decreto attuativo del Ministro dello Sviluppo economico del 6 novembre 2014 "Rimodulazione degli incentivi per la produzione di elettricità da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico spettanti ai soggetti che aderiscono all'opzione" spalma incentivi volontario, in *GURI* del 18 novembre 2014; e dal documento GSE 19 dicembre 2014, rubricato: "Istruzioni operative per la rimodulazione degli incentivi per gli impianti a fonti rinnovabili non fotovoltaici ai sensi del Decreto Interministeriale del 6 novembre 2014".

[233] Si noti, peraltro, che alcune Regioni hanno iniziato (nuovamente) ad adottare normative in materia incompatibili con il diritto dell'Unione. Nell'ultimo anno e mezzo si pensi, ad esempio, alla legge regionale dell'Abruzzo 27 dicembre 2023, n 59, "Modifiche alla legge regionale 27 luglio 2022, n. 13 ("Stemma e gonfalone della Regione Abruzzo) e ulteriori disposizioni", in *BUR* n. 228 del 29 dicembre 2023, o alla legge regionale dell'Emilia Romagna 28 dicembre 2023, n. 17, "Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2024", in *BUR* n. 364 del 28 dicembre 2023, quest'ultima, a differenza della prima, impugnata dal governo italiano (v. delibera del Consiglio dei Ministri del 21 febbraio 2024).

[234] Eccepiva tale deduzione ad esempio il governo polacco in Corte giust., 21 gennaio 2010, causa C-546/07, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2010:25, punto 17. Precedentemente, v. anche Corte giust., 24 aprile 2007, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:2007:244, punto 21.

[235] V. Corte giust., causa C-96/89, *Commissione c. Paesi Bassi*, cit., punti 14-16, nonché la giurisprudenza citata *supra*, in questo cap., alla nota 219.

membro degli obblighi impostigli dal diritto comunitario e che i principi del rispetto del legittimo affidamento e di leale collaborazione non possono essere fatti valere da uno Stato membro per ostacolare l'accertamento oggettivo del mancato rispetto da parte sua degli obblighi impostigli dal trattato» [236].

Ebbene, in simili circostanze è lecito domandarsi perché la Commissione non decide di "portare avanti" la procedura e preferisce lasciarla silente. Una delle ragioni – certo patologica e, in quanto tale, meno frequente – potrebbe essere legata alla consapevolezza della guardiana dei trattati di avanzare una tesi poco difendibile nell'ambito di un eventuale ricorso in Corte. A fronte di ciò, lascia pendente la procedura sapendo (o sperando) che lo Stato nel frattempo si adeguerà.

6.1. *L'atteggiamento della Commissione nelle procedure "trasversali"*

La grande flessibilità nella gestione delle tempistiche e, più in generale, l'assenza di trasparenza nella procedura, come si è detto, consentono alla Commissione di basare le sue scelte su considerazioni che esulano da una dimensione strettamente giuridica e assumono un carattere più marcatamente politico. A tal riguardo, merita di essere illustrato l'atteggiamento della custode dei trattati nelle c.d. procedure di infrazione "trasversali". Con tale termine si intendono delle procedure aperte nei confronti di una molteplicità di Stati membri per contestare violazioni simili o uguali. Tipicamente la Commissione, nell'avviare procedimenti trasversali, mira a garantire la parità di trattamento. Peraltro, si vedrà, l'effetto di questa prassi potrebbe essere esattamente l'opposto: favorire taluni Stati a discapito di altri.

Si pensi, ad esempio, alla P.I. n. 2020/2131 relativa al mancato rispetto di alcune disposizioni del regolamento sulla sicurezza dell'approvvigionamento di gas [237]. La Commissione ha avviato la procedura nell'ambito

[236] Cfr. Corte giust., causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, cit., punto 28; 6 ottobre 2009, causa C-562/07, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2009:614, spec. punto 18.

[237] Regolamento UE/2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/201, in *GUUE*, L 280, 28 ottobre 2017.

del pacchetto infrazioni di maggio 2020 nei confronti di tutti gli Stati membri (escluso Cipro), nonché del Regno Unito [238]. L'addebito concerne vari obblighi di notifica imposti dal regolamento, nonché l'applicazione del meccanismo di solidarietà di cui all'art. 13, finalizzato a prevenire e ad affrontare eventuali interruzioni dell'approvvigionamento di gas nell'Unione europea. Al netto delle considerazioni che potrebbero farsi sulla violazione degli obblighi di notifica (che, alla luce della comunicazione del 2017, avrebbe tuttalpiù giustificato l'apertura di un *dossier Pilot*), il profilo problematico di simili procedure è che la Commissione tende a mantenerle aperte per tutto il tempo in cui perdura la "trasversalità" e, cioè, finché tutti gli Stati membri non si sono conformati al diritto dell'Unione.

La procedura testé menzionata rappresenta, in questo senso, un esempio calzante: sebbene l'Italia, con d. lgs. n. 14 del 2 febbraio 2021 [239] abbia adeguato la normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE/2017/1938, la procedura, a marzo 2024, risulta ancora aperta alla fase della lettera di messa in mora *ex* art. 258 TFUE [240].

La custode dei trattati, in simili circostanze, tende quindi a utilizzare come pretesto (più o meno espressamente) la pendenza del procedimento negli altri Stati membri che, peraltro, proprio perché sanno che la proce-

---

[238] Ai sensi dell'art. 87, par. 1, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, in *GUUE*, L 29 del 31 gennaio 2020, «[l]a Commissione europea, quando reputi che il Regno Unito abbia mancato a uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei trattati [...] prima della fine del periodo di transizione [cioè prima del 29 luglio 2022], può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea entro quattro anni dalla fine del periodo di transizione nelle modalità stabilite all'articolo 258 TFUE [...]. Per tali cause è competente la Corte di giustizia dell'Unione europea».

[239] Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 14, "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas e che abroga il regolamento (UE) n. 994/2010", in *GURI* del 22 febbraio 2021, adottato ai sensi dell'art. 24 della legge n. 117/2019 (Legge di delegazione europea 2018).

[240] Il dato è riportato nella banca dati del Dipartimento per le Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri "*Eur-infra*", disponibile al *link*: http://eurinfra.politichecomunitarie.it/ElencoAreaLibera.aspx.

dura non verrà archiviata sino a quando anche gli altri Paesi non hanno adempiuto, potrebbero essere dissuasi dall'eliminare la situazione di difformità. In tal modo, vengono evidentemente avvantaggiati gli Stati ritardatari e procrastinatori a discapito degli Stati "virtuosi", su cui continua a pesare una procedura di infrazione nonostante l'adempimento. Proprio perché l'effetto potrebbe essere quello di dissuadere dall'adempimento, l'atteggiamento della Commissione è di difficile lettura. Anche in questo frangente, quindi, sembrerebbe la manifestazione di un messaggio o di una volontà più politica che giuridica.

6.2. *L'atteggiamento della Commissione nelle procedure "persistenti"*

Le considerazioni svolte nel paragrafo precedente con riferimento alle procedure "trasversali" possono essere replicate, *mutatis mutandis*, anche per un altro fenomeno, quello delle c.d. procedure "persistenti". Con tale termine si intendono le procedure che, nonostante non presentino più alcun profilo critico e, all'opposto, vedano lo Stato membro in una situazione di conformità, tendono a essere mantenute aperte, generalmente per la sensibilità politica che le contraddistingue.

L'atteggiamento sarà meglio comprensibile attraverso l'esempio della P.I. n. 2012/2189 "*Condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia*", aperta in data 25 ottobre 2012 e all'oggi ancora pendente nella fase della lettera di messa in mora *ex* art. 258 TFUE[241]. La Commissione riteneva (*rectius*, ritiene?) che diversi profili del sistema italiano per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale non fossero compatibili con il quadro normativo dell'Unione. In particolare, la contestazione, avente ad oggetto più una prassi che una specifica disciplina, aveva ad oggetto delle presunte carenze nella capacità e nella qualità del sistema di accoglienza italiano dei richiedenti asilo: (*i*) carenza nelle strutture ricettive e, quindi, carenza delle condizioni materiali di accoglienza, quali vitto e alloggio; (*ii*) ostacoli nell'accesso ad un'occupazione e a prestazioni sanitarie e sociali; (*iii*) carenza nella protezione delle categorie vulnerabili; (*iv*) ritardi nella registrazione della domanda di asilo e quindi ritardi nel

[241] Il dato è sempre riportato nella banca dati del Dipartimento per le Politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri "*Eur-infra*".

consentire al richiedente asilo di avere pieno accesso al sistema di accoglienza. In risposta alle critiche mosse, nonché per far fronte a quella che a tutti gli effetti era *medio tempore* divenuta una vera e propria crisi migratoria [242], il governo italiano ha assunto una serie di interventi normativi: (*i*) il d. lgs. n. 142/2015 [243], che ha attuato le c.d. direttive del 2013 "Accoglienza" e "Procedure" [244]; (*ii*) il d.l. n. 13/2017 [245] (il c.d. decreto "Minniti"), che ha eliminato un grado di giudizio – l'appello – nel procedimento di asilo e ha aumentato il personale delle Commissioni territoriali; (*iii*) la legge n. 47/2017 [246] (la c.d. legge "Zampa"), sulla tutela dei minori non accompagnati; nonché una serie di azioni a livello ammini-

[242] Sulla c.d. crisi "dei rifugiati" (nota anche come "crisi migratoria") che ha interessato l'Unione europea nel biennio 2014-2016 è stato scritto molto. Sugli interventi dell'Unione, sulla posizione italiana e sulle prospettive future in materia v., senza pretesa di esaustività, G. MORGESE, *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, p. 15 ss.; M. SAVINO (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; P. QUERCIA, *La crisi migratoria del 2014 ed il nesso con la sicurezza*, in *Percorsi costituzionali*, 2018, p. 55 ss.; F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, p. 435 ss.; A. DI PASCALE, *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?*, in *Eurojus.it*, 2019, p. 107 ss.; E. TURCO BULGHERINI, *L'Italia di fronte alla sfida del traffico di migranti via mare*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2019, p. 643 ss.

[243] Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale", in *GURI* del 15 settembre 2015.

[244] Rispettivamente: direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in *GUUE*, L 180 del 29 giugno 2013; direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, in *GUUE*, L 180 del 29 giugno 2013.

[245] Decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, "Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale", in *GURI* del17 febbraio 2017, convertito con modificazioni dalla legge 13 aprile 2017, n. 46, in *GURI* del 18 aprile 2017.

[246] Legge 7 aprile 2017, n. 47, "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", in *GURI* del 21 aprile 2017.

strativo (tipicamente provvedimenti del Ministro dell'Interno, quali decreti e/o circolari), volti ad incrementare, con la collaborazione degli enti territoriali: (*a*) la capacità e flessibilità ricettiva del sistema di accoglienza; (*b*) l'efficienza dell'accoglienza, soprattutto per migliorare i tempi di registrazione delle domande di asilo; (*c*) la qualità dell'accoglienza. Da ultimo, si pensi, ancora, (*iv*) al d.l. n. 20/2023 [247] (il c.d. decreto "Cutro"), che, *inter alia*, ha adottato misure per la semplificazione e l'accelerazione delle procedure di rilascio del nulla osta al lavoro o, ancora, ha disposto l'attivazione di una postazione medicalizzata del 118 presso l'isola di Lampedusa.

Gli interventi citati hanno garantito maggiore capacità e migliori condizioni di accoglienza, un più rapido accesso alla procedura di asilo, nonché l'accelerazione dei tempi per giungere ad una decisione sullo *status* di rifugiato. Ciononostante, a quasi dieci anni dall'invio della lettera di messa in mora *ex* art. 258 TFUE, la procedura *de qua* risulta ancora pendente. Sul punto, si potrebbe giustamente convenire che, alla base di una simile circostanza, vi è l'insufficienza delle misure legislative e amministrative assunte dal governo. Tuttavia, il fatto che il procedimento sia, da quasi un decennio, "stagnante" allo stadio della lettera di diffida è forse la dimostrazione che la Commissione ha un interesse a mantenerlo aperto a prescindere dal comportamento virtuoso dello Stato. In altri termini, sembrerebbe che la custode dei trattati voglia conservare la procedura formalmente aperta (ma sostanzialmente inattiva) al fine di utilizzarla come un mero "contenitore" di eventuali notizie, informazioni, ulteriori nuovi dati, in una logica di conservazione: se dovesse avvenire un nuovo fatto rilevante (ad esempio, una nuova denuncia), il fascicolo sarebbe già avviato. È probabile che un simile atteggiamento sia acuito dalla sensibilità politica della vicenda. Ciò non toglie, peraltro, che la prassi sia, da un punto di vista giuridico, difficilmente giustificabile.

[247] Decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, "Disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare", in *GURI* del 10 marzo 2023, convertito in legge 5 maggio 2023, n. 50, in *GURI* del 5 maggio 2023.

7. *I diritti del denunciante, l'assenza, per i privati, di poteri di partecipazione e intervento nella procedura di infrazione e il (marginale?) ruolo del Mediatore europeo*

Il discorso attorno all'assenza (più o meno legittima) di trasparenza nella gestione della procedura di infrazione non può prescindere da una riflessione sul ruolo del denunciante. Come si è visto, infatti, è questo il profilo che ha stimolato le critiche più severe (dottrinali e non solo) ed è questo, pertanto, il tema su cui la Commissione è maggiormente intervenuta.

Preliminarmente, è opportuno ricordare che la procedura di infrazione di cui agli artt. 258-260 TFUE è una procedura bilaterale che, in quanto tale, coinvolge formalmente solo gli Stati membri e la Commissione [248]. Sempre formalmente, quindi, gli articoli di riferimento non attribuiscono alcun diritto ai privati (*rectius*, ai denuncianti). Tuttavia, è noto e peraltro riconosciuto dalla stessa Commissione [249] che i denuncianti ricoprono un ruolo fondamentale nella corretta applicazione del diritto dell'Unione, essendo tra le principali fonti di informazioni sull'esi-

[248] Sul punto v. la comunicazione del 2002 sul rapporto con gli autori di denunce, spec. p. 6, punto 2; nonché le conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, 5 settembre 2013, cause riunite C-514/11 P e C-605/11 P, *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) e Finlandia c. Commissione*, EU:C:2013:738, par. 54; seguite in Corte giust., 14 novembre 2013, cause riunite C-514/11 P e C-605/11 P, *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) e Finlandia c. Commissione*, EU:C:2013:738, punto 19, con nota di J. DUPONT-LASSALLE, *Accès aux documents et confidentialité des enquêtes de la Commission*, in *Europe*, 2014, p. 19 ss. In dottrina v., *ex multis*, S. ANDERSEN, *op. cit.,* p. 66; L. PRETE, *op. cit.,* p. 283. Peraltro, rispetto alla bilateralità del rapporto, si noti che, ai sensi dell'art. 40 dello Statuto della Corte, gli (altri) Stati membri possono intervenire in giudizio, con ciò "sfumandosi" il carattere bilaterale del procedimento, almeno nella sua fase contenziosa.

[249] Le occasioni in cui la guardiana dei trattati ha riconosciuto l'importanza del ruolo dei denuncianti sono molteplici. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla ventesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 2002, cit., p. 6, ove si legge: «A livello generale, è [...] opportuno sottolineare che i reclami costituiscono la fonte più importante di accertamento delle infrazioni»; o, ancora, alla stessa comunicazione relativa ai rapporti con gli autori di denunce del 2002, spec. p. 1, dove l'istituzione dichiara: «[...] la Commissione ha più volte riconosciuto il ruolo essenziale che gli autori di denunce svolgono nel permettere di individuare le violazioni del diritto comunitario [...]».

stenza di presunte violazioni commesse dagli Stati membri [250].

Nonostante l'evidente rilevanza dei privati nell'attività di vigilanza sulle condotte statali, i diritti riconosciuti a questi sono da sempre (al netto di qualche aggiustamento fatto nel corso degli anni) piuttosto circoscritti [251]. Rispetto all'impossibilità di esperire un ricorso per annullamento in presenza di un'iniziativa illegittima della Commissione, ovvero un ricorso in carenza in mancanza di una sua azione, si è già detto [252].

---

[250] Sin dalla celebre sentenza *van Gend & Loos*, cit., p. 24, era stato riconosciuto che «La vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce [...] un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli artt. 169 e 170 affidano alla diligenza della Commissione e degli Stati membri». Autorevole dottrina, sull'apporto della celebre sentenza sulla posizione dei singoli nell'ambito della procedura di infrazione, ha scritto: «In quella occasione – alquanto banale invero, poiché si trattava di una violazione evidente del divieto di aumentare i dazi doganali sancito dal trattato CEE – i giudici della Corte di giustizia si posero il problema anche esistenziale (perché tacerlo?), degli effetti di un accertamento di una violazione commessa da uno Stato membro, se fossero limitati ad una dichiarazione d'infrazione senza alcuna conseguenza concreta e certa sulla posizione giuridica soggettiva dei singoli. Con l'aggravante che la procedura d'infrazione non prevedeva e non prevede un obbligo della Commissione di attivarla», v. G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di AISDUE*, 2021, p. 1 ss. I giudici, anche in epoca successiva, hanno in più di una volta rilevato che «[...] si deve tener conto del fatto che, nel verificare la corretta applicazione pratica delle disposizioni nazionali destinate a garantire la concreta attuazione della direttiva, la Commissione, che [...] non dispone di propri poteri di indagine in materia, dipende in ampia misura dagli elementi forniti da eventuali denuncianti nonché dallo Stato membro interessato», v. Corte giust., 26 aprile 2005, causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2005:250, punto 43; 4 marzo 2010, causa C-297/08, *Commissione c. Italia*, EU:C:2010:115, punto 101. Più di recente, 25 gennaio 2024, causa C-481/22, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2024:85, punto 75.

[251] Si esprimono in questi termini molteplici Autori. V., *ex multis*, C. HARLOW, *Citizen Access to Political Power in the European Union*, in EUI Working Paper RSC No. 98/23, 1998, p. 1 ss., spec. p. 17; Y. MENY, *The People, the Elites and the Populist Challenge*, Jean Monnet Chair Papers, EUI, 1998, p. 7 ss., spec. p. 22; R. RAWLING, *Engaged Elites: Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*, cit., p. 5; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.,* p. 63 ss.; A. TSADIRAS, *Garder le gardien: les «plaintes au titre de l'article 258 TFUE» présentées au Médiateur européen*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2015, p. 659 ss.

[252] V. *supra*, cap. I, § 2. Svolge un'ampia ricostruzione giurisprudenziale L. PRETE, *op. cit.,* p. 283 ss.

Con riguardo, invece, ai limitati poteri di partecipazione e intervento nella procedura di infrazione, è opportuno premettere che la denuncia può essere presentata da ogni persona fisica o giuridica contro uno Stato membro per segnalare l'esistenza di una misura (legislativa, regolamentare o amministrativa) ovvero di una prassi contraria a una disposizione o a un principio di diritto dell'Unione [253]. Ciò significa che, sebbene sia più raro, non è da escludere che la denuncia provenga anche da altri Stati membri [254] o da un'istituzioni [255]. Il denunciante, inoltre, non deve dimostrare l'esistenza di un "interesse a denunciare" né tantomeno deve dimostrare di essere in qualche modo riguardato dalla violazione che denuncia.

La presentazione del reclamo deve avvenire necessariamente per iscritto attraverso la compilazione dell'apposito modulo *online* [256], il quale può essere redatto in una qualsiasi lingua ufficiale dell'Unione e deve contenere l'esatta descrizione del modo in cui le autorità nazionali hanno violato il diritto "comunitario" (specificando la norma infranta), nonché indicare le «eventuali misure già intraprese per ottenere giustizia» [257]. L'obbligatorietà del modulo standard, in realtà, è piuttosto recente, essendo stata introdotta con la comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" al fine di «migliorare la base per valutare la fondatezza di una denuncia e facilitare una gestione e una risposta più effica-

[253] La comunicazione relativa ai rapporti con gli autori di denunce del 2002, cit., p. 2, recita espressamente: «denuncia è qualsiasi comunicazione scritta destinata alla Commissione ed intesa a denunciare misure o prassi contrarie al diritto comunitario». In dottrina, sugli aspetti definitori, v. T. MATERNE, *op. cit.,* p. 74.

[254] V., ad esempio, Corte giust., 17 marzo 2011, causa C-23/10, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2011:160, punto 19, nell'ambito della quale la denuncia proveniva dall'Italia.

[255] V., ad esempio, Corte giust., 15 novembre 2011, causa C-539/09, *Commissione c. Germania*, EU:C:2011:733, punto 24, dove la segnalazione proveniva della Corte dei conti.

[256] Il modulo standard compilabile *online* è disponibile al *link*: https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_it/.

[257] In questi termini sono le indicazioni contenute nella pagina *online* "Come presentare una denuncia a livello dell'UE", disponibile al *link*: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_it.

ci»[258]. Prima di questo momento, infatti, la denuncia poteva essere semplicemente presentata per iscritto sotto forma di lettera, fax o *e-mail*. Addirittura, prima della comunicazione del 2002, le denunce potevano essere presentate anche oralmente.

Tanto premesso, come accennato, il ruolo del denunciante è da sempre piuttosto marginale. In letteratura è stato evidenziato che, sebbene la facoltà di presentare denunce sia stata attivata dal 1961, sino a circa le metà degli anni Ottanta la partecipazione del denunciante al procedimento si esauriva con la mera presentazione della segnalazione[259]. In effetti, autorevole dottrina segnalava come «*The European Community has no comprehensive legislation on the procedural rights of private parties to be respected throughout the administrative process that precedes the adoption of decisions which might adversely affect the interests of such parties*»[260]. Una prima forma di regolamentazione della partecipazione del privato nella procedura si ebbe solo alla fine degli anni Ottanta, probabilmente a causa del notevole aumento di denunce registrato in quel decennio e al fine di «facilitare un'appropriata informazione dei ricorrenti»[261]. È in tale sede, infatti, che venne introdotto un primo modulo standard (non obbligato-

---

[258] Comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., p. 16.

[259] L. PRETE, *op. cit.*, p. 286.

[260] Così K. LENAERTS, J. VANHAMME, *Procedural rights of private parties in the Community administrative process*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 531 ss., spec. p. 531, che proseguivano: «*Rather it has a variety of ad hoc legislative enactments applicable to specific fields of substantive law supplemented with unwritten general principles of law whose observance conditions the legality of administrative proceedings and thus the legality of the decision adopted as a result of these proceeding*».

[261] V. la comunicazione della Commissione "Ricorso presentato alla Commissione delle Comunità europee per mancata osservanza del diritto comunitario", in *GUCE*, C 26 del 1° febbraio 1989, p. 6 ss., spec. p. 6. Il modulo è stato parzialmente modificato con la successiva comunicazione della Commissione "Violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro: formulario per le denunce da presentare alla Commissione europea", in *GUCE*, C 199 del 30 aprile 1999, che introdusse un modulo leggermente più articolato nelle informazioni da trasmettere. Segnala, invece, il cospicuo numero di denunce ricevute in quegli anni la settima relazione annuale al Parlamento europeo sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1989, cit., p. 24, punti 100 e 101.

rio) da compilare con il nome del denunciante (che la Commissione si impegnava a mantenere riservato, sempre che non si agisse per il tramite di un avvocato o un rappresentante) e l'indicazione della presunta infrazione. Nei riguardi del denunciante erano previste le seguenti garanzie procedurali: (*i*) un avviso di ricevimento da trasmettergli dopo la registrazione del reclamo; (*ii*) la notifica al reclamante del seguito dato alla segnalazione, in particolare delle azioni intraprese presso le autorità nazionali; (*iii*) l'informazione di «qualsiasi procedura d'infrazione che la Commissione promuoverà, in seguito al ricorso, contro uno Stato membro [...]» [262].

Tale intervento della custode dei trattati, mirando esclusivamente a soddisfare esigenze di natura formale, non portò effetti sostanziali determinanti sulla partecipazione del privato al procedimento di inadempimento. In effetti, in quegli anni, autorevole dottrina sottolineò come «*Une meilleure effectivité de la procédure en manquement supposerait l'attribution d'un rôle plus important aux plaignants, afin que ceux-ci se voient reconnaitre le droit de faire valoir leurs arguments au cours de la phase précontentieuse […]*» [263]. Il grado di tutela riconosciuto ai privati e l'attribuzione di poteri agli stessi nell'ambito della procedura erano rimasti, quindi, e a dispetto di questa comunicazione, piuttosto marginali.

Un cambiamento degno di nota [264] (il cui valore determinante, peraltro, è tutto da verificare) si ebbe solo a partire dalla metà degli anni Novanta, con l'istituzione del Mediatore europeo (di seguito anche "Ombudsman" [265]), ad

---

[262] Cfr. comunicazione della Commissione "Ricorso presentato alla Commissione delle Comunità europee per mancata osservanza del diritto comunitario", 1989, cit., p. 7.

[263] Così J.-V. LOUIS, *Le rôle de la Commission dans la procédure en manquement selon la jurisprudence récente de la Cour de justice*, cit., p. 405.

[264] È M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, cit., p. 778, ad evidenziare che: «*It is instead the involvement of the ombudsman […] that has resulted in the most significant changes in the infringement process in terms of inter-institutional accountability*».

[265] Qui, come nel prosieguo, il termine svedese non verrà indicato in corsivo per la frequenza del suo utilizzo anche in Italia. Il mediatore europeo rappresenta una forma di «tutela alternativa» (così, tra i molti, C. FRANCHINI, *Giustizia e pienezza della tutela nei confronti della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 165 ss. spec. p. 173) o, per altri, «aggiuntiva» a quella di

opera del trattato di Maastricht [266]; mediatore che fu eletto per la prima volta dal Parlamento europeo nel 1995 nella persona di Jacob Söderman.

Per quanto specificamente concerne il controllo della Commissione nella gestione della procedura di infrazione (in letteratura è stato invero definito il «*guardian of the Guardian of the Treaties*» [267]), sin dalla metà degli anni Novanta l'attività di indagine del Mediatore europeo si è prevalentemente concentrata sulla fase amministrativa o comunque precontenziosa del procedimento *ex* art. 258 TFUE [268]. Il dato registrato in dot-

---

natura giudiziale avverso i casi di c.d. "cattiva amministrazione". Lo definiscono aggiuntiva S. VILLAMENA, *Mediatore europeo e «buona amministrazione» (Profili ricostruttivi della tutela del Mediatore europeo attraverso la buona amministrazione comunitaria)*, in A. CONTIERI, F. FRANCARIO, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010 p. 251 ss., spec. p. 255. Ritiene che sia passato «[...] da semplice mezzo alternativo di risoluzione delle controversie, quindi di interesse degli individui *uti singuli*, a meccanismo volto a promuovere la buona *governance* ed una maggiore democraticità del sistema, nell'interesse generale dell'Unione europea in sé», F. BATTAGLIA, *Considerazioni introduttive*, in F. BATTAGLIA (a cura di), *Il Mediatore europeo*, Cacucci, Bari, 2020, p. 1 ss., spec. p. 3. Sin dalla sua istituzione, i cittadini (ma anche i soggetti semplicemente residenti nel territorio dell'Unione) hanno manifestato un «forte interesse per la nuova forma di tutela offerta dal mediatore» e, in effetti, il volume di denunce depositate presso il suo ufficio si è rapidamente stabilizzato su livelli alti, manifestando negli anni «un trend in continua crescita» (così ID., *Considerazioni introduttive*, cit., p. 2). Sulla figura del Mediatore europeo, su cui è stato scritto molto da molteplici punti di vista, si rinvia a B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e ricorso al Mediatore europeo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 920 ss.; G. TESAURO, *Il Mediatore europeo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 900 ss.; M. CONDINANZI, *Il Mediatore europeo: primi risultati e qualche considerazione*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 576 ss.; F. CASOLARI, *Mediatore europeo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3607 ss.; D.-U. GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, cit.; B. NASCIMBENE, M. CONDINANZI, *Saisine du Médiateur européen*, in *Juris Classeur*, Paris, 2007; H.C.H. HOFMANN, J. ZILLER, *Accountability in the EU: The Role of the European Ombudsman*, Edwar Elgar, Cheltenham, 2017.

[266] In specie, l'art. 138 E, par. 1, del trattato. Attualmente, la figura del Mediatore è disciplinata dagli artt. 24 e 228 TFUE.

[267] Si esprime cosi R. RAWLINGS, *Engaged Elites. Citizen Actions and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*, cit., p. 16.

[268] Riporta il dato M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, cit., p. 788.

trina, infatti, è che la maggior parte delle denunce riguardasse la legalità della condotta della custode dei trattati nella fase di "negoziazione" del procedimento; in particolare i ritardi eccessivi nel trattamento dei reclami, l'arbitraria archiviazione dei fascicoli, la mancanza di un adeguato scambio di informazioni con i privati e l'assenza di trasparenza nei loro confronti [269]. A tal proposito, l'Ombudsman lungi dal poter sindacare l'amministrazione della Commissione in termini di eccessiva discrezionalità, come noto "protetta" dalla Corte, si è dimostrato sin da subito «*the chief conduit for the expression of citizens'grievances concerning the operation of the Article 226 procedure*» [270], in tal modo «*reaching those parts that the judges cannot reach*» [271] (peraltro, si vedrà, l'ufficio non è esente da qualche limite "strutturale").

Tanto detto, già nel 2001, con la decisione relativa al caso 995/98/OV, il Mediatore rilevava che la guardiana dei trattati non aveva motivato la decisione di non avviare un procedimento di inadempimento e non aveva fornito al denunciante la possibilità di presentare le proprie osservazioni prima dell'archiviazione del reclamo [272]. In tale sede, l'Ombudsman ri-

---

[269] V. A. TSADIRAS, *Garder le gardien: les «plaintes au titre de l'article 258 TFUE» présentées au Médiateur européen*, cit., p. 662.

[270] Così R. RAWLINGS, *Engaged Elites. Citizen Actions and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*, cit., p. 6.

[271] *Ibidem*, spec. p. 16. È dello stesso avviso A. TSADIRAS, *Garder le gardien: les «plaintes au titre de l'article 258 TFUE» présentées au Médiateur européen*, cit., p. 662.

[272] Decisione del Mediatore europeo del 30 gennaio 2001 su denuncia 995/98/OV contro la Commissione europea, spec. punti 3.7, 4.8 e 5.3, reperibile *online* al *link*: https://europa.eu/!cu3br6. Il caso riguardava una denuncia alla Commissione su delle presunte infrazioni in materia di appalti pubblici da parte delle autorità greche, in particolare nel contesto di un bando pubblico per la progettazione della metropolitana di Salonicco. Prima di allora, solo nel 1997 nella decisione relativa alla denuncia 583/3.5.96/MFCL/IT/KT, l'Ombudsman si era limitato a dichiarare: «In conformità ai principi di buona prassi amministrativa, la Commissione dovrebbe insistere nei suoi tentativi di ottenere risposte dagli Stati membri nella fase amministrativa della procedura di infrazione. Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 5 del trattato, agli Stati membri incombe l'obbligo di facilitare lo svolgimento dei compiti assegnati alla Commissione dal primo comma dell'articolo 155. Gli Stati membri devono collaborare bona fide in un'indagine avviata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 169, e fornire alla Commissione tutte le informazioni necessarie per raggiungere detto obiettivo».

cordava inoltre che «*discretionary power is not the same as dictatorial or arbitrary power. A public authority must always have good reasons for choosing one course of action rather than another. A normal part of exercising a discretionary power is to explain the reasons why a particular course of action has been chosen*» [273]. E tuttavia, precisava anche che «*in carrying out his task of inquiring into possible instances of maladministration, he does not seek to question the exercise of a discretion, provided that the institution or body concerned has acted within the limits of its legal authority*» [274]. Ciò nonostante, esortava comunque la Commissione a redigere «*a clear procedural code for the treatment of complaints, analogous to existing codes in relation to competition matters*» [275].

In risposta a tale sollecitazione, nel 2002 la Commissione ha adottato la comunicazione relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto "comunitario", in cui ha formalizzato talune «garanzie procedurali» [276] predisposte a favore dei denuncianti. Garanzie procedurali che, peraltro, «lasciano impregiudicato il carattere bilaterale del procedimento per inadempimento di cui all'art. 226 del trattato CE e all'art. 141 del trattato CEEA» [277], nonché la discrezionalità della Commissione di valutare se dare o non dare seguito al reclamo [278].

---

[273] V. decisione del Mediatore europeo su denuncia 995/98/OV, cit., punto 1.7.

[274] *Ibidem*, spec. punto 1.9. V. anche la decisione del Mediatore europeo del 9 giugno 2015 sul caso 503/2012/DK, spec. punto 33, disponbile al *link* https://www.ombudsman.europa.eu/it/recommendation/en/50053, dove si legge «*However, the Ombudsman's inquiries and conclusions fully respect the Commission's discretionary power, recognised by the Treaties and the case-law of the Court of Justice, to decide whether or not to refer an infringement to the Court*».

[275] V. decisione del Mediatore europeo su denuncia 995/98/OV, cit., punto "*Further Remarks*".

[276] Nella comunicazione del 2002, spec. p. 5, si legge espressamente: «Nel rispondere ai rilievi critici formulati dal mediatore europeo all'atto dell'archiviazione della denuncia P.S. Emfietzoglou/Macedonian Metro Joint Venture (rif. 995/98/OV), la Commissione si è impegnata nel 2001 a pubblicare in un testo unico tutte le norme procedurali che si applicano ai rapporti con l'autore della denuncia nel quadro del procedimento per inadempimento».

[277] *Ibidem*, spec. p. 6, punto 2.

[278] Dopo aver enucleato i motivi di ricevibilità della denuncia (al punto 3), da registrarsi presso il Segretariato generale della Commissione, l'atto imponeva che per qual-

Autorevole dottrina ha espresso alcune perplessità su tale comunicazione. Se, infatti, non può negarsi che essa fosse «autolimitativa» [279] per la Commissione, è altrettanto vero che, fissando un termine puramente ordinatorio per l'esame delle denunce (un anno di massima), e ribadendo la piena discrezionalità della custode dei trattati, la comunicazione «non comportava alcun passo avanti nella direzione di una effettiva procedimentalizzazione della fase amministrativa, né consentiva di ampliare in maniera effettiva la posizione del denunciante» [280]. In altri termini, la comunicazione aveva imposto delle mere formalità amministrative dalla portata sostanziale piuttosto ridotta; formalità, tra l'altro, spesso nemmeno rispettate dall'istituzione [281]. Sempre in letteratura, peraltro, è stato correttamente evidenziato che la violazione degli obblighi che la Commissione si è auto data in questa come nelle successive comunicazioni

siasi comunicazione scritta trasmessa dal denunciante venisse emessa una ricevuta da inviarsi entro quindici giorni lavorativi dalla ricezione (punto 4). Ove l'istituzione avesse deciso di non registrare la comunicazione scritta come denuncia, avrebbe dovuto avvisare l'autore con lettera, precisando il o i motivi di tale scelta, indicandogli le eventuali vie alternative di ricorso (punto 4). Uno degli obblighi procedurali di portata più innovativa era quello di cui al punto 7, rubricato "Comunicazione con l'autore di una denuncia", secondo cui: «I servizi della Commissione prendono contatto con l'autore della denuncia e lo informano per iscritto *dopo ogni decisione della Commissione* (costituzione in mora, parere motivato, ricorso dinanzi alla Corte o archiviazione), *sull'andamento della pratica aperta in seguito alla denuncia*» (corsivo aggiunto). Il successivo punto 8 prevedeva che «*Di massima*, i servizi della Commissione esaminano le denunce registrate al fine di arrivare a una decisione di costituzione in mora o di archiviazione entro il termine di un anno a decorrere dalla registrazione della denuncia ad opera del Segretariato generale» (come si nota dall'espressione evidenziata, il termine di un anno era considerato dalla custode dei trattati meramente ordinatorio). Anche il punto 10, intitolato "Archiviazione", aggiungeva, a favore dei reclamanti, una garanzia amministrativa non irrilevante: «Salvo circostanze eccezionali aventi carattere urgente, il servizio della Commissione, ove intenda proporre l'archiviazione della pratica relativa alla denuncia, informa in via preliminare l'autore, a mezzo lettera, *esponendo i motivi della proposta e invitandolo a presentare eventuali osservazioni* entro il termine di quattro settimane» (enfasi aggiunta). I successivi punti 11, 12, 13 e 14 regolavano, rispettivamente, il procedimento di archiviazione semplificata, la pubblicità delle decisioni in materia di infrazioni, l'accesso ai documenti in materia di infrazioni e il ricorso al Mediatore europeo.

[279] Così M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 64.

[280] *Ibidem*, p. 65.

[281] *Ibidem*, p. 65.

dovrebbe determinare (quantomeno) l'attribuzione ai denuncianti della legittimazione ad agire in carenza [282].

Anche con riguardo all'adozione della comunicazione "Migliorare la gestione dei rapporti con gli autori di denunce in materia di applicazione del diritto dell'Unione" del 2012, determinante fu un'indagine d'ufficio del mediatore (OI/2/2011/OV) sui rapporti tra il sistema *EU Pilot* per la gestione delle denunce di infrazione e la comunicazione della Commissione del 2002. Nello specifico, il Mediatore aveva chiesto alla Commissione se fosse sua intenzione (*i*) procedere a una revisione della comunicazione alla luce delle novità annunciate con la comunicazione del 2007 "Un'Europa dei risultati: applicazione del diritto comunitario" e (*ii*), se sì, di consultarlo a tal fine (fatto effettivamente avvenuto e significativo in termini di "rilevanza" del ruolo del Mediatore nella tutela dei diritti dei denuncianti) [283]. Nel marzo 2012, quindi, l'Ombudsman ha pubblicato un progetto di raccomandazione ai sensi della quale la Commissione avrebbe dovuto provvedere alla revisione della comunicazione del 2002 allo scopo di tener conto dei cambiamenti intervenuti con *EU Pilot* e CHAP [284].

Ebbene, l'indagine del Mediatore, la necessità di chiarire talune differenze linguistiche riscontrate nelle versioni del 2002, nonché «*the changes which were introduced by [...] the Lisbon Treaty*» [285], indussero la Commissione a predisporre, nel 2012, una comunicazione revisionata e aggiornata. Comunicazione che, ancora una volta, non mancava di ribadire che «[l]e misure a favore dell'autore della denuncia oggetto della presente comunicazione lasciano tuttavia impregiudicato il carattere bilaterale del procedimento per inadempimento» e che «secondo la giurisprudenza co-

---

[282] V. M. CONDINANZI, *Il Mediatore europeo: primi risultati e qualche considerazione*, cit., p. 576 ss.

[283] V., a tal proposito, la relazione annuale 2011 del Mediatore europeo, ufficialmente presentata al presidente del Parlamento europeo il 22 maggio 2012 e alla commissione per le petizioni il 19 giugno 2012, spec. p. 46.

[284] Il testo del progetto di raccomandazione non è rinvenibile *online*, il dato è tuttavia riportato nella decisione di chiusura del 10 aprile 2014 dell'indagine OI/2/2011/OV, punto 4, reperibile al *link*: https://europa.eu/!XN9uJP, a cui si rinvia per ogni ulteriore dettaglio.

[285] *Ibidem*, punti 13, 16 e 20. V. anche la comunicazione sul rapporto con gli autori di denunce del 2012, spec. p. 2.

stante della Corte di giustizia dell'Unione europea, [la Commissione] dispone del potere discrezionale di decidere se avviare o meno il procedimento d'infrazione e quando farlo, nonché se e quando adire la Corte» [286].

Ad ogni modo, l'atto presentava modifiche di natura essenzialmente formale, non avendo in alcun modo aggiornato nel merito i diritti dell'autore della denuncia, che rimanevano, rispetto alla comunicazione precedente, essenzialmente invariati [287]. La comunicazione del 2012, infatti, ricalcando interamente quella precedente, non era intervenuta direttamente sui (minimi) poteri di partecipazione del denunciante al procedimento di inadempimento, in questo modo perdendo l'occasione «*to engage constructively in a substantive discussion of its relations with citizens who complain about infringements*» [288].

La situazione non è certamente mutata con l'aggiornamento avvenuto nel 2017, che ha di fatto riguardato solo l'obbligo di utilizzo del modulo di denuncia standard [289].

Va peraltro riconosciuto che la "creazione" di nuove tutele, seppur minime, a favore dei denuncianti è la diretta conseguenza dell'attività dell'Ombudsman. Ciò è dimostrato sia dalla comunicazione del 2002 sia dalla comunicazione del 2012 [290].

---

[286] V. comunicazione sul rapporto con gli autori di denunce del 2012, pp. 2-3.

[287] Il punto 2 dedicato ai principi generali aggiunge, accanto alle «misure legislative, regolamentari o amministrative) o alle prassi» statali avverso le quali si può presentare un "reclamo", il riferimento alle «omissioni». Il punto 3, intitolato "Registrazione delle denunce", dà atto della nuova «applicazione centrale per la registrazione delle denunce», sostitutiva del registro istituito presso il Segretariato generale. Il successivo punto 4, allo stesso modo, prevede, a differenza del passato, la "digitalizzazione" dell'avviso di ricevimento della denuncia, non più inviato dal Segretariato generale.

[288] In questo senso si è espresso il Mediatore europeo nella decisione di chiusura dell'indagine OI/2/2011/OV, cit., punto 38.

[289] Un'ulteriore modifica si registra al punto 4, par. 1, della comunicazione, intitolato "Avviso di ricevimento" che, in luogo di recitare «La Commissione emette una ricevuta per ogni denuncia entro quindici giorni lavorativi dalla ricezione. La ricevuta reca il numero di registrazione da menzionare in ogni ulteriore comunicazione», prevede oggi che la guardiana dei trattati «deve emettere» la ricevuta e quest'ultima «deve recare il numero di registrazione».

[290] È di questo avviso A. TSADIRAS, *Garder le gardien: les «plaintes au titre de l'article 258 TFUE» présentées au Médiateur européen*, cit., p. 676.

D'altronde, come rilevato in letteratura [291], il Mediatore rappresenta l'*unico* mezzo per modificare o comunque intervenire sulla condotta della Commissione, posto che la giurisprudenza si è da sempre mostrata riluttante a limitare la discrezionalità della guardiana dei trattati. Anzi, il suo contributo, nonostante la non vincolatività delle sue decisioni, non dovrebbe essere sottovalutato [292]. Si può in effetti sostenere che se l'ufficio del Mediatore europeo non fosse stato istituito, l'amministrazione «*high handed and arrogant*» [293] della Commissione nei confronti dei denuncianti sarebbe verosimilmente continuata [294]. Anche la facilità di accesso al Mediatore europeo lo rende, a ben vedere, uno strumento "vicino" ai cittadini e, in quanto tale, degno di nota, soprattutto se confrontato ai rigorosi limiti di accesso alla giustizia previsti dall'art. 263, comma 4, TFUE. Sul punto è stato scritto che «*les plaintes au titre de l'article 258 TFUE constituent un domaine thématique dans lequel le Médiateur européen est parvenu à traverser les frontières étroites de la légalité et à utiliser de manière créative la notion de bonne administration pour insuffler dans la pensée bureaucratique européenne des idées en faveur d'une culture administrative plus participative et plus proche des citoyens*» [295].

Tuttavia, non possono non essere tenuti in considerazione dei fattori che, forse, rendono il ruolo dell'Ombudsman a conti fatti "marginale". Taluni limiti della sua attività emergono dalle stesse disposizioni che lo regolano. Si pensi al divieto di procedere a indagini su fatti che formano

---

[291] È di questo avviso M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, cit., p. 789. Ritengono che le comunicazioni adottate dalla Commissione siano il «prodotto» della difficile attività del Mediatore europeo anche C. HARLOW, R. RAWLINGS, *op. cit.*, pp. 187-188.

[292] Così M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, cit., p. 789.

[293] *Ibidem*, p. 790.

[294] K. HEEDE, *Enhancing the Accountability of the Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*, in *European Public Law*, 1997, p. 587 ss., spec. p. 587, scrive «*despite a lack of mandatory remedies, the Ombudsman has the capacity, over time and in incremental fashion, to prod the Commission towards a more citizen-oriented approach*».

[295] In questi termini v. A. TSADIRAS, *Garder le gardien: les «plaintes au titre de l'article 258 TFUE» présentées au Médiateur européen*, cit., p. 677.

o abbiano formato oggetto di una procedura giudiziaria, sancito all'art. 228, comma 1, par. 2, TFUE o, ancora, al valore giuridico non vincolante delle sue decisioni, che di fatto si riducono a mere raccomandazioni. Non solo: è stato rilevato come il Mediatore abbia adottato un «*legalistic approach*» [296] che ha ridotto di molto le potenzialità dell'ufficio rendendolo, in ultima analisi, uno strumento di «*bureaucratic regulation*» [297].

Infine, se il ruolo del Mediatore è stato determinante per l'adozione delle comunicazioni relative ai rapporti con i denuncianti, allora, forse, sono queste che dovrebbero essere valutate. Sul punto, gli oneri procedurali che esse impongono non rispondono appieno a una effettiva tutela sostanziale che, in ultima analisi, rimane ancora un "infinito fichtiano" a cui tendere e che, tuttavia, non riesce a essere raggiunto. Anzi, si potrebbe financo sostenere che tali comunicazioni rappresentino, in ultima analisi, uno "specchietto per le allodole": a fronte di taluni "autolimiti" che la Commissione si è imposta (*ie* l'esiguo obbligo di motivazione delle decisioni che adotta – che, peraltro, non è sindacabile e, pertanto, non è verificabile nella sua veridicità – e il dovere di trasmissione delle predette decisioni al privato), essa resta perfettamente libera di non considerare in alcun modo la posizione del denunciante che, in questo senso, rimane privo di concreti poteri di intervento e partecipazione in una procedura ancora oggi prerogativa della sola Commissione e degli Stati membri.

7.1. *Il rapporto con il denunciante nell'ambito del sistema* EU Pilot

Per completezza, merita di essere brevemente segnalato quanto indicato nelle Linee guida del 2017 e del 2020 con riferimento al rapporto con il denunciante nell'ambito del sistema *EU Pilot* [298]. Infatti, non prevedendo il meccanismo del *Pilot* un coinvolgimento formale ed esplicito dei denuncianti nel dialogo "serrato" tra autorità nazionali e Commissione, è lecito domandarsi se e come vengano attuate pratiche di "buona amministrazione" a tutela dell'autore della denuncia. Anche in tale fran-

[296] In questo senso v. R. RAWLINGS, *Engaged Elites. Citizen Actions and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*, cit., p. 6.

[297] *Ibidem*, p. 16.

[298] Nel prosieguo del testo si farà riferimento unicamente alle "Linee guida".

gente, si tratta di norme procedurali che assicurano minime garanzie amministrative a favore del denunciante, senza peraltro ampliarne in maniera effettiva la posizione.

Le Linee guida adottate nel 2017 e parzialmente aggiornate nel 2020 prescrivono che, se il fascicolo *EU Pilot* deriva da una denuncia (che, anche in questo caso, può essere ricevuta «*from citizens, businesses and organisations*» [299]), la Commissione, dopo essersi accertata che il reclamo soddisfa i requisiti di ricevibilità previsti dalle stesse Linee guida, deve inviare al denunciante una conferma di ricezione, «*indicating where her/his file is treated and indicating all necessary guarantees (procedural steps and personal data protection)*» [300]. Inoltre, se la Commissione vuole chiudere un *dossier EU Pilot* basato su una denuncia, deve necessariamente inviare la c.d. "*pre-closure letter*" al denunciante, enunciando i motivi dell'archiviazione e invitandolo a trasmettere le sue osservazioni entro un periodo di quattro settimane. Se il denunciante fornisce ulteriori elementi che depongono a favore dell'inadempimento dello Stato, la Commissione è tenuta a considerarli; al contrario, il caso sarà chiuso. La decisione della Commissione di non dare seguito alla denuncia e, di conseguenza, di chiudere il procedimento *EU Pilot*, deve essere intesa come una decisione di rifiuto di avviare un procedimento di infrazione, e in quanto tale, è un atto insindacabile [301]. Infine, le Linee guida prevedono che la normativa vigente in materia di protezione dei dati personali e di tutela dell'identità dei denuncianti sia applicata anche ai reclami nell'ambito del sistema *EU Pilot*.

---

[299] Cfr. il documento "*EU Pilot: guidelines for the Member States*", 2017, cit., p. 4; nonché la sua versione aggiornata "*EU Pilot: guidelines for the Member States*", 2020, cit., p. 3.

[300] V. sempre "*EU Pilot: guidelines for the Member States*", 2017, cit., p. 3; nonché la sua versione aggiornata "*EU Pilot: guidelines for the Member States*", 2020, cit., p. 4.

[301] V. Trib., ordinanza, 23 gennaio 1995, causa T-84/94, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV c. Commissione*, EU:T:1995:9, punto 17, pronunciata con riferimento al mancato avvio di un procedimento di inadempimento, ma che ben enuncia il principio di diritto operante in materia.

7.2. *I possibili effetti (positivi e negativi) di un maggiore coinvolgimento dei privati autori delle denunce alla luce del carattere oggettivo della procedura*

Occorre comprendere se l'impianto della procedura di infrazione, quale emergente dal trattato e fondato sul tradizionale ruolo esclusivo di Commissione e Stati membri, sia ancora opportuno e necessario ai fini del mantenimento della natura oggettiva del procedimento ovvero se, all'opposto, sia augurabile un formale coinvolgimento degli autori delle denunce. Coinvolgimento, evidentemente, che potrebbe (*rectius*, dovrebbe) andare oltre il mero obbligo informativo della Commissione. La verifica non può che muovere dalla valutazione dei possibili effetti positivi di tale ipotesi, che in parte si sono già visti: una maggiore trasparenza della procedura e un maggior grado di tutela nei confronti dei privati.

Rispetto al primo punto, non è da escludere che la maggiore trasparenza che deriverebbe (*rectius*, dovrebbe derivare) da una maggiore partecipazione dei privati al procedimento, potrebbe conferire ancor più legittimità all'attività di vigilanza della Commissione di cui all'art. 17, par. 1, TUE. Invero, se l'Unione europea è una «Comunità di diritto» [302] in cui il principio della *rule of law* può ragionevolmente essere ritenuto espressione della sua stessa *raison d'être* [303], allora non può negarsi che un più alto grado di trasparenza (e, quindi, un minor margine di discrezionalità) avrebbe il pregio di rendere più effettive le regole della procedura [304]. Sul punto, in effetti, è stato autorevolmente affermato che la nozione stessa di "comunità di diritto" presuppone «l'esistenza di limiti alla discreziona-

---

[302] Una Comunità di diritto «in cui il diritto è, ad un tempo, strumento e obiettivo dell'integrazione», secondo M. CONDINANZI, *Il singolo e la "comunità di diritto" nel nuovo testo di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Il Corriere giuridico*, 2004, p. 1545 ss., spec. p. 1545.

[303] Sul punto v. G. DE BÚRCA, *Europe's raison d'être*, in D. KOCHENOV, F. AMTENBRICK (eds.), *The European Union's shaping of the international legal order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 21 ss.

[304] È di questo avviso R. MASTROIANNI, *La procedura di infrazione e i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, cit., p. 1025; anche M. SMITH, *op. cit.,* p. 197 esprime un'opinione di simile tenore.

lità (almeno) degli organi che non posseggono una diretta legittimazione democratica» [305].

Quanto al secondo punto, esso non andrebbe sottovalutato anche alla luce della già discutibile ampiezza della tutela giurisdizionale riconosciuta ai singoli dall'art. 263, comma 4, TFUE [306]. Anzi, l'ipotetica estensione della proponibilità del ricorso *ex* artt. 263 e 265 TFUE anche ai privati interessati rafforzerebbe senza dubbio il controllo sull'operato della Commissione a beneficio della certezza del diritto, nonché della prevedibilità della sua applicazione. I benefici non ricadrebbero esclusivamente sui cittadini, ma anche sugli Stati membri, che potrebbero trarre dei vantaggi per una più efficiente gestione delle procedure a loro carico. Non solo: se i privati potessero vantare una formale partecipazione al procedimento, potrebbero giovarsi di una più effettiva tutela giurisdizionale anche davanti al giudice nazionale nell'ambito di procedimenti di responsabilità a carico dello Stato membro. Come evidenziato in dottrina, infatti, i singoli hanno spesso difficoltà ad accedere al materiale probatorio (tipicamente documentale) per sostenere le loro deduzioni [307].

Si potrebbe altrimenti ipotizzare, eventualmente, l'estensione del diritto di intervento *ex* art. 40 dello Statuto della Corte anche al privato che abbia presentato una denuncia. Chiaro che, in tale frangente cambierebbe la configurazione della denuncia stessa, che potrebbe essere presentata solo se fosse sussistente e provato un interesse qualificato. Tale proposta richiederebbe, a monte, una modifica dello Statuto stesso, dato che, al momento, l'art. 40, par. 2, dispone che le persone fisiche o giuridiche non possono intervenire nelle cause fra Stati membri da una parte e istituzioni dell'Unione dall'altra. Occorrerebbe quindi "estendere" la portata della prima parte del paragrafo che stabile che «ogni altra persona» può intervenire in una controversia se dimostra di avere un interesse alla sua soluzione.

---

[305] V. A. DAVÌ, *op. cit.,* p. 18 e nota 12.

[306] Sul punto v., per tutti, R. MASTROIANNI, A. PEZZA, *Striking the right balance: limits on the right to bring an action under Article 263 (4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, in *American University International Law Review*, 2015, p. 743 ss.

[307] In questo senso L. PRETE, *op. cit.,* p. 336. Il tema è inevitabilmente connesso anche al difficile accesso ai documenti del pre-contenzioso "europeo" su cui *infra*, in questo cap., § 8.

Tuttavia, non possono essere sottaciuti anche i possibili effetti negativi di un più incisivo coinvolgimento dei denuncianti privati nel procedimento di cui all'art. 258 TFUE. Tra questi possono annoverarsi l'allungamento della procedura o, addirittura, lo snaturamento della stessa. Il primo punto è autodescrittivo: non è difficile ipotizzare che una più attenta partecipazione dei denuncianti nel procedimento per inadempimento (anche attraverso, ad esempio, un fitto scambio di informazioni con le autorità nazionali e/o "comunitarie"; ovvero, ancora, mediante la partecipazione fisica alle riunioni con i funzionari), aggiungendo un interesse "terzo", avrebbe il rischio di allungare una già lunga procedura, aumentandone i costi e gli oneri amministrativi. In linea generale, poi, l'attribuzione di maggiori diritti ai denuncianti potrebbe verosimilmente condurre a una più voluminosa richiesta di tutela attraverso la presentazione di un ancor più alto numero di denunce, numero che la Commissione, con le limitate risorse di cui dispone, non sarebbe in grado di gestire se non mediante un ripensamento della sua organizzazione interna. Con riguardo al secondo punto, è stato sottolineato che sebbene sia sempre auspicabile un maggior grado di "pubblicità" nelle procedure pubbliche, l'estremizzazione di tale principio rischia di tramutarlo in una sorta di "clausola di stile" «*bonne à tout faire*» [308]. D'altro canto, occorre anche ricordare che «L'azione del singolo mira [...] alla tutela di un diritto soggettivo [...], mentre l'intervento delle autorità comunitarie intende garantire il rispetto generale ed uniforme del diritto comunitario. Risulta quindi che le garanzie attribuite ai singoli, grazie al sistema instaurato dal trattato, per la tutela dei loro diritti soggettivi, e le attribuzioni conferite alle istituzioni comunitarie, onde ottenere dagli Stati l'adempimento dei loro obblighi, hanno oggetto, scopo ed effetti diversi e non si possono mettere sullo stesso piano» [309].

Inoltre, come sostenuto in letteratura, in quanto meccanismo centralizzato di *enforcement*, la procedura di infrazione è un procedimento es-

[308] Così M.F. CHRISTOPHE-TCHAKALOFF, *Les obligations communautaires des États membres en matière de transparence*, in J. RIDEAU (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique?*, L.G.D.J., Paris, 1999, p. 175 ss., definisce la trasparenza «*un concept à la mode*».

[309] Corte giust., 3 aprile 1968, causa 28/67, *Firma Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH c. Hauptzollamt Paderborn*, EU:C:1968:17, p. 206.

senzialmente internazionale che ha il solo obiettivo di risolvere i conflitti tra Unione europea e Stati membri in relazione alle violazioni da quest'ultimi poste in essere. Il fatto che non sia in grado di proteggere efficacemente gli interessi privati deriva dalla sua stessa natura e dal suo scopo, e la sua inidoneità a garantire la tutela dei diritti individuali non è una debolezza a cui bisogna necessariamente porre rimedio: «*[t]he Commission simply cannot act as a public prosecutor against [all] Member States on behalf of Community citizens*» [310]. La Corte di giustizia ha sul punto statuito che, avendo il procedimento precontenzioso lo scopo di offrire allo Stato membro interessato «l'opportunità, da un lato, di conformarsi ai suoi obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e, dall'altro, di far valere utilmente i suoi motivi di difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione» [311], ampliare eccessivamente i poteri di partecipazione del privato avrebbe come conseguenza quella di «modificare la natura e lo svolgimento di un simile procedimento, dato che, in tali circostanze, potrebbe rivelarsi ancora più difficile avviare un processo di negoziato e raggiungere un accordo tra la Commissione e lo Stato membro interessato che metta fine all'inadempimento contestato, al fine di consentire che il diritto dell'Unione sia rispettato e di evitare un ricorso giurisdizionale» [312].

Da quanto precede deriva che il solo modo per poter tutelare con maggiore rigore i diritti dei singoli sarebbe, probabilmente, quello di modificare radicalmente l'intero paradigma della procedura di infrazione, rendendola qualcosa che, all'oggi, non è e che, forse, non ha senso diventi.

---

[310] Così C.W.A. TIMMERMANS, *Judicial Protection against the Member States: Articles 169 and 177 Revisited*, in D. CURTIN, T. HEUKELS (eds.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in honour of Henry G. Schermes*, Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. 391 ss., spec. p. 400.

[311] V., in particolare, Corte giust., 7 luglio 2005, C-147/03, *Commissione c. Austria*, EU:C:2005:427, punto 22; 14 aprile 2011, causa C-522/09, *Commissione c. Romania*, EU:C:2011:251, punto 15.

[312] Così Corte giust., *Liga para a Protecção da Natureza (LPN)*, cit., punto 63.

8. Il difficile accesso ai documenti del pre-contenzioso "europeo"

L'accesso ai documenti (che è una modalità attraverso cui prende forma il principio di trasparenza [313]) in materia di infrazioni o pre-infrazioni resta di difficile realizzazione anche a causa del sostanziale divieto previsto dall'art. 4, par. 2, del regolamento (CE) n. 1049/2001 [314], rubricato "Eccezioni", che prevede che le istituzioni possano rifiutare «l'accesso a un documento la cui divulgazione arrechi pregiudizio alla tutela [...]» di procedure giurisdizionali, nonché agli obiettivi delle attività ispettive e di indagine (fatta salva la dimostrazione della sussistenza di un inte-

[313] Cfr., in particolare, l'art. 15, par. 3, TFUE. Il paragrafo successivo prevede che i principi generali e le limitazioni a tutela di interessi pubblici o privati applicabili al diritto di accesso ai documenti sono stabiliti mediante regolamenti dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria. È previsto, inoltre, che ciascuna istituzione stabilisca nel proprio regolamento interno disposizioni specifiche sulle modalità di accesso ai propri documenti. Il diritto di accesso ai documenti, sebbene formalmente introdotto nei trattati con il trattato di Amsterdam, era già stato in parte disciplinato attraverso atti di *soft-law* (e sancito nella dichiarazione n. 17 sul diritto di accesso all'informazione allegata al trattato di Maastricht). Sul punto, v. la ricostruzione svolta nelle conclusioni dell'avvocato generale Giuseppe Tesauro, 28 novembre 1995, causa C-58/94, *Paesi Bassi c. Consiglio*, EU:C:1995:409, parr. 15 ss. In dottrina, sull'evoluzione normativa che ha condotto alla "codificazione" del diritto di accesso ai documenti v., per tutti, R. CARANTA, *Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 859 ss.

[314] Regolamento CE/1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in *GUCE*, L 145 del 31 maggio 2001. Il regolamento, come indicato nel suo considerando n. 4, «mira a dare la massima attuazione al diritto di accesso del pubblico ai documenti delle istituzioni». Discende, invece, dal considerando n. 11 e dall'art. 4 che, sebbene tutti i documenti delle istituzioni dovrebbero essere accessibili al pubblico, «[...] taluni interessi pubblici e privati dovrebbero essere tutelati mediante eccezioni. Si dovrebbe con-sentire alle istituzioni di proteggere le loro consultazioni e discussioni interne quando sia necessario per tutelare la propria capacità di espletare le loro funzioni». In giurisprudenza v. Corte giust., 29 giugno 2010, causa C-139/07 P, *Commissione c. Technische Glaswerke Ilmenau*, EU:C:2010:376, punto 51; *Svezia e a. c. API e Commissione*, cit., punti 69 e 70; nonché 28 giugno 2012, causa C-404/10 P, *Commissione c. Éditions Odile Jacob*, EU:C:2012:393, punto 111.

resse pubblico prevalente alla divulgazione) [315]. Inoltre, come emerge dal considerando n. 10 del regolamento e dall'art. 4, par. 5, dello stesso, ogni Stato membro può chiedere alla Commissione o al Consiglio di non comunicare a «terzi» un documento che provenga da tale Stato senza il suo previo accordo [316].

Dal combinato disposto di tali disposizioni deriva una notevole difficoltà (se non addirittura una sostanziale impossibilità) di accedere ai documenti della fase precontenziosa della procedura di infrazione, la cui divulgazione «pregiudicherebbe la tutela degli obiettivi delle attività di indagine» [317] ivi svolta, e cioè «consentire allo Stato membro di conformarsi volontariamente alle prescrizioni del trattato o, se del caso, di offrirgli la possibilità di giustificare la sua posizione» [318]. D'altro canto, secondo la

---

[315] Nel 2022 (ultimo anno di cui sono disponibili i dati) la Commissione ha aggiunto 12.196 nuovi documenti al registro dei documenti. Ha ricevuto 7.410 richieste di accesso alla documentazione e ha risposto a 8.649 (numero più alto probabilmente per le risposte date a richieste di accesso registrate negli anni precedenti). Nello stesso anno, inoltre, ha concluso 398 casi. Non si tratta, com'è evidente, di un onere amministrativo di lieve entità. Si noti che l'eccezione più frequentemente applicata dalla Commissione nel 2022 è quella relativa alla tutela delle attività ispettive e di indagine, che rappresenta il 25,14% di tutte le richieste iniziali presentate. V. l'allegato al *Report from the commission on the application in 2022 of Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents*, Bruxelles, 19 settembre 2023, COM(2023) 523 def.

[316] Sulla natura della risposta fornita dallo Stato membro interessato, una prima tesi, sostenuta nelle conclusioni dall'avvocato generale M. Poiares Maduro, 18 luglio 2007, causa C-64/05 P, *Svezia c. Commissione e a.*, EU:C:2007:433, spec. parr. 27 ss., ritiene che l'istituzione conserverebbe il potere di decidere se sia o meno opportuno divulgare il documento, mentre lo Stato sarebbe titolare di un mero diritto di "previa consultazione". Secondo una diversa tesi, fatta propria in Corte giust., 18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, *Svezia c. Commissione*, EU:C:2007:802, spec. punto 16, la facoltà conferita dall'art. 4, par. 5, del regolamento costituirebbe «un'ingiunzione di non divulgare il documento a cui l'istituzione deve adeguarsi, senza che lo Stato membro interessato debba motivare la propria domanda o che l'istituzione debba verificare se la mancata divulgazione sia giustificata».

[317] Così Trib., 8 novembre 2007, causa T-194/04, *The Bavarian Lager Co. Ltd c. Commissione*; EU:T:2007:334, punto 85; Corte giust., *Liga para a Protecção da Natureza (LPN)*, cit., punto 39.

[318] In questo senso v., tra le molte, Corte giust., 29 settembre 1998, causa C-191/95,

Corte di giustizia, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, la «cooperazione sincera» e il «clima di fiducia reciproca tra la Commissione e lo Stato membro interessato» sono indispensabili affinché le due parti possano negoziare per raggiungere un «compromesso che consenta una composizione rapida della controversia» [319].

In questo senso, la Corte – statuendo che la divulgazione di documenti durante la fase precontenziosa modifica la natura confidenziale del procedimento [320], rendendo più difficile il processo di negoziato – ha espressamente riconosciuto che le decisioni in materia di infrazione godono di una presunzione generale di riservatezza [321]. Naturalmente, tale presunzione generale non esclude la possibilità di dimostrare che il documento non rientra nella presunzione o che sussiste, in forza dell'art. 4, par. 2,

---

Commissione c. Germania, EU:C:1998:441, punto 44. L'istituzione interessata deve spiegare, peraltro, come l'accesso al documento potrebbe arrecare «concretamente ed effettivamente pregiudizio» all'interesse tutelato prevista dall'art. 4 del regolamento (sul punto v., *ex multis*, Corte giust., 1 luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Maurizio Turco c. Consiglio*, EU:C:2008:374, punto 49; *Commissione c. Technische Glaswerke Ilmenau GmbH*, cit., punto 53; *Svezia e a. c. API e Commissione*, cit., punto 72; sentenza della Corte, *Commissione c. Éditions Odile Jacob*, cit., punto 116).

[319] V. Trib., *WWF UK (World Wide Fund for Nature)*, cit., p. 332. Da quanto stabilito in giurisprudenza, sembrerebbe, inoltre, che tale esigenza di riservatezza permanga anche dopo che è stata adita la Corte, «poiché non può escludersi che i negoziati tra la Commissione e lo Stato membro interessato, intesi a che quest'ultimo si conformi volontariamente ai requisiti del Trattato, possano continuare nel corso del procedimento giudiziario e fino alla pronuncia della sentenza» (v. Trib., 13 settembre 2013, causa T-111/11, *ClientEarth c. Commissione*, EU:T:2013:482, punto 59 e giurisprudenza ivi citata). Una simile interpretazione non sembra peraltro condivisibile. Se è vero che prima della pronuncia della Corte l'inadempimento è in qualche misura ancora presunto, è anche vero che l'esigenza di confidenzialità connaturata al contesto "semi-politico" della fase precontenziosa va perdendosi totalmente una volta depositato il ricorso a Lussemburgo. Ricorso che "certifica" che la Commissione non ritiene più necessario indagare sull'esistenza dell'infrazione, che ritiene evidentemente certa.

[320] Dichiara espressamene che è idonea a modificare «la natura del procedimento», Corte giust., *Liga para a Protecção da Natureza (LPN)*, cit., punto 63.

[321] La sentenza della Corte, *Liga para a Protecção da Natureza (LPN)*, cit., punto 55, ha statuito: «[...] il procedimento per inadempimento è considerato, da tale legislazione dell'Unione, come un tipo di procedimento che, in quanto tale, presenta caratteristiche che ostano a che sia data piena trasparenza in tale settore e che, di conseguenza, occupa una posizione peculiare nell'ambito del regime dell'accesso ai documenti».

del regolamento CE/1049/2001, un interesse pubblico prevalente tale da giustificarne la pubblicazione [322].

La presunzione di riservatezza dei documenti relativi alla fase precontenziosa del procedimento di inadempimento è stata estesa, in tempi recenti, anche ai documenti relativi al sistema *EU Pilot* [323]. Esso, mirando ad evitare la procedura di infrazione contro uno Stato membro, ha infatti lo stesso scopo della fase precontenziosa *ex* art. 258 TFUE. La presunzione di non divulgazione dei documenti del "precontenzioso europeo" perdura sino all'archiviazione della procedura di infrazione o alla pronuncia dell'eventuale sentenza della Corte. Quando i procedimenti sono chiusi, l'accesso, di regola, deve essere concesso e potrà essere rifiutato solo per motivi eccezionali, ad esempio se il caso archiviato è connesso ad un procedimento pendente, su cui la divulgazione potrebbe influire [324].

L'orientamento restrittivo fatto proprio dal Tribunale e dalla Corte non è condiviso da buona parte della dottrina – sia recente, sia risalente – che, invece, si è espressa a favore di un ampliamento dei diritti di accesso dei denuncianti alla documentazione delle procedure (formali o informali) di inadempimento. Non manca chi ha ritenuto che la predominante riservatezza delle relazioni tra la Commissione e gli Stati membri rappresenti un vero e proprio ostacolo alla legittimazione e all'efficacia del ruolo di "*enforcement*" della guardiana dei trattati [325]. Altri auspicano che la Commissione fornisca l'accesso del pubblico alle informazioni sui casi di infrazione e sui casi *EU Pilot* attraverso una banca dati di facile utilizzo

---

[322] V., in tal senso, Corte giust., *Technische Glaswerke Ilmenau*, cit., punto 62; *Svezia e a. c. API e Commissione*, punto 103; *Éditions Odile Jacob*, cit., punto 126.

[323] Si tratta di Corte giust., 11 maggio 2017, causa C-562/14 P, *Svezia c. Commissione europea*, EU:C:2017:356, punto 45, che seguiva Corte giust., causa T-306/12, *Spirlea c. Commissione*, cit., punto 66. Recentemente il principio, per l'analogia che presenta con la procedura *EU Pilot*, è stato esteso anche alla procedura CHAP: v. Trib., 15 dicembre 2021, causa T-569/20, *Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt c. Commissione*, EU:T:2021:892.

[324] In questo senso, v. Corte giust., *Liga para a Protecção da Natureza (LPN)*, cit., punto 50.

[325] V., ad esempio, L. KRÄMER, *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts*, cit., pp. 8-9; M. SMITH, *Inter-institutional dialogue and the establishment of enforcement norms*, cit., pp. 30 e 47.

che dia informazioni complete, precise e dettagliate sulle violazioni poste in essere dagli Stati membri, a differenza di quelle attualmente in uso, il cui funzionamento è, viceversa, piuttosto discutibile [326].

Alla base della tesi secondo la quale la Commissione dovrebbe concedere ai denuncianti effettivi diritti di partecipazione nella procedura di accertamento dell'infrazione (anche attraverso un più facile accesso ai documenti) vi è la considerazione che, da un lato, potrebbe provocare una maggiore attenzione da parte delle autorità locali e, dall'altro lato, verrebbe facilitato lo stesso lavoro di indagine dell'istituzione, troppo spesso "alla mercé" delle limitate informazioni fornite dagli Stati membri [327]. In effetti, concedere ai denuncianti l'accesso alla documentazione in possesso della Commissione, se è vero che modificherebbe la configurazione classica del rapporto bilaterale sotteso alla procedura di infrazione, è anche vero che garantirebbe una maggiore trasparenza delle operazioni della Commissione e, introducendo una terza "voce", potrebbe anche aiutare a superare eventuali problemi nella valutazione della posizione degli Stati. Il denunciante, infatti, magari assistito da un legale, potrebbe esaminare le deduzioni della Commissione e le risposte del governo e valutare se l'indagine sia condotta in modo più o meno corretto. Sul punto, tuttavia, non può non ribadirsi quanto già scritto: l'addizione di un interesse "terzo" potrebbe comportare il rischio di allungare una già lunga procedura, aumentandone i costi e gli oneri amministrativi.

Ad ogni modo, lo *status quo*, caratterizzato dall'incondizionata discrezionalità a favore della Commissione e dall'ampia flessibilità nella gestione della procedura (garantita, è d'uopo ripeterlo, anche dall'assenza di sostanziali diritti di partecipazione dei denuncianti), consente alla guardiana dei trattati di valutare ciascun *dossier* singolarmente e bilanciare i valori e gli obiettivi da perseguire sulla base delle specifiche esigenze dei casi, se del caso modificando i propri impegni con il denunciante ogni volta che lo ritenga necessario. La previsione di uno «strumento giuridicamente vincolante nell'ambito della procedura amministrativa per la gestione

---

[326] Sono di questo avviso M. BALLESTEROS, R. MEHDI, M. ELIANTONIO, D. PETROVIC, *op. cit.*, p. 108.

[327] Per considerazioni di analogo tenore v. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 62.

delle denunce dei cittadini» (e quindi non un atto di *soft-law*), come suggerito dal Parlamento europeo [328], avrebbe il pregio di eliminare ogni forma di flessibilità nella valutazione dei reclami, imponendo alla Commissione di applicare le stesse regole su ogni caso, a prescindere dalla loro delicatezza o sensibilità politica e a beneficio di una procedura di infrazione, specialmente nella sua fase precontenziosa, più trasparente e obiettiva. La proposta, fatta in questi termini, non può che condividersi. Considerato che le regole che si è data la Commissione nella gestione dei reclami non sono particolarmente onerose e, in fondo, le consentono comunque di operare in assoluta autonomia e nel pieno esercizio della sua discrezionalità, il trasferimento di queste in un atto a portata vincolante avrebbe l'unico ma importante vantaggio di rafforzare i (pochi) diritti dei denuncianti, con la conseguenza, quindi, che la violazione delle regole ivi contenute potrebbero giustificare un'azione (di annullamento dell'eventuale atto illegittimo adottato, in carenza o risarcitoria) dinanzi al giudice dell'Unione.

9. *La discrezionalità della Commissione nella presentazione (e nel ritiro) del ricorso dinanzi alla Corte di giustizia*

L'avvio dell'eventuale fase contenziosa mediante presentazione del ricorso in Corte – al pari della decisione di "ritiro" dello stesso a fronte di circostanze e valutazioni sopravvenute – sono rimessi, sia all'*an* sia al *quando*, alla piena discrezionalità della Commissione.

Il corretto svolgimento della fase precontenziosa del procedimento costituisce, come osservato, una garanzia essenziale per tutelare non solo i diritti dello Stato membro convenuto, ma anche per assicurare esigenze di certezza del diritto, facendo sì che la fase contenziosa abbia una portata e un oggetto chiaramente definiti [329]. Per tale ragione, la Commissione non può contestare altro che gli addebiti già esposti nel parere motivato

[328] V. la risoluzione del Parlamento sulla trentesima e la trentunesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, cit., punto 47.

[329] V., ad esempio, Corte giust., causa C-552/15, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 29; causa C-441/17, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 64; causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, cit., punto 45.

e, prima ancora, nella lettera di diffida [330]. Il ricorso, inoltre, è ricevibile solo nella misura in cui la Commissione adduca elementi di fatto e di diritto che suffragano le conclusioni esposte nel parere motivato e nel ricorso stesso [331]. Sempre ai fini della ricevibilità del ricorso, la situazione di inadempimento deve ancora persistere allo scadere del termine indicato nel parere motivato per porvi fine, altrimenti non essendovi più interesse alla prosecuzione della procedura, la cui fase precontenziosa ha soddisfatto l'obiettivo per cui era stata instaurata [332].

Il requisito della concordanza tra parere motivato e ricorso non impedisce che le infrazioni commesse dallo Stato membro dopo la notifica del parere motivato siano comunque "coperte" dal ricorso stesso, a condizione che tali violazioni siano dello stesso tipo di quelle censurate nel parere [333]. Questa giurisprudenza trova applicazione quando la Commissione fa valere, ad esempio, un'infrazione generale e persistente.

Con specifico riguardo alla discrezionalità della Commissione nel dare avvio alla fase contenziosa, l'istituzione valuta liberamente l'opportunità di proporre o no un ricorso per inadempimento senza dover giustificare la propria scelta, dato che le considerazioni che la determinano non possono avere alcuna incidenza sulla ricevibilità del ricorso [334]. Ciò, si è visto *supra*, cap. I, § 2, deriva dal carattere obiettivo del ricorso giurisdizionale instaurato ai sensi dell'art. 258 (ovvero ai sensi dell'art. 260 TFUE): spetta soltanto alla Commissione giudicare se sia opportuno proporlo, con la conseguenza alla Corte residua solo il compito di valutare se sussista o

---

[330] V., *ex multis*, Corte giust., 18 ottobre 2018, causa C-669/16, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2018:844, punto 39; causa C-441/17, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 65; 28 marzo 2019, causa C-427/17, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2019:269, punto 83; 28 giugno 2022, causa C-278/20, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2022:503, punto 24.

[331] V., ad esempio, Corte giust., 25 gennaio 2001, causa C-429/97, *Commissione c. Francia*, EU:C:2001:54, punto 56; 15 novembre 2012, causa C-34/11, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2012:712, punto 49.

[332] Cfr., per tutte, Corte giust., 22 febbraio 2024, causa C-694/22, *Commissione c. Malta*, EU:C:2024:158, punto 22.

[333] V., ad esempio, 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:895, punto 66.

[334] V., ad esempio, Corte giust., causa C-70/99, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 17.

meno l'inadempimento. Tale (pacifica) posizione, peraltro, non dovrebbe andare a detrimento dei principi di certezza del diritto e di buona amministrazione, che sarebbero verosimilmente pregiudicati se la Commissione non agisse entro un periodo di tempo ragionevole dopo l'invio del parere motivato. Dopotutto, in procedimenti certo diversi da quello *ex* art. 258 TFUE, il riconoscimento di un margine più o meno ampio di discrezionalità a favore della Commissione non ha impedito alla Corte di stabilire che essa fosse comunque tenuta ad agire in un limite di tempo ragionevole, in ossequio, appunto, ai principi di buona amministrazione [335] e di certezza del diritto [336].

Nell'ambito di ricorsi per inadempimento, poi, la Corte ha stabilito che l'eccessiva durata della fase precontenziosa può costituire un vizio tale da giustificare una dichiarazione di irricevibilità, precisando, peraltro, che «una siffatta conclusione s'impone solo nel caso in cui il comportamento della Commissione [renda] difficile confutar[ne] gli argomenti, violando così i diritti della difesa» [337].

Ci si potrebbe pertanto chiedere se tale conseguenza debba operare anche a prescindere dall'eventuale violazione del diritto di difesa dello Stato membro convenuto e, quindi, per il solo fatto di aver lasciato passare un tempo irragionevole tra la scadenza del termine fissato nel parere motivato e la presentazione del ricorso, tenuto conto delle circostanze del caso di specie [338]. Dopotutto, la Corte è tenuta a valutare la situazione di difformità al momento della scadenza fissata nel parere motivato. Pertan-

---

[335] V., in relazione all'esame di denunce nel settore della concorrenza, Corte giust.,18 marzo 1997, causa C-282/95, *Guérin automobiles c. Commissione*, EU:C:1997:159, punto 37); Trib., 9 settembre 1999, causa T-127/98, *UPS Europe c. Commissione*, EU:T:1999: 167, punto 37. Con riguardo all'esame di denunce nel settore degli aiuti di Stato, v. Trib., 3 giugno 1999, causa T-17/96, *TF1 c. Commissione*, EU:T:1999:119, punto 78.

[336] V., ad esempio, Corte giust., 14 luglio 1972, causa 52/69, *Geigy c. Commissione*, EU:C:1972:73, punto 21; 24 settembre 2002, cause riunite C-74/00 P e C-75/00 P, *Falck e Acciaierie di Bolzano c. Commissione*, EU:C:2002:524, punti 140-141. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, cit., par. 69.

[337] V., ad esempio, Corte giust., 6 ottobre 2009, causa C-562/07, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2009:614, punto 21.

[338] Se lo domanda, ad esempio, l'avvocato generale Paolo Mengozzi, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, cit., par. 97.

to, sarebbe forse illogico o comunque inutile pronunciarsi su un contesto di fatto e di diritto modificati dal decorso del tempo.

Peraltro, è evidente che anche dopo un certo periodo di tempo la sentenza della Corte mantenga comunque una sua utilità, e ciò anche a prescindere dal fatto che lo Stato membro abbia *medio tempore* eliminato la situazione di difformità. La Commissione, infatti, (e non solo essa, di conseguenza: v. *infra*) potrebbe avere comunque interesse alla pronuncia della sentenza. Pare, quindi, opportuno svolgere alcune brevi riflessioni anche attorno alla discrezionalità della Commissione nella scelta di ritirare la causa, specialmente, appunto, quando lo Stato si sia nel frattempo conformato al diritto UE [339].

[339] Può essere interessante menzionare un caso italiano in cui il collegio dei commissari ha financo deciso di sospendere la decisione di ricorrere ai sensi dell'art. 258 TFUE *in limine litis*: dopo averla presa, quindi, ma prima di aver depositato il ricorso presso la cancelleria della Corte. Si tratta della P.I. n. 2009/2255 "*Normativa che prevede poteri speciali da applicarsi a determinate imprese per la salvaguardia di interessi nazionali (golden power)*", che era stata avviata nel novembre 2009 per censurare la disciplina generale italiana dei poteri speciali attribuiti allo Stato nell'ambito delle società privatizzate (decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474, recante norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni, e successive modificazioni, in *GURI* del 30 luglio 1994). La vicenda è particolarmente complessa e articolata. Basti qui ricordare che la normativa italiana era già stata ritenuta dalla Corte incompatibile con il diritto UE nell'ambito di un'altra procedura, la n. P.I. n. 2001/2178, relativa alla stessa materia (v. Corte giust., 26 marzo 2009, causa C-326/07, *Commissione c. Italia*, EU:C:2009:193). Per i dovuti approfondimenti si rinvia alla ricostruzione fatta da G. SCARCHILLO, *Dalla golden share al golden power: la storia infinita di uno strumento societario: profili di diritto europeo e comparato*, in *Contratto e impresa*, 2015, p. 619 ss.; e da R. ANGELINI, *Stato dell'arte e profili evolutivi dei poteri speciali: al crocevia del golden power*, in *Rivista di diritto societario*, 2018, p. 681 ss. V. anche, specialmente con riguardo al rapporto tra la disciplina delle *golden shares* e l'art. 106, par. 1, TFUE, D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2011, spec. pp. 98-117 e 585-596. Per quanto qui rileva, peraltro, il caso è interessante nella misura in cui, come accennato, la Commissione ha scelto di revocare la decisione di ricorso prima di adire formalmente la Corte. Una siffatta decisione è piuttosto rara: di regola, la situazione di difformità, a questo stadio della procedura, è particolarmente grave e di difficile risoluzione ed è difficile che la Commissione "torni sui suoi passi". Nel caso *de quo*, peraltro, per porre rimedio alle censure sollevate dalla Commissione, era stato adottato un decreto legge recante la nuova disci-

La cessazione della materia del contendere potrebbe giustificare, da parte dell'istituzione, la rinuncia agli atti ai sensi dell'art. 148 del regolamento di procedura della Corte (e, all'opposto, non giustifica l'eccezione di irricevibilità dell'azione basata sull'adempimento tardivo dello Stato, né la richiesta di dichiarare privo di oggetto il ricorso [340]). Peraltro, tale circostanza si è verificata piuttosto raramente [341]. La tendenza generale, all'opposto, è che vi sia, da parte della Commissione, l'interesse a "portare avanti" la procedura sino alla pronuncia della sentenza a prescindere dall'avvenuto adempimento in corso di causa da parte dello Stato membro convenuto. La ragione potrebbe risiedere, da un lato, nella volontà di garantire certezza e uniformità all'interpretazione del diritto UE oggetto della controversia e, dall'altro lato, nell'esigenza di tutelare i privati pregiudicati dalla violazione della normativa dell'Unione. Infatti, come già osservato *supra*, cap. I, § 3, il preventivo accertamento dell'infrazione da parte della Corte non è indispensabile ai fini dell'esperibilità dell'azione di responsabilità, ma è anche vero che è utile a dimostrare la sussistenza

---

plina in materia di poteri speciali nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché nelle attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, notificato alla Commissione europea in data 16 marzo 2012 e convertito con legge 11 maggio 2012, n. 56, in *GURI* del 14 maggio 2012). Tale decreto prevedeva l'adozione di alcuni provvedimenti attuativi, su cui la Commissione (in specie la DG mercato interno) aveva formulato alcune richieste di informazioni informali. Orbene, per effetto della nuova disciplina sul *golden power*, esaminata nel suo complesso (normativa primaria e secondaria), il 15 febbraio 2017 la Commissione ha archiviato positivamente la procedura valutando l'ordinamento italiano in linea con le regole del trattato. L'archiviazione – giunta evidentemente molti anni dopo rispetto all'adozione del decreto – è stata decisa dopo aver aggravato la procedura allo stadio del ricorso *ex* art. 258 TFUE, peraltro, appunto, mai depositato. Tale *modus operandi* è indubbiamente atipico e, pertanto, meritevole di essere messo in evidenza.

[340] V., ad esempio, Corte giust., causa C-29/90, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 12.

[341] V., di recente, ad esempio, Corte giust., ordinanze 22 agosto 2023, causa C-193/23, *Commissione c. Italia*, EU:C:2023:660; 29 novembre 2023, causa C-303/21, *Commissione c. Italia*, EU:C:2023:983 (in quest'ultimo caso la Commissione ha addirittura deciso di rinunciare alla causa dopo lo svolgimento dell'udienza di discussione). Cercando la parola chiave "*radiation*" nella banca dati della Corte di giustizia, limitando la ricerca ai "*recours en constatation de manquement*", il risultato è 856 cause (su 4076 cause totali). I numeri, naturalmente, così raccolti, possono essere imprecisi, ma danno comunque la misura del fenomeno.

di una violazione grave e manifesta e, quindi, sufficientemente caratterizzata [342].

Almeno in tale frangente, quindi, le scelte discrezionali della Commissione paiono ispirate, di massima, da valutazioni che tengono conto delle ricadute delle sue azioni sugli ordinamenti nazionali e, ancor di più, sugli individui, che sono invero maggiormente tutelati dalla scelta della custode dei trattati di proseguire il giudizio *ex* art. 258 TFUE. Come si vedrà *infra*, cap. III e IV, anche nell'ambito della procedura *ex* art. 260, parr. 2 e 3 TFUE, la Commissione, specialmente negli ultimi anni, ha adottato la *policy* di attendere comunque la conclusione del procedimento dinanzi alla Corte (e, quindi, la condanna al pagamento, almeno, della somma forfettaria) indipendentemente dall'adempimento in corso di causa dello Stato convenuto.

10. *Discrezionalità della Commissione, parità di trattamento tra Stati membri e principio di uguaglianza nell'accertamento dell'infrazione*

Un ultimo tema che merita di essere affrontato nello studio della discrezionalità della Commissione nella fase precontenziosa *ex* art. 258 TFUE è come essa influisca sulla più o meno corretta applicazione del principio di uguaglianza tra gli Stati membri [343] nell'accertamento dell'infrazione.

---

[342] V., oltre alla giurisprudenza citata *supra*, cap. I, nota 58, per tutte, Corte giust, 24 marzo 2009, causa C-445/06, *Danske Slagterier*, EU:C:2009:178, punti 37-39.

[343] Il principio di uguaglianza, a cui si «ispirano» gli Stati membri, è espresso in termini generali nel preambolo del TUE ed è incluso nell'elenco dei valori su cui poggia l'Unione *ex* art. 2 TUE. Il principio, declinato nella dimensione interstatale, è disciplinato dall'art. 4, par. 2, TUE che dichiara solennemente che «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati [...]», regola che mira a eludere «le disuguaglianze ingiustificate tra gli Stati membri» (così le conclusioni dell'avvocato generale Pedro Cruz Villalón, 21 dicembre 2011, causa C-336/09 P, *Polonia c. Commissione*, EU:C:2011:860, spec. par. 35). La disposizione, come noto, è stata introdotta con il trattato di Lisbona, riproducendo quanto già previsto dall'art. I-5 del trattato che adotta una costituzione per l'Europa. Il principio, sebbene codificato solo a partire dalla seconda metà degli anni 2000, era stato già enunciato dalla Corte di giustizia che – come spesso accade – si era fatta promotrice del processo di evoluzione giuridica (così M. CONDINANZI, *Il singolo e la "comunità di diritto" nel nuovo testo di Trattato che adotta una Co-*

L'indagine, per essere condotta in modo scrupoloso, richiederebbe l'esame di un copioso numero di sentenze della Corte di giustizia, da cui ricavare, attraverso la lettura della ricostruzione fattuale, con che motivazioni

---

stituzione per l'Europa, cit., p. 1545) statuendo che il trattato «[...] impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato» (v. Corte giust., 13 dicembre 1984, causa 106/83, *Sermide SpA c. Cassa Conguaglio Zucchero and others*, EU:C:1984:394, spec. punto 28; 17 ottobre 1995, causa C-44/94, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food e a.*, EU:C:1995:325, spec. punto 46). Tale enunciazione, per quanto qui rileva, si specifica anche e soprattutto come dovere per le istituzioni "comunitarie" di «non trattare in modo diverso situazioni analoghe» (Corte giust., 17 luglio 1963, causa 13/63, *Italia c. Commissione*, EU:C:1963:20, spec. pp. 358-359; 20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna c. Consiglio*, EU:C:1988: 420, spec. punti 22 ss.) e viceversa. Si noti che l'applicazione del principio di eguaglianza tra Stati membri, nell'opera della Corte, non ha avuto come destinatari solo le istituzioni, bensì anche gli Stati membri, evidentemente. Infatti, ogni volta in cui le norme dell'Unione siano interpretate in modo errato o applicate scorrettamente e/o parzialmente, si genera un *vulnus* a due principi chiave dell'intero sistema giuridico "comunitario": la parità di trattamento e la solidarietà tra gli Stati, come chiaramente espresso dai giudici sin dalla sentenza della Corte, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, cit., punto 24. Non è compito agevole rinviare agli innumerevoli studi sul principio di eguaglianza tra Stati membri, essendo stato analizzato, come noto, da plurimi punti di vista, sia in termini di diritto interno, sia in punto di diritto internazionale, senza naturalmente escludere le riflessioni filosofiche e di teoria generale del diritto. Per quanto qui rileva, quindi, v. innanzitutto la ricostruzione storico-teorica del principio compiuta da L. S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in M. VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche – L'avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques*, XIX Convegno SIDI, Courmayeur, 26-28 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 361 ss., spec. p. 362 ss. e la letteratura ivi richiamata. Per degli studi sulla declinazione del principio in termini di eguaglianza tra Stati v. H. KELSEN, *The Principle of Sovereign Equality of Statesas a Basis for International Organization*, in *The Yale Law Journal*, 1944, p. 206 ss.; H. WEINSCHEL, *The Doctrine of the Equality of States and its Recent modifications*, in *The American Society of International Law*, 1951, p. 417 ss.; P.H. KOOIJMANS, *The Doctrine of Legal Equality of States: an Inquiry into the Foundations of International Law*, Leyden, A.W. Sythoff, 1964; U.K. PREUSS, *Equality of States. Its Meaning in a Constitutionalized Global Order*, in *Chicago Journal of International Law*, 2008, p. 17 ss.; F. CHERUBINI, *Principio di eguaglianza degli Stati membri di una organizzazione internazionale e sue eccezioni: l'originale caso dell'Unione europea*, in L. PANELLA (a cura di), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 57 ss.

e, soprattutto, con che tempistiche la custode dei trattati abbia trattato infrazioni simili poste in essere da Stati membri diversi. Peraltro, un siffatto studio, per quanto interessante, meriterebbe, per la sua lunghezza, uno spazio autonomo. Tuttavia, ciò non toglie il fatto che sia comunque possibile svolgere, attraverso l'analisi della dottrina e della più nota giurisprudenza, riflessioni che abbiano un certo margine di fondamento. La domanda a cui si tenterà di rispondere, quindi, è se la Commissione – nell'esercizio della funzione di vigilanza assegnatale dall'art. 17 TFUE – rispetti o meno il principio *de quo*.

A tal proposito, una suggestiva riflessione dottrinale ritiene che la guardiana dei trattati, all'inizio del processo di integrazione europea, avesse una fisionomia e un'autonomia tale da applicare le regole allo stesso modo nei confronti di tutti gli Stati membri [344]. L'esistenza di una Commissione autorevole e indipendente, insieme alla presenza di una Corte di giustizia forte ed autonoma, assicurava la tutela del principio di uguaglianza (soprattutto a favore degli Stati membri più piccoli e, quindi, meno influenti). Ebbene, se la Corte non sembra aver mutato questo ruolo di "garante" negli equilibri istituzionali dell'Unione, la guardiana dei trattati sembra invece aver subito una progressiva perdita di influenza e di autorevolezza, nonché di autonomia, che l'ha portata spesso «a piegarsi a logiche di favore verso gli Stati più potenti» [345]. Secondo tale dottrina, il fenomeno deriverebbe essenzialmente da due fattori: per un verso, dalla «governamentalizzazione» dei commissari e, per altro verso, «dal progressivo spostamento del sistema europeo dal metodo comunitario al metodo intergovernativo» [346].

Con riguardo al primo fattore, l'attribuzione di un commissario per

---

[344] V. L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, cit., p. 377.

[345] *Ibidem*, spec. p. 377. L'Autrice ha svolto simili considerazioni in altre due occasioni: v. L.S. ROSSI, *A New Revision of the EU Treaties after Lisbon?*, in L.S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU After Lisbon: Amending or coping with the Existing Treaties?*, Springer, Heidelberg, 2014, p. 5 ss.; L.S. ROSSI, *Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell'Unione: quale ruolo per la "nuova" Commissione europea?*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 65 ss.

[346] Così sempre L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, cit., p. 378.

ogni Stato membro avrebbe condotto l'istituzione a far proprie logiche intergovernative, in cui i singoli commissari seguono i propri interessi e non l'interesse generale (e, in effetti non mancano esempi a supporto di tale affermazione[347]). Il secondo fattore, invece, deriverebbe dalla crescente importanza del Consiglio europeo, a discapito della rilevanza politica della Commissione.

A prescindere dalla tesi descritta, è lecito domandarsi se un'istituzione che cerca compromessi attraverso negoziati ufficiosi (negoziati che è verosimile abbiano esiti diversi a seconda del peso politico dello Stato interlocutore) sia in grado di garantire la tutela del principio di eguaglianza tra i Paesi membri. O, ancora, se un'istituzione dove i funzionari statali, come si è visto, ambiscono al contatto diretto con i connazionali presenti nel gabinetto coinvolto nella gestione di una specifica infrazione (se non addirittura con lo stesso commissario), sia un'istituzione idonea a tutelare l'interesse generale in luogo degli interessi nazionali di volta in volta emergenti. Quest'ultimo punto merita una breve precisazione: la Commissione, nella persona del funzionario del gabinetto o financo del commissario stesso, ben potrebbe non dare seguito alle richieste dell'autorità nazionali e, pertanto, è forse azzardato generalizzare una prassi il cui esito è alquanto incerto. Tuttavia, biasimabile è, a monte, la stessa possibilità che ciò avvenga e possa in astratto avere esito positivo anche se, naturalmente, è difficile immaginare che in una procedura dialettica come quella di infrazione possano evitarsi *sic et simpliciter* contatti di questo tipo.

---

[347] Si pensi, ad esempio, alla decisione del Mediatore europeo del 18 luglio 2002 sulla denuncia 1288/99/OV, nell'ambito del quale l'Ombudsman riscontrò che un funzionario greco aveva interesse a mantenere aperta una procedura di infrazione a carico del suo Stato d'origine in quanto affiliato al partito politico greco che sosteneva la violazione della direttiva 85/337/CEE da parte delle autorità che avevano realizzato un progetto per un sistema fognario e un impianto di trattamento biologico a Parga, Preveza, in Grecia. In particolare, al punto 3.5 della decisione (a cui si rinvia per gli eventuali approfondimenti sul caso), si legge: «*From the above facts it is evident that the official in question was deeply involved in the decision to drop the case, which was a necessary condition for the funding of the project by the Commission*», mentre, al punto 3.8, il Mediatore incalza affermando: «*The Ombudsman therefore finds that the Commission, as Guardian of the Treaty, has failed to secure that this case was dealt with impartially and properly. This constitutes an instance of maladministration and the Ombudsman makes the critical remark and further remark below*».

Al netto di tali legittime perplessità, non va comunque dimenticato che la Corte di giustizia sembra aver avallato la prassi della Commissione di trattare situazioni analoghe in maniera diversa. Nel *leading case* in materia, infatti, dove era stata dedotta l'irricevibilità del ricorso perché la procedura di infrazione era stata aperta solo nei confronti di alcuni Stati e non di altri nonostante la similarità delle normative, la Corte ha chiarito che «tenuto conto [del suo] margine di discrezionalità, la Commissione è libera di avviare un procedimento per inadempimento contro alcuni soltanto degli Stati membri che si trovino in una situazione analoga dal punto di vista del rispetto del diritto comunitario. Essa può quindi, in particolare, decidere di avviare procedimenti per inadempimento nei confronti di altri Stati membri in un momento successivo, una volta acquisita conoscenza della soluzione cui hanno condotto le prime procedure» [348]. Il caso aveva ad oggetto le disposizioni italiane che riservavano ai soli farmacisti il diritto di gestire una farmacia. L'Italia, dal canto suo, sosteneva che nella maggioranza degli Stati membri era previsto che la titolarità delle farmacie fosse riservata ai soli farmacisti o a società controllate da farmacisti, e che occorreva che la posizione della Commissione fosse definita in modo univoco riguardo a tali legislazioni, evitando di fare distinzioni da Paese a Paese o da legislazione a legislazione. E tuttavia «sotto il profilo della ricevibilità di un ricorso per inadempimento è indifferente che la Commissione abbia scelto di indirizzare la sua azione contro uno Stato membro e non contro altri Stati che possiedono una legislazione analoga» [349]. In verità, il principio secondo cui uno Stato «non può giustificare l'inadempimento degli obblighi che gli incombono in forza del TFUE adducendo il fatto che anche altri Stati membri sarebbero venuti meno e verrebbero meno ai loro obblighi» [350] è piuttosto risalente, ma è

[348] Cfr. Corte giust., 19 maggio 2009, causa C-531/06, *Commissione c. Italia*, EU:C:2009:315, spec. punto 24.

[349] Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Yves Bot, 16 dicembre 2008, causa C-351/06, *Commissione c. Italia*, EU:C:2008:725, spec. par. 58.

[350] V., in particolare, Corte giust., 26 febbraio 1976, causa 52/75, *Commissione c. Italia*, EU:C:1976:29; 9 luglio 1991, causa C-146/89, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:1991:294, punto 47; 15 luglio 2004, causa C-139/03, *Commissione c. Germania*, EU:C:2004:461, punto 8; 18 novembre 2010, causa C-48/10, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2010:704, punto 33.

solo (e soltanto, non rinvenendosi casi analoghi) nella citata sentenza *Commissione c. Italia* del 2009 che la Corte ha espressamente statuito che «la Commissione è libera di avviare un procedimento per inadempimento contro alcuni soltanto degli Stati membri che si trovino in una situazione analoga dal punto di vista del rispetto del diritto dell'Unione» [351].

L'atteggiamento della Commissione, fortemente criticato in dottrina [352], potrebbe rispondere a un bisogno di flessibilità, utile a reagire alle inevitabili e fisiologiche eterogeneità statali. Sul punto, anzi, è stato addirittura evidenziato che il principio di uguaglianza sancito all'art. 4, par. 2, TUE, imponendo (anche) di non trattare in modo eguale situazioni diverse, di fatto è esso stesso a prescrivere di non applicare il diritto nel medesimo modo nei confronti di Stati tra loro diversi [353]. L'argomentazione, così esposta, è condivisibile. Peraltro, l'art. 17, par. 3, comma 3, TUE, come noto, prevede espressamente che la guardiana dei trattati «eserciti le sue responsabilità in piena indipendenza». È evidente che la disposizione faccia riferimento all'autonomia dell'istituzione (anche) dall'influenza degli Stati membri e riguardi principalmente l'impedimento ai singoli commissari e funzionari di perseguire interessi nazionali [354]. Ne deriva che la tesi poc'anzi riferita è sostenibile fintanto che le differenze di trattamento non derivino da ingiustificati motivi di natura politica ovvero non rispondano a interessi che esulano da quello generale. D'altronde, se l'Unione è effettivamente una "Comunità di diritto", allora le decisioni della Commissione dovrebbero basarsi, se non esclusivamente, perlo-

---

[351] V. Corte giust., causa C-531/06, *Commissione c. Italia*, cit., punto 24.

[352] Il fatto che «*If the same infringement has been committed by several Member States, the Commission can decide against which state it will commence enforcement action*» è citato come conseguenza patologica del riconoscimento, da parte dei giudici, dell'assoluta discrezionalità della Commissione da E. VARNAY, *Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFUE procedures*, cit., p. 839.

[353] Sono di questo avviso R. BIEBER, F. MAIANI, *Enhacing centralized enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, cit., p. 1062, secondo cui: «*[…] differences in treatment are indeed enshrined in the Treaties and may be mandated […] by the principle of equal treatment itself*». Recentemente è stato autorevolmente scritto che «[...] è assolutamente improprio fare paragoni o pretendere di rilevare le stesse o simili modalità di agire di uno Stato[...]», v. G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, cit., p. 4.

[354] Sul punto v. M. HEDEMANN-ROBINSON, *op.cit.,* p. 240.

meno principalmente su motivi in fatto e motivi in diritto e non su considerazioni di altra natura. Ciò, tra l'altro, non si pone in contrasto con lo scopo della fase precontenziosa, ossia quello di raggiungere una soluzione amichevole della controversia attraverso un dialogo confidenziale.

Da ultimo, è opportuno menzionare il fatto che non solo il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a «trattare tutti gli Stati membri allo stesso modo, indipendentemente dalle dimensioni o dalla data alla quale hanno aderito all'UE» [355] e raccomandato di astenersi «da qualsiasi azione arbitraria» [356], ma la stessa guardiana dei trattati ha dichiarato che la sua «missione di "custode" dell'ordinamento giuridico comunitario» le impone di effettuare «un controllo *equo* del rispetto della legislazione» e di «adottare i provvedimenti interni di organizzazione necessari all'esercizio effettivo e *imparziale* della sua missione» [357]. Se così non fosse, il rischio, ancora una volta, non è solo l'erosione della certezza del diritto, ma anche la perdita di legittimità dell'azione della Commissione.

11. *Prime riflessioni a margine del carattere discrezionale dell'azione della Commissione nell'ambito della procedura di infrazione: strumento di controllo giuridico o politico?*

La fase precontenziosa del procedimento di inadempimento – forse più di altre – mette bene in evidenza come la Commissione sia il vero e proprio «*master of the procedure*» [358], godendo di un potere discrezionale quasi assoluto, il più delle volte guidato e ispirato da un principio di opportunità. A tal proposito, è difficile negare che questo principio com-

[355] V. la risoluzione del Parlamento sulla trentesima e la trentunesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2015, cit., punto 8.

[356] V. la risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2013 recante raccomandazioni alla Commissione sul diritto dell'Unione europea in materia di procedimenti amministrativi (2012/2024(INL)), spec. p. 21, dove viene invocato il «principio di imparzialità».

[357] V. la comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 2002, cit., pp. 11 e 22, corsivi aggiunti.

[358] Così L. PRETE, B. SMULDERS, *The age of maturity of infringement proceedings*, cit., p. 300.

porti, in qualche misura, considerazioni di natura squisitamente politica o, comunque, strettamente connesse al clima politico esistente, anche e soprattutto in ragione del fatto che, come più volte ricordato, uno degli obiettivi primari della procedura in parola è quello di giungere a una composizione amichevole della controversia, evitando, se possibile, il conflitto giurisdizionale. Anche per tale ragione, è stato messo in evidenza che la discrezionalità della Commissione avrebbe proprio il pregio di consentirle di "calibrare" l'utilizzo dello strumento tenendo a mente il *milieu* politico dell'Unione e l'andamento del suo processo di integrazione (soprattutto nei momenti di crisi) al fine di "temperare" eventuali spiacevoli conflitti.

Nella valutazione dell'azione della Commissione, inoltre, è anche necessario tenere in considerazione il fatto che, a fronte del copioso *corpus* normativo e delle molteplici prassi sottoposte alla sua attenzione, è inverosimile pensare che essa compia solo scelte di carattere tecnico o giuridico, rendendosi evidentemente necessarie anche delle decisioni dal sapore più marcatamente politico. Un chiaro esempio si trova nell'atteggiamento della Commissione nei confronti delle violazioni poste in essere dagli organi giurisdizionali nazionali, in particolare la violazione dell'art. 267, comma 3, TFUE. Il tema meriterebbe approfondimenti qui non possibili. Tuttavia, è comunque fatto noto che, per lungo tempo, la Commissione sia stata «riluttante» [359] nell'avviare procedure di infrazione a carico degli Stati membri i cui giudici di ultima istanza violavano l'obbligo di sollecitare la Corte di giustizia attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale. Certo, il fatto che violazioni del diritto del-

[359] In questo senso, v. M. BROBERG, *National Courts of Last Instance failing to make a Preliminary Reference: the (possible) consequences flowing therefrom*, in *European Public Law*, 2016, p. 243 ss., spec. p. 251. E. VARNAY, *La renaissance des procédures en manquement*, in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, cit., p. 182, riprendendo J. RIDEAU, *Droit institutionnel de l'Union européenne et des Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 2002, spec. p. 889, scrive: «*la Commission a toujours eu conscience des inconvénients et des limites d'une telle action*». In dottrina, sul tema, v. anche C. NAOME, *Le renvoi préjudiciel en droit européen: guide pratique*, Larcier, Bruxelles, 2010, spec. p. 53 ss.; M. TABOROWSKI, *Infringement proceedings and non-compliant national Courts*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1881 ss.; M. BROBERG, N. FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2021, spec. p. 201 ss.

l'Unione potessero derivare da condotte dei tribunali nazionali era stato da tempo oggetto della giurisprudenza "comunitaria" [360], ma la Commissione non aveva mai adito la Corte ai sensi dell'art. 258 TFUE al fine di far accertare un omesso rinvio; perlomeno sino alla celebre sentenza *Commissione c. Francia* del 4 ottobre 2018 [361], per ora la prima di sole due procedure in materia giunte a sentenza [362].

---

[360] Si pensi alle celebri Corte giust., 9 dicembre 2003, causa C-129/00, *Commissione c. Italia*, EU:C:2003:656; e 12 novembre 2009, causa C-154/08, *Commissione c. Spagna*, CLI:EU:C:2009:695, con note di L. S. ROSSI, G. DI FEDERICO, *Case C-129/00, Commission v. Repubblica Italiana, judgment of 9 December 2003, Full Court, nyr*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 829 ss.; M. LOPEZ ESCUDERO, *Case C-154/08, Commission v. Spain, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 2009*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 227 ss.

[361] V. Corte giust., 4 ottobre 2018, causa C-416/17, *Commissione c. Francia*, EU:C:2018:811, con nota di A. TURMO, *A Dialogue of Unequals – The European Court of Justice Reasserts National Courts'Obligations under Article 267(3) TFEU*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 340 ss.; e di C. FASONE, *Violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e ricorso per inadempimento: verso un sistema di giustizia costituzionale "composito" nell'Unione? (Prime riflessioni a partire dalla sentenza* Commissione c. Francia, *C-416/17)*, in *Diritti Comparati*, 3 dicembre 2018.

[362] La Corte si è recentemente pronunciata nel secondo caso in materia: Corte giust., 14 marzo 2024, causa C-516/22, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2024:231, nell'ambito del quale la Commissione sosteneva che, omettendo di sollevare una questione relativa all'interpretazione dell'art. 351, par. 1, TFUE, disposizione che non era *acte eclair* o *acte éclairé*, la Corte suprema inglese aveva violato l'art. 267, comma 3, TFUE. In epoca precedente si possono registrare i seguenti casi, peraltro mai giunti alla fase contenziosa della procedura: (*i*) il caso "*Lyckeskog*". Il caso nasceva dalla sistematica violazione, da parte dei giudici di ultima istanza svedesi, dell'obbligo di rivolgersi alla Corte. La procedura era giunta sino a parere motivato (reso pubblico con documento della Commissione n. 2003/2161 del 13 ottobre 2004, C(2004) 3899, che tuttavia non è rinvenibile *online*, ma di cui danno atto M. BROBERG, N. FENGER, *op. cit.,* p. 241 e nota 167. La Commissione archiviava la procedura dopo che il governo svedese, nel giugno del 2005, aveva proposto una modifica legislativa che imponesse l'obbligo di motivazione del mancato rinvio, entrata in vigore nel 2006 (v. M. LÓPEZ ESCUDERO, *Case C-154/08, Commission v. Spain, Judgment of the Court*, cit., p. 237). (*ii*) Il caso "*VAT*". Si tratta della procedura di infrazione che ha condotto a Corte giust., causa C-154/08, *Commissione c. Spagna*, cit. Peraltro, nel già citato contributo di M. López Escudero, si dà atto del fatto che, originariamente, nella lettera di messa in mora, la Commissione aveva contestato anche la violazione dell'art. 267, comma 3, TFUE, ma poi già nel parere motivato aveva tralasciato l'addebito (v. M. LÓPEZ ESCUDERO, *Case C-154/08, Commis-*

La ritrosia della Commissione nei confronti di tali infrazioni probabilmente riposa (riposava?) nella volontà di evitare conflitti che potrebbero compromettere il rapporto fiduciario tra Corte di giustizia e giudici comuni necessario per il successo del meccanismo di *enforcement* decentralizzato [363]. Se così fosse, sarebbe innegabile che la scelta in questione abbia più un carattere politico che strettamente giuridico.

Proprio per la flessibilità con la quale la Commissione utilizza e ha utilizzato lo strumento della procedura di infrazione, "piegandolo" sulla base di esigenze contingenti e di obiettivi cangianti, autorevole dottrina l'ha definita, con riguardo alla sua funzione di vigilanza, un'istituzione «semi politica» [364]. D'altro canto, come si è detto, non va in alcun modo sottostimato il fatto che le decisioni in materia di procedura di infrazione vengono prese, in ultima battuta, dal collegio dei commissari, il quale «*[...] bears responsibility for infringement procedure at political level*» [365].

Alla luce di quanto analizzato nel presente capitolo, quindi, l'unico strumento di *enforcement* che forse, per sua natura e funzionamento, è in maggior misura estraneo a logiche politiche è il *EU Pilot*. Essendo utilizzato per violazioni "predefinite", escludendo il livello decisionale del collegio dei commissari e imponendo un dialogo fortemente strutturato tra le autorità nazionali ed "europee", esso, in qualche modo, limita la libertà

---

sion v. Spain, Judgment of the Court, cit., p. 238). Infine, dal *database* sulle decisioni della Commissione in materia di procedure di infrazione della Commissione emerge una procedura contro la Romania (INF(2012)2145, avviata nel 2014 e archiviata nel 2017) il cui oggetto è "*Non-conformity of national legislation with Article 267 TFUE*": dall'oggetto, tuttavia, non sembrerebbe c'entrare con il par. 3 dell'art. 267 TFUE. Più in generale, sul ruolo della procedura di infrazione come "rimedio" alternativo alla responsabilità extracontrattuale dello Stato rispetto a tali violazioni, v. G. GATTINARA, *La responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione europea per le violazioni commesse dai giudici di ultima istanza: la procedura d'infrazione come possibile alternativa alla responsabilità extracontrattuale dello Stato*, in F. SPITALERI (a cura di), *L'incidenza del diritto comunitario e della CEDU sugli atti nazionali definitivi*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 83 ss., spec. p. 100 ss.

[363] Sul fatto che la Commissione preferisse evitare dei "conflitti aperti" con i tribunali nazionali, v. E. VÁRNAY, *La renaissance des procédures en manquement*, in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, cit., p. 183.

[364] Così sia L. KRÄMER, *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts*, cit., p. 9, sia S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 25.

[365] V. S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 26.

della Commissione nelle sue valutazioni politiche/opportunistiche, anche se certamente non ne limita la discrezionalità. Peraltro, si è visto che anche il sistema *EU Pilot*, a causa della riservatezza che lo contraddistingue, può essere utilizzato con modalità e per obiettivi non dichiarati ufficialmente dalla Commissione e del tutto mutevoli.

Tanto detto, l'apparente natura "semi-politica" della procedura di infrazione, invece di essere percepita come un *vulnus* ai diritti degli Stati membri – *in primis* quelli di difesa e di parità di trattamento – potrebbe all'opposto essere da questi vista come un vantaggio, una "via di fuga" dalla rigida applicazione delle norme giuridiche, a favore di flessibili compromessi politici. In altri termini, si potrebbe quasi sostenere che gli Stati membri – che a ben vedere hanno sempre lasciato invariata la disposizione di cui all'art. 258 TFUE – forse "preferiscano" l'uso opportunistico della procedura di infrazione da parte della Commissione. Se, infatti, talvolta può svantaggiarli, talaltre può favorirli [366]. L'affermazione della natura politica della procedura di infrazione, in specie nella sua fase precontenziosa, quindi, deve necessariamente accompagnarsi alla comprensione degli obiettivi perseguiti e delle volontà sottese a tale fase che, sebbene forse raggiungibili con un impianto strettamente giuridico, è innegabile che meglio si adattino a modalità di carattere essenzialmente politico.

Se quanto precede è vero, è pertanto possibile affermare che il controllo che svolge la Commissione è sì un controllo di tipo giuridico, ma lo strumento, il mezzo, per compiere quel controllo è, a tutti gli effetti, (anche) di tipo politico [367].

---

[366] Svolge considerazioni di simile tenore D. DE BELLESCIZE, *L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur le manquement des États membres*, cit., p. 193.

[367] Nelle conclusioni dell'avvocato generale Nial Fennelly, 21 settembre 2000, causa C-393/98, *Ministério Publico e Antonio Gomes Valente c. Fazenda Pública*, ECLI:EU:C:2000:478, par. 13, si legge: «[...] mentre la circostanza che uno Stato membro abbia violato i suoi obblighi costituisce un presupposto giuridico necessario per l'apertura di un simile procedimento, una rinuncia a tale procedimento non è invece subordinata alla constatazione che gli obblighi siano stati adempiuti; una simile decisione può essere influenzata da considerazioni di natura politica o di natura pratica che restano al di fuori del sindacato della Corte».

CAPITOLO III

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA PROCEDURA "DI CONDANNA"

SOMMARIO: 1. Introduzione: la *ratio* sottesa alla previsione di sanzioni pecuniarie a carico degli Stati membri inadempienti. – 2. Il ruolo e la discrezionalità della Commissione nella procedura "di condanna": dalla fase precontenziosa a quella contenziosa. – 3. L'evoluzione dell'atteggiamento della Commissione nel tempo. – 4. Il criterio di calcolo delle sanzioni pecuniarie. – 5. La prassi decisionale della Corte di giustizia rispetto alla proposta della Commissione. – 6. L'esecuzione della sentenza di condanna della Corte di giustizia e il controllo della Commissione su di essa. – 7. Violazioni di carattere "strutturale" e violazioni di carattere "normativo": efficacia deterrente e opportunità delle sanzioni pecuniarie in relazione alla tipologia di infrazione. – 8. La discrezionalità della Commissione nell'applicazione dei criteri di calcolo delle sanzioni pecuniarie nella prassi e il principio della parità di trattamento tra Stati membri.

1. *Introduzione: la* ratio *sottesa alla previsione di sanzioni pecuniarie a carico degli Stati membri inadempienti*

La possibilità di comminare sanzioni pecuniarie allo Stato membro che non si sia conformato al contenuto della sentenza di accertamento della violazione *ex* art. 258 TFUE – introdotta con il trattato di Maastricht – rappresenta la prima (e forse più significativa) innovazione nella disciplina della procedura di infrazione.

Tale procedimento, detto di "inadempimento su inadempimento" o di "doppia condanna" [1], costituisce «una seconda fase nel senso che ess[o]

[1] Sull'imprecisione dell'espressione "doppia condanna" v. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 10, nota 23, secondo cui: «La sentenza emessa a conclusione della prima procedura di

interviene esclusivamente dopo la pronuncia di una prima sentenza di accertamento di inadempimento» [2]. Ne deriva che l'infrazione nell'ambito di una procedura ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE «[...] non è semplicemente la violazione originaria del trattato sanzionata dalla Corte nell'ambito del procedimento ai sensi degli artt. [258 o 259], ma è considerata come un'infrazione complessa che integra in sé l'infrazione originaria e la violazione dello specifico obbligo previsto dall'art. [260, par. 1], di conformarsi alla sentenza della Corte» [3].

L'origine dell'introduzione del citato art. 260, par. 2, TFUE è stata ampiamente trattata dalla dottrina [4]. Rinviando alla letteratura sul tema per una più ampia disamina, pare in questa sede opportuno ricordarne, almeno, la *ratio legis*. La sua comprensione infatti, è indispensabile per porre le basi dei ragionamenti e delle valutazioni che si svolgeranno nei paragrafi successivi.

---

infrazione è, come visto, di mero accertamento e, dunque, la sentenza adottata a conclusione della seconda procedura (per sanzionare la violazione che persiste nonostante una prima sentenza dichiarativa) è la prima sentenza che contiene una "condanna" [...]».

[2] Così le conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, 11 aprile 2019, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2019:322, par. 47. In dottrina, sulla natura dell'«inadempimento post-contenzioso», v. P. VAN DEN BOSSCHE, *In Search of Remedies for Non-Compliance: The Experience of the European Community*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1996, p. 371 ss., spec. p. 375.

[3] V., in questo senso, le conclusioni dell'avvocato generale Nial Fennelly, 9 dicembre 1999, causa C-197/98, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1999:597, par. 19, cancellata dal ruolo per rinuncia al ricorso da parte della Commissione per l'avvenuto adempimento della Grecia.

[4] V., ad esempio, J. DÍEZ-HOCHLEINTER, *La respuesta del TUE al incumplimiento de la sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados Membros*, in *Revista de instituciones europeas*, 1993, p. 837 ss.; P. MORI, *Il nuovo art. 171, par. 2, del Trattato CE e le sanzioni per gli Stati membri inadempienti*, cit., p. 58 ss.; F. SCIAUDONE, *Brevi note sulla "monetizzazione" degli inadempimenti nazionali: l'art. 171, par. 2, del Trattato CE e le comunicazioni della Commissione*, in *Il corriere giuridico*, 1997, p. 1229 ss.; L. FUMAGALLI, *Procedimento di infrazione, inesecuzione di sentenza e coercizione: prima applicazione dell'art. 228, par. 2 del Trattato CE*, cit., spec. p. 788 ss.; A. SILVESTRI, *La doppia condanna per inadempimento e le sanzioni finanziarie a carico di uno Stato membro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 529 ss., spec. p. 528 ss.; I. KILBEY, *Financial penalties under Article 228(2) EC: excessive complexity?*, cit., spec. p. 744 ss.; C. AMALFITANO, *op. cit.*, spec. p. 31 ss.; S. ANDERSEN, *op. cit.*, spec. p. 97 ss.

L'esigenza di garantire un appropriato sistema di controllo dell'esecuzione della sentenza di accertamento della Corte era diventata, sul finire degli anni Ottanta, oltremodo urgente. Storicamente, infatti, sebbene nella maggioranza dei casi il ricorso all'allora art. 171 del trattato si fosse rivelato un incentivo sufficiente per indurre lo Stato membro interessato ad adeguarsi al contenuto delle sentenze dichiarative della Corte [5], è altrettanto vero che le circostanze in cui queste rimanevano inattuate era in ogni caso assai preoccupante. In effetti, ancorché i casi "eclatanti" di inottemperanza fossero rari [6], il numero di pronunce che non veniva rispettato, o che veniva eseguito dopo un considerevole periodo di tempo, era comunque non trascurabile [7]. La ragione principale di tale fenomeno era stata identificata nell'assenza di effetti coercitivi nella sentenza della Corte che, come noto, aveva e ha, ai sensi dell'art. 258 TFUE, natura meramente dichiarativa [8].

---

[5] È di questo avviso A. BONNIE, *Commission discretion under Art. 171(2) EC*, cit., p. 537.

[6] A. BONNIE, *Commission discretion under Art.171(2) EC*, cit., p. 538, cita, come esempio patologico, Corte giust., causa 167/73, *Commissione c. Francia*, cit., nell'ambito della quale i giudici avevano accertato che la Francia era venuta meno a taluni obblighi in tema di immatricolazione delle navi. Ebbene, a fronte di una prima lettera di messa in mora *ex* art. 169 TCEE inviata in data 7 ottobre 1971, la Francia si adeguava due anni dopo la pronuncia della sentenza *ex* art. 171 TCE del 7 marzo 1996, causa C-334/94, *Commissione c. Francia*, EU:C:1996:90, e cioè venticinque anni dopo l'inizio della prima procedura. M.A. THEODOSSIOU, *An analysis of the recent response of the Community to non-compliance with Court of Justice judgments: Article 228(2) E.C.*, in *European Law Review*, 2002, p. 25 ss., spec. p. 26, cita, invece, Corte giust., 25 settembre 1979, causa 232/78, *Commissione c. Francia*, EU:C:1979:21, sentenza che la Francia aveva «deliberatamente disconosciuto», come risulta dall'ordinanza della Corte *ex* art. 171 TCEE, 28 marzo 1980, cause riunite 24 e 97/80 R, *Commissione c. Francia*, EU:C:1980:107, punto 3.

[7] Si pensi, ad esempio, a Corte giust., 21 giugno 1973, causa 79/72, *Commissione c. Italia*, EU:C:1973:70, che è rimasta ineseguita per più di dieci anni. Come evidenziato in dottrina, tra le ragioni del ritardo nell'esecuzione o dell'inottemperanza vi possono essere difficoltà legislative interne, opposizioni da parte degli *stakeholder*, se non addirittura volontà di "sfida": v. T.C. HARTLEY, *Constitutional Problems of the European Union*, Hart Publishing, Londra, 1999, spec. p. 108.

[8] È stato bene messo in luce da P. CAHIER, *Les articles 169 Et 171 du Traite instituant la Communauté économique européenne à travers la pratique de la Commission et la*

Pertanto, sino alla modifica intervenuta con il trattato di Maastricht, l'unico strumento che la Commissione aveva a disposizione per imporre allo Stato membro l'adeguamento al contenuto della sentenza di accertamento di una violazione era quello di avviare un nuovo procedimento ai sensi dell'allora art. 169 TCEE per violazione dell'art. 171 TCEE[9]. Questa prassi, seppur legittima, mise bene in evidenza la debolezza del sistema di *enforcement* stabilito dai trattati e la grave assenza di un meccanismo che fosse in grado di sanzionare in modo efficace la violazione dell'art. 171 TCEE[10]. Non stupisce, quindi, che fossero giunti da più

---

jurisprudence de la Cour, cit., p. 27, che «*[...] elle n'est toutefois pas satisfaisante pour les Communautés européennes qui poursuivent un but d'intégration. La Cour des Communautés se devait donc, par un effort jurisprudentiel, de donner à ses arrêts une portée plus grande de celle qui s'attache aux simples arrêts déclaratoires*». In linea generale, merita di essere qui brevemente menzionato che, in dottrina, si è ragionato sulla natura dell'obbligo degli Stati membri di adempiere alle sentenze di accertamento della Corte. Secondo taluni, essendo fondato sulla "buona volontà", esso non potrebbe che avere natura «internazionalista»: «*Cette solution n'est guère différente de celle qui existe en droit international ou l'exécution des sentences arbitrales ou des arrêts de la Cour internationale de Justice relève de la compétence des États*», D. DE BELLESCIZE, *L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur le manquement des États membres*, cit., p. 200. Secondo altri, invece, l'obbligo di adempiere non deriverebbe dal diritto internazionale, bensì proprio dal diritto interno: «*Such an interpretation of this obligation» does not square with its true nature within the framework of the Community legal order. Unlike an obligation under international law, Community obligation are part of national law, particularly if they are directly effective and binding on all national authorities*», G. BEBR, *op. cit.*, p. 299. Nello stesso senso v. anche L. PLOUVIER, *Les decision de la Cour de Justice des Communautés européennes et leurs effets juridique*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1976, p. 202 ss., spec. p. 219.

[9] La prima che si registra è Corte giust., 13 luglio 1972, causa 48/71, *Commissione c. Italia*, EU:C:1972:65, prassi poi diventata stabile. Da quanto emerge nella settima relazione annuale al Parlamento europeo sull'applicazione del diritto comunitario, cit., spec. p. III, «nel 1989 [erano] state avviate 26 nuove procedure *ex* art. 171 CEE». In dottrina, sul punto, v. la ricostruzione fatta da B. THOMAS, *Infractions et manquements des Etats membres au droit communautaire*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 1991, p. 887 ss.

[10] La procedura di cui all'art. 171 TCE era definita: «*[…] slow, and (having) too many possibilities for being spun out year after year*» da T.P.J.N. VAN RIJN, *The Investigative and Supervisory Powers of the Commission*, in D. CURTIN, T. HEUKELS (eds.), *Institutional dynamics of European integration: essays in honour of Henry G. Schermers*, Marti-

parti auspici di riforma [11]. Tra le varie alternative, si optò per l'attribuzione di effetti di condanna (e non meramente dichiarativi) alla seconda sentenza resa dalla Corte, in qualche modo completando e "rafforzando" un sistema invero già esistente [12].

L'innovazione – che, secondo alcuni, trasformava una procedura fondata essenzialmente sulla buona volontà degli Stati membri in un meccanismo coercitivo [13] – rifletteva, da un lato, un cambiamento «[...] *in the*

---

nus Nijhoff Publishers, Leida, 1994, p. 409 ss., spec. p. 413. Con simile tenore v. anche F. SNYDER, *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, cit., p. 19; B. MASSON, *« L'obscure claret » de l'article 228 (2) CE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2004, p. 639 ss., spec. p. 646.

[11] La Corte di giustizia, invocando il principio della certezza del diritto, aveva dichiarato che l'Unione europea, «*whatever form it takes, will lack any force if it is based upon rules that impose neither obligations nor sanctions on Member States in their relations with one another or with individuals*» (cfr. *Reports on European Union, Suggestions of Court of Justice on European Union*, in *Bulletin of the European Communities*, Supplement 9/1975, spec. p. 17). Nella stessa direzione si muoveva la risoluzione del Parlamento del 1983 sulla responsabilità degli Stati membri in ordine all'applicazione e al rispetto del diritto "comunitario", nella quale si caldeggiava la riforma dei trattati allo scopo di inserirvi, da un lato, una specifica disposizione in virtù della quale fosse possibile comminare sanzioni nei confronti degli Stati membri inottemperanti a una sentenza della Corte e, dall'altro lato, la possibilità per i giudici di «precisare le disposizioni che lo Stato inadempiente è tenuto ad adottare» (cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 9 febbraio 1983, in *GUCE*, C 68 del 14 marzo 1983, spec. p. 32).

[12] Ed ecco, quindi, che il procedimento di cui all'art. 260, par. 2, TFUE diveniva un vero e proprio «[...] speciale procedimento giudiziario di esecuzione della sentenza di inadempimento originaria». In tal modo, da un punto di vista strettamente procedurale, il «giudicato della prima sentenza [...] circoscrive[va] rigorosamente la successiva ed eventuale procedura di inadempimento *ex* art. 228», v. R. BARATTA, *Limiti procedurali alla presentazione di ricorsi* ex *art. 228 del Trattato CE*, in *Giustizia Civile*, 2009, p. 2339 ss., spec. p. 2339.

[13] In questo senso v. Corte giust., causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit., punto 92, ove si legge: «[...] il procedimento di cui all'art. 228, n. 2, CE dev'essere considerato come uno speciale procedimento giudiziario di esecuzione delle sentenze, in altri termini come un mezzo di esecuzione»; nonché le conclusioni dell'avvocato generale Nils Wahl, 29 maggio 2013, causa C-95/12, *Commissione c. Germania*, EU:C:2013:333, par. 18. In dottrina, in termini analoghi, v. A BONNIE, *Commission discretion under Art. 171(2)*, cit., p. 538. Ritiene, invece, che il meccanismo sia «[...] semplicemente finalizzato ad indurre lo Stato ad adempiere, la concreta ottemperanza restando ancora affida-

attitude concerning the improvement of the application of Community rules» [14] e, dall'altro lato, «*[...] the inevitabile consequence of a maturing Community legal system*» [15].

La modifica, tuttavia, non è stata esente da critiche (almeno in un primo momento) [16]. La principale e più condivisa è stata indubbiamente

---

ta, in ultima analisi, alla sua "buona volontà"», C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. XIV. In senso parzialmente conforme a quest'ultima dottrina, v. anche F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. p. 191, secondo cui le sanzioni finanziarie sarebbero solamente delle sanzioni accessorie di una sentenza di fatto dichiarativa. Che l'esecuzione della sentenza dichiarativa della Corte, prima delle modifiche introdotte con il trattato di Maastricht, fosse demandata alla buona fede degli Stati membri era un dato inconfutabile. In letteratura, tra i molti che hanno rilevato il punto, v. D. DE BELLESCIZE, *L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur le manquement des États membres*, cit., p. 200.

[14] Così sempre A BONNIE, *Commission discretion under Art. 171(2)*, cit., p. 539.

[15] V. M.A. THEODOSSIOU, *An analysis of the recent response of the Community to non-compliance with Court of Justice judgments: Article 228(2) E.C.*, cit., p. 26. La protezione dell'uniforme applicazione del diritto dalla "duplice violazione" statale aveva come sfondo, infatti, «[...] il fatto che l'Unione è un'Unione di diritto nella quale la necessità di tener conto delle sentenze e di dar loro esecuzione presenta un'importanza fondamentale» (Corte giust., *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, cit., punto 31; ma anche conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., par. 55).

[16] Già nelle conclusioni dell'avvocato generale generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, 28 settembre 1999, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1999:455, p. 1 (la prima causa in cui la Corte si è pronunciata sull'inflizione di sanzioni pecuniarie agli Stati membri), veniva messo in luce come: «La laconicità del testo e la complessità della questione sollevano numerosi problemi giuridici, tra i quali spiccano quelli relativi alla natura delle sanzioni, al loro possibile effetto retroattivo ed ai limiti di questo, nonché ai rispettivi poteri della Corte e della Commissione quanto alla scelta del tipo e dell'entità della sanzione, per citare soltanto i principali». Era dello stesso avviso, in dottrina, anche G. TESAURO, *Les sanction pour le non-respect d'une obligation découlant du droit communautaire par les États membre*, in W. VAN GERVEN, M. ZULLEG, *Les sanctions comme moyens pour la mise en oeuvre du droit communautaire*, Schriftenreihe der Europaeischen Rechtsakademie, Trier, 1996, p. 17 ss., spec. pp. 21 e 22. Come evidenziato in letteratura, è stata la Corte di giustizia, nel corso degli anni, a "riempire di significato" la disposizione, chiarendo non poche delle questioni sollevate dall'avvocato generale, tra cui, ad esempio, il rapporto tra la proposta della Commissione e la decisione della Corte in merito alle sanzioni da comminare (su cui *infra*, in questo cap., § 5); sul punto v. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. XIII.

quella relativa all'assenza di reali incentivi per indurre lo Stato membro ad adempiere: il pagamento di sanzioni, in questo senso, non era sembrato sufficiente [17]. In effetti, se alla fine del 1993, e quindi immediatamente dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht, le sentenze inattuate erano ottantadue [18] e, alla fine del 1994, settantotto [19], nel 1998 erano ancora ottantuno [20] e, alla fine del 2011, erano comunque settantasette [21].

Le ragioni di tale fenomeno, sicuramente non più attuale [22], possono rinvenirsi, in primo luogo, nel ritardo con cui la Commissione ha dato applicazione alla disposizione (la prima sentenza è del 4 luglio 2000 [23]). In secondo luogo, nel generale indugio con cui la Commissione contestava l'inottemperanza alla sentenza della Corte attraverso l'invio della lettera di diffida *ex* art. 260, par. 2, TFUE [24]. In questo senso la guardiana dei trattati – al pari di quanto fatto con la stessa procedura *ex* art. 169 TCEE – inizialmente non ha di fatto applicato lo strumento e, successivamente, ha impiegato anni per portarlo a regime. Si vedrà che, anche

---

[17] V., ad esempio, G. TESAURO, *Les sanction pour le non-respect d'une obligation découlant du droit communautaire par les États membre*, cit., p. 22; S. ANDERSEN, *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, cit., p. 142 ss.; C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 272 ss.; P. WENNERÅS, *Sanctions against Member states under Article 260 TFUE: alive, but not kicking?*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 145 ss., spec. p. 175.

[18] V. la undicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1993, Bruxelles, 29 marzo 1994, COM(94) 500 def., pp. 169-173.

[19] V. la dodicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1994, COM(95) 500 def., p. 160 ss.

[20] V. la sedicesima relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 1998, COM(1999) 301 def., p. 175 ss.

[21] V. la 29a relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea, 2011, cit., pp. 11-12.

[22] Alla fine del 2022, le sentenze *ex* art. 260, par. 2, TFUE ancora inattuate erano solo 16. V. la relazione annuale 2022 sul controllo dell'applicazione del diritto dell'UE, cit.

[23] Corte giust., causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit.

[24] In questo senso v. J. BRIAN, *Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?*, in *European Law Journal*, 2013, p. 404 ss., spec. p. 406, che rileva come nei primi tre casi portati davanti alla Corte, la Commissione abbia aspettato tra i 2 e i 3 anni dalla sentenza *ex* art. 258 TFUE prima di notificare una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE.

con riferimento all'art. 260, par. 3, TFUE, l'atteggiamento è stato il medesimo. Infine, è stata individuata come ulteriore causa del mal funzionamento (perlomeno iniziale) dello strumento l'«*[...] inherent weakness within the Article 260(2) procedure itself*» [25], che replicava totalmente l'art. 258 TFUE [26]. La semplificazione e l'accelerazione della procedura avvenuta con Lisbona ha contribuito a una sua razionalizzazione e a garantire il raggiungimento dell'obiettivo per cui era stata introdotta, cioè quello di cercare di aumentare la capacità deterrente della procedura di infrazione.

2. *Il ruolo e la discrezionalità della Commissione nella procedura "di condanna": dalla fase precontenziosa a quella contenziosa*

Sebbene la formulazione dell'art. 260, par. 2, comma 1, TFUE non ricalchi esattamente quella di cui all'art. 258 TFUE, è stato giustamente osservato che le due disposizioni presentano una notevole somiglianza [27]. In effetti, la norma recita che «*Se ritiene* che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, *dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte*» [28].

L'affinità tra i due articoli ha giustificato interessanti speculazioni circa l'estensione, *mutatis mutandis*, della giurisprudenza dettata con riferimento all'art. 258 TFUE anche all'art. 260, par. 2, TFUE e, più in particolare, dei dettami relativi alla discrezionalità della Commissione [29].

Con riferimento alla fase precontenziosa della procedura *de qua*, giova

---

[25] *Ibidem*, p. 406.

[26] *Ibidem*, p. 406.

[27] V. A. BONNIE, *Commission discretion under Art.171(2) EC*, cit., p. 540.

[28] Enfasi aggiunta.

[29] V., ad esempio, le conclusioni dell'avvocato generale Nils Wahl, causa C-95/12, *Commissione c. Germania*, cit., parr. 77 ss. In dottrina v. L. FUMAGALLI, *Procedimento di infrazione, inesecuzione di sentenza e coercizione: prima applicazione dell'art. 228, par. 2 del Trattato CE*, cit., spec. p. 803 ss.; nonché E.L. ABDELGAWAD, *L'exécution des décisions des juridictions européennes (Cour de justice des Communautés européennes et Cour européenne des droits de l'homme)*, in *Annuaire Français de Droit International*, 2006, p. 677 ss., spec. pp. 709-710.

premettere che se è vero la guardiana dei trattati gode di un'ampia discrezionalità in merito all'invio della lettera di diffida *ex* art. 260, par. 2, TFUE, è altrettanto vero che tale discrezionalità risulta un poco più limitata rispetto a quella di cui gode ai sensi dell'art. 258 TFUE. Si badi bene che la valutazione è e resta una valutazione di natura opportunistica: se la Commissione, sulla base di considerazioni discrezionali, ritiene di non iniziare o di non proseguire l'*iter* di contestazione, non lo inizia o lo archivia [30]. Tuttavia non possono non menzionarsi alcune circostanze che, in qualche misura, circoscrivono e delimitano tali valutazioni.

In primo luogo, occorre evidenziare che, essendo la procedura in parola l'«*ultima ratio of ultima ratio*» [31], ne consegue che, appunto, essa rappresenta l'ultimo strumento a disposizione della Commissione per garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione. Pertanto, quella «vigilanza selettiva» di cui si è già parlato, che consente alla guardiana dei trattati di scegliere i rimedi (reattivi o preventivi, «visibili» o «invisibili» [32]) maggiormente idonei a perseguire le infrazioni, in questo caso è di più difficile realizzazione: la Commissione non può aprire un fascicolo *Pilot*, inviare una lettera "*Ares*" o prevenire in vario modo un'infrazione già accertata. Può, al massimo, ritardare l'avvio del procedimento di "doppia condanna" che, se l'inadempimento persiste, è l'unico strumento a sua disposizione. In tal senso si scorge una prima limitazione all'azione discrezionale della custode dei trattati, la cui alternativa all'avvio di un procedimento ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE è, al netto dei primi contatti informali con le autorità nazionali, l'inazione.

In secondo luogo, l'art. 260, par. 2, TFUE, al pari dell'art. 258 TFUE, non sembra porre limiti temporali all'azione della Commissione che, per-

---

[30] Nelle conclusioni dell'avvocato generale generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., par. 89, si legge: «La Commissione fruisce a tale scopo della più ampia discrezionalità, nel senso che non le è imposto alcun obbligo di reagire dinanzi ad un'infrazione dell'art. 171, n. 1. Ciò in quanto, al momento di decidere se adire o meno la Corte, la Commissione deve tenere conto anche di fattori di opportunità politica, e non soltanto di considerazioni di natura giuridica».

[31] Così A. BONNIE, *Commission discretion under Art. 171(2) EC*, cit., p. 541.

[32] Usa questi termini, è d'uopo ricordarlo, M. SMITH, *The visible, the invisible and the impenetrable: innovations or rebranding in centralized enforcement of EU Law?*, cit., pp. 45-46.

lomeno da un punto di vista squisitamente letterale, parrebbe libera di avviare il procedimento quando lo ritiene più opportuno, sempre sulla base di valutazioni discrezionali [33]. In effetti, come noto, nell'ambito della "prima" procedura di infrazione, la Corte ha plurime volte dichiarato che la Commissione è la sola competente a decidere quando avviare il procedimento e che le disposizioni dell'art. 258 del trattato si applicano senza che l'istituzione debba rispettare termini prestabiliti [34]. Nell'ambito della procedura di "doppia condanna", invece, si ritiene che la discrezionalità della Commissione nel decidere *quando* inviare la contestazione formale allo Stato membro interessato debba essere letta in concerto con la consolidata giurisprudenza che ha imposto che l'esecuzione della sentenza debba avvenire nel più breve tempo possibile [35]. Sarebbe in effetti paradossale richiedere allo Stato di uniformarsi alla pronuncia in tempi ristretti, ma consentire alla Commissione di attendere anni prima di procedere con la contestazione formale [36].

---

[33] Come si legge in Corte giust., 25 novembre 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2003:635, punto 27: «L'art. 228 CE non precisa il termine entro il quale l'esecuzione di una sentenza deve aver luogo». In dottrina, v. la nota di E. ADOBATI, *La Corte condanna per la seconda volta uno Stato membro (Spagna)* ex *art. 228 al pagamento di una penalità per la mancata esecuzione di una precedente sentenza emanata nei suoi confronti*, in *Diritto comunitario e degli Scambi internazionali*, 2004, p. 67 ss.

[34] V. Corte giust., causa C-96/89, *Commissione c. Paesi Bassi*, cit., punto 15; nonché causa C-422/92, *Commissione c. Germania*, cit., punto 18.

[35] V., ad esempio, Corte giust., causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., spec. punto 82; causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, cit., spec. punto 27; 19 dicembre 2012, causa C-347/11, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2012:827, spec. punto 21.

[36] In effetti, è stato all'opposto evidenziato dall'avvocato generale Jean Mischo nelle sue conclusioni 12 giugno 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2003:342, parr. 32-33, che «[...] il fatto che la giurisprudenza faccia riferimento a dei "termini il più possibile ristretti" costituisce una semplice applicazione del principio secondo il quale "nessuno è tenuto a far l'impossibile" e conferma, a mio parere, la tesi del convenuto secondo la quale occorre valutare in ogni caso concreto se uno Stato membro abbia avuto del tempo ragionevolmente necessario per eseguire la sentenza della Corte. Tale giurisprudenza implica anche che sarebbe da respingere un ricorso della Commissione volto a far constatare la mancata esecuzione della sentenza dopo un termine talmente breve che lo Stato membro non avrebbe ragionevolmente potuto adottare i provvedimenti richiesti dall'esecuzione della sentenza della Corte». Guardando alle sentenze pronunciate sino al 2012, che sono quattordici, il tempo medio che la Commissione

In terzo luogo, come giustamente rilevato in dottrina [37] e come altresì visto nei capitoli precedenti, la flessibilità del procedimento *ex* art. 258 TFUE – che consente alla Commissione di eseguire un controllo molto più complesso e sfaccettato rispetto a una supervisione di natura meramente tecnica – sarebbe prodromica alla composizione *à l'amiable* della vertenza, scopo ultimo della fase precontenziosa *ex* art. 258 TFUE. Ebbene, nella dimensione post-contenziosa, lo spirito di negoziazione e cooperazione «*[...] has since long vanished*» [38] (pur dovendo la Commissione mettere lo Stato nella condizione di presentare le sue osservazioni). In questo senso, quindi, si scorgerebbe un ulteriore limite alla discrezionalità della guardiana dei trattati: se l'obiettivo di una risoluzione amichevole, nel contesto dell'art. 260, par. 2, TFUE, è fisiologicamente ridimensionato, ne dovrebbe derivare anche una necessaria rivalutazione dell'ampiezza della discrezionalità della Commissione, che dovrebbe agire con maggiore rigore e rapidità. Da questo punto di vista valgono ancora una volta le conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi nella causa *Commissione c. Paesi Bassi* [39]: se dopo l'invio della lettera di diffida *ex* art. 258 TFUE è legittimo aspettarsi una condotta più rigida e celere da

impiegava per contestare la doppia infrazione era circa un anno e mezzo. Con riguardo alle sentenze rese a partire dal 2012, invece, considerando che le pronunce *ex* art. 260, par. 2, TFUE sono trentuno (e non è dato sapere quanti procedimenti ai sensi del medesimo articolo sono stati avviati senza giungere a sentenza) alla luce delle ricostruzioni in fatto delle pronunce, il tempo medio è stato di 22 mesi, quasi due anni (ma, occorre segnalare, nella media rientra anche Corte giust., 11 dicembre 2002, causa C-610/10, *Commissione c. Spagna*, CLI:EU:C:2012:781, dove il lasso temporale tra la sentenza *ex* art. 258 e la lettera di messa in mora è stato di sette anni e quattro mesi). Si può pacificamente sostenere, quindi, che la Commissione tende a rispettare tempi piuttosto brevi. Si noti, comunque, che la prassi vuole che la Commissione, prima di inviare una formale lettera di diffida, prenda contatti informali per vigilare sull'andamento dell'esecuzione della sentenza.

[37] V. sempre A. BONNIE, *Commission discretion under Art.171(2) EC*, cit., p. 543, che sostiene fortemente la tesi secondo la quale la discrezionalità della Commissione, in tale momento della seconda procedura, sia più limitata rispetto alla corrispondente della prima procedura.

[38] *Ibidem*, p. 543.

[39] V. le conclusioni dell'avvocato generale Paolo Mengozzi, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, cit., par. 86.

parte della Commissione, *a fortiori* ciò dovrebbe avvenire dopo l'accertamento dell'infrazione ad opera della Corte.

Va sottolineato che non tutta la dottrina è concorde con questa impostazione. Vi è chi ha affermato che lo scopo della fase precontenziosa dell'art. 260, par. 2, TFUE non differisce poi molto da quello della corrispondente fase *ex* art. 258 TFUE [40]. A sostegno di tale tesi vi sarebbe la prassi consolidata della Commissione di instaurare un preliminare dialogo informale per verificare l'andamento dell'esecuzione della sentenza prima di avviare la procedura di "doppia condanna". Peraltro, la soppressione del parere motivato intervenuta con il trattato di Lisbona sembrerebbe andare nella direzione opposta all'idea della ricerca "a tutti i costi" di una soluzione non giudiziale, accelerando il raggiungimento della fase contenziosa del procedimento e così meglio soddisfacendo, almeno in astratto, le esigenze di deterrenza della procedura.

Infine, se l'impiego del presente imperativo nella precedente formulazione della disposizione («dopo aver dato a tale Stato la possibilità di presentare le sue osservazioni, *formula* un parere motivato che precisa i punti sui quali lo Stato membro non si è conformato alla sentenza della Corte di giustizia» [41]) poteva suggerire l'esistenza un vero e proprio obbligo a carico della Commissione di avviare (quanto meno) la fase precontenziosa della seconda procedura, è stato comunque evidenziato che, a prescindere dall'eliminazione di quella parte di frase avvenuta con il trattato di Lisbona, l'obbligo sarebbe in ogni caso auspicabile per aumentare «[...] la capacità deterrente della seconda procedura, rendendo consapevoli gli Stati che, pur se il loro persistente inadempimento potrebbe poi non giungere effettivamente dinanzi alla Corte [...], esso verrebbe sempre fatto oggetto di un controllo amministrativo, con i gravosi oneri che da esso comunque discendono in capo alle autorità nazionali» [42].

Con riguardo, invece, alla fase contenziosa della procedura di *manquement sur manquement*, non sembrano esservi dubbi circa l'ampia discrezionalità di cui gode la Commissione nel decidere se adire o meno la Corte di giustizia. In questo senso, l'esatta corrispondenza tra la formula-

[40] V. S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 102.

[41] Enfasi aggiunta.

[42] Così C. AMALFITANO, *op. cit.*, pp. 35-36.

zione dell'art. 258 TFUE e quella dell'art. 260, par. 2, TFUE secondo cui la guardiana dei trattati «può adire la Corte» certifica l'estensione, *mutatis mutandis*, della giurisprudenza dettata con riferimento alla procedura *ex* art. 258 TFUE a quella di "condanna" [43].

3. *L'evoluzione dell'atteggiamento della Commissione nel tempo*

Come noto, l'art. 260, par. 2, TFUE indica due tipologie di sanzione di natura pecuniaria: la somma forfettaria e la penalità. Entrambe hanno una finalità dissuasiva e mirano ad assicurare l'effettiva e corretta applicazione del diritto dell'Unione attraverso l'imposizione di una «pressione economica» [44]. Tuttavia, la penalità, che si realizza attraverso il pagamento cadenzato di una somma di denaro per tutto il tempo in cui perdura l'infrazione, è impiegata per indurre lo Stato inadempiente a regolarizzare la propria posizione nel più breve tempo possibile, con ciò possedendo un carattere coercitivo e persuasivo [45]. Viceversa, la somma forfettaria, che si risolve nel versamento di una somma *una tantum*, mira a rendere scon-

[43] Interessanti sono sempre le conclusioni dell'avvocato generale Nils Wahl, causa causa C-95/12, *Commissione c. Germania*, cit., parr. 77-78, ove si legge: «Tra queste due disposizioni si possono riscontrare parallelismi. Analogamente all'articolo 258, paragrafo 2, TFUE, l'articolo 260, paragrafo 2, TFUE non prescrive alcun limite temporale per investire la Corte di un ricorso. Infatti, queste disposizioni sembrano concedere alla Commissione un'ampia discrezionalità al riguardo. A mio avviso, l'assenza di un linguaggio imperativo, comune ad entrambe le disposizioni, sembra giustificare l'applicazione per analogia della giurisprudenza della Corte nel contesto dell'articolo 258 TFUE riguardo, segnatamente, alla discrezionalità conferita alla Commissione relativamente al momento adatto per presentare un ricorso alla Corte. A questo riguardo, la discrezionalità della Commissione di presentare un ricorso per inadempimento è limitata soltanto nella misura in cui il suo comportamento violi i diritti della difesa degli Stati membri interessati. Se la durata inusuale del procedimento ha avuto incidenza sulla difesa dello Stato membro, ciò può determinare l'irricevibilità del ricorso presentato a norma dell'articolo 258 TFUE».

[44] Sul punto v. la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 171 del trattato CE, in *GUCE*, C 242 del 21 agosto 1996, punto 4, nonché, tra le molte, Corte giust., causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit., punto 91.

[45] V., *ex multis*, P. WENNERÅS, *Sanctions against Member states under Article 260 TFUE: alive, but not kicking?*, cit., spec. p. 160; J. BRIAN, *Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?*, cit., p. 409.

veniente il persistere di un'infrazione successiva alla sentenza dichiarativa dell'inadempimento ed è utilizzata per indurre lo Stato a non recidivare e, quindi, a prevenire analoghi inadempimenti in futuro. Il carattere della misura è, pertanto, dissuasivo e ad effetto preventivo generale [46]. Tale impostazione è oramai pacifica, ma occorre segnalare che, in passato, non sono mancate interpretazioni differenti [47].

Nonostante l'art. 260, par. 2, TFUE preveda, per l'appunto, due tipologie di sanzioni pecuniarie, la richiesta (e l'applicazione) della sola penalità ha rappresentato l'approccio iniziale seguito dalla Commissione (e sposato dalla Corte di giustizia). In effetti, nella prima comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 171 del trattato CE, l'istituzione confermò tale atteggiamento dichiarando che: «Tenendo conto dell'obiettivo fondamentale perseguito dall'intera procedura d'infrazione, che è quello di pervenire il più rapidamente possibile all'ottemperanza, la Commissione ritiene che *la penalità sia lo strumento più adeguato per conseguire tale obiettivo*» [48]. Ciò peraltro non significava che la guardiana dei trattati avrebbe «[...] abbandon[ato] la possibilità di richiedere il pagamento di una somma forfettaria» [49].

La comunicazione ribadiva anche che «Nell'ambito di questa procedura la Commissione dispone di un potere discrezionale quanto all'oppor-

---

[46] Si parla di «generale effetto preventivo» nelle conclusioni dell'avvocato generale L.A. Geelhoed, 29 aprile 2004, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, EU:C:2004:274, par. 71, con commento di A. RIGAUX, *Manquement sur manquement: propositions inédites de l'avocat général sur les conséquences potentielles des manquements persistants et structurels*, in *Europe*, 2004, p. 4 ss.

[47] Ad esempio, autorevole dottrina riteneva che le due sanzioni pecuniarie fossero da distinguere sulla base del tipo di violazione a cui avrebbero dovuto essere collegate, per cui la somma forfettaria avrebbe dovuto essere applicata a fronte di un inadempimento isolato e istantaneo, mentre la penalità avrebbe dovuto essere comminata nel caso di mancata adozione o abrogazione disposizioni legislative o violazioni durevoli (v. G. TESAURO, *op. cit.*, 5ª ed., spec. p. 287, tesi confermata anche nella 7ª ed.). Sul dibattito dottrinale sorto attorno all'interpretazione più o meno estensiva della disposizione, v. la ricostruzione fatta da P. MORI, *Il nuovo art. 171, par. 2, del Trattato CE e le sanzioni per gli Stati membri inadempienti*, cit., pp. 77-78.

[48] V. la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 171 del trattato CE, 1996, cit., punto 4, enfasi aggiunta.

[49] *Ibidem*, punto 4.

tunità di adire o meno la Corte»[50], ma che ove avesse deciso di adirla, avrebbe dovuto prendere posizione, all'atto della presentazione del ricorso, sulla sanzione e sul relativo importo. A giudizio della Commissione, tuttavia, ciò non significava che «[...] essa [avesse] l'obbligo di chiedere che una sanzione [fosse] inflitta in tutti i casi»[51].

Originariamente, quindi, la sanzione pecuniaria non sembrava rappresentare la conclusione obbligatoria e inevitabile della procedura *ex* art. 260, par. 2, TFUE, sebbene, anche in questo caso, l'uso del presente imperativo «precisa» avrebbe potuto far credere il contrario[52]. In verità, il predicato mira solo a imporre che *se* la Commissione intende richiedere la condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie, *allora* è tenuta a precisarne l'importo ritenuto adeguato alle circostanze.

La comunicazione del 1996 sull'applicazione dell'allora art. 171 TCE ha inoltre espressamente stabilito l'obbligo di motivare, «ove le circostanze lo giustifichino (infrazioni non gravi, alcun rischio di recidiva, ecc.)» la decisione di rinunciare a tale richiesta[53].

La domanda del pagamento di una somma forfettaria *e* di una penalità avvenne per la prima volta solo nel 2005, con la condanna della Francia al pagamento di entrambe (e l'allontanamento, da parte della Corte, dalla

---

[50] *Ibidem*, punto 3.

[51] *Ibidem*, punto 3.

[52] Sostengono questa tesi (o, meglio, ritengono che sarebbe la tesi preferibile), M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 78. Di contro, è stato rilevato che «Configurare come obbligatoria la richiesta della sanzione, se elimina qualsiasi rischio di una sua utilizzazione discriminatoria, può però spingere la Commissione a limitare il ricorso alla procedura di cui ci occupiamo alle sole violazioni dell'art. 171, par. 1, particolarmente gravi e protratte nel tempo, rischiando così di ridurre l'efficacia complessiva dell'istituto. D'altro canto, l'ampliamento della discrezionalità della Commissione, risultante dall'interpretazione proposta, viene compensato dal dovere di motivare la decisione di non richiedere la sanzione, rendendo in tal modo trasparenti le posizioni dell'organo di vigilanza» (v. P. MORI, *Le sanzioni previste dall'art. 171 del Trattato CE: i primi criteri applicativi*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 1015 ss., spec. p. 1018).

[53] V. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 171 del Trattato CE, 1996, cit., spec. p. 4, ove si legge: «[...] ove le circostanze lo giustifichino (infrazioni non gravi, nessun rischio di recidiva, ecc.) la Commissione può rinunciare a chiedere l'applicazione della sanzione, *ma ha comunque il dovere di motivare questa decisione*» (corsivo aggiunto).

proposta della Commissione, che aveva richiesto il pagamento della sola penalità) [54].

Tale pronuncia è stata fondamentale per chiarire che le due sanzioni pecuniarie possono essere applicate (anche) congiuntamente, in questo senso dovendosi leggere la congiunzione disgiuntiva «o» come una «e» [55]. Lo scopo della richiesta congiunta, evidentemente, era quello di aumentare l'efficacia deterrente del procedimento, soprattutto a fronte della prassi de-

[54] V. Corte giust., causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit., in particolare il punto 81, ove si legge: «L'applicazione dell'una o dell'altra di queste due misure dipende dall'idoneità di ciascuna a conseguire l'obiettivo perseguito in relazione alle circostanze del caso di specie. Anche se l'imposizione di una penalità sembra particolarmente adeguata a spingere uno Stato membro a porre fine, quanto prima, ad un inadempimento che, in mancanza di una misura del genere, avrebbe tendenza a persistere, l'imposizione di una somma forfettaria si basa maggiormente sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato». La tesi contraria del governo francese si basava sul fatto che l'imposizione cumulativa della penalità e della somma forfettaria avrebbe costituito una lesione della parità di trattamento, dato che non era stata mai presa in considerazione prima. La Corte, peraltro, rilevava che «[...] spetta alla Corte, in ciascuna causa, valutare alla luce delle circostanze del caso di specie le sanzioni pecuniarie da adottare. Di conseguenza, il fatto che un cumulo di misure non sia stato inflitto in cause decise in precedenza non può costituire, di per sé, un ostacolo all'imposizione di un siffatto cumulo in una causa successiva, qualora, alla luce della natura, della gravità e della persistenza dell'inadempimento accertato, un cumulo del genere appaia adeguato», punto 86. V., tra i tanti, i commenti di E. ADOBATI, *La Corte di Giustizia ha inflitto alla Francia elevate sanzioni per inosservanza della normativa comunitaria in materia di pesca*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, p. 711 ss.; A. RIGAUX, *Manquement sur manquement: la France expérimente le cumul de sanctions pécuniaires*, in *Europe*, 2005, p. 9 ss.; A. SCHRAUWEN, *Fishery, Waste Management and Persistent and General Failure to Fulfil Control Obligations: The Role of Lump Sums and Penalty Payments in Enforcement Actions Under Community Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2006, p. 291 ss.

[55] Lo rilevano J. BRIAN, *Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?*, nota 99; nonché C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. XIV, che evidenzia come tale esegesi sia da privilegiarsi perché soddisfa maggiormente lo scopo della procedura, «[...] ovvero quello di assicurarne al meglio la capacità deterrente». Nella prassi, la Commissione tende a richiedere quasi automaticamente e la condanna al pagamento di una penalità e il pagamento di una somma forfettaria, con una percezione quasi "punitiva" di quest'ultima (peraltro non avallata dalla Corte).

gli Stati di rimuovere la situazione di difformità «[...] a ridosso della seconda pronuncia della Corte, rendendo inutile la comminazione della penalità» [56].

Sulla scorta di tale giurisprudenza, la Commissione, nello stesso anno, ha modificato il suo orientamento, prevedendo la possibilità di richiedere la condanna ad ambo le tipologie di sanzioni [57]. Non solo, nel caso di adempimenti tardivi e, quindi, successivi alla scadenza indicata nel parere motivato (oggi lettera di messa in mora), la Commissione avrebbe potuto chiedere almeno la somma forfettaria. È evidente che con questa scelta (anche) la somma forfettaria ha assunto il ruolo di veicolo per contestare il ritardo nell'adempimento [58].

Da allora, la Commissione, nelle successive cause, ha sempre richiesto (almeno) la condanna al pagamento della somma forfettaria, indipendentemente dall'avvenuto adempimento in corso di causa e la Corte di giustizia, dal canto suo, si è "adeguata" a tale nuovo approccio (dopotutto da

---

[56] Così sempre C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 146. Nella comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 228 del trattato CE, 13 dicembre 2005 SEC(2005) 1658, punto 10.1, si legge, in effetti: «L'esperienza rivela [...] che, spesso, gli Stati membri ottemperano soltanto a uno stadio avanzato, talora addirittura nelle ultimissime fasi della procedura di cui all'articolo 228. In queste circostanze, la Commissione ritiene di dover riesaminare la questione delle sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 228. In effetti, la prassi seguita, consistente nel limitarsi a proporre alla Corte l'irrogazione di penalità per mancata esecuzione nella sentenza a norma dell'articolo 228, ha per effetto che le regolarizzazioni tardive, prima della sentenza, non comportano alcuna sanzione e non sono pertanto scoraggiate efficacemente. Limitarsi alla penalità e non chiedere il pagamento di una somma forfettaria potrebbe quindi equivalere ad accettare che, dopo la constatazione da parte della Corte dell'inadempimento di un obbligo da parte di uno Stato membro, questo stesso Stato possa lasciar sussistere questa situazione senza conseguenze. La Commissione ritiene che una situazione prolungata di inottemperanza a una sentenza della Corte di giustizia, di per sé, leda già gravemente il principio di legalità e la certezza del diritto, in una Comunità di diritto».

[57] V. la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 228 del trattato CE, 2005, cit., punti 10.2 e 10.3.

[58] Lo nota I. KILBEY, *The interpretation of Article 260 TFUE (ex 228 EC)*, in *European Law Review*, 2010, p. 370 ss., spec. p. 375. Altra dottrina ha parimenti evidenziato: «*In doing so, the Commission in seeking to ensure that, while they can avoid penalty payments through late compliance, Member States risk being penalized for compliance delay through lump sum penalties*», v. J. BRIAN, *Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?*, cit., p. 414.

essa stessa stimolato). Il cambiamento, quindi, si osserva nella misura in cui, anche nel frangente della procedura *ex* art. 260, par. 2, TFUE – al pari, come si è visto, di quella *ex* art. 258 TFUE e, come si vedrà, dell'art. 260, par. 3, TFUE – la Commissione aveva inizialmente sposato un atteggiamento cauto, prudente, per poi modificarlo in un senso di maggiore rigore e rigidità. La conseguenza pratica di un siffatto approccio, in termini processuali, è che la custode dei trattati, lungi dal rinunciare agli atti del giudizio in caso di adempimento dello Stato convenuto, attende comunque la pronuncia della Corte (e, quindi, la condanna al pagamento della somma forfettaria), con ciò garantendo una maggiore efficacia deterrente della procedura.

4. *Il criterio di calcolo delle sanzioni pecuniarie*

L'art. 260, par. 2, TFUE prevede espressamente che, qualora richieda la condanna di uno Stato membro al pagamento di sanzioni, la Commissione è tenuta a precisarne l'importo.

La Corte, sin dalle prime pronunce rese ai sensi della disposizione in esame, ha statuito che la proposta avanzata dalla guardiana dei trattati, pur rappresentando una «base di riferimento utile», non vincola in alcun modo i giudici [59]. Ciononostante, la Commissione, già a partire dal 1997, ha iniziato a pubblicare precisi e minuziosi atti di *soft-law* che trattano, da un punto di vista prettamente matematico, il metodo di calcolo delle sanzioni pecuniarie, in tal modo appagando un'esigenza di trasparenza e prevedibilità nell'applicazione delle stesse. Tale metodo è stato recentemente definito dalla stessa istituzione come «[...] ormai consolidato» [60] e,

[59] I giudici del Kirchberg si sono pronunciati in tale senso sin da Corte giust., causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 89. Il principio è stato ribadito in molteplici occasioni anche successivamente. V., ad esempio, Corte giust., causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit., punto 103; 10 gennaio 2008, causa C-70/06, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2008:3, punto 34; 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, EU:C:2008:695, punto 61; 12 novembre 2020, causa C-842/19, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2020:915, punto 64; 14 dicembre 2023, causa C-109/22, *Commissione c. Romania*, EU:C:2023:991, punto 58.

[60] V. la comunicazione della Commissione "Adeguamento del calcolo delle somme

in effetti, al netto di alcuni aggiornamenti di dettaglio avvenuti nel corso degli anni, esso continua a fondarsi sulla capacità finanziaria e sul "peso" dello Stato membro considerato, nonché sull'applicazione del c.d. "fattore *n*" che, congiuntamente alla gravità e alla durata dell'infrazione, è un elemento fondamentale per il calcolo della sanzione. Con la comunicazione del 1997 [61], la guardiana dei trattati ha concretizzato i tre criteri fondamentali per determinare l'importo delle sanzioni, già enunciati con la precedente comunicazione del 1996: gravità dell'infrazione, durata dell'infrazione e «necessità d'imprimere alla sanzione un effetto dissuasivo onde prevenire le recidive» [62]. La comunicazione del 1997 – in coerenza con l'iniziale approccio di richiedere esclusivamente il pagamento della penalità – si riferiva unicamente al calcolo di questa, indicando (*i*) le modalità di calcolo dell'importo di base fisso ed uniforme; (*ii*) i coefficienti moltiplicatori (*ie*, la gravità e la durata dell'infrazione); nonché (*iii*) le considerazioni sulla capacità finanziaria dello Stato membro in causa. Con il riconoscimento dell'efficacia dissuasiva e preventiva della somma forfettaria, avvenuto ufficialmente nella già citata comunicazione del 2005, la guardiana dei trattati ha contestualmente chiarito le modalità per la determinazione del suo importo, indicando, da un lato, le modalità di calcolo della somma forfettaria minima e, dall'altro lato, i suoi coefficienti di moltiplicazione (*ie* la gravità dell'infrazione e il fattore "*n*").

Muovendo dalla penalità, essa è dovuta per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza a decorrere dalla notifica della pronuncia allo Stato membro convenuto e per tutta la durata dell'infrazione [63]. L'im-

---

forfettarie e delle penalità proposte dalla Commissione nell'ambito dei procedimenti d'infrazione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea a seguito del recesso del Regno Unito", in *GUUE*, C 129 del 13 aprile 2021, spec. p. 1.

[61] V. la comunicazione della Commissione sul metodo di calcolo della penalità prevista dall'art. 171 del Trattato CE, in *GUCE*, C 63 del 28 febbraio 1997.

[62] V. la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'arti. 171 del Trattato CE, 1996, cit., punti 5 e 8.

[63] La comunicazione del 2005 faceva salva la previsione di un'unità temporale differente a quella giornaliera, ad esempio semestrale o annuale, per talune ipotesi particolari, ad esempio quelle in cui «[...] il grado di esecuzione della prima sentenza può essere valutato soltanto a intervalli regolari ed occorre evitare che le penalità continuino ad ac-

porto della penalità si calcola moltiplicando un importo forfettario di base uniforme [64] per il coefficiente di gravità e il coefficiente di durata e, quindi, moltiplicando il risultato ottenuto per un fattore fisso relativo a ciascun Paese (il c.d. fattore "*n*"), su cui *infra*, nel testo.

Il coefficiente di gravità, su cui «[...] la Commissione conserv[a] un ampio potere discrezionale» [65] e che è compreso in un valore tra 1 e 20, viene applicato tenendo in considerazione l'importanza delle norme "comunitarie" oggetto dell'infrazione [66] e le conseguenze di quest'ultima sugli interessi generali e particolari, da valutarsi caso per caso [67]. In altri termini, la Commissione, su questo specifico aspetto, è libera di svolgere tutte le valutazioni di tipo politico che il caso comporta [68].

Il coefficiente di durata, invece, ha ad oggetto il tempo decorso dalla pronuncia della sentenza *ex* art. 258 TFUE sino al momento del ricorso in Corte ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE (quindi il momento in cui i giudici esaminano i fatti) ed è compreso in un valore tra 1 e 3, calcolato computando 0,10 per ogni mese a partire dal *dies a quo* [69].

---

cumularsi per periodi nei quali l'infrazione era di fatto cessata, ma non constatata» (punto 13.3).

[64] L'importo di base uniforme, stabilito in 500 euro al giorno nel 1997 e aumentato a 600 euro al giorno nel 2005, è attualmente fissato a 3000 euro (v. allegato I della comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", in *GUUE*, C del 4 gennaio 2023) ed è indicizzato in base al deflatore del PIL e, quindi, arrotondato (v. la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE, 2005, cit., spec. nota 38).

[65] V., da ultimo, la comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", 2023, cit., punto 3.1.

[66] Ad esempio, la loro posizione nella gerarchia delle fonti, la loro natura e la loro portata. Ne deriva che la violazione di una norma che tutela diritti fondamentali o le quattro libertà fondamentali sarà sempre considerata grave: v. *ibidem*, punto 3.2.1.1.

[67] Ad esempio, la perdita di risorse proprie dell'Unione o un danno grave o irreparabile alla salute umana o all'ambiente. *Ibidem*, punto 3.2.1.2.

[68] Interessanti, sul punto, sono le conclusioni dell'avvocato generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., parr. 89-90, ove si legge: «Orbene, nemmeno l'irrogazione e la quantificazione di una penalità possono prescindere da valutazioni di opportunità politica [...] la decisione relativa all'inflizione ed all'entità della sanzione comporta necessariamente, sia pure in parte, una scelta di tipo politico».

[69] Si noti che la Corte ha peraltro statuito che: «Il detto coefficiente deve [...] essere

La somma forfettaria viene, invece, così calcolata: prima di tutto si procede alla determinazione di una somma forfettaria minima fissa[70] e, successivamente, si moltiplica un importo giornaliero per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione tra il giorno successivo alla pronuncia *ex* art. 258 TFUE e la data in cui lo Stato adotta le misure necessarie per conformarsi alla sentenza oppure, qualora lo Stato non adotti tali misure, la data della pronuncia della sentenza della Corte *ex* art. 260, par. 2, TFUE[71]. Quest'ultimo metodo di calcolo viene applicato quando il suo risultato supera la somma forfettaria minima.

---

determinato dalla Corte. A tal fine, occorre valutare la durata dell'infrazione tenendo conto del momento in cui la Corte esamina i fatti e non di quello in cui quest'ultima è adita dalla Commissione, non essendo peraltro il libero apprezzamento della Corte limitato dalla scala da 1 a 3 proposta dalla Commissione», v. Corte giust., causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, cit., punto 71. La modalità di applicazione del coefficiente di durata è stata criticata nelle conclusioni dell'avvocato generale, Jan Mazák, 8 giugno 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, EU:C:2008:320, par. 57, ove si legge: «Ritengo che tale disposizione della comunicazione del 2005 [ribadita nella comunicazione di inizio 2023] sia incoerente e quindi inutilizzabile, poiché sembra fissare un massimale o un tetto di 3 per il coefficiente di durata nonostante il fatto che un'infrazione possa persistere per oltre 30 mesi».

[70] Originariamente stabilita in 200 euro e, oggi, in 1000 euro. V. allegato I della comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", 2023, cit.

[71] Questo criterio rappresenta, di fatto, il coefficiente di durata. In effetti, la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE, 2005, cit., punto 23.3, dichiarava: «[a] differenza che nel calcolo della penalità, [nel calcolo della somma forfettaria] non viene applicato un coefficiente di durata, in quanto la durata dell'infrazione è già presa in considerazione moltiplicando un importo giornaliero per il numero di giorni di persistenza dell'inadempimento». Il dato è confermato nella più recente comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", 2023, cit., punto 4.2.2. In dottrina è stato rilevato come tale approccio possa «[...] sollevare alcuni problemi in merito alla violazione del principio del *ne bis in idem*, essendo computata la durata dell'infrazione per la definizione dell'ammontare di entrambe le sanzioni, pur avendo esse differenti finalità», v. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 100. L'Autrice avanza un'ulteriore perplessità: «[...] si potrebbe anche contestare il fatto che il lasso temporale che la Commissione impiega per (e prima di decidere di) avviare la seconda procedura viene "addebitato" allo Stato convenuto in giudizio [...] È vero, però, che se la Commissione fa trascorrere più tempo prima di avviare la seconda procedura, lo Stato ha più tempo per porre fine all'infrazione, ottemperando alla prima pronuncia, ed è quindi giusto che paghi sempre e comunque per il tempo effettivo in cui è rimasto inadempiente», *ivi*, pp. 100-101.

Le modalità di calcolo, dal 1997 a oggi, non sono nell'essenza mutate, eccetto per gli aggiornamenti dei dati economici intervenuti negli anni [72] e per delle modifiche invero significative nell'individuazione del fattore "*n*". Una prima modifica di tale fattore era derivata da una sentenza del 14 novembre 2018 [73] della Corte, nella quale i giudici, constatando che dal 1° aprile 2017 il sistema di voto in seno al Consiglio era cambiato [74], stabilivano che il fattore "*n*" non poteva più tener conto del numero dei voti dello Stato membro in seno ad esso [75], com'era stato sino a quel

[72] La Commissione ha aggiornato per la prima volta i dati contenuti del 2005 con una comunicazione del 2010 ("*Application of Article 260 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Up-dating of data used to calculate lump sum and penalty payments to be proposed by the Commission to the Court of Justice in infringement proceedings*", SEC(2010) 923/3), nell'ambito della quale aveva stabilito che i dati macroeconomici dovevano essere soggetti a una revisione annuale al fine di tener conto dell'andamento dell'inflazione e del PIL. Pertanto, la comunicazione è stata nuovamente aggiornata nel 2011, nel 2012, nel 2013, nel 2014, nel 2015, nel 2016, nel 2017, nel 2018, nel 2019 e, da ultimo, con la comunicazione "Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito dei procedimenti d'infrazione", in *GUUE*, C del 15 febbraio 2022, proprio per ottemperare all'adeguamento annuale dei dati economici.

[73] Corte giust., 14 novembre 2018, causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2018:903, punti 138 ss.

[74] Il sistema prevede oggi, come noto, un meccanismo di voto a doppia maggioranza, definito dall'art. 16, par. 4, TUE. Prima di allora, ogni Stato membro disponeva di un numero fisso di voti sulla base di una valutazione ponderata. Il sistema di voto "ponderato", in virtù dell'art. 3 del protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie, allegato ai trattati, poteva essere utilizzato, se richiesto da un membro del Consiglio, sino al 31 marzo 2017. Per approfondimenti, v., per tutti, R. ADAM, *Art. 16 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 153 ss.

[75] La Corte ha frequentemente affermato che tale metodo di calcolo rappresentava un mezzo adeguato per rispecchiare la capacità finanziaria dello Stato interessato, pur mantenendo un divario ragionevole tra i diversi Stati membri (v., ad esempio, Corte giust., 7 luglio 2009, causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2009:428, punto 123) e, in effetti, i giudici hanno regolarmente accettato, al fine di calcolare le sanzioni finanziarie, di tener conto del PIL dello Stato membro convenuto e del numero di voti di cui esso dispone in seno al Consiglio (v., in tal senso, Corte giust., causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 88; causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, cit., punto 59; causa C-70/06, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 48; 4 giugno 2009, causa C-109/08, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2009:346, punto 42).

momento, ma doveva fondarsi esclusivamente sul prodotto interno lordo degli Stati membri [76].

Peraltro, la Commissione credeva fortemente che, oltre alla capacità finanziaria, il fattore "*n*" dovesse prendere in considerazione anche il peso istituzionale degli Stati [77]. Per tale ragione, la guardiana dei trattati annunciava che, «Per mantenere l'equilibrio tra capacità finanziaria e peso istituzionale dello Stato membro» [78], avrebbe basato i suoi calcoli non solo sul PIL nazionale, bensì anche sul numero dei seggi assegnati a ciascuno Stato in seno al Parlamento europeo. È in questo modo che, secondo la Commissione, «[...] si [sarebbe riusciti] ad ottenere la rappresentazione più fedele del peso istituzionale degli Stati membri attualmente possibile alla luce dei trattati dell'UE» [79].

Tale sistema di calcolo del fattore "*n*", nonché la stessa esigenza di considerare (anche) il peso politico dello Stato membro convenuto, ha ricevuto talune critiche [80]. È stato correttamente evidenziato che un siffat-

[76] I giudici del Kirchberg, per valutare la capacità finanziaria degli Stati membri, avevano già iniziato a prendere in considerazione il solo PIL con la sentenza della Corte, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, cit.; nonché 31 maggio 2018, causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, EU:C:2018:358. Anche nelle conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, 16 maggio 2018, causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2018:315, spec. nota 65, veniva suggerito alla Commissione di adeguare la sua comunicazione alla nuova regola di deliberazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio.

[77] Ciò essenzialmente per due motivi. In primo luogo, in ossequio al principio di proporzionalità, la Commissione voleva evitare l'utilizzo di un parametro che riflettesse esclusivamente la capacità economica degli Stati membri. In secondo luogo, intendeva conservare gli importi delle sanzioni su valori analoghi a quelli conseguiti con l'originario metodo di calcolo, v. la comunicazione della Commissione "Modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliere alla Corte di giustizia dell'Unione europea", in *GUUE*, C 70 del 25 febbraio 2019, spec. p. 2.

[78] *Ibidem*, p. 2.

[79] *Ibidem*, p. 2.

[80] In giurisprudenza v. Corte giust., causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit., punto 90; ma anche le conclusioni dell'avvocato generale Giovanni Pitruzzella, 1 giugno 2021, causa C-51/20, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2021:534, parr. 29 ss., poi seguite dalla Corte; in dottrina v. R., ADAM, *«Peso istituzionale» degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio*, 2019, p. 1 ss., spec. pp. 8-9; M. CONDINANZI e C. AMALFITANO, *La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., pp. 238-239.

to criterio era «[...] manifestamente inadatto a dare conto dell'influenza che ciascuno Stato membro è suscettibile di esercitare nei processi decisionali in seno all'Unione» [81]. Ciò in ragione del fatto che i parlamentari europei (che rappresentano, più precisamente, i cittadini dell'Unione e non i rispettivi Stati membri), esercitano il loro voto in Parlamento in virtù di un'appartenenza politica che non necessariamente riflette la volontà a sua volta politica dello Stato globalmente considerato [82].

In effetti, a seguito della sentenza resa nella causa C-51/20 [83], la Commissione ha ritenuto di dover rivedere il fattore "*n*". In tale causa, la Corte aveva stabilito che la Commissione non avrebbe dovuto considerare il peso istituzionale come fattore prevalente nella determinazione del fattore "*n*". Pertanto, la Commissione ha lavorato a un nuovo metodo di calcolo che tenesse in maggiore considerazione il criterio della popolazione [84]. L'utilizzo dell'elemento relativo alla popolazione, infatti, avrebbe il vantaggio di essere più stabile del dato relativo al (solo) PIL [85].

---

[81] Così le conclusioni dell'avvocato generale Giovanni Pitruzzella, *Commissione c. Grecia*, cit., par. 31.

[82] In questo senso v. R. ADAM, *«Peso istituzionale» degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei*, cit., p. 8.

[83] Corte giust., 20 gennaio 2022, causa C-51/20, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2022:36.

[84] V. comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", 2023, cit., punto 3.4. Un tale cambiamento comporta necessariamente diversi fattori "*n*" e diverse somme forfettarie minime. Alcuni Stati membri potrebbero vedere aumentare la loro somma forfettaria, mentre altri potrebbero vedere la loro somma forfettaria diminuire, sia pure moderatamente. D'altra parte, anche quando nel 2019 il metodo è cambiato dalle votazioni in Consiglio ai seggi in Parlamento, essenzialmente tutti gli Stati membri hanno registrato una diminuzione dell'importo forfettario. La nuova Comunicazione si applica alle decisioni di adire la Corte ai sensi dell'art. 260 TFUE adottate dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale, avvenuta il 4 gennaio 23.

[85] Si noti che, recentemente, l'avvocato generale Nicholas Emiliou, nelle conclusioni del 14 marzo 2024, causa C-147/23, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2024:241, parr. 126-130, ha messo in dubbio la rilevanza della popolazione come elemento per determinare la capacità degli Stati di pagare sanzioni pecuniarie. In particolare, l'avvocato generale ha criticato il fatto che la Commissione non abbia diviso, nella sua comunicazione del 2023 sulle sanzioni, il PIL dello Stato membro interessato per la sua popolazione, come avverrebbe per calcolare il PIL pro capite dello Stato membro convenuto, ma, all'opposto, lo abbia moltiplicato. La conseguenza di tale approccio, infatti, è che ci

Alcune considerazioni finali. Le sanzioni pecuniarie che la Commissione propone alla Corte di giustizia devono essere «prevedibili per gli Stati membri» e quantificate rispettando «[...] sia il principio di proporzionalità che quello della parità di trattamento fra Stati membri» [86]. La ragione principale alla base dell'esigenza di un metodo di calcolo chiaro e uniforme riposa nell'obbligo, imposto alla Commissione, di motivare dinanzi alla Corte con che modalità ha determinato l'importo della sanzione proposto [87]. L'intento generale, com'è evidente, è quello di avere, da un lato, un rilevante grado di trasparenza nella procedura e, dall'altro lato, la prevedibilità delle sanzioni (e diversamente non potrebbe essere, essendo di fatto imposto dall'art. 260, par. 2, TFUE). Più in generale, quindi, lo scopo è quello di garantire il rispetto del principio della certezza del diritto. In tal senso, occorre riconoscere che è forse in questa fase della procedura che la Commissione si è maggiormente autolimitata, riducendo in modo rilevante la sua discrezionalità che, si è visto, rimane comunque nella fissazione dei coefficienti moltiplicatori e, in generale, nella scelta a monte dei criteri di calcolo.

5. *La prassi decisionale della Corte di giustizia rispetto alla proposta della Commissione*

Come anticipato, la Corte di giustizia gode di piena discrezionalità nel decidere se e a quale importo comminare sanzioni pecuniarie allo Stato membro convenuto in giudizio dalla Commissione. Ciò si deduce non solo dalla giurisprudenza della Corte, che in molteplici occasioni ha ribadito che «[...] le proposte della Commissione non possono vincolar[la] e

---

sia il rischio che si ritenga «sistematicamente che uno Stato membro la cui popolazione è comparativamente più numerosa abbia una capacità finanziaria maggiore rispetto a uno Stato membro avente la stessa ricchezza complessiva (PIL) e una popolazione comparativamente meno numerosa», in violazione del principio della parità di trattamento tra gli Stati membri».

[86] Così sia la comunicazione del 1997, spec. p. 2, sia la comunicazione del 2005, spec. punto 7.

[87] Anche in questo caso, v. sia la comunicazione del 1997, spec. p. 2; sia la comunicazione del 2005, spec. punto 7.

costituiscono soltanto indicazioni» [88], ma nello stesso testo della legge, che prevede che la Corte «possa» condannare lo Stato al pagamento di una somma forfettaria «o» (*rectius*, «e») di una penalità. In questo senso, quindi, la menzionata giurisprudenza non ha fatto altro che confermare un'interpretazione letterale della disposizione.

Come indicato in dottrina, un'ulteriore dimostrazione della totale autonomia decisionale della Corte nell'ambito dei procedimenti instaurati ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE si evince dalla formulazione dell'art. 260, par. 3, TFUE che, al contrario, stabilisce chiaramente che la Corte deve mantenersi entro i «limiti dell'importo indicato dalla Commissione» [89].

Inoltre, occorre segnalare che la stessa guardiana dei trattati, sin dalla sua prima comunicazione sull'applicazione dell'allora art. 171 TCE nel 1996, ha affermato che «[l]a decisione ultima sull'imposizione delle sanzioni spetta alla Corte di giustizia delle Comunità europee» [90].

Da quanto precede deriva che il procedimento *ex* art. 260, par. 2, TFUE – in specie nella sua fase contenziosa – lungi dall'essere prerogativa di una o dell'altra istituzione, pare piuttosto basato su un rapporto dialettico, nell'ambito del quale le tesi della Commissione e della Corte di giustizia interagiscono, spettando comunque a quest'ultima il potere di imporre il "punto di vista" finale [91].

---

[88] V., oltre alla giurisprudenza menzionata *supra*, in questo cap., nota 59, Corte giust., causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, cit., punto 61; causa C-610/10, *Commissione c. Spagna*, cit., punto 116; 23 giugno 2013, causa C-241/11, *Commissione* c. *Repubblica Ceca*, EU:C:2013:423, punto 43.

[89] V., in tal senso, C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 114.

[90] Così sia la comunicazione del 1996, spec. punto 1; sia la comunicazione del 2005, spec. punto 5. Nell'ultima comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", 2023, cit., p. 1, si legge: «La Commissione presenta alla Corte una proposta relativa agli importi delle sanzioni pecuniarie, ma spetta a quest'ultima, nell'esercizio del suo potere discrezionale, determinare gli importi».

[91] In dottrina, il rapporto tra Commissione e Corte di giustizia nell'ambito dell'allora art. 171, par. 2, TFUE è stato paragonato a quello che, all'interno dell'ordinamento penale nazionale, lega il pubblico ministero e il collegio giudicante: «[...] l'uno propone la pena, l'altro la commina», V. F. SCIAUDONE, *Brevi note sulla "monetizzazione" degli inadempimenti nazionali: l'art. 171, par. 2, del Trattato CE e le comunicazioni della Commissione*, cit., p. 1235.

A tal proposito, interessante può essere verificare *come* si sia effettivamente concretizzato tale rapporto dialettico nella prassi. In dottrina è stato autorevolmente rilevato, attraverso una minuziosa analisi della prassi giurisprudenziale, che nelle quattordici sentenze rese ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE sino alla fine del 2011, la Corte, pur ispirandosi generalmente ai criteri della Commissione, li aveva sempre applicati sulla base di valutazioni più improntante all'equità che al metodo matematico proposto dalla custode dei trattati [92]. Non solo: riscontrava anche come nulla escludesse che la valutazione della Corte si discostasse anche di molto da quella effettuata dalla Commissione, «non mancando casi in cui la Corte ha comminato sanzioni anche in assenza di proposte specifiche della Commissione o decidendo per soluzioni differenti da quelle formulate dalla Commissione quanto, ad esempio, al periodo di riferimento temporale in base al quale comminare una penalità» [93].

---

[92] V. sempre C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 114, che riprende anche le riflessioni di L. PRETE, B. SMULDERS, *The coming of age of infringement proceedings*, cit., p. 54, nonché di J. BRIAN, *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law*, cit., p. 114. La prassi della Corte è stata criticata per difetto di trasparenza da M.A. THEODOSSIOU, *An analysis of the recent response of the Community to non-compliance with Court of Justice judgments: Article 228(2) E.C*, cit., p. 43.; nonché da I. KILBY, *The interpretation of Article 288(2) EC*, cit., p. 370 ss. Si noti che altra dottrina ha evidenziato che, al netto del fatto che la Corte, come ha dichiarato, tende a non vincolarsi esattamente alla proposta della Commissione, poi in realtà utilizza il criterio di calcolo enunciato da quest'ultima, in tal modo ponendosi un tema di «parità delle armi» tra attrice e convenuto: «*It is true that the Court has never failed to state that the Commission's suggestions do not bind it. Yet, the Court has, as a matter of fact, reproduced the Commission's formulas into its case law. The problem is that the Commission is and remains a party to the proceedings under Article 260(2) TFEU, just like the defendant Member State. Why should then a given methodology put forward by one of the parties be endorsed at the expense of any other plausible methodology that might hypothetically be put forward by another interested party? The Court's adoption of the formula-based method inspired by the Commission may therefore run into objections pertaining to the principle of equality of arms. Indeed, this method may be seen as putting the defendant at a disadvantage vis-a-vis the applicant-it is the latter's self-made rules (which the applicant may unilaterally choose to modify) which enjoy a particularly favored status in the case law*», v. A. KORNEZOV, *Imposing the Right amount of Sanctions Under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to "Bridge The Gaps"*, in *Columbia Journal of European Law*, 2014, p. 307 ss., spec. p. 323.

[93] V. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 112. L'Autrice cita come esempio, per la prima

A più di dieci anni dall'analisi qui brevemente ricordata, non può che confermarsi *in toto* quanto già rilevato. In effetti, nelle trentuno sentenze rese a partire dal 2012, la Corte di giustizia, pur non discostandosi di troppo dalle proposte avanzate dalla Commissione, non ha mai confermato pedissequamente quanto da questa richiesto. Anzi, non sono mancati casi (rari, eppure esistenti) in cui i giudici del Kirchberg hanno condannato lo Stato convenuto a una penalità più alta di quella domandata dalla guardiana dei trattati [94] o, ancora, casi in cui la Commissione aveva richiesto la condanna al pagamento di una penalità degressiva, ma la Corte ha deciso per una penalità fissa [95]. Non si sono, invece, verificati casi in cui i giudici hanno deciso di infliggere sanzioni in assenza di una proposta espressa da parte della Commissione. Di contro, esiste un (unico) caso in cui la Corte ha deciso per l'irricevibilità del ricorso e, pertanto, non ha inflitto sanzioni pur in presenza di una domanda della Commissione [96].

---

ipotesi, Corte giust., causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit.; mentre, per la seconda, la causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, cit.

[94] V., ad esempio, Corte giust., 12 novembre 2019, causa C-261/18, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2019:955.

[95] V. Corte giust., 4 dicembre 2014, causa C-243/13, *Commissione c. Svezia*, EU:C:2014:2413; nonché 16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, EU:C:2015:478. Esiste naturalmente anche il caso contrario, in cui la Commissione aveva richiesto una penalità fissa, ma la Corte ha deciso per una penalità degressiva: ad esempio Corte giust., 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, EU:C:2014:2407; 2 dicembre 2014, causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2014:2405.

[96] Si tratta di Corte giust., 16 marzo 2023, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, EU:C:2023:210. Nel caso di specie, la Commissione aveva agito contro la Bulgaria per la mancata esecuzione della sentenza del 5 aprile 2017, causa C-488/15, che aveva accertato la violazione dello Stato di alcuni obblighi relativi ai limiti di concentrazioni di inquinanti atmosferici imposti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria. Secondo la Corte, nella lettera di messa in mora trasmessa alla Bulgaria il 9 novembre 2018, la Commissione non aveva dimostrato *prima facie* e con la dovuta chiarezza che la Bulgaria non aveva dato esecuzione alla sentenza del 2017, adducendo solo evidenze e dati relativi a inadempimenti constatati nel corso degli anni 2015 e 2016, e non nel corso del 2017, cioè a seguito della sentenza *ex* art. 258 TFUE. Per tale ragione, la Corte ha dichiarato il ricorso irricevibile. V. il commento di M. PATRIN, *Chiarimenti sulla fase precontenziosa nelle procedure ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2023, p. 113 ss.

In linea generale, comunque, la prassi dimostra ancora una volta come i giudici applichino non solo importi normalmente più bassi rispetto a quelli ipotizzati dalla Commissione, ma anche come la Corte di giustizia tenda a giudicare più secondo equità che non secondo i criteri squisitamente matematici fatti propri dalla custode dei trattati. In effetti, è la Corte stessa a fare spesso riferimento all'«equità», specialmente quando afferma, nel decidere l'importo, che «[...] è fatta *un'equa valutazione* delle circostanze della fattispecie» [97] ovvero che «[...] considera *adeguata* l'imposizione» [98] di una certa somma. Viceversa, la Commissione non ha mai mancato – soprattutto nel calcolo della somma forfettaria – di proporre importi basati su rigidi approcci matematici.

Sul tema del rapporto tra la proposta della guardiana dei trattati e la decisione dei giudici, vale la pena ricordare una tesi invero piuttosto isolata avanzata dall'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nelle conclusioni del noto caso *Commissione c. Grecia* del 2000, secondo cui: «[...] sarebbe contrario all'economia dell'art. 171 che la Commissione fosse da un lato promotrice del procedimento – posto che solo ad essa compete la decisione di avviarlo ed il potere di interromperlo mediante rinuncia – e che, al contempo, la sua proposta relativa alla sanzione non costituisse nulla più che un semplice suggerimento, senza alcuna incidenza sulla decisione che la Corte adotterà a tempo debito» [99]. La tesi dell'avvocato generale, che evidentemente auspicava una maggiore vincolatività della proposta della Commissione, era legata principalmente a motivi di natura processuale. Riteneva, infatti, che se la Corte avesse goduto di assoluta libertà ai fini della determinazione della sanzione (come avviene di norma), «[...] senza dover tenere conto della proposta della Commissione, che [costituisce] ovviamente l'oggetto del contraddittorio», ne sarebbero stati pregiudicati i diritti di difesa dello Stato convenuto [100]. Essendo tale punto particolarmente condivisibile (oltre che delicato), la Corte, nel ca-

[97] V., in questi termini, Corte giust., causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 159, corsivo aggiunto.

[98] V. Corte giust., causa C-261/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 134, enfasi aggiunta.

[99] Così le conclusioni dell'avvocato generale generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., par. 89.

[100] *Ibidem*, par. 91.

so in cui voglia discostarsi di molto dalla proposta della Commissione, dovrebbe riaprire la fase orale del procedimento al fine di consentire alle parti di instaurare il contraddittorio. Ciò è avvenuto, in particolare, in un caso, dove la Commissione aveva richiesto la condanna al pagamento della sola penalità, mentre l'avvocato generale nelle sue conclusioni aveva proposto alla Corte di comminare, oltre alla penalità, anche la somma forfettaria. I giudici hanno deciso, quindi, di riaprire la fase orale per instaurare il contraddittorio sul punto (non trattato nello svolgimento della procedura) sollevato dall'avvocato generale, che ha successivamente ripresentato le sue conclusioni [101].

6. *L'esecuzione della sentenza di condanna della Corte di giustizia e il controllo della Commissione su di essa*

Un primo effetto che produce la sentenza *ex* art. 260, par. 2, TFUE è, evidentemente, l'obbligo dello Stato membro condannato di versare, secondo le tempistiche stabilite dalla Corte, l'importo dovuto sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea» [102]. Un secondo effetto è l'obbligo di ottemperare alla sentenza *ex* art. 258 TFUE ed eliminare la situazione di difformità con il diritto dell'Unione; obbligo che, da un lato, è espressione del principio di leale collaborazione, e, dall'altro lato, ricade su tutte le autorità dello Stato (da quella legislativa, che ha il dovere di interve-

[101] V. Corte giust., causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit. Le conclusioni sono state presentate dapprima il 29 aprile 2004 e, successivamente, in data 18 novembre 2004. In dottrina rileva il caso C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 115. Non si rinvengono casi analoghi a partire dal 2012.

[102] Le risorse proprie sono una voce di bilancio dell'Unione europea prevista dall'art. 311, par. 2, TFUE che recita: «Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie». La base giuridica è completata dalla decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, in *GUUE*, L 424 del 15 dicembre 2020, e dalla decisione (UE, Euratom) 2021/768 del Consiglio del 30 aprile 2021 che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, in *GUUE*, L 165 dell'11 maggio 2021. Inoltre, la comunicazione del 2022 sulle sanzioni pecuniarie nei procedimenti di infrazioni, al pari delle precedenti, prevede espressamente che, in bilancio, «[...] la penalità e la somma forfettaria si configurano come "altre entrate" dell'Unione».

nire a livello normativo per modificare le eventuali disposizioni non conformi, a quella amministrativa, che deve modificare la prassi oggetto di contestazione, a quella giudiziaria, che deve garantire l'osservanza della sentenza nell'espletamento del suo ufficio [103]).

Con riguardo all'esecuzione della sentenza di condanna, se è vero che l'art. 280 TFUE prevede espressamente che «[l]e sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea hanno forza esecutiva alle condizioni fissate dall'articolo 299», è altrettanto vero che l'art. 299, comma 1, TFUE stabilisce espressamente che «[g]li atti del Consiglio, della Commissione o della Banca centrale europea che comportano, *a carico di persone che non siano gli Stati*, un obbligo pecuniario costituiscono titolo esecutivo» [104]; titolo esecutivo che, secondo il comma successivo, è regolato dalle norme di procedura civile nazionali [105]. Da tale inciso la dottrina maggioritaria ha dedotto che, imponendo a carico degli Stati degli oneri finanziari, la sentenza della Corte resa ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE sia priva di efficacia esecutiva [106]. Peraltro, non manca la tesi opposta, basata su un'interpretazione letterale dei menzionati articoli, che sostiene che le sentenze *de quibus* siano in effetti dotate di efficacia esecutiva e, in quanto tali, possano rappresentare il titolo per fondare azioni esecutive. Tale tesi, come antici-

[103] Seppur in relazione a un rinvio pregiudiziale interpretativo – che del resto, come visto, persegue nella sostanza la stessa finalità di una procedura di infrazione – v. Corte giust., 14 dicembre 1982, cause riunite 314-316/81 e 83/82, *Procureur de la République e Comité national de défense contre l'alcoolisme c. Alex Waterkeyn e a.*, EU:C:1982:430, punto 14.

[104] Enfasi aggiunta.

[105] In dottrina è stato evidenziato che il fatto che siano solo gli Stati membri, mediante le proprie strutture organizzative, ad assicurare l'attuazione dei comandi che si rivolgono ai soggetti di diritto interno genera, con riferimento all'esecuzione delle sentenze *ex* art. 260 TFUE, la paradossale situazione per cui lo Stato deve prestare il proprio apparato esecutivo anche contro se stesso e a vantaggio di un terzo interessato, che è la Commissione europea, v. M. CONDINANZI, *L'attuazione delle sentenze della Corte di giustizia*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2024, in corso di pubblicazione.

[106] V., ad esempio, J. DÍEZ-HOCHLEINTER, *Le traité de Maastricht et l'inexécution des arrêts de la Cour de Justice par les États membres*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1994, p. 140 ss., spec. p. 147; L. FUMAGALLI, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2000, spec. p. 219; e T. MATERNE, *op. cit.*, p. 398.

pato, fa leva sul fatto che l'art. 280 TFUE sembrerebbe effettuare il rinvio all'art. 299 TFUE solo «alle condizioni fissate» da quest'ultimo articolo e, quindi, solo ai commi secondo e seguenti [107] (non anche al primo) [108].

La (presunta) assenza di efficacia esecutiva della sentenza di condanna *ex* art. 260, par. 2, TFUE non è trascurabile. Come evidenziato in letteratura, se è vero che un provvedimento giudiziario è rilevante solo nella misura in cui può essere eseguito, ciò è forse ancora più vero per le sentenze che riguardano la mancata esecuzione di sentenze precedenti [109]. In effetti, è quanto mai paradossale che lo strumento disciplinato dai trattati per reagire a una situazione patologica come quella della mancata esecuzione di una decisione *ex* art. 258 TFUE, e cioè la sentenza di cui all'art. 260, par. 2, TFUE, sia a sua volta non eseguibile a causa dell'assenza di efficacia esecutiva. Autorevole dottrina [110], quindi, si è chiesta se esista un presidio all'obbligo di pagamento diverso dall'esecuzione forzata. Esso è stato identificato proprio nel ruolo della Commissione che, anche a valle della sentenza *ex* art. 260, par. 2, TFUE, continua a svolgere il proprio compito di "vigilante" del rispetto dei trattati, nonché quello di "organo

[107] L'art. 299, parr. 2, 3, 4, TFUE recita: «L'esecuzione forzata è regolata dalle norme di procedura civile vigenti nello Stato sul cui territorio essa viene effettuata. La formula esecutiva è apposta, con la sola verificazione dell'autenticità del titolo, dall'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. Assolte tali formalità a richiesta dell'interessato, quest'ultimo può ottenere l'esecuzione forzata richiedendola direttamente all'organo competente, secondo la legislazione nazionale. L'esecuzione forzata può essere sospesa soltanto in virtù di una decisione della Corte. Tuttavia, il controllo della regolarità dei provvedimenti esecutivi è di competenza delle giurisdizioni nazionali».

[108] V., in questo senso, 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. 835 ss., spec. p. 847. Non manca, poi, chi non ha nemmeno messo in dubbio il valore esecutivo della sentenza di cui all'art. 260, par. 2, TFUE, dandolo quasi "per scontato": v. G. TESAURO, *op. cit.*, p. 288, secondo cui, semplicemente: «[i]n base agli artt. 280 e 299 TFUE, la sentenza 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)».

[109] In questi termini, S. PEERS, *Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 2012, p. 33 ss., spec. p. 50.

[110] Cfr. M. CONDINANZI, *L'attuazione delle sentenze della Corte di giustiziai*, cit.

dell'esecuzione". Il controllo e l'apprezzamento sull'effettiva esecuzione della sentenza spetta, infatti, in virtù dell'art. 17, par. 1, TUE, alla stessa Commissione [111].

Tale constatazione rende necessarie due precisazioni, e cioè (*i*) *come* la guardiana dei trattati svolge (gestisce?) l'attività di vigilanza sull'esecuzione della pronuncia *ex* art. 260, par. 2, TFUE e (*ii*) che portata ha la sua valutazione sulla condotta statale.

Muovendo dal primo punto, la custode dei trattati, instaurando un «dialogo costruttivo» [112] con le autorità nazionali, riscuote le somme sulla base delle modalità stabilite da una sua decisione interna del 2013 in materia di recupero crediti [113] e in attuazione dell'art. 317 TFUE che dispone che sia la Commissione a dare esecuzione al bilancio dell'Unione.

---

[111] V. Corte giust., ordinanza, 28 marzo 1980, cause riunite 24 e 97/80 R, *Commissione c. Francia*, EU:C:1980:107, punto 11; nonché conclusioni dell'avvocato generale Nial Fennelly, causa C-197/98, *Commissione c. Grecia*, cit., par. 36.

[112] In questi termini, nello specifico settore del procedimento di "doppia condanna" v. Trib., 19 ottobre 2011, causa T-139/06, *Francia c. Commissione*, EU:T:2011:605, punto 44. L'espressione è spesso utilizzata per descrivere il rapporto dialettico che si instaura tra la Commissione e gli Stati membri in forza del principio di leale collaborazione *ex* art. 4, par. 3, TUE anche al di fuori del procedimento di cui all'art. 260, par. 2, TFUE. Nell'ambito della fase precontenziosa dell'allora art. 226 TCE, ad esempio, v. le conclusioni dell'avvocato generale Jean Mischo, 28 maggio 2002, causa C-120/01, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2002:309, par. 59; nonché le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, 17 settembre 2002, causa C-362/01, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2002:503, par. 29. Nell'ambito di ricorsi per annullamento di decisioni di rigetto della richiesta di dispensa dall'obbligo di mettere a disposizione risorse proprie, v. Corte giust., 9 luglio 2020, causa C-575/18 P, *Repubblica Ceca c. Commissione*, EU:C:2020:530, punto 73.

[113] "*Commission Decision of 2 May 2013 on the internal procedure provisions for the recovery of amounts receivable arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, replacing Decision C(2011) 4212 final of 17 June 2011*", C(2013) 2488 final. L'adozione di siffatta decisione, pur trattandosi di un documento di natura interna, è vista con favore dalla dottrina: v. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 245. La stessa dottrina, condividendo la tesi avanzata da S. PEERS, *Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon*, cit., p. 54, auspicava che «[...] la Commissione elaborasse una comunicazione, analoga a quelle adottate in merito all'applicazione dell'art. 260, par. 2 e par. 3, per definire dettagliatamente il comportamento che essa terrà nella fase in esame, anche in questo caso a garanzia della trasparenza e prevedibilità della sua azione e della certezza del diritto».

Più in particolare, gli artt. 25 ss. della decisione interna sono dedicati alla riscossione della somma forfettaria e della penalità. Il combinato disposto degli artt. 25, comma 2, e 26 della decisione prevede che il Segretario generale, d'intesa con il servizio contabile e il servizio giuridico, trasmetta alle autorità nazionali, per il tramite della rispettiva Rappresentanza permanente presso l'Unione europea, una lettera recante la decisione di ingiunzione della Commissione, con la quale si obbliga lo Stato al pagamento della somma forfettaria o della penalità in applicazione del dispositivo della sentenza della Corte di giustizia *ex* art. 260, par. 2, TFUE (di regola le ingiunzioni sono distinte sulla base della sanzione pecuniaria). La lettera – che, per l'appunto, è a tutti gli effetti un'ingiunzione di pagamento – è impugnabile ai sensi dell'art. 263 TFUE [114] e, per quanto specificamente concerne la penalità, viene emessa mensilmente, semestralmente o annualmente sulla base del lasso temporale di versamento della sanzione deciso dalla Corte.

[114] Si noti che, con il menzionato regolamento (UE, Euratom) 2019/629, è stato riservato alla sola Corte di giustizia il contenzioso relativo al pagamento di una somma forfettaria o di una penalità imposto a uno Stato membro a norma dell'art. 260, parr. 2 o 3, TFUE, prima riservato in via esclusiva al Tribunale. V., ad esempio, i seguenti casi decisi dal Tribunale: 5 marzo 2009, causa T-378/08, *Portogallo c. Commissione*, EU:T:2009:54; 29 marzo 2011, causa T-33/09, *Commissione c. Portogallo*, EU:T:2011:127; 19 ottobre 2011, causa T-139/06, *Commissione c. Francia*, cit.; 21 ottobre 2014, causa T-268/13, *Italia c. Commissione*, EU:T:2014:900; 9 giugno 2016, causa T-122/14, *Italia c. Commissione*, EU:T:2016:342; 28 novembre 2016, causa T-147/16, *Italia c. Commissione*, EU:T:-2016:701. Non risultano, all'oggi, casi decisi dalla Corte. In simili circostanze, come rilevato da S. PEERS, *Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon*, cit., spec. p. 52: «*[...] the General Court could not impinge upon the Court of Justice's exclusive jurisdiction to determine whether there was an infringement of EU law, so could not rule on issues relating to infringement of EU law unless they had already been decided by the Court of Justice*». L'Autore ritiene inoltre che dovrebbe essere impugnabile anche la decisione di diniego della richiesta dello Stato membro di ridurre l'importo da erogare a fronte dell'avvenuto adempimento (totale o parziale, nel caso di sanzione degressiva). Tale tesi sembra confortata da quanto riportato nel documento interno ad uso dei servizi dell'istituzione, il "*Manuel des procedures – Contrôle de l'application du droit communautaire*" (non reperibile *online*), SEC(2005)254/5, spec. p. 53, ove si legge: «*Le montant des astreintes trop perçu après la fin du manquement est remboursé à l'État membre et les ordres de recouvrement mensuels en question sont modifiés ou annulés en conséquence. Des modalités d'exécution, le montant des astreintes trop perçues est remboursé sans intérêts*».

I *dossier* che hanno dato luogo a una sentenza *ex* art. 260, par. 2, TFUE sono regolarmente esaminati anche dai gabinetti in occasione delle relazioni periodiche sullo stato di esecuzione della sentenza da parte dello Stato membro [115]. E da qui il secondo punto. Nella gestione e nello svolgimento di tutta l'esecuzione della sentenza, nei limiti delle modalità di controllo sopra esposte, la Commissione gode di un'ampia discrezionalità, in particolare nella valutazione sull'adempimento dello Stato membro e, quindi, in altri termini, sull'eliminazione della violazione. Inevitabilmente, il grado di discrezionalità della guardiana dei trattati nella fase di esecuzione del provvedimento muta a seconda del tipo di infrazione posta in essere dallo Stato membro sanzionato. Invero, è evidente che se la violazione ha ad oggetto, ad esempio, il mancato recupero di aiuti di Stato illegittimamente concessi ad imprese, l'attività di controllo (e di riscossione) condotta dalla Commissione sarà di tipo essenzialmente contabile e il grado di discrezionalità nella valutazione dell'avvenuto adempimento, quindi, sarà a sua volta estremamente ridotto. In simili procedure, infatti [116], l'autorità statale invia ai servizi della Commissione un aggiornamento (tendenzialmente semestrale o annuale a seconda di quanto deciso dalla Corte) sullo stato del recupero; aggiornamento in base al quale la Commissione valuta il grado di completamento del recupero ai fini della decisione sulla penalità. È chiaro che, finché la somma illegittimamente versata – composta da capitale più interessi – non è interamente recuperata, la Commissione ha ben poco margine di discrezionalità per apprezzare se la situazione di difformità sia stata o meno eliminata. Essa lo sarà solo quando anche tutti gli interessi saranno recuperati [117]. Diverso è il

[115] Così il "*Manuel des procedures – Contrôle de l'application du droit communautaire*", cit., p. 23.

[116] Per quanto specificamente concerne l'Italia, le procedure di infrazione in materia di aiuti di Stato giunte a sentenza *ex* art. 260, par. 2, TFUE sono: la P.I. n. 2007/2229, "*CFL*" (ancora pendente), sentenza della Corte, 17 novembre 2011, causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, EU:C:2011:740; la P.I. n. 2012/2202, "*Venezia e Chioggia*", sentenza della Corte, 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, EU:C:2015:611; P.I. n. 2014/2140, "*Alberghi Sardi*", sentenza della Corte, 12 marzo 2020, causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:202, (queste ultime due recentemente archiviate).

[117] Si noti che la Corte ha chiarito che la mancata esecuzione da parte di uno Stato membro di una decisione di recupero può essere giustificata in presenza di circostanze

discorso per le infrazioni di portata più ampia, che più che concretizzarsi in violazioni normative puntuali, sono all'opposto di natura "strutturale". In questo tipo di procedure, come meglio si vedrà, il confine tra l'adempimento e l'inadempimento è molto più sottile rispetto alle violazioni di carattere normativo e, di conseguenza, il margine di discrezionalità di cui gode la Commissione nel verificare se lo Stato ha eliminato o meno la violazione (e nel successivo calcolo della penalità da riscuotere) è inevitabilmente molto più ampio.

7. *Violazioni di carattere "strutturale" e violazioni di carattere "normativo": efficacia deterrente e opportunità delle sanzioni pecuniarie in relazione alla tipologia di infrazione*

Il tema dell'efficacia deterrente e dell'opportunità (politica [118], ma an-

---

eccezionali che ne rendono l'attuazione assolutamente impossibile (cfr., ad esempio, Corte giust., 9 novembre 2017, causa C-481/16, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2017:845, punto 28). La nozione di impossibilità assoluta, peraltro, è stata interpretata restrittivamente. Lo Stato membro non può dimostrare l'assoluta impossibilità di dare esecuzione a una decisione di recupero limitandosi a comunicare alla Commissione l'esistenza di difficoltà interne giuridiche, politiche o pratiche (v., per tutte, Corte giust., 6 novembre 2018, cause riunite da C-622/16 P a C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori*, EU:C:2018:873, punti 91 e 95). Del pari, non può far valere l'esistenza di un'impossibilità assoluta in base a condizioni prescritte dal diritto nazionale (Corte giust., 21 marzo 1991, causa C-303/88, *Italia c. Commissione*, EU:C:1991:136, punti 52 e 60; 20 marzo 1997, causa C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz c. Alcan Deuischland*, EU:C:1997:163, punti 34-37). Lo Stato membro deve anzi dimostrare di aver agito senza indugio, magari adottando nuovi atti giuridici, ivi inclusi atti legislativi. Il fatto che un'impresa si trovi in difficoltà finanziarie o persino in stato di insolvenza non costituisce prova dell'impossibilità di procedere al recupero (v. Corte giust., 15 gennaio 1986, causa C-52/84, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1986:3, punto 14) tranne in caso di liquidazione dell'impresa e di mancanza di attivi recuperabili (Corte giust., 2 luglio 2002, causa C-499/99, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2002:408, punto 37). Questo, naturalmente, determina la paradossale situazione per cui, *de facto*, l'aiuto è irrecuperabile eppure, *de iure*, persiste obbligo di pagamento.

[118] Sul punto v., in particolare, le conclusioni dell'avvocato generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., par. 86, ove si legge: «L'art. 171, n. 2, si limita molto succintamente a disporre che, esaurito il corrispondente

che economica [119]) del pagamento di sanzioni pecuniarie nell'ambito delle procedure di infrazione "di condanna", è stato già autorevolmente trattato dalla dottrina [120]. Esso, inoltre, prescinde il *focus* principale del presente lavoro. Peraltro, si rende comunque necessaria una breve riflessione sul punto, quantomeno perché esso si inserisce nel più ampio e generale discorso sulle (più o meno corrette) modalità di vigilanza e di controllo sulla corretta applicazione del diritto dell'Unione. Ciò che maggiormente interessa in questa sede, quindi, non è tanto, o non solo, comprendere se le sanzioni pecuniarie abbiano una reale efficacia deterrente in termini assoluti o generali, quanto più se la abbiano in relazione a specifiche tipologie di violazioni statali.

Al fine di fornire una risposta a tale quesito, è opportuno premettere che, come noto, la portata del procedimento di infrazione è estremamen-

---

procedimento amministrativo, la Commissione può adire la Corte e precisare l'importo che considera adeguato alle circostanze, mentre la Corte può "comminare" il pagamento della sanzione qualora ritenga che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sua sentenza. Il legislatore non ha detto nulla di più. Il delicato compito di individuare i criteri di calcolo delle penalità viene delegato in toto alla Corte, con la collaborazione della Commissione, cui spetta una prima stima. Non metto in dubbio la gravità delle difficoltà politiche che hanno impedito ai firmatari del Trattato di Maastricht di trovare una soluzione più soddisfacente, né difendo l'ingenua tesi secondo cui la funzione giurisdizionale è circoscritta all'applicazione di norme giuridiche preesistenti al caso concreto. Tuttavia, desidero manifestare l'inquietudine che suscita in me vedere che viene lasciato all'organo che dirime i conflitti nell'Unione il compito di configurare un regime che, in definitiva, deve supplire all'inefficacia di altri strumenti, essenzialmente politici, per indurre gli Stati membri al rispetto dell'ordinamento giuridico comunitario».

[119] In tema v., ad esempio, G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971 ss.; nonché L. COUTRON, *Lisbonne, la crise économique et le manquement sur manquement: première démarque sur les sanctions pécuniaires*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 321 ss.

[120] Si rinvia, quindi, alla principale dottrina che ha affrontato il tema: G. GRECO, *Il modello comunitario della procedura di infrazione e il deficit di sindacato di legittimità dell'azione amministrativa in Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, p. 705 ss.; C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 272 ss.; S. ANDERSEN, *op. cit.*, p. 119 ss.; B. DIDIER, *Ombres et lumières portées sur la procédure du recours "en manquement sur manquement": la Commission entre le Tribunal et Cour de justice*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 285 ss.; P. WENNERÅS, *Making effective use of Article 260 TFEU*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2017, p. 79 ss., spec. p. 97 ss.

te ampia [121]. Potenzialmente, qualsiasi violazione, a prescindere dalla natura e dalla forma che assume e dal soggetto che la pone in essere, può formare l'oggetto di una procedura di infrazione. D'altra parte, l'istituto è definito dai trattati in termini generali, senza, quindi, alcuna distinzione tra i vari settori giuridici o specificazione sulla tipologia di infrazione, e generale è la giurisdizione (esclusiva) della Corte di giustizia.

Come noto, nel silenzio dei trattati, la dottrina ha tradizionalmente distinto le violazioni statali in comportamenti commissivi e omissivi [122]. I primi consistono, evidentemente, in azioni positive (ad esempio, l'emanazione di un atto contrario a disposizioni di diritto "comunitario"); i secondi si sostanziano, come suggerisce il termine, nel mancato compimento di un'azione doverosa (come, ad esempio, la mancata attuazione di atti dell'Unione). La distinzione, sufficientemente ampia, è in grado di attrarre a sé il più ampio numero di infrazioni possibile: da quelle per mancato recepimento di direttive, ad esempio, a quelle poste in essere dal giudice nazionale che viola l'obbligo di effettuare un rinvio pregiudiziale *ex* art. 267 TFUE. O, ancora, dalle violazioni consistenti in una prassi amministrativa [123], alla mancata messa in sicurezza di opere pubbliche [124].

Orbene, premesso, seppur brevemente, che vi sono più modalità attraverso le quali lo Stato membro può violare il diritto "comunitario", occorre chiedersi se la sanzione pecuniaria sia *sempre* efficace o, comunque, opportuna. In altri termini, a fronte dell'ampia eterogeneità che caratterizza le infrazioni statali, è quantomeno lecito domandarsi se l'omogeneità della risposta "comunitaria" sia sufficiente a garantire l'effetto deflativo che essa si propone.

---

[121] Sul punto v., in dottrina, L. PRETE, *op. cit.*, p. 54.

[122] V., per tutti, P. MORI, *Art. 258 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2016.

[123] Sulla nozione di "prassi amministrative", v. le conclusioni dell'avvocato generale Francis Jacobs, 8 maggio 1991, causa C-58/89, *Commissione c. Germania*, EU:C:1991: 391, par. 27. In dottrina, invece, v. A. SIKORA, *Administrative Practice as a Failure of a Member State to Fulfil its Obligations Under Community Law*, in *Review of European and Administrative Law*, 2009, p. 5 ss.

[124] Si pensi, ad esempio, alla P.I. n. 2019/2279 a carico dell'Italia "*Mancato adeguamento dei livelli di sicurezza delle gallerie italiane. Direttiva 2004/54/CE relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea*".

Peraltro, la tradizionale classificazione in violazioni a carattere commissivo e omissivo, per quanto efficace sul piano descrittivo, risulta debole se usata nell'ottica di valutare l'efficacia deterrente delle sanzioni pecuniarie. Anche una mera distinzione per settori dell'ordinamento giuridico non sarebbe pertinente: in fondo, ogni materia può essere caratterizzata da infrazioni di natura diversa.

Al fine di fornire una risposta, quindi, si sono individuate due categorie principali di infrazioni: quelle a carattere "strutturale" e quelle a carattere "normativo". La scelta di limitare l'analisi a tali due ipotesi si spiega per l'idoneità di questi di evidenziare gli eventuali pregi e le possibili problematiche nel pagamento di sanzioni pecuniarie.

Con violazioni di carattere "normativo" si intendono violazioni che si concretizzano, per l'appunto, nell'esistenza o nell'assenza di una disposizione normativa o, più in generale, nell'esistenza o nell'assenza di un atto normativo. In quanto tali, sono di regola eliminabili attraverso il canonico *iter* legislativo. Si pensi, ad esempio, alla P.I. n. 2018/2273 "*Non conformità dell'ordinamento interno rispetto ad alcune disposizioni delle direttive europee in materia di contratti pubblici (direttive nn. 2014/23, 2014/24 e 2014/25)*", nell'ambito della quale la Commissione contestava all'Italia, *inter alia*, la mancata previsione – nel d.lgs. 50/2016 (il c.d. "Codice dei contratti pubblici" [125]) – della possibilità di escludere dalle gare di affidamento l'operatore economico che ha violato gli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali [126]; o, ancora, il divieto previsto dall'art. 105, comma 4, lett. a), che impediva all'offerente in una de-

[125] Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", in *GURI* del 19 aprile 2016.

[126] In tema di irregolarità fiscali e contributive, l'art. 10 della legge 23 dicembre 2021, n. 238, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020", in *GURI* del 17 gennaio 2022, è intervenuto sull'art. 80, comma 4, del Codice dei contratti pubblici precisando, da un lato, che la violazione deve essere «grave» e stabilendo, dall'altro lato, cosa debba intendersi per violazione grave in materia contributiva, previdenziale e fiscale.

terminata gara di essere subappaltatore di un altro offerente nella stessa gara [127].

Con violazioni di carattere "strutturale", invece, si intendono quelle violazioni in cui sono censurabili non solo, o non tanto, le normative nazionali in sé e per sé, quanto, piuttosto, delle situazioni strutturali (appunto) caratterizzate da carenze e difficoltà organizzative o da pratiche amministrative di natura generale e sistematica. Questa definizione combacia parzialmente con quella di «violazioni generali e persistenti» [128] fornita dalla Corte di giustizia [129]. Queste ultime, infatti, sono infrazioni compiute *in modo* generale e persistente. In ragione di ciò, la Commissione, al (condivisibile) fine di razionalizzare la procedura di infrazione, tende a «[...] "raggruppare" casi relativi allo stesso settore, avviando procedimenti "orizzontali" al fine di colpire problemi sistemici di cattiva implementazione» [130]. In altri termini, quindi, la Commissione, invece di aprire molteplici procedure su casi simili (ad esempio, una procedura per ogni singola discarica abusiva presente sul territorio di uno Stato membro), ne apre una sola sindacando un problema, per l'appunto, "strutturale". In tal modo, la guardiana dei trattati mira non solo, e non tanto, a

[127] La lettera è stata soppressa dall'art. 10 della legge 23 dicembre 2021, n. 238, cit.

[128] In giurisprudenza sono state definite anche violazioni «sistematiche e continuate» (v. Corte giust., 5 aprile 2017, causa C-488/15, *Commissione c. Bulgaria*, EU:C:2017:267, punto 42) o «sistematiche e persistenti» (v. Corte giust., 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:895, punto 77).

[129] I giudici hanno individuato per la prima volta la categoria delle infrazioni «generali e persistenti» in Corte giust., causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 139, in materia di gestione e smaltimento di rifiuti. È stata applicata nei confronti dell'Italia in Corte giust., 26 aprile 2007, causa C-135/05, *Commissione c. Italia*, cit., sulle discariche abusive; nonché in Corte giust., 10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:895, relativa al superamento dei valori limite applicabili alle microparticelle (PM10). Nei confronti di altri Stati membri, v. anche 29 aprile 2009, causa C-160/08, *Commissione c. Germania*, EU:C:2010:230. Secondo D. HADROUŠEK, *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, in *Journal for European Environmental Law*, 2009, p. 251 ss., spec. p. 277, la prassi di censurare violazioni generali e persistenti avrebbe il pregio di rinvigorire l'efficacia della procedura di infrazione, usata in tal modo in maniera più razionale.

[130] Così A. GUAZZAROTTI, *Il contenzioso*, in G. DI COSIMO (a cura di), *op. cit.*, p. 191 ss., spec. p. 204.

porre fine a uno specifico caso, ma piuttosto a eliminare una prassi generalizzata. Ne consegue che, se la Commissione lo ritiene opportuno, nel corso del tempo potrà "inserire" all'interno di un unico fascicolo il più ampio numero di casi, con ciò sovrapponendosi la definizione qui proposta con quella data a proposito delle procedure "persistenti" [131]. Si tratta, come visto *supra*, cap. II, § 2.2, di quelle violazioni «sistemiche e strutturali» che la Commissione ha dichiarato che avrebbe perseguito in via prioritaria nella sua comunicazione del 2022 "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati".

La conseguenza fondamentale di tale prassi è, evidentemente, che allo Stato non basterà eliminare una singola violazione (relativa a uno specifico caso), ma sarà tenuto a eliminare tutte le violazioni relative ad un dato settore e, soprattutto, a prevenirle, perché qualora dovesse porne in essere di nuove esse sarebbero "inserite" nel *dossier*, con ciò dimostrandosi la persistenza del problema strutturale [132]. Casi emblematici di tale prassi

---

[131] V. *supra*, cap. II, § 6.2.

[132] V., in questo senso, P. WENNERÅS, *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, spec. p. 266 ss. L'idea, per dirla con le parole dell'avvocato generale Tamara Capeta, è che la singola violazione è da intendersi meramente come «esempio» dell'infrazione effettivamente contestata, che è quella «generale e persistente» (v. conclusioni dell'avvocato generale Tamara Capeta, 9 febbraio 2023, causa C-444/21, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2023:90, parr. 104-107). In effetti, nella causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit., in materia di discariche abusive, l'Italia contestava l'illegittimità della decisione della Commissione di tenere conto, nella fase di esecuzione della sentenza *ex* art. 258 TFUE, di ulteriori e diversi siti non conformi rispetto a quelli risultanti nella sentenza di accertamento della Corte. Quest'ultima, peraltro, ha sostenuto la legittimità di tale prassi, statuendo che quei siti facevano necessariamente parte dell'inadempimento generale e persistente constatato nella sentenza *ex* art. 258 TFUE (v., per analogia, Corte giust., causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*, cit., punti 37-39, dove i giudici hanno chiarito che «nel caso in cui il ricorso miri a denunciare un inadempimento di carattere generale [...], basato, segnatamente, sull'atteggiamento sistematico e costante di tolleranza [...] rispetto a situazioni non conformi [...], non può escludersi, in linea di principio, la produzione di elementi complementari, nella fase procedurale dinanzi alla Corte, che siano intesi a dar prova della generalità e della persistenza dell'asserito inadempimento. [La] Commissione può precisare i suoi addebiti iniziali nel suo ricorso, a condizione, tuttavia, che non modifichi l'oggetto della controversia. Orbene, producendo nuovi elementi destinati ad illustrare gli addebiti formulati nel suo parere motivato, basati su un inadempimento di carattere generale alle

sono quelli relativi alla raccolta e al trattamento delle acque reflue urbane o, ancora, alle discariche abusive.

Dalla definizione data di violazione di carattere "strutturale", in parte sovrapponibile a quella di «violazione generale e persistente» utilizzata dalla Corte, deriva che, all'opposto di quanto detto con riferimento alle violazioni di carattere "normativo", per porre termine all'inadempimento non è sempre sufficiente una mera modifica legislativa, ma si rende necessario un intervento più incisivo e complesso, spesso caratterizzato dall'incrocio e dalla sovrapposizione di più competenze (nazionali, regionali e locali) e interessi (politici, economici e sociali).

Di qui la domanda se le sanzioni pecuniarie siano idonee a reagire a entrambe queste tipologie di infrazione o se, al contrario, siano maggiormente efficaci per un solo tipo di violazione. A tal proposito, occorre tenere a mente che la «[...] ragion d'essere della [sanzione pecuniaria è quella di] incoraggiare lo Stato membro a conformarsi entro termini il più possibile ristretti» [133].

Sembrerebbe, quantomeno a livello meramente astratto e *prima facie*, che le sanzioni pecuniarie assolvano in modo particolarmente efficace la loro finalità dissuasiva con riferimento alle sole violazioni di carattere "normativo" e, quindi, relativamente alle violazioni puntuali, facilmente identificabili e agilmente eliminabili tramite un intervento legislativo mirato.

Per avvalorare tale tesi, sarebbe interessante individuare quali sentenze *ex* art. 260, par. 2, TFUE, tra le quarantacinque pronunciate dalla Corte di giustizia dal 2000 ad oggi, non abbiano ancora ricevuto esecuzione e quali, all'opposto, siano state infine eseguite. Ciò al fine di verificare se effettivamente quelle ottemperate si riferiscano (se non in assoluto, perlomeno in misura maggiore) a violazioni "normative". Purtroppo, una simile indagine non è possibile a causa dell'indisponibilità di dati completi

---

disposizioni della direttiva, la Commissione non modifica l'oggetto della controversia»). Lo scopo evidentemente "efficientistico" si scontra, peraltro, con l'esigenza di tutela del contraddittorio: ne segue che la Commissione può "specificare" la sua contestazione solo con gli atti formalmente previsti dalla procedura: nel ricorso in fase contenziosa (e non, quindi, in sede di replica o di udienza); nella lettera di messa in mora o nel parere motivato complementari in fase precontenziosa.

[133] Così le conclusioni dell'avvocato generale Jean Mischo, causa C-278/01. *Commissione c. Spagna*, cit., par. 98.

sull'ottemperanza alle sentenze di condanna della Corte. Peraltro, facendo un'operazione inversa, esaminando cioè le quarantacinque pronunce, risulta che solo sedici rientrano a pieno titolo nella categoria delle violazioni di carattere "normativo", rappresentando il 35,5% del totale [134]. Le

[134] Si tratta, nello specifico, dei seguenti casi: Corte giust., causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, cit., relativa alla trasposizione non corretta della direttiva del Consiglio 25 luglio 1985, 85/374/CEE, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi; 18 luglio 2006, causa C-119/04, *Commissione c. Italia*, EU:C:2006:489, in cui l'inadempimento aveva ad oggetto il mancato riconoscimento, da parte della legge n. 236 del 21 giugno 1995, dei diritti quesiti degli ex lettori di lingua (in questo caso non sono state comminate sanzioni); causa C-70/06, *Commissione c. Portogallo*, cit., ove l'inadempimento consisteva nella mancata abrogazione del decreto-legge 21 novembre 1967, n. 1051, che subordinava alla prova della colpa o del dolo la concessione del risarcimento danni alle persone lese da una violazione del diritto dell'Unione sugli appalti pubblici; causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, cit., in cui la violazione aveva ad oggetto la normativa sul controllo dell'emissione deliberata e dell'immissione in commercio a fini civili di prodotti composti in tutto o in parte da organismi geneticamente modificati; causa C-568/07, *Commissione c. Grecia*, cit., dove l'inadempimento riguardava la legge n. 971/79 sull'esercizio della professione di ottico e sui negozi di articoli ottici, che non consentiva a un ottico diplomato, in quanto persona fisica, di gestire più di un negozio di ottica; causa C-109/08, *Commissione c. Grecia*, cit., in cui erano oggetto di contestazione gli artt. 2, n. 1, e 3 della legge n. 3037/2002 che imponevano il divieto, a pena di sanzioni penali o amministrative previste agli artt. 4 e 5 della medesima legge, di installare e di gestire qualsiasi gioco elettrico, elettromeccanico ed elettronico, compresi tutti i giochi al computer, in qualsiasi luogo pubblico o privato diverso dai casinò; 10 settembre 2009, causa C-457/07, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2009:531, in cui la violazione consisteva in una disposizione normativa (l'art. 17 del regolamento generale sulle costruzioni urbane, adottato con d.l. 7 agosto 1951, n. 38/382) con cui non si teneva conto dei certificati di omologazione dei tubi di polietilene rilasciati dagli altri Stati membri; 30 maggio 2013, causa C-270/11, *Commissione c. Svezia*, EU:C:2013:339, che concerneva la mancata trasposizione nel proprio ordinamento interno delle disposizioni della direttiva 2006/24/CE riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica; 25 giugno 2013, causa C-241/11, *Commissione c. Repubblica Ceca*, EU:C:2013:423, che concerneva la mancata adozione di tutte le misure legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi agli artt. 8, 9, 13, da 15 a 18 e 20, parr. da 2 a 4, della direttiva 2003/41/CE relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali; 13 luglio 2013, causa C-388/16, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2017:548, dove la violazione concerneva i maggiori oneri imposti a società di logistica portuale

restanti, tra cui si annoverano anche otto sentenze in materia di aiuti di Stato illegittimamente concessi [135], sono, all'opposto, infrazioni che, se non strettamente definibili come «generali e persistenti», sono comunque difficilmente eliminabili con un mero intervento normativo *ad hoc*, rendendosi piuttosto necessaria una condotta operativa e complessa da parte dello Stato membro, finalizzata al recupero degli aiuti di Stato illegittimamente concessi.

Se, quindi, la maggior parte dei casi che giungono a sanzione rientrano nel novero delle violazioni "strutturali", allora si può facilmente dedurre che sono queste quelle che gli Stati membri, in linea tendenziale, fanno più difficoltà a correggere. D'altro canto, si tratta spesso di infrazioni la cui rimozione esige un'ingente spesa di denaro – si pensi alla gestione dei rifiuti o alla bonifica delle discariche abusive – un idoneo siste-

straniere rispetto a quelle spagnole previsti dalla legge 20 ottobre 2011, n. 253; causa C-95/12, *Commissione c. Germania*, cit., che aveva ad oggetto l'incompatibilità di talune disposizioni della legge relativa al trasferimento al settore privato delle quote della società a responsabilità limitata; 25 giugno 2014, causa C-76/13, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2014:2029, che concerneva il mancato recepimento nel diritto nazionale delle disposizioni del che disciplinano la designazione dell'universale fornitore o prestatori di servizi; causa C-261/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., aveva ad oggetto la mancata adozione delle disposizioni necessarie per assicurare che i progetti pubblici e privati di cui alla direttiva 85/337 fossero previamente esaminati e controllati da un punto di vista di impatto ambientale, nonché la mancata previsione di una valutazione di impatto ambientale preliminare al rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di una centrale eolica a Derrybrien; causa C-842/19, *Commissione c. Belgio*, cit., che riguardava il mantenimento di disposizioni secondo le quali la base imponibile per tassare gli immobili affittati era differente a seconda che questi si trovassero nel territorio nazionale ovvero all'estero; 28 settembre 2023, causa C-692/20, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2020:707, che concerneva l'autorizzazione all'uso di carburante marcato ai fini della navigazione privata da diporto, anche quando tale carburante non era oggetto di alcuna esenzione o riduzione dell'accisa.

[135] Si è deciso di categorizzare le violazioni in materia di aiuti di Stato come violazioni a carattere "strutturale" in quanto anch'esse eliminabili, per l'appunto, attraverso una condotta attiva da parte dello Stato, e cioè il recupero degli aiuti incompatibili. Le pronunce *de quibus* sono: Corte giust., causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-496/09, *Commissione* c. *Italia*, cit.; causa C-610/10, *Commissione c. Spagna*, cit.; 13 maggio 2014, causa C-184/11, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2014:316; causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, cit.; causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit.; causa C-51/20, *Commissione c. Grecia*, cit.

ma infrastrutturale, una corretta gestione del territorio, abili capacità nella gestione dei rapporti istituzionali. Se così è, ci si può legittimamente interrogare sull'utilità del pagamento di sanzioni pecuniarie (spesso protratto per anni) nell'incentivare lo Stato membro a rimuovere velocemente situazioni di difformità la cui "messa a norma" è di per sé lenta e complessa. Anzi, ci si potrebbe chiedere se il versamento di somme finanziarie a favore del bilancio dell'Unione non sia financo nocivo per lo Stato, il cui denaro potrebbe essere destinato a porre fine all'infrazione contestata dalla Commissione [136].

La prassi italiana dimostra che, in effetti, l'assenza di conseguenze giuridiche irreversibili propria della monetizzazione dell'infrazione può portare gli Stati membri (perlomeno l'Italia) a rimanere inerti e ad "accantonare" l'inadempimento, quasi a dire che i costi da sostenere per porre in essere correttamente gli obblighi imposti dall'Unione sono di fatto più onerosi che il pagamento cadenzato della sanzione inflitta, che in tal modo entra a far parte del "DNA" dello Stato. Si pensi, ad esempio, alla P.I. n. 2007/2195 "*Rifiuti in Campania*" (tipicamente "strutturale"), nell'ambito della quale la Corte, con sentenza del 16 luglio 2015 [137], ha condan-

---

[136] Svolge simili considerazioni, perlomeno con riferimento alla crisi del debito sovrano avvenuta tra il 2008 e il 2012, G. PERONI, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, cit., spec. p. 982. R. ADAM, *L'Italia e le procedure d'infrazione: ragioni e rimedi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 371 ss., spec. p. 376, scrive: «[...] le somme versate al bilancio dell'Unione potrebbero essere più utilmente impiegate per pagare i costi degli adempimenti. Con il paradosso anzi, che, nel caso di in frazioni come il mancato recupero di aiuti di Stato illegittimi, l'adempimento tardivo fa sì che le somme progressivamente recuperate dalle imprese beneficiarie invece di essere eventualmente reimpiegate a vantaggio del sistema delle imprese, finiscono per dover essere trasferite al bilancio dell'Unione a titolo di sanzioni pecuniarie». Per una approfondita analisi della prassi giurisprudenziale relativa (anche) al periodo della crisi economica dello scorso decennio, v. A. TIZZANO, *Les développements récents de la procédure de "manquement sur manquement"*, in AA.VV., *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015): liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 647 ss.

[137] Corte giust., causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit., con nota di L. BARONI, *Le gestione dei rifiuti in Campania alla luce della recente condanna, dello Stato italiano al pagamento di "sanzioni", pronunciata dalla Corte di giustizia UE nel giudizio di "doppia condanna" (*ex *art. 260 TFUE) relativamente alla causa C-653/13*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, p. 1196 ss.

nato l'Italia al pagamento di una penalità semestrale in forma fissa pari a 22 milioni di euro [138]. Tale procedura, a diciassette anni dalla sua apertura e a nove anni dalla condanna, è ancora aperta (anche se, comunque, la penalità, che era calcolata su base giornaliera in 120.000 euro, è stata ora ridotta a circa 80.000 euro al giorno [139]).

---

[138] La Commissione aveva in verità proposto una penalità complessiva di 256.819,20 euro da dividersi per le tre categorie di impianti di smaltimento oggetto di censura, oltre alla forma degressiva, non accolta dalla Corte. Tuttavia, il fatto che la sanzione sia «frammentata per tipologia di violazione [rende], almeno teoricamente, prospettabile una sua riduzione a fronte del rimedio (integrale) ad una o a due delle tre violazioni censurate», così M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., spec. p. 271, nota 180.

[139] La vicenda, descritta come un caso esemplare di cattiva gestione delle risorse a causa del «crescere confuso di strutture, di modelli amministrativi, [nonché] di sovrapposizioni di competenze tra Amministrazioni centrali ed Enti locali» (così L. COLELLA, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla "crisi dell'emergenza rifiuti" alla "società del riciclaggio"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, p. 493 ss., spec. p. 498), è particolarmente complessa ed è stata oggetto di plurime attenzioni dottrinali (per una ricostruzione dei fatti pregressi della vicenda, v. L. KRÄMER, *European Environmental Law Casebook*, Sweet & Maxwell, Londra, 1993, spec. p. 387 ss. Per un approfondimento sulle complesse censure della Commissione a carico dell'Italia v. L. BARONI, *Lo sguardo vigile dell'Europa sulla "emergenza" rifiuti in Campania*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 1093 ss.). Sinteticamente, essa aveva (*rectius*, ha) ad oggetto il sistematico smaltimento di rifiuti in modo incontrollato e abusivo in tutta la regione Campania, che ha dato vita a una vera e propria «crisi dei rifiuti» (così Corte giust., 4 marzo 2010, causa C-297/08, *Commissione c. Italia*, EU:C:2010:115, punto 12) con gravi ripercussioni sull'ambiente e sulla salute umana. Peraltro, per quanto qui interessa, il quadro storico e politico esistente al momento dell'irrogazione della sanzione, nonché la stessa gravità della situazione campana, sono oggi profondamente mutati. La sanzione imposta dalla Corte era infatti relativa «alla capacità di trattamento dei rifiuti reputata ancora necessaria dalla Commissione per ciascuna categoria di impianti al giorno della pronuncia [il 2015] della presente sentenza sulla base dei dati oggettivi messi a disposizione a tal fine dalla Repubblica italiana entro un termine di 30 giorni dalla data di tale pronuncia» (così Corte giust., causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit., punto 84). Oggi il contesto fattuale si è oggettivamente modificato, specialmente a valle dell'approvazione nel 2016 del nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti (Deliberazione n. 685 del 6 dicembre 2016, in *BURC* n. 85 del 12 dicembre 2016). La Commissione, tuttavia, non si era espressa sull'idoneità del Piano e si era limitata a constatare che il sistema non era ancora a pieno regime, non giustificandosi quindi una riduzione della sanzione. Infatti, pur riconoscen-

Analoghe considerazioni potrebbero farsi anche con riferimento alle P.I. n. 2003/2077 "*Discariche abusive*" [140] e n. 2004/2034 "*Trattamento delle acque reflue urbane*" [141] – anch'esse "strutturali" – dove sono erano state comminate, oltre alla somma forfettaria, rispettivamente: una penalità semestrale in forma degressiva con un importo iniziale fissato in quasi 43 milioni di euro e una penalità semestrale in forma degressiva con un importo iniziale fissato in più di 30 milioni di euro.

Nella prima procedura, giunta a sentenza *ex* art. 260, par. 2, TFUE in data 2 dicembre 2014, l'Italia ha versato, nell'aprile 2021, 8,6 milioni di euro; mentre, nell'ultimo semestre del 2022 (ultimo dato disponibile), l'Italia ha pagato 5 milioni di euro. Con riguardo alla seconda, invece, la cui pronuncia è stata resa in data 31 maggio 2018, si sono pagati, a febbraio 2021, 23 milioni di euro; mentre nell'ultimo semestre del 2022 (anche qui, ultimo dato disponibile) 22 milioni di euro [142]. Tali dati consentono due ordini di riflessioni.

Innanzitutto, se è vero che qualche progresso è indubbio che vi sia stato (vista la riduzione dell'importo da versare), è altrettanto vero che tali progressi sembrano caratterizzati da una ineluttabile lentezza. E di qui, ancora, il dubbio se il pagamento di sanzioni pecuniarie sia effettivamente idoneo a indurre lo Stato membro a porre fine velocemente a un ina-

---

do i notevoli sforzi compiuti dalla Regione (*ie* l'aumento della raccolta differenziata e la diminuzione del conferimento in discarica), l'istituzione riteneva che l'impianto infrastrutturale generale fosse ancora insufficiente. Tale posizione si è "smussata" nel corso del 2023, quando la guardiana dei trattati ha per la prima volta deciso di accordare una riduzione del pagamento della sanzione fissa. Dopotutto, proprio in ragione del mutato scenario fattuale, è innegabile che la sanzione avesse perso di funzionalità in relazione al perseguimento degli obiettivi preposti, imponendo all'Italia un sacrificio economico sproporzionato rispetto alla gravità attuale della situazione. In argomento sia consentito rinviare a C. BURELLI, *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2023, p. 367 ss., spec. p. 381.

[140] Corte giust., causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit., con nota di A. RIGAUX, *Sanctions pécuniaires du manquement*, in *Europe*, 2015, p. 17 ss.

[141] Corte giust., causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, cit.

[142] V., in proposito, C. BURELLI, *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, cit., pp. 377 e 379.

dempimento che, di per sé, comporta un processo di eliminazione piuttosto lento. Dopotutto, con riguardo, ad esempio, alla procedura "*Discariche abusive*", l'adeguamento al diritto dell'Unione è ostacolato (anche) dalla complessità della situazione da risanare, che è caratterizzata non solo da un'elevata complessità tecnica, ma anche da un difficile coordinamento con le regioni [143]. L'Italia è invero tenuta, per ciascuna discarica dislocata nel territorio nazionale, non soltanto ad asportare i rifiuti e a non utilizzare più come discariche i siti interessati (che significa identificare al contempo le modalità e i luoghi di smaltimento dei rifiuti), ma anche a valutare per ciascun sito se occorrano misure di recupero (*ie* se occorra porre in essere una bonifica). Si tratta, come sostenuto anche dalla stessa Commissione, di «misure strutturali di carattere generale e durevole» [144].

Di contro, potrebbe comunque sostenersi che il pagamento in forma degressiva rappresenti, in questo senso, un incentivo piuttosto forte (perlomeno) nella "psicologia" dello Stato. Sapere infatti che, agendo ai fini dell'adempimento, la penalità diminuisce, potrebbe essere un elemento non trascurabile nell'effetto dissuasivo della sanzione. Tuttavia, il fatto che la Commissione, come si è accennato, abbia deciso di ridurre, nella procedura "*Rifiuti in Campania*", l'importo giornaliero della penalità in forma fissa, induce a ritenere che anche la "percezione" di tale tipologia di sanzione possa, in fin dei conti, mutare nel senso di una maggiore dissuasività. Occorre peraltro menzionare anche una tesi opposta che vede nella penalità decrescente (ma anche nella somma forfettaria definita in via equitativa) il rischio che siano percepite dallo Stato come simboliche e, quindi, causa dell'attenuazione dell'autorevolezza delle sentenze della Corte [145].

Più in generale, comunque, vale la pena chiedersi se vi sia una correlazione tra la gravità dell'infrazione e la decisione di richiedere la forma degressiva. La risposta pare tendenzialmente negativa. Ad esempio, nonostante nella procedura "*Alberghi Sardi*", relativa al mancato recupero de-

---

[143] V. Corte giust., causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit., punto 24. In dottrina sottolinea queste criticità della procedura *de qua* A. GUAZZAROTTI, *Il contenzioso*, cit., pp. 193-194.

[144] V. Corte giust., causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit., punto 40.

[145] V. P. WENNERÅS, *Sanctions against Member states under Article 260 TFUE: alive, but not kicking?*, cit., pp. 162 e 165; concorda C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 276.

gli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna, il coefficiente di gravità fosse notevolmente basso (4 su 20) e i progressi compiuti dallo Stato degni di nota [146], la Commissione ha comunque proposto la penalità in forma fissa (trovando il sostegno della Corte). Al contrario, nelle procedure in materia ambientale, la guardiana dei trattati ha di fatto sempre proposto la forma degressiva, nonostante i coefficienti di gravità fossero mediamente sempre alti [147].

È opportuno aggiungere che, nelle cause in materia di aiuti di Stato che hanno coinvolto l'Italia, la Commissione non ha invero mai richiesto la degressività della penalità. È stato evidenziato in dottrina che tale "differenza di trattamento" potrebbe rispecchiare una «"gerarchia" tra i beni giuridici tutelati dalla normativa dell'Unione violata dallo Stato membro: ancor più della protezione ambientale, parrebbe degno di maggior (o comunque di ugual) tutela il ripristino delle condizioni di concorrenza e di mercato lese dall'erogazione dell'aiuto» [148]. Peraltro, tale approccio è forse poco giustificabile, soprattutto se si tiene in considerazione la natura contabile delle procedure aperte nel settore degli aiuti di Stato. Come affermato dalla stessa Corte nel caso "*CFL*" sul mancato recupero di aiuti concessi per interventi a favore dell'occupazione contratti formazione lavoro (sorprendentemente l'unico in cui la Corte ha condannato l'Italia al pagamento di una penalità in forma degressiva) «[s]e l'importo della penalità fosse costante, essa rimarrebbe interamente esigibile per tutto il tempo in cui lo Stato membro interessato non ha completamente attuato detta decisione. Pertanto, una sanzione che tenga conto dei progressi eventual-

[146] La ragione di un coefficiente così basso è legata all'esistenza di una serie di circostanze attenuanti come gli sforzi profusi dalla Regione Sardegna per elaborare un piano di recupero dilazionato; le modifiche legislative procedurali adottate dall'Italia per aumentare l'efficacia degli aiuti controversi; l'inferiore importo degli aiuti da recuperare e il limitato ambito territoriale di concessioni degli aiuti (v. Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 113 e 115). In effetti, al momento della presentazione del ricorso, l'Italia aveva già recuperato il 56% del capitale erogato e, alla data dell'11 novembre 2019, risultava recuperato l'89%.

[147] Nella procedura "*Discariche abusive*" la Commissione aveva proposto un coefficiente di gravità di 8 su 20; nella procedura "*Acque reflue*" di 11 su 20, mentre, nella procedura "*Rifiuti in Campania*", di 8 su 20.

[148] In questi termini M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 272.

mente realizzati dallo Stato membro nell'esecuzione dei suoi obblighi risulta adeguata alle circostanze specifiche del caso di specie e, di conseguenza, proporzionata all'inadempimento accertato» [149]. Ne segue che, per la violazione dell'obbligo di recupero di aiuti di Stato illegittimi, la degressività «[...] dovrebbe trovare sempre applicazione» [150], trattandosi infatti di «[...] obbligazione "numeraria", il cui andamento del recupero dovrebbe proporzionalmente, e facilmente, riflettersi sull'entità della sanzione periodica» [151].

Per concludere, si potrebbe sostenere che, in termini di efficacia, il pagamento di sanzioni spinge (quantomeno) lo Stato ad adottare delle misure che mirano ad accelerare l'adeguamento. Non solo: la minaccia di sanzioni finanziarie può avere il positivo effetto deterrente di scoraggiare *ex ante* politiche e prassi nazionali e locali in contrasto con i vincoli "comunitari".

Tuttavia, va parimenti evidenziato che, qualora la sanzione pecuniaria non porti a un ripensamento di fondo dell'ordinamento nazionale in quelle situazioni la cui difformità è "strutturale", allora l'applicazione di pesanti oneri economici potrebbe solo aggravare il *deficit* (anch'esso strutturale) italiano, sottraendo risorse economiche al bilancio statale che potrebbero essere indirizzate a favore di politiche di adeguamento [152]. Sul punto, autorevole dottrina ha correttamente rilevato che la Commissione, in specie la DG ENVI, sembra essere ben conscia di tale problema e la dimostrazione starebbe nel largo lasso temporale fatto passare tra la sentenza di accertamento *ex* art. 258 TFUE e la contestazione formale *ex* art. 260, par. 2, TFUE nell'ambito della procedura "*Rifiuti in Campa-*

---

[149] V. Corte giust., causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, cit., punto 49. V., per analogia, anche causa C-278/01 *Commissione c. Spagna*, cit., punti 48-49.

[150] V. sempre M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 271.

[151] *Ibidem*, p. 271.

[152] Sono di questo avviso, con riferimento alla materia ambientale, A. COSSIRI, *Analisi casistica dell'inadempimento*, in G. DI COSIMO (a cura di), *op. cit.*, p. 291 ss., spec. p. 311; nonché A. GUAZZAROTTI, *Il contenzioso*, cit., p. 194. Ritiene sia necessaria una revisione profonda delle politiche ambientali anche per prevenire infrazioni, F. FONDERICO, *La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia, modelli e questioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, p. 613 ss.

nia" (quasi due anni) [153]. Anche nel caso della P.I. "*Discariche abusive*", sebbene la prima sentenza di accertamento fosse del 26 aprile 2007 e la lettera di messa in mora *ex* art. 260 TFUE del 1° febbraio 2008, il ricorso ai sensi del medesimo articolo è stato notificato solo il 16 aprile 2013, ben sei anni dopo la prima pronuncia. Proprio per l'ingente esborso economico che il pagamento di sanzioni pecuniarie comporta, non è da escludere, specie nel settore ambientale, che gli Stati membri «*make a calculated decision as to whether it is more costly (in terms of economics or political capital) to avoid compliance for as long as possible and pay the fine or comply with the Court's judgment*» [154].

Infine, potrebbe essere contestata la validità di sanzioni che giungono dopo molti anni rispetto alla contestazione dell'infrazione [155]. Si pensi alla materia ambientale, dove dovrebbe vigere il proverbiale principio «chi inquina paga»: è paradossale che gli Stati membri siano tenuti al pagamento della sanzione solo molti anni dopo il compimento dell'illecito [156].

---

[153] R. ADAM, *Quando l'Italia è inadempiente. Le procedure per infrazione in materia ambientale*, intervento seminariale, Università degli Studi di Macerata, 14 giugno 2011, non reperibile *online*. Lo cita A. GUAZZAROTTI, *Il contenzioso*, cit., p. 194.

[154] Così M. SMITH, *Interinstitutional dialogue and the establishment of enforcement norms: a decade of financial penalties under Article 228 EC (now 260 TFEU)*, in *European Public Law*, 2010 p. 547 ss., spec. p. 558.

[155] Svolge simili considerazioni, calate nel settore ambientale, L. KRÄMER, *Environmental judgement by the Court of Justice and their duration*, Research Papers in Law, 2008, p. 1 ss., spec. p. 10, ove si legge: «*Though the length of procedures under Articles 226 and 228 EC Treaty may not have a deterrent effect on Member States by inducing them to align their legislation and practice to EC environmental law, it certainly has a deterrent effect on the EC Commission, in the sense that the Commission does not even start proceedings against a Member State. This happens in particular, where cases on the lack of application of EC environmental law are in question. The construction of a motorway without an environmental impact assessment, the refusal to grant access to environmental information, the realization of infrastructure projects within a natural habitat – there are numerous cases of this kind, where the Commission does not begin or pursue infringement procedures, because a judgment from the Court would come at a stage, when the environmental impairment has occurred and cannot be repaired – when "the infringement is consumed", as it is called in the Brussels jargon*».

[156] In questo senso, v. M. HEDEMANN-ROBINSON, *Article 228(2) EC and the Enforcement of EC Environmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments*, in *European Environmental Law Review*, 2006, p. 312 ss., spec. p. 342.

Peraltro, tale tesi, pur condivisibile in linea di principio, è stata confutata mettendo in evidenza che si è in presenza di un procedimento sanzionatorio e non risarcitorio, ove opera il suddetto principio [157].

Si potrebbe quindi concludere che le sanzioni pecuniarie, che dovrebbero esercitare sullo Stato membro «[...] una pressione economica che lo spinga a porre fine all'inadempimento accertato» [158], non siano in verità sempre in grado di imporre quella persuasione necessaria affinché lo Stato modifichi il proprio comportamento. Tale affermazione si fa ancora più vera se fatta con riferimento alle violazioni di natura "strutturale".

8. *La discrezionalità della Commissione nell'applicazione dei criteri di calcolo delle sanzioni pecuniarie nella prassi e il principio della parità di trattamento tra Stati membri*

Come visto, le sanzioni pecuniarie applicabili consistono in una penalità e in una somma forfettaria e sono calcolate dalla Commissione sulla base di tre specifici criteri: la gravità dell'infrazione, la durata dell'infrazione e la necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione.

L'importo della somma forfettaria viene calcolato moltiplicando un importo fisso e uniforme per un coefficiente di gravità che va da 1 a 20, che tiene conto dell'importanza delle norme dell'Unione violate e delle conseguenze dell'infrazione sugli interessi generali e particolari. Il risultato viene poi moltiplicato per il fattore "*n*" e per il numero di giorni di persistenza della violazione.

L'importo della penalità viene calcolato, invece, moltiplicando un importo fisso e uniforme per un coefficiente di gravità che va da 1 a 20 (che tiene sempre conto dell'importanza delle regole "comunitarie" violate e degli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari) e un coefficiente di durata che va da 1 a 3, che tiene conto della durata dell'infrazione a decorrere dalla prima sentenza della Corte, nonché della responsabilità dello Stato membro nella lentezza del procedimento. Il risultato

---

[157] V. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 297, nota 137.

[158] Così Corte giust., causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit., punto 91.

ottenuto si moltiplica per un fattore invariabile per Stato (il c.d. fattore "*n*"), che tiene conto sia del PIL che, oggi, della popolazione.

Si è visto che, sin dalla prima comunicazione del 1997 sul metodo di calcolo della penalità prevista dall'allora art. 171 TCE, la Commissione aveva chiarito che l'importo di base fisso e uniforme fosse determinato in modo da lasciare alla stessa istituzione un ampio potere discrezionale nell'applicazione dei coefficienti moltiplicatori. Tale dichiarazione veniva poi ribadita nella comunicazione del 2005, dove la guardiana dei trattati continuava a riconoscersi un ampio potere discrezionale nell'applicazione del coefficiente di gravità; affermazione confermata in tutte le successivamente comunicazioni. Nonostante il mancato riferimento al coefficiente di durata, è pacifico che anch'esso sia soggetto a una valutazione discrezionale della Commissione. Peraltro, è anche vero che il coefficiente di durata – stabilendosi in una "cornice" piuttosto ridotta – lascia molto meno spazio di manovra rispetto al coefficiente di gravità, la cui "forbice" è molto più ampia e, quindi, molto più esposta a considerazioni di carattere discrezionale.

Tanto premesso, in questa sede, si è deciso di indagare, attraverso un'analisi comparativa delle pronunce, la discrezionalità della Commissione nell'applicazione dei criteri di calcolo delle sanzioni pecuniarie, in particolare allo scopo di verificare se il principio della parità di trattamento tra gli Stati membri sia stato rispettato. Tuttavia, lungi dal verificare l'applicazione dei criteri sia per la determinazione della somma forfettaria sia per l'individuazione della penalità, si è deciso di concentrare l'attenzione solo su quest'ultima. La ragione di tale scelta risiede nel fatto che l'applicazione di tale sanzione consente di sviluppare riflessioni più complete e forse più interessanti, considerato che può essere comminata tanto in forma fissa quanto in forma degressiva (forma la cui scelta dipende anche dalla valutazione dei progressi fatti dallo Stato membro in fase di esecuzione della prima sentenza di accertamento e delle prospettive future di progresso).

A tal proposito, le sentenze rese ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE sino ad oggi (marzo 2024) sono, come detto, quarantacinque (mentre due sono le cause ancora pendenti dinanzi alla Corte [159]). Il criterio di

[159] V. causa C-318/23, *Commissione c. Slovenia*, il cui ricorso è stato depositato il 24

comparazione che si è scelto è, in primo luogo, quello del settore in cui si inserisce la violazione e, in secondo luogo e più in particolare, quello dell'infrazione commessa, che se non esattamente identica, deve essere perlomeno simile. Di queste quarantacinque, naturalmente, non tutte sono suscettibili di comparazione, e ciò perché o sono "uniche" nel settore in cui si inseriscono e nella violazione posta in essere [160], o perché è stata comminata la sola somma forfettaria [161] o perché non è stata comminata alcuna sanzione [162] o perché, infine, la Corte ha respinto il ricorso [163]. Escludendo, quindi, tali sentenze, ne rimangono – di comparabili – ventidue. Di queste, otto riguardano il settore degli aiuti di Stato [164], mentre quattordici la materia ambientale. Peraltro, vi sono due sentenze che, sebbene concernano il settore ambientale, non sono comunque valutabili perché le violazioni ivi contestate non sono comparabili con nessun'altra violazione commessa [165].

---

maggio 2023; causa C-515/23, *Commissione c. Italia*, il cui ricorso è stato presentato il 10 agosto 2023.

[160] V. Corte giust., causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, cit.; causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, cit.; causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, cit.; causa C-70/06, *Commissione c. Portogallo*, cit.; causa C-109/08, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-374/11, *Commissione c. Irlanda*, cit.; causa C-76/13, *Commissione c. Portogallo*, cit.; causa C-243/13, *Commissione c. Svezia*, cit.; causa C-261/18, *Commissione c. Irlanda*, cit.; causa C-842/19, *Commissione c. Belgio*, cit.; causa C-692/20, *Commissione c. Regno Unito*, cit.

[161] V. Corte giust., causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, cit.; causa C-568/07, *Commissione c. Grecia*, cit.; 31 marzo 2011, causa C-407/09, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2011:196; causa C-241/11, *Commissione c. Repubblica Ceca*, cit.; causa C-270/11, *Commissione c. Svezia*, cit.; causa C-388/16, *Commissione c. Spagna*, cit.; causa C-298/19, *Commissione c. Grecia*, cit.

[162] V. Corte giust., causa C-119/04, *Commissione c. Italia*, cit.; 18 luglio 2007, causa C-503/04, *Commissione c. Germania*, EU:C:2007:432.

[163] V. Corte giust., causa C-457/07, *Commissione c. Portogallo*, cit.; causa C-95/12, *Commissione c. Germania*, cit.; causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, cit.

[164] V. Corte giust., causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, cit.; causa C-610/10, *Commissione c. Spagna*, cit.; causa C-184/11, *Commissione c. Spagna*, cit.; causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, cit.; causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit.; causa C-51/20, *Commissione c. Grecia*, cit.

[165] V. Corte giust., causa C-243/13, *Commissione c. Svezia*, cit., relativa alla prevenzione a alla riduzione dell'inquinamento; e causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, cit., relativa alla qualità dell'acqua di balneazione.

Delle quattordici in materia ambientale, sette sono relative al trattamento delle acque reflue urbane [166], mentre sette riguardano la gestione dei rifiuti [167].

Muovendo dalle pronunce in materia di aiuti di Stato, si può notare una tendenziale, ma forse non assoluta, coerenza e linearità nell'applicazione dei coefficienti moltiplicatori.

Riguardo al coefficiente di gravità, la Commissione ricorda sempre il carattere fondamentale delle disposizioni del trattato in materia di aiuti di Stato [168], nonché gli effetti pregiudizievoli della loro violazione sul mercato di riferimento e sugli interessi generali e particolari [169]. Talune peculiarità relative a specifici casi meritano peraltro di essere messe in evidenza.

Si pensi, ad esempio, a due procedure avviate nei confronti della Grecia, la causa C-369/07, *Commissione c. Grecia* e la causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*. Ambo i casi vedevano la concessione di aiuti a favore di una sola impresa operante in un mercato a carattere transfrontaliero (rispettivamente, una società aeroportuale e un'impresa attiva nel settore navale) ed entrambi i casi erano caratterizzati da difficili e controversi rapporti con le autorità elleniche [170]. Nel primo caso, la somma iniziale da recuperare era pari a 41 milioni di euro [171], decisamente inferiore al-

---

[166] V. Corte giust., 17 ottobre 2013, causa C-533/11, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2013:659; 28 novembre 2013, causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2013:773; 15 ottobre 2015, causa C-167/14, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2015:684; 22 giugno 2016, causa C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2016:471; causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, cit.; 25 luglio 2018, causa C-205/17, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2018:606; causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, cit.

[167] V. Corte giust., causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit.; causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit.; 7 settembre 2016, causa C-584/14, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2016:636; 4 luglio 2018, causa C-626/16, *Commissione c. Slovacchia*, EU:C:2018:525; causa C-109/22, *Commissione c. Romania*, cit.

[168] V., ad esempio, Corte giust., causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 97.

[169] *Ibidem*, punto 97.

[170] Anche in questo caso la Commissione sottolineava dubbi sull'affidabilità delle informazioni ricevute dallo Stato membro. Cfr. Corte giust., causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, cit., punti 27-33.

[171] V. Corte giust., causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 1. Va peraltro

l'importo originario da recuperare nel secondo caso, che ammontava a centinaia di milioni di euro [172]. Non solo: nel secondo caso, erano trascorsi diversi anni dalla decisione che ordinava il recupero [173]; le autorità elleniche avevano adottato delle misure che avevano reso più difficile il recupero [174] e non avevano adempiuto al dovere di leale collaborazione mancando di inviare i documenti, le relazioni, le prove e le informazioni richieste [175]. Ciononostante, nella seconda causa, la Commissione proponeva un coefficiente di gravità piuttosto basso, pari a 5 su 20, mentre nella prima causa la Commissione proponeva un coefficiente decisamente più alto, pari a 12 su 20. L'iniquità tra le due ipotesi è ancora più evidente se si considera che la causa C-93/17 è successiva alla causa C-369/07 e, quindi, la Commissione avrebbe dovuto rilevare anche l'aggravante della reiterazione [176].

La situazione, peraltro, sembra essere stata parzialmente riequilibrata dalla Corte che, nella causa C-93/17, ha condannato la Grecia a una penalità fissa di importo maggiore rispetto a quello proposto dalla Commissione (circa 40.522 euro al giorno, quando la Commissione aveva proposto 34.974 euro), mentre nella causa C-369/07 ha condannato lo Stato convenuto al pagamento di 16.000 euro – in forma fissa – per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione; somma notevolmente più bassa rispetto a quella inizialmente prospettata dalla guardiana dei trattati (53.611 euro).

---

detto che, al punto 131 della sentenza, si dà atto di come la Commissione non si fosse basata «[...] né sulle differenti categorie di aiuti né sugli importi da recuperare per determinare la gravità dell'inadempimento [...]».

[172] V. Corte giust., causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 39.

[173] *Ibidem*, punto 42. Si trattava della decisione della Commissione 2009/610/CE del 2 luglio 2008 sulle misure C16/04 (ex NN 29/04, CP 71/02 e CP 133/05) cui la Grecia ha dato esecuzione in favore di Hellenic Shipyards, in *GUUE*, L 225 del 27 agosto 2009.

[174] V. sempre Corte giust., causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 44.

[175] *Ibidem*, punti 46-51.

[176] In Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 115, relativa alla c.d. P.I. n. 2014/2140 "*Alberghi Sardi*", dove la Commissione aveva fissato un coefficiente di gravità della penalità pari a 7 su 20, si legge: «Nella causa da cui ha avuto origine la sentenza del 17 settembre 2015, Commissione/Italia (C-367/14), la Commissione avrebbe applicato un coefficiente di gravità 7, poiché la Repubblica italiana sarebbe stata oggetto di più procedimenti di infrazione in materia di aiuti di Stato».

Il fatto che il coefficiente di gravità proposto nella causa C-93/17 contro la Grecia fosse ingiustificatamente basso è provato anche dalla causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, relativa alla procedura "*Alberghi Sardi*", dove la Commissione aveva proposto un moltiplicatore di 4 su 20 (sostanzialmente identico a quello suggerito nella causa contro la Stato ellenico), ma l'Italia, a differenza della Grecia, poteva effettivamente vantare a suo favore una serie di fondate e solide circostanze attenuanti che, all'opposto, lo Stato ellenico non aveva. E in effetti la Commissione, nella causa contro l'Italia – evidentemente sensibile al rispetto del principio della parità di trattamento non solo tra Stati membri, ma anche tra i vari contenziosi che colpiscono un singolo Stato – aveva chiarito che avrebbe proposto un coefficiente più basso rispetto ad altri casi simili proprio in ragione delle circostanze attenuanti esistenti [177].

Sempre con riferimento al coefficiente di gravità, gli altri casi relativi al settore degli aiuti di Stato non presentano elementi particolari e si sono attestati tutti su parametri (numerici ed economici) molto simili.

Non si registrano casi di applicazione controversa del coefficiente di durata, che sembra essere stato stabilito sempre in modo proporzionale.

[177] Cfr. Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 113-115, che si riportano qui integralmente: «Per quanto concerne il coefficiente di gravità da adottare ai fini di una sanzione pecuniaria, la Commissione ricorda, da un lato, che nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 17 novembre 2011, Commissione/Italia (C-496/09), sarebbe stato applicato un coefficiente 8. Dall'altro lato, la presente causa sarebbe caratterizzata da circostanze attenuanti, ossia le modifiche legislative procedurali adottate dal legislatore italiano al fine di aumentare l'efficacia del recupero degli aiuti controversi, l'inferiore importo degli aiuti da recuperare nell'ambito della presente causa rispetto a quello oggetto di detta sentenza, nonché il fatto che, nel caso di specie, gli aiuti da recuperare rientrerebbero in un solo settore di attività economica e in una sola regione della Repubblica italiana. Per quanto riguarda la causa da cui ha avuto origine la sentenza del 13 maggio 2014, Commissione/Spagna (C-184/11), la Commissione avrebbe applicato un coefficiente 9 per una fattispecie di mancata esecuzione di sei decisioni di tale istituzione relative al mancato recupero di aiuti illegittimi concessi ai Paesi Baschi. Tuttavia, in detta causa non sarebbe esistita alcuna circostanza attenuante, vi sarebbe stata una circostanza aggravante e l'importo degli aiuti da recuperare sarebbe stato molto più elevato di quello di cui trattasi nella presente causa. [...] Nel contempo, la Commissione aggiunge che, nella presente causa, l'importo degli aiuti da recuperare sarebbe sostanzialmente inferiore e l'importo già recuperato sarebbe superiore a quello di cui trattavasi nella causa oggetto della predetta sentenza».

Di regola la Commissione tende ad applicare il coefficiente massimo quando l'inadempimento perdura almeno da almeno qualche anno [178]. In un solo caso, la causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, aveva attribuito un coefficiente di durata pari a 1,7, ma effettivamente l'infrazione, fino alla data di proposizione del ricorso, era durata solo 17 mesi.

Con riferimento all'applicazione del coefficiente di gravità nelle procedure di infrazione in materia di trattamento delle acque reflue urbane, vale la pena premettere che la Commissione ha richiesto la forma decrescente in cinque casi [179], mentre ha proposto la forma fissa in altri due casi [180] ed è sempre stata seguita dalla Corte. Potrebbe essere una mera casualità, ma sorprende il fatto che i due casi in cui la Commissione ha richiesto la forma costante della penalità siano anche quelli in cui, da un lato, ha applicato un coefficiente di gravità piuttosto basso e, dall'altro lato, ha proposto una somma da versare relativamente modesta. Nella causa C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, l'importo ritenuto adeguato dalla custode dei trattati era pari a di 20.196 euro per ogni giorno di ri-

[178] Nella causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, cit., la guardiana dei trattati proponeva un coefficiente di 3, facendo presente che la durata dell'infrazione, dal momento della pronuncia della sentenza di accertamento alla data in cui era stata adita la Corte ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, era di 62 mesi; nel caso C-610/10, *Commissione c. Spagna*, cit., la Commissione prospettava un coefficiente di durata di 3, in quanto l'inadempimento si era protratto per un periodo di oltre 22 anni; nella causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, cit., il coefficiente di durata era stato calcolato attribuendo 0,10 al mese, su una scala compresa tra 1 e 3, in quanto: «[...] l'inadempimento addebitato alla Repubblica italiana continua da più di tre anni e mezzo dalla pronuncia della sentenza Commissione/Italia (C-302/09), il che costituisce un intervallo di tempo significativo, tanto più che il regime di aiuti in questione è stato qualificato dalla Commissione incompatibile con il mercato interno più di quindici anni fa», v. punto 74; nella causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, cit., il coefficiente di durata era pari a 3, atteso che l'inadempimento persisteva da vari anni dalla pronuncia della sentenza che accertava l'inadempimento; nella causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, dalla data della pronuncia che aveva accertato l'inadempimento sino alla presentazione del ricorso erano trascorsi 75 mesi. La Commissione, pertanto, applicava un coefficiente di durata di 3.

[179] Corte giust., causa C-533/11, *Commissione c. Belgio*, cit.; causa C-167/14, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-205/17, *Commissione c. Spagna*, cit.; causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, cit.

[180] Corte giust., causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, cit.; causa C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, cit.

tardo con un coefficiente di gravità di 3 su 20. In C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, la penalità richiesta ammontava a 11.340 euro al giorno con un coefficiente di gravità di 6 su 20. Entrambe le cause sollevano talune perplessità.

Il basso coefficiente nella causa contro il Portogallo è, perlomeno a fronte delle argomentazioni della Commissione, di difficile comprensione. In effetti, la Commissione sottolineava – come in tutti gli altri casi – l'importanza delle norme dell'Unione violate, nonché le conseguenze della violazione sugli interessi generali e particolari, quali, specificamente, la tutela della salute umana e dell'ambiente, la conservazione e il miglioramento della qualità delle acque recipienti e degli ecosistemi acquatici ad esse collegati, o l'esercizio di attività di svago legate a tale ecosistema. In terzo luogo, la Commissione, pur constatando l'esistenza di circostanze attenuanti legate ai progressi compiuti da tale Stato membro, evidenziava, al contempo, l'esistenza di svariate circostanze aggravanti [181]. Di contro, nella causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, sebbene la penalità proposta fosse in effetti particolarmente bassa (se confrontata con gli altri casi), è anche vero che un coefficiente di 6 su 20 risulta *prima facie* eccezionalmente alto. A ben vedere – per quanto è dato sapere dal testo della sentenza (resa senza conclusioni dell'avvocato generale) e dal ricorso – la Commissione chiedeva soltanto di tenere conto «[...] dell'importanza delle norme dell'Unione oggetto dell'infrazione, ossia norme di una direttiva preordinata alla protezione della salute umana e dell'ambiente, e degli effetti della mancata esecuzione della sentenza di cui trattasi su interessi generali e particolari, nonché della portata del rischio di inquinamento che ne deriva» [182], senza indicare specifici elementi in fatto a supporto della proposta. A ciò si aggiunga che gli impianti di trattamento

[181] Le circostanze aggravanti «discend[evano] dal fatto che lo Stato membro non si [era] conformato né all'articolo 4 della direttiva 91/271/CEE, una volta scaduto il termine stabilito dal parere motivato, né alla sentenza di accertamento, dalla chiarezza delle disposizioni violate, dal mancato rispetto dei successivi calendari presentati dalle autorità portoghesi nella corrispondenza inviata alla Commissione e, infine, dalla reiterazione della condotta illecita da parte di detto Stato membro in materia di rispetto del diritto dell'Unione in un ambito in cui l'incidenza sulla salute umana e sull'ambiente è particolarmente significativa», cfr. Corte giust., causa C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 47.

[182] V. Corte giust., causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, cit., punto 34.

non ancora conformi al momento della presentazione del ricorso erano solo 6 [183]. La Corte, quindi, riducendo drasticamente l'importo della penalità (già particolarmente basso) sino a 2.800 euro al giorno, rilevava che «[...] l'imposizione della somma suggerita dalla Commissione non [teneva] in debito conto il fatto che il Granducato di Lussemburgo [aveva] già dato esecuzione a una parte rilevante dei suoi obblighi, di modo che siffatta imposizione non sarebbe proporzionata» [184].

Per quanto concerne gli altri casi, e sempre con riferimento al parametro della gravità, non sembra vi siano criticità degne di nota.

Con riguardo al parametro della durata, la Commissione ha fissato il coefficiente a 3 in tutti i casi considerati [185].

La categoria di procedure di infrazione in materia di gestione dei rifiuti è forse quella ove è possibile riscontrare il più alto grado di omogeneità nella fissazione dei coefficienti moltiplicatori.

Occorre premettere, in via preliminare, che la Commissione ha richiesto il pagamento della penalità in forma degressiva in cinque casi [186], in forma fissa in due [187]. Curioso è che anche in questo contesto la guardiana dei trattati abbia richiesto la forma fissa in fattispecie poco gravi. Nella causa C-626/16, *Commissione c. Slovacchia*, la Commissione applicava un

---

[183] V. il ricorso proposto il 18 novembre 2011, causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*.

[184] V. Corte giust., causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, cit., punto 55.

[185] D'altro canto, nella causa C-533/11, *Commissione c. Belgio*, cit., la Commissione rilevava che erano trascorsi più di 71 mesi tra la sentenza *ex* art. 258 TFUE e la decisione di avvio del procedimento a norma dell'art. 260 TFUE. Nella causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, cit., circa 59 mesi. Nella causa C-167/14, *Commissione c. Grecia*, cit., erano passati 73 mesi tra la sentenza di accertamento dell'infrazione e l'invio della lettera di messa in mora *ex* art. 260 TFUE. Nel caso C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, cit., 65 mesi. Nella causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, cit., addirittura 137 mesi. In *Commissione c. Spagna*, causa C-205/17, cit., 67 mesi e, infine, nella causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, cit., 52 mesi. Tali parametri sono perfettamente in linea con quelli fissati nelle cause relative al settore degli aiuti di Stato.

[186] Corte giust., causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit.; causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit.; causa C-584/14, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-109/22, *Commissione c. Bulgaria*, cit.

[187] Corte giust., causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit.; causa C-626/16, *Commissione c. Slovacchia*, cit.

coefficiente di gravità pari a 2 su 20, evidentemente bassissimo [188]. Nella causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, sebbene l'addebito avesse ad oggetto quattro specifiche violazioni e le direttive interessate fossero più di una (le direttive 75/442/CEE [189] e 78/319/CEE [190]), la custode dei trattati fissava comunque un coefficiente di gravità pari a 6, tra i più bassi in materia [191]. In ogni caso, la forma fissa, in questa specifica ipotesi, potrebbe essere semplicemente dovuta al fatto che era la prima volta in cui veniva concretamente applicata la penalità.

La Corte, dal canto suo, ha sempre seguito la proposta della guardiana dei trattati eccetto nel caso C-653/13, *Commissione c. Italia*, relativo ai rifiuti in Campania. L'istituzione, invero, proponeva la degressività della penalità su base semestrale, al fine di tener conto degli eventuali progressi compiuti dall'Italia. Tuttavia, i giudici del Kirchberg rilevavano (senza peraltro motivare la decisione) che «nelle particolari circostanze del caso di specie, e tenuto conto in particolare delle informazioni fornite alla Corte dalla Repubblica italiana e dalla Commissione, la Corte ritiene che non si debba fissare una penalità degressiva» [192]. Di contro, abbassava di molto l'importo prospettato dalla Commissione – che per quanto qui interessa fissava il coefficiente di gravità a 8 su 20 – portandolo da 256.819,20 euro al giorno (circa 46 milioni di euro su base

[188] La scelta di un coefficiente così basso potrebbe spiegarsi in ragione del fatto che, per un verso, la violazione riguardava una sola discarica e, per altro verso, la zona interessata dall'infrazione era geograficamente limitata. Inoltre, l'attività del sito oggetto di contestazione era stata sospesa tre anni prima della presentazione del ricorso.

[189] Direttiva 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti, in *GUCE*, L 194 del 25 luglio 1975, non più in vigore.

[190] Direttiva 78/319/CEE del Consiglio, del 20 marzo 1978, relativa ai rifiuti tossici e nocivi, in *GUCE*, L 84 del 31 marzo 1978, non più in vigore.

[191] L'istituzione riteneva che dovessero essere prese in considerazione, come circostanze attenuanti i «[...] provvedimenti concreti [adottati dalle autorità elleniche] per ridurre i quantitativi di rifiuti tossici e nocivi» (v. Corte giust., causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 96), elemento, peraltro, non ritenuto rilevante dalla Corte che, ciononostante, condannava la Grecia al versamento di una penalità dall'importo essenzialmente identico a quello prospettato dalla Commissione: la guardiana dei trattati proponeva una somma pari a 24.600 euro al giorno; la Corte, invece, condannava lo Stato membro convenuto al versamento di 20.000 euro al giorno.

[192] V. Corte giust., causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit., punto 83.

semestrale) a 22 milioni di euro da versarsi ogni sei mesi.

Anche con riferimento al coefficiente di durata, le sentenze rese in materia di smaltimento e gestione dei rifiuti sono caratterizzate da una certa uniformità, ad esclusione di un caso che si pone in netto squilibrio rispetto agli altri. La Commissione, infatti, ha sempre fissato il coefficiente massimo di 3 su 3, tranne nella causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, dove aveva stabilito un più basso valore di 2 su 3, limitandosi a rilevare che la durata dell'infrazione era «considerevole» [193], senza specificare i mesi o gli anni. Naturalmente, posto che la sentenza di accertamento ai sensi dell'allora art. 169 del trattato era stata resa in data 7 aprile 1992 e l'apertura della procedura di infrazione *ex* art. 171 avveniva il 21 settembre 1995, l'infrazione era perdurata per almeno 41 mesi, che diventano 67 se si prende in considerazione la presentazione del ricorso, datato 14 novembre 1997. Considerato che in tutte le altre cause, eccetto la C-378/13, *Commissione c. Grecia* [194], il periodo intercorso tra la sentenza di mero accertamento e la presentazione del ricorso era inferiore a 67 mesi ma il coefficiente superiore a 2 [195], è lecito domandarsi se vi sia stato un (ingiustificato) trattamento diseguale o se, viceversa, vi sia una *ratio* condivisibile. Nel tentare di rispondere, non può essere trascurato il fatto che la sentenza C-387/97, *Commissione c. Gre-*

---

[193] V. Corte giust., causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, cit., punto 98.

[194] Nella causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, cit., dove il coefficiente proposto dalla Commissione era pari a 3 su 3, la Corte, al punto 57 della sentenza, dava atto che il periodo intercorso tra la pronuncia della sentenza di accertamento *ex* art. 258 TFUE e il momento in cui era stata adita la Corte ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE era superiore a 108 mesi, ossia più lungo di nove anni.

[195] Nella causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, cit., tra la data di pronuncia della sentenza di accertamento e la data della decisione della Commissione di adire la Corte era trascorso un periodo di 65 mesi; nella causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit., la Commissione decideva di presentare ricorso alla Corte 39 mesi dopo la pronuncia della sentenza di accertamento; nella causa C-626/16, *Commissione c. Slovacchia*, cit., la Commissione adiva la Corte 65 mesi dopo la pronuncia della sentenza di accertamento; nella causa C-584/14, *Commissione c. Grecia*, cit., l'infrazione era durata più di sei anni a partire dalla data della pronuncia della sentenza *ex* art. 258 TFUE; nella causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, cit., erano trascorsi 59 mesi tra la pronuncia della "prima" sentenza e la data di deposito del ricorso *ex* art. 260, par. 2. In tutti questi casi, come si è anticipato, la Commissione stabiliva il coefficiente massimo di 3.

cia, è la prima resa ai sensi della novella introdotta con il trattato di Maastricht. Si potrebbe desumere, quindi, che la Commissione abbia successivamente mutato il proprio approccio ritenendo più gravi anche infrazioni di durata inferiore.

Sul punto occorre evidenziare che se in linea generale è apprezzabile che la Commissione abbia mantenuto una tendenziale uniformità e, quindi, garantito un sostanziale rispetto del principio di uguaglianza nell'applicazione del moltiplicatore di durata nelle infrazioni di natura ambientale, è anche vero che tale uguaglianza, se valutata con riferimento alle violazioni in materia di aiuti di Stato, è forse discutibile. Si è visto, infatti, che anche in tali ultime procedure, al pari di quelle relative alla gestione dei rifiuti e al trattamento delle acque reflue urbane, la Commissione tende a proporre il coefficiente massimo se l'inadempimento perdura da almeno qualche anno. Ebbene, se il principio di eguaglianza si sostanzia anche nel divieto di trattare in modo eguale situazioni diverse, non può non essere trascurata la profonda differenza tra le procedure in materia ambientale e quelle in materia di aiuti di Stato. Se entrambe, per le definizioni che si sono date, possono essere qualificate come violazioni a carattere "strutturale" – perché richiedono una condotta attiva dello Stato interessato per eliminarle e non una mera disposizione normativa – è altrettanto vero che le infrazioni nel settore degli aiuti di Stato sono di fatto infrazioni "numeriche", molto più velocemente risolvibili rispetto a quelle ambientali. E, allora, è difficile sostenere che una eguale durata dell'inadempimento abbia la medesima gravità, dovendosi ritenere più grave quella nel settore degli aiuti di Stato. Ne seguirebbe che le infrazioni in materia ambientale dovrebbero avere un coefficiente di durata di massimo 2.

Sosteneva una tesi sostanzialmente analoga il governo italiano nella causa C-653/13, relativa alla gestione dei rifiuti in Campania, affermando che, a suo avviso, 39 mesi non rappresentavano una durata eccessiva «[...] in rapporto ad una situazione *complessa* come quella qui in esame» [196].

Per quanto invece concerne una più generale riflessione sull'applicazione del moltiplicatore di gravità, si è visto che, al netto di poche prospettazioni sproporzionate e certamente difficili da comprendere senza

[196] V. Corte giust., causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, cit., punto 64, corsivo aggiunto.

avere a disposizione un quadro giuridico e fattuale più approfondito dei singoli casi, la guardiana dei trattati tende a mantenere una certa uniformità e coerenza nell'applicazione del coefficiente. Si è parimenti visto che, nelle ipotesi in cui la Commissione ha proposto un valore (anche della penalità) evidentemente iniquo, la Corte ha cercato di "parare il colpo"; anche se non mancano ipotesi in cui la Corte si è immotivatamente discostata da quanto proposto dalla Commissione, compiendo scelte di non facile comprensione, come quando, nella causa C-367/14 contro l'Italia relativa al mancato recupero degli aiuti illegittimamente concessi alle imprese di Venezia e Chioggia, ha deciso di condannare lo Stato al pagamento in forma fissa della sanzione e non in forma degressiva, come indicato dalla guardiana dei trattati.

A fronte del quadro delineato, comunque, il bilancio sembra positivo. Le disomogeneità e le discordanze rilevate sembrano più il frutto di meri errori giuridici che non di considerazioni di natura opportunistica e/o politica. Certo, in assenza di documenti relativi ai singoli *dossier* è comunque difficile giungere a conclusioni certe sul punto. Non va comunque dimenticato che «[i]l legislatore comunitario non ha inteso configurare un regime rigido nel quale a ciascun tipo di inadempimento corrisponda una determinata sanzione. Poiché non è così, la decisione relativa all'inflizione ed all'entità della sanzione comporta necessariamente, sia pure in parte, una scelta di tipo politico» [197], come parimenti è opportuno ricordare che la Commissione detiene un ampio margine di discrezionalità nella fissazione dei coefficienti moltiplicatori. Ne deriva che, fintantoché questa discrezionalità non sfocia in arbitrio o in una conclamata violazione dei principi di eguaglianza e di parità di trattamento, allora dei casi non perfettamente in linea con la prassi generale sono e restano del tutto ammissibili.

Tutt'altro discorso, invece, potrebbe essere fatto se a violare i principi di eguaglianza e di parità di trattamento fosse non tanto la Commissione, quanto la Corte di giustizia. In questo caso, infatti, sostenere la legittimità di una valutazione palesemente iniqua sarebbe giuridicamente più difficile.

---

[197] V. le conclusioni dell'avvocato generale generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, *Commissione c. Grecia*, cit., par. 90.

Si è visto che la Corte, in più di un'occasione, ha tentato di riequilibrare (non necessariamente in modo consapevole) delle situazioni di ingiustificata disparità, di regola abbassando (o aumentando) l'importo della sanzione. Tuttavia, non è da escludere – perlomeno in astratto – che anche la Corte possa pronunciarsi in contrasto con i suddetti principi. In una circostanza del genere, il problema principale che si potrebbe porre (posta l'illegittimità della condotta) è di natura procedurale, e cioè comprendere *se* e *come* lo Stato membro potrebbe contestare eventuali disparità compiute dalla Corte. La questione resta aperta, con il rischio che, qualora si verificasse davvero una simile ipotesi, possa verificarsi un grave *vulnus* al diritto di difesa degli Stati membri [198].

[198] A valle di un'ipotetica adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (come noto per due volte esclusa dalla Corte di giustizia, in argomento v., *amplius*, I. ANRÒ, *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, Giuffrè, Milano, 2015), potrebbe essere ipotizzabile, quantomeno in astratto, un ricorso alla Corte EDU. Alternativamente, si potrebbe immaginare l'ammissibilità di un'azione di responsabilità extracontrattuale contro l'Unione per fatto del giudice, il cui successo, peraltro, sarebbe tutto da verificare data la difficoltà di dimostrare le condizioni per il riconoscimento della responsabilità.

CAPITOLO IV

LA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE NELLA PROCEDURA "DI CONDANNA ANTICIPATA"

SOMMARIO: 1. Introduzione: la genesi, la natura e lo scopo della procedura per mancata comunicazione delle misure di attuazione di direttive legislative *ex* art. 260, par. 3, TFUE. – 1.1. (*Segue*): la portata applicativa dell'art. 260, par. 3, TFUE. – 1.2. (*Segue*): il funzionamento delle sanzioni pecuniarie. – 2. Non comunicazione e/o non corretta trasposizione: un obbligo procedurale al servizio di un obbligo sostanziale? La discrezionalità della Commissione nel proseguire la procedura a seguito della comunicazione da parte dello Stato membro dell'avvenuta trasposizione. – 2.1. Le "informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva". – 3. L'evoluzione della prassi dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona a oggi. – 3.1. (*Segue*): la fase amministrativa. – 3.2. (*Segue*): le modalità di calcolo delle sanzioni pecuniarie nella prassi della Commissione. – 3.3. (*Segue*): la fase "sanzionatoria": la giurisprudenza della Corte di giustizia. – 4. Considerazioni conclusive sui limiti, la tenuta e l'efficacia dello strumento di cui all'art. 260, par. 3, TFUE.

1. *Introduzione: la genesi, la natura e lo scopo della procedura per mancata comunicazione delle misure di attuazione di direttive legislative* ex *art. 260, par. 3, TFUE*

Come già anticipato [1], la più rilevante modifica avvenuta con il trattato di Lisbona ha riguardato l'introduzione di un terzo paragrafo dell'art. 260 TFUE, che disciplina la procedura concernente i casi di mancata comunicazione, da parte degli Stati membri, delle misure di attuazione di

[1] V. *supra*, cap. I, § 1.

direttive legislative. Più nello specifico, la disposizione prevede la possibilità per la Commissione di richiedere alla Corte di giustizia la condanna dello Stato membro convenuto al pagamento di sanzioni pecuniarie già al termine del procedimento *ex* art. 258 TFUE, senza dover attendere la fase contenziosa della procedura di "condanna". La Corte, dal canto suo, se constata l'inadempimento, «può» comminare «il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione».

Il combinato disposto dei due articoli – l'art. 258 e l'art. 260 TFUE – ha determinato quella che in dottrina è stata definita una «fusione» [2] tra le due procedure, possedendo l'art. 260, par. 3, TFUE, da un lato, talune caratteristiche della prima (*ie* l'invio sia della lettera di costituzione in mora sia del parere motivato) e, dall'altro lato, l'elemento principale della seconda, ossia il momento sanzionatorio, qui evidentemente anticipato.

L'ambito di applicazione della diposizione, peraltro, è circoscritto (almeno letteralmente) alla sola mancata comunicazione delle «misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa» [3]. Rinviando le dovute precisazioni sul significato effettivo di tale previsione ai successivi paragrafi, per il momento sia sufficiente evidenziare che, a dispetto della limitata estensione applicativa, la norma copre in verità un ampio numero di infrazioni, essendo, quello della mancata comunicazio-

---

[2] Così C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 62.

[3] Sul fatto che l'ambito di applicazione della disposizione sia più limitato rispetto all'ordinaria procedura di infrazione in due fasi, v., ad esempio, A. WENDENBURG, *The one-stage infringement procedure (article 260 (3) TFEU) and the irrelevance of political crises in member states in the recent case law of the CJEU*, in *Revista general de derecho europeo*, 2021, p. 74 ss., spec. p. 74. Si noti che parte della dottrina, certo minoritaria, riteneva che si dovesse operare un'interpretazione estensiva della disposizione, applicandola a qualsiasi tipo di violazione e non solo alla mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva legislativa. Cfr., ad esempio, G. TESAURO, *La sanction des infractions au droit communautaire*, cit., p. 489; ID., *Remedies for Infringement of Community Law by Member States*, cit., p. 22; F. GENCARELLI, *La Commissione "custode del trattato": il controllo dell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri*, cit., p. 262. La tesi, per quanto suggestiva e certamente improntata a una maggiore efficacia e dissuasività della procedura, è stata "bocciata" dalla stessa prassi, che vede oggi una distinzione netta tra procedure di infrazione per "violazione" del diritto dell'Unione e procedure per "mancato recepimento di direttive".

ne (e trasposizione) di direttive, uno degli inadempimenti più frequenti in cui incorrono gli Stati membri.

A mero titolo esemplificativo si pensi che, nel 2022, di 551 *dossier* aperti, 458 riguardavano il mancato recepimento di direttive (anche legislative): l'83% del totale. Nel 2021 essi rappresentavano il 67%; nel 2020 più del 66%; nel 2019 quasi il 60%; nel 2018 il 65%; nel 2017 il 78%; nel 2016 l'86%; nel 2015 il 73%; nel 2014 il 65% e nel 2013 il 62%, per citare solo gli ultimi anni [4].

L'elevata frequenza di tale violazione acuisce un'infrazione già di per sé piuttosto grave se si considerano «le [sue] ripercussioni sui cittadini e le imprese» [5]. Non a caso la Commissione, sin dai primi anni dello scorso decennio, l'ha sempre indicata tra gli inadempimenti che avrebbe perse-

[4] I dati riportati nel testo sono stati estrapolati dai *report* annuali sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione, disponibili *online* al *link*: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_it. Si noti che, sebbene la Commissione abbia essenzialmente sempre dato atto dei dati relativi ai mancati recepimenti, è con la comunicazione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, in *GUUE*, C 12 del 15 gennaio 2011, che ha avviato la prassi di distinguere, anche a livello logico e grafico, i dati relativi a questo specifico inadempimento (v., in particolare, il punto 11 della comunicazione).

[5] V. la comunicazione della Commissione sul miglioramento nel controllo dell'applicazione del diritto comunitario, 2002, cit., punto 3.1; ma anche la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 228 TCE, 2005, cit., punto 16.4, che fornisce alcuni elementi per individuare gli effetti delle violazioni sugli interessi generali o particolari in considerazione del coefficiente di gravità; nonché la comunicazione "Un'Europa dei risultati: applicazione del diritto comunitario", 2007, cit., p. 9. La posizione è stata nuovamente confermata, da ultimo, nella comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., p. 14. Come evidenziato in dottrina, l'elevata frequenza di tale tipologia di inadempimento è piuttosto incomprensibile se si considera la «lunga e "partecipata" fase ascendente che dovrebbe dare modo alle strutture amministrative degli Stati membri di "familiarizzare" progressivamente con la nuova normativa europea in corso di formazione, così da renderne poi possibile la trasposizione nel termine, comunque non breve, previsto dalla direttiva», v. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 223. Il fenomeno potrebbe derivare da una scarsa attitudine dei rappresentanti degli Stati membri e dei relativi livelli di governo a presentare con forza le proprie istanze e le proprie rimostranze nella fase ascendente della procedura che porta alla formazione delle politiche e degli atti dell'Unione europea, forse per un qualche "timore riverenziale" o, forse, per mero disinteresse.

guito in via prioritaria. D'altro canto, come evidenziato in dottrina, il mancato recepimento di direttive (ma, in generale, anche un loro tardivo, parziale e/o incorretto recepimento) ha un pesante impatto negativo sul processo di integrazione europea. Uno Stato membro che non attua una direttiva priva la direttiva stessa del suo effetto utile, mette in discussione l'uguaglianza tra gli Stati membri, in pericolo l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione e crea una discriminazione tra cittadini europei [6].

Di contro, potrebbe essere riconosciuto, dal lato opposto, che la mancata trasposizione di una disposizione contenuta in una direttiva (ad esempio, una disposizione marcatamente tecnica) non necessariamente comporti sempre e comunque delle ripercussioni "gravi" sui cittadini e le imprese, risolvendosi talvolta in un inadempimento minimo.

Ad ogni modo, la *ratio* alla base dell'introduzione della disposizione è evidente: si rendeva necessario trovare un meccanismo che incentivasse l'adempimento tempestivo all'obbligo di attuazione delle direttive (legislative). In effetti, durante i lavori della Convenzione sul Futuro dell'Europa del 2003, il dibattito del circolo di discussione sul funzionamento della Corte si era concentrato (anche) sull'inefficacia del sistema sanzionatorio previsto dall'allora art. 228 TCE [7]. Tra le varie proposte che emersero per rafforzarlo [8], la maggioranza dei membri era favorevole alla pos-

---

[6] V., in questi termini, *ex multis*, C. PLAZA MARTIN, *Furthering the effectiveness of EC directives and the judicial protection of individual rights thereunder*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1994, p. 26 ss., spec. p. 26.

[7] Il circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia era presieduto da Antonio Vitorino. Per visionare gli altri componenti, v. la nota di trasmissione del 14 febbraio 2003, "Composizione del 'Circolo di discussione' sulla Corte di giustizia", CONV 559/03. Per l'analisi completa di tutti i documenti, v. http://europeanconvention.europa.eu/IT/doc_wg/doc_wg60a3.html?lang=IT, oggi pubblicati a stampa nel volume A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa, testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Giuffrè, Milano, 2004.

[8] Sul punto si formarono tre posizioni. Una maggioritaria, che ambiva al rafforzamento del meccanismo delle sanzioni previsto all'allora art. 228 del trattato CE attraverso l'abrogazione tanto della fase di costituzione in mora dello Stato, quanto di quella del parere motivato della Commissione, o quanto meno una delle due. Una seconda, accolta positivamente dai membri del circolo di discussione, proponeva di snellire e accelerare, in particolare, la procedura per le sanzioni in caso di mancata comunicazione di una misura nazionale di recepimento. Infine, la terza posizione minoritaria suggeriva di at-

sibilità di concedere alla Commissione il potere di avviare, nel medesimo procedimento, entrambe le procedure ai sensi degli allora artt. 226 e 228 TCE. Ciò avrebbe consentito di semplificare e accelerare, in particolare, la procedura sanzionatoria nei casi di «*"non-communication" of a national transposition measure*» [9]. La relazione finale operava già una chiara distinzione tra casi di "mancata comunicazione" e "mancato recepimento", da un lato, e casi di "recepimento scorretto", dall'altro lato, stabilendo espressamente che «*the proposed arrangements would not apply in the second case*» [10].

In un documento successivo [11], il circolo di discussione dava atto che la proposta giungeva direttamente dalla Commissione e che i membri si erano limitati ad approvarla. Questo dato è interessante se si considera, come meglio si vedrà *infra*, che la guardiana dei trattati ha fatto uso dello strumento in termini molto più ampi rispetto a quelli indicati durante i lavori preparatori del trattato costituzionale [12].

Ad ogni modo, sebbene la maggioranza dei membri del circolo di discussione fosse a favore della proposta, non erano mancate voci contrarie. Qualcuno evidenziava l'inopportunità di imporre immediatamente sanzioni pecuniarie agli Stati membri per il solo fatto della mancata notifica, in primo luogo, perché i casi di non trasposizione «*may be hardly discerned from cases of non-complete transposition*» e, in secondo luogo, perché gli Stati avrebbero potuto evitare l'irrogazione della sanzione semplicemente notificando la misura di recepimento [13].

---

tribuire alla Commissione il diritto di constatare l'inadempimento di uno Stato degli obblighi ad esso incombenti in virtù del diritto dell'Unione, dopo averlo posto in condizioni di presentare le sue osservazioni. Quest'ultimo avrebbe avuto il diritto di presentare un ricorso dinanzi alla Corte per l'annullamento della decisione della Commissione. Cfr. p. 10 della relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia del 25 marzo 2003, CONV 636/03.

[9] *Ibidem*, punto 28.

[10] *Ibidem*, punto 28, spec. nota 2.

[11] Cfr. *Cover note from the Praesidium to the Convention, Articles on the Court of Justice and the High Court*, Bruxelles, 12 maggio 2003, CONV 734/03.

[12] In dottrina svolge considerazioni analoghe S. GASPAR-SZILAGYI, *What Constitutes 'Failure to Notify' National Measures?*, in *European Public Law*, 2013, p. 281 ss., spec. p. 285.

[13] V. *Suggestion for amendment of Article 228 by Ms Maria Berger, Mr Caspar Einem, Mr Hannes Farnleitner, Mr Gerhard Tusek*, *online* al seguente *link*: http://europeanconvention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/882/42099EinemDE.pdf.

Altri ritenevano che fosse *tout court* inappropriato imporre sanzioni pecuniarie per il mero fatto della mancata comunicazione delle misure di trasposizione di direttive (o leggi quadro, con riferimento al sostanzialmente corrispondente atto inserito nel sistema di atti prevista dal trattato costituzionale) [14].

Altri ancora, con tenore simile, semplicemente non ritenevano la disposizione necessaria, in ragione del fatto che «*The proposed procedure can cause situations that are open to differing interpretations. On the other hand, the provision does not have much significance if the Article is interpreted in a way that the threat is eliminated simply by sending a notification*» [15].

Le perplessità, come si vedrà, erano giustificate e sono state parzialmente condivise dalla dottrina, ma anche essenzialmente dipanate dalla prassi della Commissione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

1.1. *(*Segue*): la portata applicativa dell'art. 260, par. 3, TFUE*

La Commissione ha chiarito alcuni profili interpretativi e applicativi della disposizione in una sua comunicazione di inizio 2011 [16], ad oggi non ancora sostituita o aggiornata.

L'atto – ribadendo che l'art. 260, par. 3, TFUE è stato introdotto per stimolare maggiormente gli Stati membri ad attuare le direttive nei termini e rispondere efficacemente, quindi, al diffuso fenomeno dell'attuazione tardiva delle direttive [17] – precisa che l'inadempimento di cui al pa-

---

[14] V. *Suggestion for amendment of Article: III-263 (ex Article 228) by Danuta Hübner*, disponibile *online* al *link*: http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20263%20H%C3%BCbner%20EN.pdf.

[15] V. *Suggestion for amendment of Article: 263 (ex Article 228), part III of the Constitution by Ms / Mr: Teija Tiilikainen, Antti Peltomäki, Kimmo Kiljunen, Jari Vilén, Hannu-Takkula and Esko Helle*, *online* al seguente *link*: http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/882/Art%20III%20263%20Tiilikainen%20EN.pdf.

[16] Comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit. In dottrina, sulla comunicazione, v. S. VAN DER JEUGHT, *L'action en manquement "renforcée": sanctions pécuniaires en cas de non-transposition de directives européennes*, in *Journal de droit européen*, 2011, p. 68 ss.

[17] V. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., punti 7 e 11.

ragrafo *de quo* comprende sia la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva sia una loro comunicazione parziale [18] e che esso non è applicabile con riguardo alla mancata attuazione di direttive non legislative, nei cui confronti la Commissione continua ad utilizzare l'art. 258 TFUE (e quindi le due procedure per arrivare a sanzione) [19].

La comunicazione, invece, non fa alcun riferimento alla mancata trasposizione in sé e per sé, cioè a prescindere dalla notifica della misura di attuazione. Ebbene, la dottrina maggioritaria ha da sempre ritenuto che la diposizione dovesse interpretarsi come applicabile anche al mancato recepimento, in ragione del fatto che, se così non fosse, la norma sarebbe essenzialmente svuotata di significato, essendo piuttosto inverosimile che uno Stato membro, pur avendo tempestivamente trasposto una direttiva, non ne comunichi la misura attuativa [20]. Anche qualora si verificasse una dimenticanza amministrativa da parte dell'autorità nazionale incaricata della notifica, è decisamente improbabile che lo Stato membro non corregga l'errore al punto da arrivare a farsi comminare una sanzione per la mera mancata comunicazione di misure effettivamente trasposte.

La prassi giurisprudenziale ha dimostrato che l'interpretazione della diposizione non poteva che essere in questo senso. In tutti i casi sinora giunti a sentenza [21], i giudici hanno condannato gli Stati membri «*per non*

[18] *Ibidem*, punto 19.

[19] *Ibidem*, punto 18.

[20] In questi precisi termini, v. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 70. Sono dello stesso avviso anche I. KILBEY, *The interpretation of 260 TFUE (ex 228 EC)*, cit., p. 383; S. VAN DER JEUGHT, *L'action en manquement "renforcée": sanctions pécuniaires en cas de non-transposition de directives européennes*, cit., p. 69; T. MATERNE, *op. cit.*, p. 32 ss.; P. WENNERÅS, *Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not kicking?*, cit., p. 167.

[21] Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit.; 16 luglio 2020, causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, EU:C:2020:563; 16 luglio 2020, causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2020:564; 13 gennaio 2021, causa C-628/18, *Commissione c. Slovenia*, EU:C:2021:1; 25 febbraio 2021, causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2021:138; 9 novembre 2023, causa C-353/22, *Commissione c. Svezia*, EU:C:2023:851; 14 marzo 2024, causa C-439/22, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2024:229; 14 marzo 2024, causa C-449/22, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2024:230; 14 marzo 2024, causa C-452/22, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2024:232; 14 marzo 2024, causa C-454/22, *Commissione c. Lettonia*, EU:C:2024:235; 14 marzo 2024, causa C-457/22, *Commissione c. Slovenia*, EU:C:2024:237. Con riferimento alle sentenze contro la Ro-

aver adottato, entro la scadenza del termine prescritto nel parere motivato*, le disposizioni* legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi» alle direttive oggetto dei contenziosi [22]. Solo in un caso il dispositivo della sentenza della Corte recita: «Non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato *o, in ogni caso, non avendo comunicato alla Commissione europea* le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi» [23], il che non modifica quanto detto.

Per completezza, va comunque segnalato che non sono mancate tesi opposte, di impostazione più restrittiva. L'avvocato generale Maciej Szpunar ha con forza dichiarato che intende l'art. 260, par. 3, TFUE «non nel senso che pone la condizione sostanziale di non aver *attuato* una direttiva, ma come contenente la condizione procedurale di non aver *comunicato* le misure di attuazione» [24]. Secondo l'avvocato generale, il fatto generatore per l'imposizione del pagamento di una sanzione pecuniaria sarebbe solo la violazione, da parte dello Stato membro interessato, dell'obbligo di notifica, unico obbligo a cui fa formalmente riferimento l'articolo *de quo* [25]. L'avvocato generale non nega la connessione tra i due obblighi (comunicazione e attuazione) [26], ma nega un'interpretazione estensiva della disposizione, favorendo in modo rigido un'interpretazione letterale.

---

mania e l'Irlanda del 16 luglio 2020, v. il commento di C. AMALFITANO, Commission v Romania *and* Commission v Ireland*: a step forward in clarifying the accelerated infringement procedure under Article 260(3) TFEU*, in *EU Law Live*, 22 luglio 2020.

[22] Enfasi aggiunta.

[23] Corte giust., causa C-628/18, *Commissione c. Slovenia*, cit., corsivo aggiunto.

[24] V. conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., par. 68, corsivi aggiunti.

[25] In dottrina, in questo senso, v. anche D. SIMON, *Sanctions pécuniaires*, in *Europe*, 2011, p. 15 ss.; 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. 170 ss., spec. p. 177.

[26] La connessione, nel senso che una determina l'altra, viene rilevata nelle conclusioni dell'avvocato generale Evgeni Tanchev, 28 marzo 2019, causa C-569/17, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2019:271, par. 48, ove si legge: «[...] gli obblighi di comunicazione e di attuazione sono obblighi collegati nel senso che l'obbligo di comunicazione rende operativo l'obbligo di attuazione in quanto, come indicato dalla Commissione, l'obbligo di comunicazione è un passo essenziale per garantire la conformità all'obbligo di at-

La tesi non sembra condivisibile, e non solo perché si scontra con la ragionevolezza della prassi (come si diceva, difficilmente uno Stato membro andrebbe incontro a una sanzione pecuniaria qualora avesse attuato una direttiva per il semplice fatto di procrastinare la mancata comunicazione delle sue misure di attuazione), ma anche perché la distinzione tra «condizione sostanziale» (non aver *attuato* una direttiva) e «condizione procedurale» (non aver *comunicato* le misure di attuazione) sembra fuorviante [27]. Invero, in due obblighi, a bene vedere, possono considerarsi entrambi di natura procedurale, possedendo natura sostanziale solo l'obbligo di trasporre *correttamente* la direttiva.

Tanto detto, la comunicazione conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale nel decidere se avviare o meno la procedura ai sensi del paragrafo 3. La Commissione, quindi, la può attivare se e in quanto lo ritenga «opportuno» [28], riservandosi il potere di non avviarla nei casi in cui «la domanda di sanzioni ai sensi dell'art. 260, par. 3, possa risultare inopportuna» [29]. Peraltro, al netto dell'assenza di spiegazioni circa la portata del termine «inopportuna», la custode dei trattati, nella medesima comunicazione, ha dichiarato anche che, in linea di principio, lo strumento sarebbe stato utilizzato in «tutti» i casi riguardanti inadempimenti rientranti nel campo di applicazione di tale disposizione [30]. Non solo: qualora lo Stato membro fornisca tutte le spiegazioni necessarie sul modo in cui ritiene di aver attuato integralmente la direttiva, la Commissione può reputare che lo Stato non sia venuto meno all'obbligo di comunicare le misure di attuazione e, di conseguenza, l'art. 260, par. 3, non è appli-

---

tuazione. L'obbligo di uno Stato membro di adottare tutte le misure necessarie per dare attuazione ad una direttiva in conformità alla giurisprudenza della Corte va di pari passo con l'obbligo di comunicare alla Commissione di aver proceduto in tal senso».

[27] In dottrina, distinguono in questo senso l'obbligo sostanziale e formale anche N. WAHL, L. PRETE, *Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260(3) TFEU*, cit., p. 174; nonché C. AMALFITANO, *Commission v Romania and Commission v Ireland: a step forward in clarifying the accelerated infringement procedure under Article 260(3) TFEU*, cit., p. 2.

[28] V. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., punto 16.

[29] *Ibidem*, punto 17.

[30] *Ibidem*, punto 17.

cabile [31]. I punti, come si vedrà, non sono privi di rilevanza per comprendere o, perlomeno, per avere una chiave di lettura della prassi della Commissione.

Da un punto di vista strettamente pratico, l'approccio attualmente abbracciato dalla Commissione è quello di aprire sistematicamente la procedura di infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE [32]. L'autorità nazionale, infatti, è tenuta a caricare i dati relativi alla misura di attuazione nella piattaforma "*Themis – Infrazioni*" – suddivisa nelle sezioni "violazione del diritto dell'Unione" e "mancati recepimenti" – e, qualora manchi la notifica della misura attuativa è il Segretario generale che decide in automatico per l'apertura della procedura nella riunione del mese successivo a quello della scadenza del termine.

L'operazione avviene attraverso la c.d. "analisi *prima facie*", che ha lo scopo di accertare se, perlomeno "a prima vista", appunto, la comunicazione sia completa. Qualora così non fosse, viene redatta la lettera di costituzione in mora. Naturalmente, nulla vieta che, se la Commissione rileva che non sono state comunicate tutte le misure di attuazione in un momento successivo, anche l'apertura del procedimento avvenga in un secondo momento.

La gestione da parte della Commissione di questa specifica fase della procedura verrà meglio analizzata nel prosieguo. Per il momento basti ricordare che, prima delle modifiche intervenute con il trattato di Lisbona, l'istituzione, per effettuare il controllo sulla trasposizione (totale o parziale) delle direttive, si basava semplicemente su un'autodichiarazione di recepimento proveniente dagli Stati membri. L'autodichiarazione veniva notificata (di fatto, caricata) nell'allora *database MNE* (*National Measures of Execution*) e, qualora non fosse avvenuta alcuna notifica o la notifica fosse risultata parziale, il Segretario generale attribuiva un numero pro-

[31] *Ibidem*, punto 19.

[32] Nella comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", 2022, cit., p. 9, si legge: «La Commissione ha adottato una linea *rigorosa* sul mancato recepimento delle direttive, sfruttando appieno il potenziale dello strumento di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, introdotto dal trattato di Lisbona: la Commissione avvia *automaticamente* i casi e chiede *sistematicamente* alla Corte di imporre sanzioni pecuniarie quando gli Stati membri non recepiscono tempestivamente le direttive» (corsivi aggiunti).

gressivo all'infrazione e trasferiva il caso all'Unità competente [33]. Come può notarsi, la prassi è, da questo punto di vista, essenzialmente rimasta invariata.

1.2. *(*Segue*): il funzionamento delle sanzioni pecuniarie*

La Commissione, nella citata comunicazione del 2011, ha chiarito anche il funzionamento delle due sanzioni. Come noto, contrariamente alla procedura di cui all'art. 260, par. 2, TFUE, il nuovo paragrafo prevede che le sanzioni siano comminabili dalla Corte entro i limiti dell'importo indicato dalla guardiana dei trattati.

Naturalmente, tale previsione non poteva che cambiare il rapporto tra le due istituzioni che, se nell'ambito del procedimento di "doppia condanna" è a tutti gli effetti dialettico [34], in questa sede è evidentemente sbilanciato a favore della Commissione, essendosi ridotta la portata del potere decisionale della Corte. Il punto, peraltro, merita una precisazione. Se è vero che i giudici sono tenuti a imporre il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti di quanto indicato dalla Commissione, è altrettanto vero che, qualora riscontri l'inadempimento, la Corte «può» condannare lo Stato membro convenuto. Ne consegue che, di fatto, i giudici sono limitati solo nella decisione relativa al *quantum* delle sanzioni, conservando ampia discrezionalità con riferimento all'*an*. Come evidenziato in letteratura [35], ciò significa che la Corte può (*i*) modificare il tipo di sanzione (purché si attenga al massimo e minimo richiesto dalla Commissione [36]); (*ii*) decidere di applicare una sola sanzione anche se la Commissione ha proposto sia la somma forfettaria sia la penalità; (*iii*) non comminare in alcun modo sanzioni. Come detto, l'unico limite che i giudici devono rispettare è quello di non superare (in difetto o

[33] Descrive il funzionamento precedente all'entrata in vigore del trattato di Lisbona, S. GASPAR-SZILAGYI, *What Constitutes 'Failure to Notify' National Measures?*, cit., p. 283.

[34] V. *supra*, cap. III, § 5.

[35] V. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 120.

[36] Se è il limite massimo è evidente dalla lettera del trattato, il riferimento al minimo è legato al fatto che la Commissione tende a richiedere espressamente la comminazione di somme che non siano, nel minimo, inferiori a una certa somma da lei stabilita.

in eccesso) quanto richiesto dalla guardiana dei trattati. Tale specifica parte della disposizione era stata fortemente voluta dagli Stati membri in sede di Conferenza intergovernativa, all'epoca probabilmente convinti che la Commissione avesse un approccio meno rigido della Corte [37]. In verità la prassi ha dimostrato (con riferimento all'art. 260, par. 2, TFUE) che, generalmente, i giudici tendono a ridurre l'importo indicato dalla Commissione [38].

Al pari del procedimento *ex* art. 260, par. 2, TFUE, anche in questo frangente l'importo della sanzione deve essere fissato in funzione dell'obiettivo della sanzione stessa, cioè garantire l'attuazione del diritto dell'Unione nei termini stabiliti e prevenire le recidive. I tre criteri fondamentali da tenere presenti sono, ancora una volta, la gravità e la durata dell'infrazione, nonché la necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione [39].

I coefficienti moltiplicatori sono fissati secondo le regole previste nelle comunicazioni sui criteri di calcolo adottate per l'art. 260, par. 2, TFUE [40]. Peraltro, ci si sarebbe potuti aspettare che la Commissione specificasse e approfondisse i significati dei singoli moltiplicatori inseriti nel contesto

---

[37] È stato autorevolmente rilevato che probabilmente i governi nazionali ritenevano che le proposte della Commissione fossero più vantaggiose delle decisioni della Corte. V. C. AMALFITANO, *op. cit.*, pp. 120 e 123 ss. V. anche M. SMITH, *Inter-institutional dialogue and the establishment of enforcement norms*, cit., p. 568.

[38] Sulla prassi relativa all'art. 260, par. 3, TFUE, invece, v. *infra*, in questo cap., § 3.2.

[39] V. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'articolo 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., punto 13.

[40] Anche la Corte ha confermato l'approccio della Commissione e ha dichiarato che la giurisprudenza relativa all'art. 260, par. 2, TFUE si applica per analogia all'art. 260, par. 3, TFUE (v. Corte giust., causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, cit., punto 56). Peraltro, come evidenziato dall'avvocato generale Nicholas Emiliou, causa C-147/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 57, «tale dichiarazione va accompagnata da un avvertimento: il potere discrezionale della Corte ai sensi di quest'ultima disposizione subisce una limitazione che non ha un equivalente nell'ambito dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE. Infatti, benché, in base ad entrambe le disposizioni, la Corte possa discostarsi dalle proposte della Commissione, l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE prevede (a differenza dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE) che l'importo delle sanzioni pecuniarie in ultima analisi decise dalla Corte non possa superare l'importo indicato della Commissione».

del paragrafo 3. In verità, la guardiana dei trattati si è limitata a dichiarare – peraltro solo di recente – che per i ricorsi proposti ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE avrebbe applicato sistematicamente un coefficiente di gravità pari a 10 in caso di mancata comunicazione totale delle misure di attuazione, mentre, in caso di comunicazione parziale, avrebbe tenuto conto, eventualmente, «dell'importanza del divario di attuazione» [41].

Anche in questo frangente, la Commissione inizialmente, auspicando che la penalità fosse sufficiente per raggiungere l'obiettivo perseguito dalla disposizione, aveva chiarito che avrebbe richiesto la condanna al pagamento della somma forfettaria solo se giustificata dalle circostanze del caso [42]. Tale approccio è stato modificato con la comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" del 2017, che ha stabilito che sarebbe stato richiesto sistematicamente alla Corte di comminare sia l'ammenda forfettaria sia la penalità periodica [43].

La conseguenza pratica dell'atteggiamento originario era che se la comunicazione delle misure di attuazione avveniva in pendenza di giudizio, la Commissione ritirava il ricorso. Viceversa, oggi, chiedendo anche la somma forfettaria, la fase contenziosa non si estingue più per il solo motivo dell'avvenuta comunicazione. Il cambio di approccio sembra essere stato giustificato dalle stesse ragioni che lo motivarono per l'art. 260, par. 2, TFUE: garantire una maggiore dissuasività della procedura ed evitare atteggiamenti opportunistici da parte degli Stati membri.

Da quanto riportato, è evidente che la comunicazione del 2011 ha avuto il merito di precisare non pochi aspetti della procedura. In dottrina, peraltro, più di qualcuno ha ritenuto che quanto ivi stabilito non fosse sufficiente a definire altri elementi della nuova disposizione che, in effetti, sono stati (parzialmente) chiariti dalla prassi solo successivamente.

---

[41] V. comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", 2023, cit., punto 3.2.2. In precedenza, la Commissione aveva semplicemente dichiarato che la comunicazione parziale avrebbe comportato l'applicazione di un coefficiente di gravità inferiore rispetto a quello applicato in caso di omessa attuazione: v. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., spec. punto 25.

[42] V. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., punto 11.

[43] V. comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., p. 15.

Tra questi vi era, innanzitutto, il problema se il nuovo meccanismo fosse destinato a sanzionare la mancata comunicazione delle misure di attuazione ovvero la mancata esecuzione di sentenze che dichiaravano che gli Stati membri avevano violato l'obbligo di notificare alla Commissione le misure di attuazione. La questione se l'art. 260, par. 3, TFUE fosse una procedura *ex* art. 258 TFUE "potenziata" o una mera variante dell'art. 260, par. 2, TFUE è di particolare interesse, soprattutto se si considerano le diverse conseguenze pratiche di questi due approcci.

Nel primo caso, la mancata comunicazione delle misure di trasposizione entro la scadenza prevista dalla direttiva avrebbe dato luogo all'immediata condanna al versamento di sanzioni pecuniarie [44]. Nel secondo caso, invece, la sanzione comminata dalla Corte sarebbe stata esigibile solo in un secondo momento, una volta accertata l'inesecuzione della sentenza [45].

Come si vedrà, la prassi sembra aver chiarito la questione, avendo la Corte di giustizia affermato che «[i]l pagamento è esigibile alla data fissata [...] nella sentenza» [46]. Tuttavia, come evidenziato in dottrina, i giudici non hanno giustificato «*apertis verbis*» [47] la propria scelta che, comunque, sembra avvicinarsi di più alla volontà di rafforzare l'art. 258 TFUE [48].

---

[44] La tesi era sostenuta dalla Commissione nella sua comunicazione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, cit., punti 6-7. In dottrina, v. P. WENNERÅS, *Making effective use of Article 260 TFEU*, cit., p. 79; I. KILBEY, *The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)*, cit., pp. 383-384.

[45] In letteratura, in questo senso, v. N. WAHL, L. PRETE, *Between certainty, severity and proportionality: Some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU*, cit., pp. 175-177; T. VAN RIJN, *Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 557 ss., spec. p. 588. V. anche le conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., parr. 35 e 57.

[46] V. Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 47. Successivamente, v. anche causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, cit., punto 44; causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 54; causa C-628/18, *Commissione c. Slovenia*, cit., punto 43; causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, cit., punto 23; causa C-353/22, *Commissione c. Svezia*, cit., punto 49.

[47] Così M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 279.

[48] In questo senso v. L. PRETE, *Infringement procedures and sanctions under Article 260 TFEU: evolution, limits and future prospects*, in A. MIGLIO, F. COSTAMAGNA, S.

D'altro canto, per quanto comunque più celere dell'attivazione di due procedure, sostenere che il pagamento di sanzioni possa essere esigibile solo successivamente, e cioè nel caso in cui gli Stati membri non ottemperino a una sentenza della Corte che accerta la violazione dell'obbligo di notifica delle misure di attuazione, ridurrebbe l'effetto utile della disposizione, il cui scopo, evidentemente, è quello di accelerare la procedura di inadempimento, aumentandone l'efficacia dissuasiva.

Ciò non toglie, comunque, che in letteratura sia stato osservato che un «buon compromesso» tra le due tesi potrebbe essere quello di condannare al versamento di una penalità semestrale o annuale, la cui esigibilità potrebbe venire meno se *medio tempore* lo Stato si conforma, oppure su base giornaliera ma con un *dies a quo* differito rispetto alla data della sentenza [49]. Si noti, a tal proposito, che nella causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, lo Stato convenuto aveva espressamente richiesto (invano) che gli fosse concesso un termine di sei mesi a decorrere dalla data di pronuncia della sentenza, per consentirgli di adempiere agli obblighi derivanti dalla direttiva oggetto di giudizio [50]. Nella causa C-439/22, l'Irlanda aveva chiesto, invece, che la somma forfettaria fosse esigibile tre mesi dopo la pronuncia della sentenza, qualora non avesse trasposto la direttiva prima di tale termine [51]. Anche in questo caso la Corte non ha accolto la domanda.

Da un punto di vista procedurale, poi, si è visto che la comunicazione non approfondiva le modalità applicative dei coefficienti moltiplicatori. La Corte, quindi, ha delucidato il criterio della durata stabilendo che «per

---

MONTALDO (eds.), *EU Law Enforcement. The Evolution of Sanctioning Powers*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 71 ss., spec. p. 77. Successivamente, anche la Corte ha dichiarato che «l'art. 260, par. 3, TFUE costituisce solo una modalità accessoria del procedimento per inadempimento [*ex* art. 258]», v. Corte giust., causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, cit., punto 49. Più di recente, v. le conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, causa C-147/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 55.

[49] Lo propongono M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 279, che, con riguardo alla seconda opzione, notano come ciò sia avvenuto in tredici sentenze delle (allora) quarantuno rese ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE.

[50] V. Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 76.

[51] V. Corte giust., causa C-439/22, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 59.

fissare l'importo della somma forfettaria da infliggere in applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE [...], a differenza di quanto statuito dalla Corte al punto 88 della sua sentenza dell'8 luglio 2019*, Commissione c. Belgio*, vertente sulla determinazione di una penalità giornaliera [...], la data da prendere in considerazione per valutare la durata dell'inadempimento in oggetto ai fini dell'irrogazione del pagamento di una somma forfettaria in applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, non è quella della scadenza del termine fissato nel parere motivato, bensì la data di scadenza del termine di trasposizione previsto dalla direttiva» [52]. Con riferimento, invece, al criterio della gravità, oltre a verificare la totale o parziale assenza di comunicazioni, i giudici tendono a guardare al settore in cui si inserisce la direttiva, al fine di verificare se l'assenza o l'insufficienza di misure di attuazione di una particolare direttiva debbano essere considerate particolarmente gravi tenuto conto delle conseguenze per gli interessi pubblici e privati all'interno dell'Unione [53].

Un ulteriore tema, peraltro, resta aperto e non sembra essere stato totalmente chiarito dalla prassi della Commissione. Si tratta del rapporto tra mancato e non corretto recepimento.

2. *Non comunicazione e/o non corretta trasposizione: un obbligo procedurale al servizio di un obbligo sostanziale? La discrezionalità della Commissione nel proseguire la procedura a seguito della comunicazione da parte dello Stato membro dell'avvenuta trasposizione*

Le tesi sulla portata applicativa dell'espressione "mancata comunicazione" non si esauriscono in quelle enucleate al paragrafo precedente e,

[52] V. Corte giust., causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, cit., punto 79; causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 90; nonché causa C-454/22, *Commissione c. Lettonia*, cit., punto 103.

[53] V., ad esempio, Corte giust., causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, cit., punto 73, ove si legge «[...] A ciò si aggiunge che la direttiva 2015/849 è uno strumento importante per garantire una protezione efficace del sistema finanziario dell'Unione contro le minacce rappresentate dal riciclaggio e dal finanziamento del terrorismo. L'assenza o l'insufficienza di una simile protezione del sistema finanziario dell'Unione devono essere considerate particolarmente gravi tenuto conto delle loro conseguenze per gli interessi pubblici e privati all'interno dell'Unione».

anzi, v'è n'è una che merita una riflessione autonoma, specialmente per le implicazioni che ha (e può avere) sulla prassi. Si tratta, in particolare, dell'interpretazione secondo cui l'art. 260, par. 3, TFUE concederebbe alla Commissione il potere di richiedere alla Corte di comminare una penalità o (*rectius*, e) una somma forfettaria a uno Stato membro anche nell'ipotesi in cui questo abbia tempestivamente recepito una direttiva legislativa, ma lo abbia fatto in modo scorretto.

La tesi è stata innanzitutto avanzata dall'avvocato generale Melchior Wathelet nelle conclusioni della causa C-320/13, *Commissione c. Polonia*, le prime relative alla nuova disposizione [54].

Il problema essenzialmente concettuale prospettato dall'avvocato generale riguardava in particolare «la possibilità di verificare la *completezza* di un recepimento senza esaminare il *contenuto*, *e dunque il merito*, della norma comunicata a titolo di recepimento» [55]. Abbracciando una tesi dottrinale secondo cui «*drawing a line between notification of incomplete transposition measures and notification of incorrect transposition measures does not appear straightforward in practice […]*» [56], Wathelet sottolineava l'aleatorietà della distinzione tra la verifica di una trasposizione completa da quella di una trasposizione corretta, come a dire che il controllo dell'una passa inevitabilmente per l'altra e viceversa [57]. L'operazione, tra l'altro, si rendeva ancora più complessa, secondo l'avvocato generale, se si considerava «il margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri dall'art. 288, comma 3, TFUE» [58], nonché la giurisprudenza della Corte secondo cui «non è sempre richiesta una formale riproduzione delle disposizioni di una

[54] V. conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, 11 dicembre 2014, causa C-320/13, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2014:2441. La Corte, come noto, non si è pronuncia sulla questione perché la Polonia ha adempiuto in pendenza di giudizio e la Commissione ha ritirato la causa; v. Corte giust., ordinanza, 30 marzo 2015, causa C-320/13, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2015:221.

[55] V. conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, causa C-320/13, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 125.

[56] Così P. WENNERÅS, *Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: Alive, but not kicking?*, cit., p. 167.

[57] V. conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, causa C-320/13, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 127.

[58] *Ibidem*, par. 128.

direttiva in una norma di legge espressa e specifica, posto che per la trasposizione di una direttiva può essere sufficiente, in base al suo contenuto, un contesto normativo generale» [59]. Di conseguenza, l'interpretazione letterale e restrittiva dell'articolo *de quo* (*ie* la mera mancata comunicazione) ovvero l'interpretazione «intermedia» (*ie* il recepimento incompleto) avrebbe avuto come conseguenza quella di «far beneficiare gli Stati membri inadempienti [nel merito] di un guadagno di tempo» [60].

Per tali ragioni, la distinzione tra carattere incompleto e scorretto della trasposizione di una direttiva, per l'avvocato generale, «non [aveva] ragion d'essere» [61].

La tesi, condivisa con le medesime argomentazioni dall'avvocato generale Evgeni Tanchev nella causa C-569/17 [62], era stata fortemente criticata dall'avvocato generale Maciej Szpunar che, come si è visto, ha fatto propria un'interpretazione rigidamente letterale della disposizione *de qua*. Giustamente, quest'ultimo riteneva che un simile orientamento non fosse praticabile perché, richiedendo un esame dettagliato delle modalità di trasposizione della direttiva, contrastava «con gli obiettivi di efficacia e di celerità del procedimento» [63]. Poi, si è visto, Maciej Szpunar ha (eccessivamente) ampliato l'argomentazione sino a sostenere che la portata della disposizione non potesse essere estesa neanche alla trasposizione in sé e per sé. Tuttavia, la posizione qui espressa non può che essere condivisa.

Infatti, è evidente che il controllo sulla corretta trasposizione della direttiva – sfociando in una verifica di carattere sostanziale – richiederebbe l'utilizzo dell'art. 258 TFUE *tout court* e non dell'art. 260, par. 3, TFUE,

---

[59] V., ad esempio, Corte giust., 16 giugno 2005, causa C-456/03, *Commissione c. Italia*, EU:C:2005:388, punto 51.

[60] V. conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet, causa C-320/13, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 143.

[61] *Ibidem*, par. 138. Si noti che la Corte, in più di un'occasione, ha ritenuto le due fattispecie equivalenti. V., ad esempio, Corte giust., 20 ottobre 2005, causa C-6/04, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2005:626, punti 91-98; 10 gennaio 2006, causa C-98/03, *Commissione c. Germania*, EU:C:2006:3, punti 31 ss.

[62] V. conclusioni dell'avvocato generale Evgeni Tanchev, causa C-569/17, *Commissione c. Spagna*, cit., par. 71.

[63] V. conclusioni dell'avvocato generale Maciej Szpunar, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., par. 67.

la cui introduzione è stata prevista per accelerare e ottimizzare un controllo che ha natura essenzialmente procedurale.

Il problema dell'utilizzo dello strumento *de quo* per perseguire casi di scorretto recepimento non sembra essere tanto un problema di legittimità (d'altro canto la comunicazione della Commissione in cui si auto-limita nell'utilizzo della disposizione è pur sempre un atto di *soft-law* e la prassi ha dimostrato che l'adozione di comunicazioni non ha mai impedito all'istituzione di agire diversamente da quanto dichiarato), quanto più un problema di coerenza e logicità nell'uso degli strumenti previsti dai trattati. Se, infatti, l'art. 260, par. 3, TFUE dovesse essere utilizzato anche per violazioni sostanziali, verrebbe totalmente svuotato di significato, rendendo la riforma di Lisbona essenzialmente pleonastica. D'altro canto, potrebbe essere sostenuto che un utilizzo incoerente e "illogico" degli strumenti disciplinati dai trattati si risolva, in ultima analisi, in una violazione dei trattati stessi.

Come si vedrà, anche i giudici del Kirchberg non hanno mai accolto una simile tesi e la Commissione, da parte sua, non l'ha mai espressamente sostenuta. Peraltro, è anche vero che la prassi inaugurata dalla guardiana dei trattati presenta profili critici che meritano di essere evidenziati.

La Commissione, infatti, se riscontra che non è avvenuta la comunicazione della misura di attuazione di una direttiva legislativa, ovvero rileva che è avvenuta in modo incompleto e parziale, di regola apre automaticamente la procedura di infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE.

Se l'apertura automatica del procedimento in caso di mancata o parziale trasposizione della direttiva (ovvero in caso di mancata o parziale comunicazione delle sue misure di attuazione) potrebbe far pensare a una corrispondente automatica archiviazione del *dossier* al momento dell'adempimento da parte dello Stato membro, la prassi ha dimostrato che così non è.

È infatti possibile rilevare che la Commissione, in verità, una volta aperta la procedura (il cui avvio, è d'uopo ribadirlo, avviene a seguito di un mero controllo formale) e dopo che lo Stato membro ha adempiuto all'obbligo di trasporre la direttiva (o la parte di essa mancante), invece di chiudere il procedimento, avvia un controllo a tutti gli effetti sostanziale al fine di verificare se, nel merito, l'atto è stato recepito correttamente. In altri termini, la Commissione tende ad archiviare le procedure di infra-

zione *ex* art. 260, par. 3, TFUE solo quando ha appurato che la direttiva è stata correttamente trasposta e non quando è stato ottemperato l'obbligo di comunicare le misure di attuazione. Naturalmente, nel lasso di tempo in cui viene svolto il controllo nel merito, il procedimento non viene aggravato (ad esempio attraverso l'invio di una lettera di messa in mora complementare) e resta "congelato" alla lettera di costituzione in mora, difettando la "base giuridica" per poterlo fare (che sarebbe il solo art. 258 TFUE e non l'art. 260, par. 3, TFUE).

Quando la Commissione, in questa fase di verifica, riscontra delle criticità nella trasposizione, proprio perché non può aggravare la procedura, invece di archiviare immediatamente il fascicolo al fine di avviare un procedimento *ex* art. 258 TFUE, tende ad instaurare un dialogo con le autorità dello Stato membro attraverso canali informali, come l'invio di lettere amministrative o financo lo scambio di *mail*. Tali richieste di informazioni, tipicamente, hanno lo scopo di chiarire se effettivamente vi sia un problema di conformità oppure se, all'opposto, la trasposizione sia avvenuta correttamente.

Solo quando la guardiana dei trattati riscontra una tangibile ed effettiva situazione di difformità con la direttiva legislativa, allora archivia la procedura di infrazione *ex* art. 260, par. 3, TFUE per mancata o incompleta trasposizione e ne apre una *ex* art. 258 TFUE per scorretto recepimento.

La prassi, di per sé legittima, presenta due ordini di problemi.

Un primo, meramente formale, di coerenza con le modalità di apertura dei fascicoli *ex* art. 260, par. 3, TFUE. Se l'avvio del procedimento è essenzialmente automatico e privo di ogni forma di discrezionalità, ci si potrebbe aspettare un atteggiamento analogo nell'archiviazione, e cioè la chiusura automatica al momento dell'adempimento da parte dello Stato membro. Invece, la Commissione si riserva il potere di svolgere comunque un controllo nel merito, dilatando di molto i tempi di archiviazione della procedura che, perlomeno da un punto di vista formale, dovrebbe invece essere automaticamente chiusa.

Il secondo è di natura prettamente "politica": così facendo, le procedure di infrazione *ex* art. 260, par. 3, TFUE, sebbene prive di ragion d'essere in virtù dell'avvenuto adempimento, "pesano" sul bilancio finale dello Stato, a cui sono indebitamente addossati più casi di inadempimento di quanti siano effettivamente esistenti.

2.1. *Le "informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva"*

Come anticipato, la prima sentenza resa ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE è quella relativa alla causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*[64], decisa dalla Grande sezione in data 8 luglio 2019[65]. La pronuncia ha avuto il merito di chiarire (alcuni) profili della disposizione *de qua*, statuendo, *inter alia*, che il suo ambito di applicazione è esteso anche alla (totale o parziale) mancata trasposizione di una direttiva e non solo alla mancata comunicazione delle sue misure di attuazione[66]. I giudici hanno inoltre

[64] Tra i molti commenti alla vicenda, v. L. COUTRON, *L'esquisse d'un vade-mecum de l'article 260, paragraphe 3, TFUE*, in *Revue des affaires européennes*, 2019, p. 599 ss.; I. PINGEL, *Première application de l'article 260, paragraphe 3 TFUE par la Cour de justice de l'Union européenne et premiers enseignements*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 663 ss.; P. COTTIN, *La non-communication de mesures de transposition d'une directive: la Cour a tranché, in Journal de droit européen*, 2020, p. 101 ss.; C. AMALFITANO, *Article 260(3) TFEU and infringement actions with penalties:* Commission v Belgium*, Case C-543/17*, cit., p. 119 ss.; L. PRETE, *Infringement procedures and sanctions under Article 260 TFEU: evolution, limits and future prospects*, cit.

[65] La vicenda aveva ad oggetto la 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, in *GUUE*, L 155 del 23 maggio 2014. Gli Stati membri dovevano recepirla all'interno dell'ordinamento nazionale entro il 1° gennaio 2016. Il 15 settembre 2017, la Commissione depositava il ricorso per inadempimento presso la cancelleria della Corte, deducendo che il Belgio non aveva trasposto integralmente la direttiva, né comunicato le misure nazionali di attuazione. Chiedeva, quindi, di condannare lo Stato membro al pagamento (a decorrere dalla data della pronuncia della sentenza) di una penalità giornaliera di importo pari a 54.639 euro, successivamente ridotto a 6.071 euro in ragione dei progressi compiuti dal Belgio dopo l'introduzione del ricorso.

[66] Cfr. Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punti 52-56, ove si legge: «[...] l'obiettivo perseguito dall'introduzione del meccanismo di cui all'art. 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 [...].Orbene, un tale obiettivo sarebbe compromesso se, come sostengono il Regno del Belgio e gli altri Stati membri intervenuti nel presente procedimento, la Commissione potesse chiedere l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico di uno Stato membro ai sensi dell'art. 260, par. 3,

deciso di far decorrere il *dies a quo* della penalità giornaliera dalla data di pronuncia della sentenza (con la sola riserva che il recepimento della direttiva non fosse, a quel momento, pienamente realizzato) [67].

Il dato più rilevante, peraltro, ha riguardato l'interpretazione della locuzione «obbligo di comunicare le misure di attuazione». Questa, infatti, al fine di assicurare il rispetto del principio di certezza del diritto, si sostanzia nel dovere di fornire «informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva» [68]. Gli Stati, pertanto, «sono tenuti a indicare, per ciascuna disposizione [...] la misura nazionale o le misure nazionali che ne assicurano l'attuazione [...] se del caso accompagnando [la comunicazione] alla presentazione di una tabella di concordanza» [69].

Il dovere di comunicare informazioni sufficientemente chiare e precise rispetto al contenuto delle norme di attuazione di una direttiva (eventualmente anche attraverso la compilazione di tabelle di concordanza) era in verità già stato enunciato dalla Corte, ancorché con riferimento a ob-

---

TFUE, soltanto quando detto Stato membro abbia omesso di comunicarle qualunque misura di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa. Infatti, un'interpretazione siffatta implicherebbe il rischio che uno Stato membro comunichi alla Commissione o misure che garantiscono il recepimento di un numero insignificante di disposizioni della direttiva di cui trattasi, oppure misure che manifestamente non siano volte a garantire l'attuazione di tale direttiva, consentendo, così, agli Stati membri di impedire alla Commissione di applicare l'art. 260, par. 3, TFUE. Del resto, non può essere accolta neanche l'interpretazione secondo cui solo gli Stati membri che attuino in modo corretto, dal punto di vista della Commissione, le disposizioni di una direttiva e che ne informino la predetta istituzione possono essere considerati adempienti quanto all'obbligo di comunicazione previsto all'art. 260, par. 3, TFUE. In effetti, la suddetta interpretazione sarebbe inconciliabile con la genesi dell'art. 260, par. 3, TFUE. Dalla relazione finale menzionata al punto 52 della presente sentenza risulta infatti che i membri del circolo di discussione sulla Corte di giustizia hanno mantenuto distinti i casi di mancata comunicazione e di mancato recepimento dai casi di recepimento scorretto, e hanno ritenuto che il meccanismo proposto non dovesse essere applicato a questi ultimi, dato che una sanzione pecuniaria può essere inflitta in caso di recepimento scorretto solo a seguito della proposizione di un ricorso per inadempimento sulla base dell'art. 260, par. 2, TFUE».

[67] *Ibidem*, punti 82 e 92.

[68] *Ibidem*, punto 59.

[69] *Ibidem*, punto 59.

blighi contenuti in specifiche direttive [70]. Il principio così espresso, invece, è stato evidentemente generalizzato. In questo modo la Corte ha stabilito che la mancanza di simili informazioni e/o l'invio di informazioni non abbastanza chiare e precise possono giustificare di per sé l'apertura di una procedura ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE.

La specificazione fatta dalla Corte non è priva di conseguenze pratiche.

In primo luogo, per quanto i giudici utilizzino una formulazione ipotetica rispetto all'invio di tabelle di concordanza («se del caso» [71]), è anche vero che il dovere di «indicare per ciascuna disposizione di [una] direttiva, la misura nazionale o le misure nazionali che ne assicurano l'attuazione», nonché l'obbligo di fornire «informazioni sufficientemente chiare e precise rispetto al *contenuto*» [72] delle norme di attuazione sembrano sostanziarsi, di fatto, nell'invio di tabelle di concordanza (o documenti equivalenti).

Anche la Commissione ha dichiarato che «[...] le comunicazioni *che non indicano inequivocabilmente, per ciascuna disposizione di una direttiva, quale disposizione nazionale ne garantisce l'attuazione nel diritto nazionale giustifichino un deferimento alla Corte* a norma dell'art. 260, par. 3, TFUE» [73], di fatto imponendo l'uso di tabelle di concordanza [74].

---

[70] V., ad esempio, Corte giust., causa C-456/03, *Commissione c. Italia*, cit., punto 27, dove era in causa l'art. 15 della direttiva 98/44/CE (in *GUCE*, L 213 del 30 luglio 1998), che imponeva obblighi di informazione. V. anche Corte giust., 16 luglio 2009, causa C-427/07, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2009:457, punto 107, dove rilevava l'art. 6 della direttiva 2003/35/CE (in *GUUE*, L 156 del 25 giugno 2003); nonché 27 ottobre 2011, causa C-311/10, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2011:702, punti 31-32, relativa all'art. 48, par. 2 della direttiva 2007/46/CE (in *GUUE*, L 263 del 9 ottobre 2007), che parimenti imponeva obblighi di informazione. Sulle tabelle di concordanza in generale, invece, v. *supra*, cap. I, § 4.4.

[71] La formula potrebbe riferirsi alle sole direttive che richiedono espressamente una tabella di concordanza, come previsto dalla dichiarazione politica comune del 28 settembre 2011 degli Stati membri e della Commissione sui documenti esplicativi, in *GUUE*, C 369 del 17 dicembre 2011; nonché dalla dichiarazione politica comune del 27 ottobre 2011 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sui documenti esplicativi, in *GUUE*, C 369 del 17 dicembre 2011.

[72] Enfasi aggiunta.

[73] Cfr. comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", 2023, cit., punto 2.2, corsivo aggiunto.

[74] Ciò a prescindere dal fatto che abbia poi altresì dichiarato che «[...] conformemen-

A prescindere dal non indifferente onere amministrativo di redigere (correttamente) le tabelle di concordanza, che spetta a ogni Amministrazione interessata *ratione materiae*, ciò che più lascia perplessi di tale specificazione è che sembra far venire meno la natura meramente procedurale dell'obbligo di comunicazione a favore di una matrice più prettamente sostanziale. Come evidenziato in dottrina, infatti, è difficile che un simile dovere «non rischi di implicare, da parte della Commissione innanzitutto, anche una almeno parziale valutazione nel merito delle misure di trasposizione comunicate» [75].

Un ulteriore fattore di perplessità è che la Commissione sembra aver applicato la giurisprudenza della Corte anche alle procedure di infrazione pendenti relative a direttive già scadute. Più in particolare, a seguito della pronuncia dei giudici, la Commissione ha effettivamente richiesto che le autorità nazionali si conformassero al contenuto della sentenza trasmettendo, entro due mesi dalla richiesta, i documenti esplicativi delle direttive le cui misure di trasposizione erano state comunicate dopo l'8 luglio 2019. L'evidente effetto retroattivo dell'obbligo non pare in linea con il principio di leale collaborazione *ex* art. 4, par. 3, TUE (principio che, tra l'altro, come chiarito dalla Corte, sottende l'obbligo stesso [76]).

---

te al principio di proporzionalità, qualora la comunicazione sia sufficientemente chiara, la Commissione non può ricorrere a un deferimento a norma dell'art. 260, par. 3, TFUE, *neppure se tale comunicazione non specifichi, per ciascuna disposizione di una direttiva legislativa, la corrispondente misura nazionale di attuazione*» (corsivo aggiunto), *ibidem*, punto 2.2. Anche in sede di riunione dell'*EU Law Network*, in particolare in quella tenutasi il 20 dicembre 2019, la Commissione aveva rassicurato gli Stati membri affermando che non avrebbe imposto l'uso di tavole di concordanza. La guardiana dei trattati, anzi, precisava che la scelta della forma di notifica era libera e ciò che rilevava era solo che i servizi dell'istituzione fossero messi nella condizione di individuare, per ciascun obbligo previsto dalla direttiva, la disposizione corrispondente. V. minuta della riunione, spec. p. 2, disponibile *online* al *link*: file:///Users/camillaburelli/Downloads/Minutes%20EU%20Law%20Network%20meeting%2013%2012%202019-1.pdf.

[75] Così M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 275. In ogni caso, si noti che, una volta adempiuto l'obbligo di comunicare le misure di attuazione, se del caso mediante l'uso delle tabelle di concordanza, spetta alla Commissione dimostrare che le misure notificate «sono manifestamente mancanti o non riguardano l'intero territorio dello Stato membro interessato», v. Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 59.

[76] V. Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 51.

In generale, comunque, il livello di dettaglio richiesto agli Stati membri per soddisfare quanto stabilito dalla Corte (e ribadito, in qualche modo, dalla Commissione) per non incorrere in una procedura di infrazione sembra anche contrastare con l'art. 288 TFUE che, come noto, stabilisce che la direttiva è vincolante solo per quanto riguarda il risultato da raggiungere[77]. Il fatto che, come si vedrà *infra*, § 3.1, la Commissione contesti la presenza o l'assenza di singole frasi all'interno delle norme nazionali di recepimento non pare del tutto coerente con quanto previsto dai trattati.

3. *L'evoluzione della prassi dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona a oggi*

Da un punto di vista applicativo, la Commissione ha da sempre fatto un ampissimo uso della procedura di infrazione per contestare la mancata (o tardiva) trasposizione di direttive, siano esse legislative o meno. Naturalmente, a partire dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, nel caso di direttive adottate secondo una procedura legislativa, la lettera di messa in mora è contraddistinta dall'indicazione della possibilità di comminare sanzioni pecuniarie a partire dalla prima (eventuale) sentenza della Corte.

Come anticipato, il volume di procedure per mancato recepimento rappresenta sovente ben più del 50% del totale dei procedimenti avviati annualmente, a riprova dell'importanza (*rectius*, della priorità) con cui la Commissione ritiene si debba reagire a questo tipo di inadempimento. Tuttavia, nonostante tale incontestabile dato, il numero di procedure giun-

[77] In dottrina v., per tutti, P. MORI, *Art. 288 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 2256 ss. Occorre considerare, inoltre, che la giurisprudenza ha chiarito che la trasposizione di una direttiva non comporta necessariamente la riproduzione formale e testuale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica (v. Corte giust., 28 febbraio 1991, causa C-131/88, *Commissione c. Germania*, EU:C:1991:87, punto 6; 30 maggio 1991, causa C-59/89, *Commissione c. Germania*, EU:C:1991:225, punto 18). È semplicemente indispensabile che le disposizioni di una direttiva siano attuate «con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, precisione e chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto» (v. Corte giust., causa C-59/89, *Commissione c. Germania*, cit., punto 24; causa C-456/03, *Commissione c. Italia*, cit., punto 51; 29 ottobre 2009, C-551/08, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2009:683, punto 21; nonché 11 settembre 2014, causa C-277/13, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2014:2208, punto 43).

te a sentenza di condanna della Corte ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE è ridotto: per il momento, infatti, sono solo undici su settantaquattro cause avviate dal 2012 (mentre le cause pendenti, al momento, sono tre[78]). A ciò si aggiunga che il primo ricorso in Corte a norma di tale articolo è stato introdotto solo nel 2012[79], ben tre anni dopo l'entrata in vigore della disposizione. Tale elemento temporale potrebbe essere la dimostrazione di una certa cautela, da parte della Commissione, nell'utilizzo dello strumento e la volontà di farne un uso poco aggressivo, perlomeno all'inizio (al pari di quanto avvenuto, come visto, con l'art. 260, par. 2, TFUE). Il trascurabile numero di sentenze, invece, è certamente riconducibile alla prassi degli Stati membri di adempiere *in limine litis*. E comunque, come ricordato, prima che la Commissione modificasse la sua prassi con la comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" del 2017 (su cui *infra*, in questo cap., § 3.3), se l'adempimento avveniva in pendenza di giudizio, l'istituzione, venendo meno la causa del contendere, ritirava il ricorso[80].

3.1. *(*Segue*): la fase amministrativa*

Si è visto che la Commissione, al pari dei procedimenti a norma degli artt. 258 e 260 TFUE, gode di ampi poteri discrezionali nel decidere se promuovere o meno una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE. L'esistenza di tale discrezionalità, oltre ad essere stata "rivendicata" dalla stessa Commissione nella sua comunicazione del 2011[81], è stata altresì riconosciuta espressamente dalla Corte di giustizia, secondo cui «[...] la Commissione dispone, in quanto custode dei trattati in forza dell'art. 17, par. 1, seconda frase, TUE, di un potere discrezionale per

[78] V. i ricorsi nelle cause C-147/23 *Commissione c. Polonia*; C-214/23, *Commissione c. Danimarca*; C-577/23, *Commissione c. Estonia*.

[79] Da quanto risulta dalla banca dati della Corte di giustizia, la prima causa instaurata ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE è la causa C-305/12, avviata contro la Slovacchia il 26 giugno 2012.

[80] In letteratura, per simili considerazioni, v. sempre M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, cit., p. 272.

[81] V. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., punto 16.

adottare una siffatta decisione» [82]. Ciò in ragione del fatto che, come si è visto, l'applicazione dell'articolo *de quo* non può essere considerata «isolatamente» [83], ma deve essere connessa all'avvio di un procedimento per inadempimento a norma dell'art. 258 TFUE. Ne deriva che, essendo l'art. 260, par. 3, TFUE solo una modalità ancillare della procedura di infrazione *ex* art. 258 TFUE, le condizioni di applicazione della prima disposizione non possono essere «più restrittive di quelle che presiedono all'attuazione dell'art. 258 TFUE» [84].

Sulla base di tali premesse, i giudici hanno ulteriormente chiarito che la discrezionalità della Commissione investe anche la decisione se richiedere o meno la comminazione di sanzioni pecuniarie. Peraltro, il fatto che l'istituzione non debba giustificare tale domanda non esclude che, nel momento in cui la propone, sia tenuta a motivare la natura e l'importo della sanzione richiesta [85]. In questo senso, l'analogia con l'orientamento relativo alla procedura ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE è evidente [86].

Nonostante la Commissione goda, quindi, di ampia discrezionalità nel decidere se avviare il procedimento di "condanna anticipata", è anche vero che essa ha dichiarato che avrebbe utilizzato lo strumento «in linea di principio in tutti i casi riguardanti inadempimenti rientranti nel campo di applicazione di tale disposizione» [87], cosa che effettivamente, si è visto, è avvenuta: la Commissione apre sistematicamente e, soprattutto, automaticamente la procedura di infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE [88].

Questo approccio pone un problema non indifferente se si considerano i meccanismi di recepimento nazionali delle direttive che, con riguardo all'Italia, è (di regola) la legge di delegazione europea [89]. Sebbene que-

---

[82] V., per tutte, Corte giust., causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 58 (ma il principio è stato ribadito essenzialmente in tutte le pronunce della Corte in materia).

[83] *Ibidem*, punto 59.

[84] *Ibidem*, punto 59.

[85] *Ibidem*, punto 59.

[86] V., ad esempio, Corte giust., causa C-270/11, *Commissione c. Svezia*, cit., punto 41.

[87] V. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., punto 17.

[88] La Commissione ha ribadito questo approccio anche nella comunicazione "Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati", 2022, cit., p. 9.

[89] Sebbene non sia questa la sede per approfondimenti, la legge di delegazione euro-

st'ultima abbia come scopo primario quello di permettere la trasposizione tempestiva delle direttive e degli altri atti dell'Unione grazie all'adozione, da parte del Parlamento, del disegno di legge di delegazione europea entro il 28 febbraio di ogni anno (oltre ad eventuali e ulteriori interventi *ad hoc*), la prassi ha dimostrato che, spesso per motivi essenzialmente legati alle vicissitudini delle varie Legislature, non sempre è possibile soddisfare l'obiettivo della puntualità [90]. Si pensi, a tal proposito, alla legge di delegazione europea del 2018, adottata il 4 ottobre 2019 [91] o, ancora, alla legge di delegazione europea 2019-2020 che, già dal nome, fa intendere il ritardo della sua adozione, avvenuta il 22 aprile 2021 [92] o, più di recente, alla legge di delegazione 2022-2023, emanata il 21 febbraio 2024 [93]. A

pea è, insieme alla legge europea, uno dei due strumenti di adeguamento all'ordinamento dell'Unione introdotti dalla già citata legge n. 234/2012, che ha attuato una riforma organica delle norme che regolano la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione. Si noti che l'art. 37 della medesima legge dispone che possano essere adottati provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari a fronte di atti normativi UE o di sentenze della Corte ovvero dell'avvio di procedure di infrazione che comportano obblighi statali di adeguamento, qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea relativa all'anno di riferimento. In dottrina, *ex plurimis*, v. M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017. Per uno studio degli strumenti di adeguamento italiani declinato sul problema delle procedure di infrazione, v. R. ADAM, N. MINASI, G. PERINI, E. CANO, E. PROSPERI, *La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni*, disponibile *online* al *link*: https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Supplemento%20_2015/Minasi.pdf, p. 67 ss.

[90] Sul punto v. la ricostruzione (e le considerazioni critiche) di R. ADAM, *L'Italia e le procedure d'infrazione: ragioni e rimedi*, cit., pp. 380-381.

[91] Legge 4 ottobre 2019, n. 117, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2018", in *GURI* del 18 ottobre 2019.

[92] Legge 22 aprile 2021, n. 53, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020", in *GURI* del 23 aprile 2021.

[93] Legge 21 febbraio 2024, n. 15, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2022-2023", in *GURI* del 24 febbraio 2024.

ciò si aggiunga che nonostante la rigidità dell'interpretazione adottata dalla Corte di giustizia sin dalla sua prima sentenza contro il Belgio, le Amministrazioni nazionali non sempre rispondono con sollecitudine all'obbligo di fornire informazioni chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva, causando l'inevitabile apertura di procedure di infrazione perlomeno con riferimento alle direttive legislative.

È chiaro, quindi, che l'automatismo nell'apertura dei procedimenti *ex* art. 260, par. 3, TFUE (che, lo si ricorda, avviene di regola il mese successivo alla scadenza del termine di recepimento) determina, a causa dei ritardi nell'adozione della c.d. "delegazione europea", un grave aumento delle procedure di infrazione. Si pensi che, a fine 2021, le procedure pendenti nei confronti dello Stato italiano erano 97, di cui 62 per violazione del diritto dell'Unione e addirittura 35 per mancato recepimento di direttive. All'11 marzo 2024 la situazione è certamente è migliorata (anche vista la recente adozione della legge di delegazione europea) e di 71 procedure pendenti contro l'Italia, solo 14 sono mancati recepimenti. Come già accennato, tale inadempimento è tanto più grave se si considera che lo Stato membro, partecipando alla c.d. "fase ascendente" che porta alla formazione degli atti dell'Unione, ben dovrebbe conoscere il contenuto della direttiva ed essere pronto alla sua tempestiva trasposizione.

Ad ogni modo, la guardiana dei trattati, nella sua comunicazione del 2011, aveva altresì dichiarato che, nonostante la sistematicità di cui sopra, non avrebbe escluso la possibilità di non ricorrere allo strumento *ex* art. 260, par. 3, TFUE nei casi in cui avesse potuto risultare inopportuno (in specie vista la gravosa eventualità dell'applicazione di sanzioni pecuniarie) [94]. Ora, un problema che si pone guardando alla prassi della Commissione è comprendere cosa si intenda per «inopportuno». A tal proposito, si potrebbe sostenere che vi sono dei casi in cui la guardiana dei trattati, in virtù della sua politica "aggressiva" nell'utilizzo dello strumento, ha avviato la procedura nonostante le fattispecie presentassero elementi tali da ritenere a tutti gli effetti "inopportuna" l'apertura del procedimento.

---

[94] V. comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., punto 17. Tale dichiarazione non è stata né confermata né smentita in atti successivi.

Si pensi, ad esempio, alla P.I. n. 2021/2075 "*Incompleto recepimento della direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari*", ora archiviata [95], in cui la Commissione contestava all'Italia di non aver dato completa attuazione all'art. 5, par. 2, della direttiva 2013/48/UE [96] – rubricato "*Diritto di informare un terzo della privazione della libertà personale*" – ma solo nella misura in cui non era stato previsto che fosse informato della privazione della libertà personale di un minore un adulto diverso dal genitore, se informare quest'ultimo andava contro agli interessi del minore stesso.

Anche a prescindere dal fatto che nell'ordinamento italiano era già previsto che venisse assicurata al minore assistenza psicologica e affettiva (assistenza che, evidentemente, non sarebbe stata garantita se non fosse informato un adulto idoneo anche diverso dal genitore) [97], ci si potrebbe interrogare se un'azione così rigida da parte della Commissione fosse effettivamente opportuna. Ciò in considerazione, soprattutto, di quanto già ricordato *supra*, § 2.1, e cioè che il recepimento di una direttiva non implica necessariamente la riproduzione formale e testuale delle sue disposizioni in una norma espressa e specifica, ma può essere sufficiente un contesto normativo generale che garantisca il raggiungimento del risultato imposto dalla direttiva stessa.

---

[95] L'art. 4 del già menzionato d.l. n. 69/2023 (il c.d. "Salva-infrazioni") riguardava la procedura di infrazione *de qua*. La Commissione europea ha archiviato la procedura di infrazione il 15 febbraio 2023 a seguito dell'impegno assunto dalle autorità italiane ad adottare la norma di adeguamento.

[96] Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari, in *GUUE*, L 294 del 6 novembre 2013.

[97] V. art. 12 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni", in *GURI* del 24 ottobre 1988.

In un caso come questo, quindi, dove essenzialmente mancava la previsione di un obbligo specifico, sì, ma di mero dettaglio, e l'effetto utile della disposizione avrebbe potuto ritenersi assicurato attraverso un'altra norma nazionale, l'avvio della procedura per incompleto recepimento era giustificato? Si ritiene che la risposta debba essere negativa, e sia questo un caso in cui la Commissione, per ossequiare quanto dichiarato nella comunicazione del 2011, avrebbe dovuto ritenere inopportuno l'avvio del procedimento. Va anche detto, peraltro, che se l'apertura di una formale procedura di infrazione risultava effettivamente inappropriata, ciò non toglie che la Commissione avrebbe benissimo potuto (dovuto?) contestare la lacuna attraverso l'invio di una lettera amministrativa o, comunque, mediante l'utilizzo di un meccanismo di *enforcement* meno "rigido".

Le stesse considerazioni possono estendersi anche alla recente P.I. n. 2023/2090 avviata nei confronti dell'Italia. Tale caso è relativo, formalmente, alla mancata comunicazione delle misure di trasposizione di alcune disposizioni della direttiva (UE) 2016/800 dell'11 maggio 2016 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali. In tale caso, peraltro, la Commissione ha fatto valere più che la mancata trasposizione di alcune disposizioni della direttiva (o la non comunicazione delle loro misure di attuazione), l'assenza della c.d. "clausola di interconnessione", per tale intendendosi la clausola che obbliga gli Stati membri a fare riferimento alla direttiva direttamente nelle disposizioni di diritto nazionale adottate per attuare la direttiva o al momento della loro pubblicazione. In altri termini, il semplice riferimento da parte di uno Stato membro, quando comunica le misure di attuazione alla Commissione, alla legislazione nazionale preesistente non può essere considerato una misura positiva di attuazione: è opportuno il riferimento esplicito alla c.d. "clausola di interconnessione". Gli atti di diritto nazionale anteriori alla direttiva possono essere considerati misure positive di attuazione a condizione che lo Stato membro vi faccia riferimento in una pubblicazione ufficiale che indichi inequivocabilmente le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative preesistenti per mezzo delle quali esso ritiene di soddisfare gli obblighi imposti da una direttiva. Questo onere è stato ricordato nella già menzionata comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione" di inizio 2023. Per quanto indubbiamente importante sul piano sistematico, si ritiene, in ogni caso, che l'apertura di una procedura di infra-

zione per il solo e mero mancato riferimento a tale clausola sia un eccessivo (e inopportuno) formalismo.

Da tali esempi si può dedurre come la prassi, nello specifico contesto dell'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, sia caratterizzata da una sostanziale carenza di potere decisionale in capo alla Commissione, che ha deciso "a monte" di effettuare un utilizzo sistematico dello strumento, di fatto riducendo drasticamente il suo margine di discrezionalità "a valle". Più precisamente, quindi, la Commissione sembra aver arbitrariamente deciso, *a priori*, di perseguire sistematicamente tutte le violazioni rientranti nell'ambito di applicazione della disposizione, con ciò non operando più, tale scelta discrezionale, "caso per caso".

Tale considerazione è confermata da quanto dedotto dalla guardiana dei trattati in sede di contenzioso contro l'Irlanda, nella causa C-550/18, secondo cui «la decisione *politica* di ricorrere, *per principio*, al meccanismo istituito all'art. 260, par. 3, TFUE *in tutti i casi* riguardanti gli inadempimenti contemplati in tale disposizione è stata [...] *presa nell'esercizio del suo potere discrezionale*» [98].

Da quanto detto potrebbe dedursi che casi come quelli della P.I. n. 2021/2075 e della P.I. n. 2023/2090 non siano in fondo del tutto sorprendenti. La Commissione potrebbe aver rinunciato a "riempire di significato" il termine «inopportuno» di cui alla comunicazione del 2011, di fatto ritenendo sempre opportuna l'apertura del procedimento, anche in circostanze, come quelle citate, di importanza marginale e di esistenza della violazione quantomeno dubbia.

3.2. *(*Segue*): le modalità di calcolo delle sanzioni pecuniarie nella prassi della Commissione*

Si è già anticipato che la comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" è stata uno spartiacque nell'applicazione del-

[98] V. Corte giust., causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 47, corsivi aggiunti. Particolarmente interessante è, sul punto, anche l'utilizzo del termine «decisione politica», a dimostrazione del fatto che, anche in questo frangente, la Commissione ha ritenuto opportuno inaugurare una vera e propria "*policy*", una strategia, per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione (v. anche *supra*, cap. II, § 2).

l'art. 260, par. 3, TFUE. Invero, con tale atto, la Commissione ha annunciato che avrebbe richiesto «sistematicamente alla Corte di comminare un'ammenda forfettaria *insieme* alla penalità periodica» [99], allontanandosi quindi dall'approccio originario secondo il quale domandava di regola la sola penalità. Tale *modus operandi* è stato confermato anche nella comunicazione di inizio 2023 "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione" [100].

Le ragioni alla base di tale cambiamento sono essenzialmente due. La prima, la massima importanza attribuita al recepimento tempestivo delle direttive e, quindi, la volontà di rafforzare l'efficacia dissuasiva e la deterrenza dello strumento di "condanna anticipata" e di penalizzare il perdurare dell'infrazione [101]. La seconda, la necessità di adeguare la prassi all'esperienza registrata: gli Stati membri, infatti, tendevano ad adempiere in pendenza di giudizio, di fatto riducendo l'effetto utile della disposizione [102]. Di conseguenza, oggi, se uno Stato membro pone rimedio alla violazione trasponendo la direttiva nel corso del procedimento dinanzi alla Corte (*rectius*, scaduto il termine fissato nel parere motivato), la Commissione «non rinuncia più ad agire solo per questo motivo» [103].

Con riguardo, invece, all'atteggiamento della guardiana dei trattati nei confronti del calcolo delle sanzioni pecuniarie, occorre premettere che i criteri sono i medesimi utilizzati per il calcolo delle sanzioni a norma del paragrafo 2 dell'art. 260 TFUE: gravità e durata dell'infrazione (calcolate sempre in un *range* che va, rispettivamente, da 1 a 20 e da 1 a 3), necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione.

Come si vedrà a breve, in un primo momento la Commissione tendeva ad applicare coefficienti moltiplicatori piuttosto bassi; in un secondo momento, all'opposto, ha iniziato a impiegare valori molto più alti e, infine, ha optato per un valore fisso, sistematico (almeno con riguardo al

---

[99] V. comunicazione della Commissione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., p. 15, corsivo aggiunto.

[100] Cfr., in particolare, p. 2, spec. punto 2.

[101] V. comunicazione della Commissione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione", 2017, cit., spec. p. 15.

[102] *Ibidem*, p. 16.

[103] *Ibidem*, p. 16.

coefficiente di gravità): 10 su 20. Nella comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", infatti, la Commissione ha dichiarato che avrebbe applicato sistematicamente, appunto, un coefficiente di gravità pari a 10, salvo che «l'importanza del divario di attuazione» e «gli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari non giustifichino un coefficiente inferiore» [104].

Interessante, quindi, può essere verificare l'evoluzione della prassi della Commissione. A tal proposito, si terranno in considerazione solo le cause giunte effettivamente a sanzione, così da poter verificare successivamente anche l'approccio della Corte.

Nel caso C-543/17, *Commissione c. Belgio*, la Commissione fissava il coefficiente di gravità a 1 su 20, e il coefficiente di durata a 1,8 su 3. Va peraltro detto che né il ricorso, né le conclusioni, né la sentenza riportano le argomentazioni della Commissione a sostegno di tali richieste. D'altro canto, valori così bassi sono esplicativi di una gravità dell'inadempimento piuttosto trascurabile, probabilmente dovuta ai grandi progressi dimostrati dal Belgio che, al momento del giudizio, non aveva comunicato le misure di attuazione della direttiva controversa solo relativamente alla Regione di Bruxelles-Capitale.

Con riferimento alla durata, invece, è solo dato sapere che la guardiana dei trattati riteneva che il *dies a quo* da cui far partire l'inadempimento fosse il 1° gennaio 2016, scadenza prevista dalla direttiva per l'adozione delle disposizioni nazionali di recepimento [105]. La posizione, peraltro, non è stata accolta dalla Corte che, all'opposto, ha ritenuto che l'inadempimento perdurasse «a partire dalla scadenza del termine fissato nel parere motivato» [106].

Il termine di trasposizione della direttiva è stato successivamente utilizzato dalla Commissione (e dalla Corte) nel calcolo della somma forfettaria, trovando il favore dell'avvocato generale Evgeni Tanchev in successive cause [107]. Ci si riferisce, innanzitutto, alla causa C-549/18, *Commis-*

---

[104] Cfr. comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione", 2023, cit., punto 3.2.2.

[105] V. Corte giust., C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 70.

[106] *Ibidem*, punto 88.

[107] V. conclusioni dell'avvocato generale Evgeni Tanchev, 5 marzo 2020, causa C-

sione c. Romania, dove la guardiana dei trattati richiedeva l'inflizione del pagamento sia della una penalità sia della somma forfettaria. Avendo la Romania eliminato la situazione di difformità in corso di causa, la Corte ha infine comminato la sola somma forfettaria e, per tale ragione, ci si concentrerà su di essa.

Il caso di specie è caratterizzato dall'applicazione di un coefficiente di gravità particolarmente alto: 8 su 20. La ragione di tale scelta potrebbe derivare non solo dall'importanza della trasposizione tempestiva delle direttive per la tutela degli interessi generali perseguiti dalla normativa dell'Unione, «ma anche e soprattutto [dall'importanza della] tutela dei cittadini europei che traggono diritti soggettivi da tale normativa» [108]. La direttiva in questione era la 2015/849/UE [109], relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo. Nella causa contro il Belgio, invece, rilevava la direttiva 2014/61/UE [110], recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità. Da tale confronto si potrebbe dedurre, *mutatis mutandis*, che, sulla scelta del coefficiente delle due sanzioni, abbia pesato (anche) l'importanza del tema trattato dalla direttiva antiriciclaggio.

Simili considerazioni possono valere anche con riguardo alla causa "gemella", la C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, dove parimenti il Paese si conformava in corso di causa e, quindi, veniva comminata la sola somma forfettaria. Per quanto qui rileva, la Commissione identificava un coefficiente di gravità "graduale", «[...] sviluppato verso il basso man ma-

549/18, *Commissione c. Romania*, EU:C:2020:173, par. 74; nonché, nel medesimo giorno, causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2020:175, par. 73.

[108] V. Corte giust., causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, cit., punto 59.

[109] Direttiva 2015/849/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2006/70/CE della Commissione, in *GUUE*, L 141 del 5 giugno 2015.

[110] Direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità, in *GUUE*, L 155 del 23 maggio 2014.

no che l'Irlanda comunicava [le] misure di attuazione. Pertanto, per il periodo compreso tra il 27 giugno 2017 e il 28 novembre 2018, il coefficiente di gravità [era] di 7 su una scala da 1 a 20; per il periodo compreso tra il 29 novembre 2018 e il 26 marzo 2019 tale coefficiente [era] pari a 2, e per il periodo compreso tra il 27 marzo e il 2 dicembre 2019, il detto coefficiente [era] pari a 1» [111].

Ci si potrebbe interrogare sul perché, nonostante anche la Romania avesse posto fine all'identico inadempimento nel corso del procedimento, non siano stati presi in considerazione, nei suoi confronti, i progressi compiuti (come fatto nei confronti dell'Irlanda). I testi dei documenti disponibili non consentono di svolgere i dovuti approfondimenti sul punto. Tuttavia, alla luce della documentazione a disposizione, potrebbe trattarsi di un caso di violazione del principio di parità di trattamento tra Stati membri.

Nella causa C-628/18, *Commissione c. Slovenia*, la Commissione domandava il pagamento della sola somma forfettaria, rinunciando, in sede di replica, all'inflizione della penalità, dal momento che lo Stato convenuto aveva completato il recepimento delle direttive 2014/65/UE [112] e 2016/1034/UE [113], oggetto dell'infrazione.

La guardiana dei trattati fissava il coefficiente a 10 su 20. L'elevato moltiplicatore sembra essere stato giustificato, da un lato, dalle conseguenze negative della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici e, dall'altro lato, dal «rischio reale» [114] dell'infrazione in una situazione come quella del caso di specie, caratterizzata dal fatto che la Slovenia, fino alla data di presentazione del ricorso, non aveva né recepito né comunicato alcuna misura di trasposizione delle direttive nel diritto nazionale [115], circostan-

[111] V. Corte giust., causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 68.

[112] Direttiva 2014/65/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 maggio 2014, relativa ai mercati degli strumenti finanziari e che modifica la direttiva 2002/92/CE e la direttiva 2011/61/UE, in *GUUE*, L 173 del 12 giugno 2014.

[113] Direttiva 2016/1034/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 23 giugno 2016, che modifica la direttiva 2014/65/UE relativa ai mercati degli strumenti finanziari, in *GUUE*, L 175 del 30 giugno 2016.

[114] V. Corte giust., causa C-628/18, *Commissione c. Slovenia*, cit., punto 61.

[115] *Ibidem*, punto 61.

za aggravante rispetto a quella di una trasposizione e comunicazione parziali.

La causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, ove rilevava la direttiva 2016/680/UE [116], è la prima in cui la Corte ha comminato sia la somma forfettaria sia la penalità. Il caso di specie conferma quanto detto e cioè che, nella valutazione del coefficiente di gravità, rileva, o forse sarebbe meglio dire rilevava (sia per la somma forfettaria che per la penalità) l'importanza delle disposizioni della direttiva non trasposta. La Commissione, infatti, fissava, con riguardo ad entrambe le tipologie di sanzione, un (elevato) coefficiente di gravità di 10 su 20, anche in ragione «dell'importanza delle disposizioni di diritto dell'Unione che sono state violate, essendo la protezione dei dati personali un diritto fondamentale come risulta dall'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dall'art. 16 TFUE». Veniva inoltre presa in considerazione l'esistenza di (ulteriori) specifici atti di diritto dell'Unione relativi alla protezione dei dati personali, vale a dire il regolamento (UE) 2016/679 [117], nonché la decisione quadro 2008/977/GAI [118]. Infine, come da prassi, rilevava il fatto che lo Stato membro non avesse adottato né comunicato alcuna misura di attuazione della direttiva controversa. Per quanto riguarda la durata dell'infrazione, nell'ambito del calcolo della penalità, l'istituzione ha considerato appropriato un coefficiente di 1,4 su una scala da 1 a 3.

La causa C-353/22, *Commissione c. Svezia*, successiva alla menzionata comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione" di inizio 2023, ha comunque visto applicata la prassi precedente, in quanto

[116] Direttiva 2016/680/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, in *GUUE*, L 119 del 4 maggio 2016.

[117] Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in *GUUE*, L 119 del 4 maggio 2016.

[118] Decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, in *GUUE* L 350 del 30 dicembre 2008.

«*[dans l'] affaire relève [...] la communication de la Commission intitulée "Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats"*». Pertanto, la Commissione non ha proposto un coefficiente di gravità pari a 10, ma a 7 (tra l'altro nel calcolo della sola somma forfettaria, avendo lo Stato convenuto adempiuto in corso di causa e avendo la Commissione, quindi, rinunciato alla richiesta di penalità).

Il coefficiente, comunque particolarmente alto, deriva dal fatto che l'omessa trasposizione della direttiva rilevante, ovvero la direttiva (UE) 2017/853 [119], relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, aveva conseguenze particolarmente gravi per la sicurezza pubblica e per l'ambiente di sicurezza generale, poiché la Svezia è tra gli Stati membri più colpiti dalla violenza armata. Per quanto riguarda, invece, il coefficiente di durata, la Commissione proponeva che fosse fissato in 3 su 3, atteso che tra la data si scadenza del termine di recepimento della direttiva e la data del deposito del ricorso erano trascorsi (ben) 40 mesi.

Nella causa C-439/22, *Commissione c. Irlanda*, dove la Commissione proponeva sia la somma forfettaria sia la penalità per poi rinunciare a quest'ultima per l'avvenuto adempimento statale, l'istituzione fissava il coefficiente di gravità a 10, «non avendo individuato fattori aggravanti né fattori attenuanti», con ciò applicando, per la prima volta, quanto dichiarato nella comunicazione del 2022 sulle sanzioni pecuniarie [120]. Il coefficiente di durata veniva fissato, invece, a 1,5 su 3, che è un valore piuttosto basso, ma l'inadempimento era perdurato meno di un anno e mezzo [121].

Il coefficiente di gravità "fisso" pari a 10 è stato poi applicato anche nelle cause C-449/22, *Commissione c. Portogallo*, e C-452/22, *Commissione c. Polonia*, e, in quest'ultimo caso, non solo ai fini del calcolo della somma forfettaria, ma anche per il calcolo della penalità. Anche in queste

---

[119] Direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, sostituita dalla direttiva (UE) 2021/555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 marzo 2021, in *GUUE*, L 115 del 6 aprile 2021.

[120] V. Corte giust., causa C-439/22, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 51. Si noti che la Commissione ha successivamente ridotto il coefficiente a 2 per il periodo successivo alla data di entrata in vigore delle misure di attuazione parziale della direttiva oggetto del contenzioso.

[121] *Ibidem*, punto 52.

due circostanze, la Commissione riteneva che il valore fosse congruo in considerazione dell'assenza di fattori aggravanti e di fattori attenuanti. Con riguardo al coefficiente di durata, invece, nel caso contro Portogallo l'inadempimento era persistito per oltre seicento giorni, che, come evidenziato dalla stessa Corte, costituisce una durata molto lunga [122]. Peraltro, il testo della sentenza (stranamente) non riporta il coefficiente di durata proposto dalla Commissione. Viceversa, nella causa contro la Polonia, la Commissione proponeva, sia per il calcolo della penalità, sia per il calcolo della somma forfettaria, un coefficiente pari a 1,5, particolarmente basso, ma l'inadempimento era durato solo quindi mesi.

Nelle cause C-454/22, *Commissione c. Lettonia*, e C-457/22, *Commissione c. Slovenia*, nell'ambito delle quali è stata inflitta la sola somma forfettaria, la Commissione ha proposto un coefficiente di gravità pari a 9 su 10. Peraltro, non riportando le sentenze la motivazione alla base di tale scelta, non è possibile sapere perché, nei casi di specie, il valore proposto fosse inferiore a 10. È probabile che vi fossero dei fattori attenuanti. Peraltro, se si considera che per la fissazione del coefficiente di gravità la Commissione tiene conto dell'importanza delle norme oggetto dell'infrazione e delle loro conseguenze per gli interessi generali e particolari in gioco, la proposta *de qua* è quantomeno "curiosa". Infatti, in ambo le cause, rilevava la direttiva (UE) 2018/1972 [123], il principale atto legislativo nel settore delle comunicazioni elettroniche, che è la stessa oggetto delle cause avviate nei confronti di Irlanda, Portogallo e Polonia.

Da quanto precede, quindi, è possibile affermare, innanzitutto, che, a differenza dei casi rientranti nell'art. 260, par. 2, TFUE, i concetti come "aggravante" o "attenuante", per quanto apparentemente presi in considerazione dalla Commissione, specialmente a partire dalla comunicazione "Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione" del 2023, in questo contesto non vengono *stricto sensu* utilizzati. Ciò che piuttosto rileva nell'applicazione dei coefficienti moltiplicatori – in specie quello di gravità – sono fattori come: (*i*) l'assoluta mancanza di misure di attuazione di

[122] Corte giust., causa C-449/22, *Commissione c. Portogallo*, cit., punto 112.

[123] Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, 11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, in *GUUE*, L 321 del 17 dicembre 2018.

una direttiva legislativa, essendo all'opposto favorito il fatto che lo Stato membro abbia parzialmente trasposto e comunicato l'atto; (*ii*) l'importanza della disciplina contenuta all'interno della direttiva; e (*iii*) i progressi compiuti dallo Stato membro in pendenza di giudizio (anche se, si è visto, non mancano eccezioni in questo senso).

Peraltro, ci si potrebbe legittimamente interrogare sull'opportunità di applicare, alle sanzioni fondate sull'art. 260, par. 3, TFUE, la stessa scala di gravità da 1 a 20 prevista per le cause instaurate ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE. Considerando il limitato ambito di applicazione del paragrafo *de quo*, sarebbe forse ragionevole ipotizzare di ridurre tale scala, pensata per coprire un'ampia rosa di violazioni, spesso più complesse e multiformi rispetto alla mancata trasposizione (e comunicazione delle misure di attuazione) di direttive legislative. Deve quindi essere accolta con favore la scelta della Commissione di limitare, anche nel frangente della valutazione della gravità dell'infrazione, il suo margine di discrezionalità, avendo deciso di proporre sistematicamente il (sensato) coefficiente fisso di 10 su 20. Tuttavia, come precisato dall'avvocato generale Nicholas Emiliou, tale approccio è in effetti adeguato e compatibile con il principio di proporzionalità «se e soltanto se si può ritenere che tutte le infrazioni a cui esso si riferisce presentino lo stesso grado di gravità, da un lato, rispetto ad altri tipi di infrazione e, dall'altro, tra loro» [124].

3.3. *(*Segue*): la fase "sanzionatoria": la giurisprudenza della Corte di giustizia*

Con riguardo all'orientamento abbracciato dalla Corte di giustizia – di cui si è già in parte detto – meritano di essere osservati alcuni ulteriori aspetti che completano un quadro giurisprudenziale certo recente, e tuttavia consolidato, che è facile immaginare verrà mantenuto anche in futuro.

In linea generale, può affermarsi che in tutte le pronunce rese sin qui, la Corte ha confermato l'approccio per cui la procedura *ex* art. 260, par. 3, TFUE mira a censurare tanto la mancata comunicazione delle misure

[124] V. conclusioni dell'avvocato generale Nicholas Emiliou, causa C-147/23, *Commissione c. Polonia*, cit., par. 70 ss.

di attuazione di una direttiva legislativa, quanto la sua mancata trasposizione.

Non solo: i giudici hanno sempre ricordato che gli Stati membri hanno l'obbligo di comunicare informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione di una direttiva (se del caso anche attraverso una tabella di concordanza) [125] e hanno altresì chiarito che, a tal proposito, gli Stati non possono eccepire disposizioni, prassi o situazioni del loro ordinamento giuridico interno per giustificare un'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, quale la mancata trasposizione di una direttiva entro il termine impartito [126], e che tali eccezioni non possono essere considerate circostanze attenuanti ai fini della riduzione delle sanzioni [127].

Ormai consolidato è anche l'orientamento secondo cui il ricorso all'art. 260, par. 3, TFUE è rimesso alla piena discrezionalità della Commissione che non deve motivare in alcun modo la propria decisione di chiedere la comminazione di una sanzione pecuniaria [128]. L'assenza di motivazione non incide, infatti, sulle garanzie procedurali dello Stato membro convenuto, essendo la Commissione, in ogni caso, tenuta a giustificare la natura della sanzione e il *quantum* di essa qualora la richieda [129].

Con riguardo, invece al tipo e al *quantum* di sanzioni comminate si osserva quanto segue.

Si è visto che, in linea generale, la Commissione ha richiesto il versamento sia della somma forfettaria sia della penalità in 10 casi degli 11

---

[125] V. Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 59; causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, cit., punto 46; causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 56; causa C-628/18, *Commissione c. Slovenia*, cit., punto 45; causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, cit., punto 30; causa C-353/22, *Commissione c. Svezia*, cit., punto 50; causa C-454/22, *Commissione c. Lettonia*, cit., punto 74.

[126] V. Corte giust. causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, cit., punto 78; causa C-353/22, *Commissione c. Svezia*, cit., punto 70. Per analogia, con riferimento a un caso ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, v. Corte giust., 13 luglio 2017, causa C-388/16, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2017:548, punto 41; causa C-457/22, *Commissione c. Slovenia*, cit., punto 30.

[127] V. Corte giust., causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, cit., punto 79.

[128] V., per tutte, Corte giust., causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punti 58-59.

[129] *Ibidem*, punto 61.

giunti a sentenza (salvo eventualmente rinunciare alla domanda di condanna alla penalità per avvenuto adempimento in corso di causa), avendo richiesto la sola penalità unicamente nella causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*. Dal canto loro, i giudici hanno sempre imposto solo la somma forfettaria (essendo venuto meno in pendenza di causa l'inadempimento), eccetto nelle cause C-658/19, *Commissione c. Spagna*, e C-452/22, *Commissione c. Polonia*, dove hanno condannato lo Stato convenuto ad entrambe le sanzioni. Non hanno invece mai accolto la domanda degli Stati membri di fissare la penalità in forma decrescente, in ragione del fatto che «prevedere la degressività della sanzione in funzione dell'adozione e della comunicazione graduali di misure di attuazione potrebbe compromettere l'efficacia della penalità» [130]. Nei tre casi in cui l'hanno imposta, quindi, la penalità ha la forma fissa.

Con riferimento alle modalità di pagamento, si è già accennato che la Corte ha costantemente deciso per la base giornaliera, rigettando la possibilità di un versamento semestrale, richiesto in un'occasione al fine di consentire «di prendere in considerazione e di incoraggiare i progressi nel recepimento della direttiva controversa nonché, eventualmente, di attenuare l'impatto della penalità sulle finanze pubbliche» [131]. Per contro, la Corte ha ritenuto che una simile modalità potrebbe comportare il rischio di ridurre l'effetto dissuasivo dello strumento. In effetti, da un certo punto di vista, si potrebbe sostenere che lo Stato membro, conscio del fatto che potrebbe dover versare la sanzione inflitta solo a partire da sei mesi dopo la pronuncia della Corte, potrebbe decidere di rallentare il procedimento di attuazione a discapito del raggiungimento tempestivo dell'effetto utile della direttiva.

Con riguardo al *quantum*, la Corte ha sempre comminato importi (di poco) inferiori a quelli proposti dalla Commissione, con ciò rispettando la disposizione pattizia [132]. Come nell'ambito dei procedimenti *ex* art.

---

[130] V. Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 90.

[131] *Ibidem*, punto 72.

[132] Sulla locuzione «*entro i limiti* dell'importo indicato dalla Commissione» (corsivo aggiunto) prevista dai trattati, merita di essere qui citata una riflessione dell'avvocato generale Maciej Szpunar nelle conclusioni della causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., par. 99, relativa all'ipotesi (mai verificata e comunque ormai difficile che si realizzi) in cui la Corte decida autonomamente di comminare non solo la penalità (richiesta dal-

260, par. 2, TFUE, anche in questo frangente i giudici, lungi dal seguire il rigido criterio matematico fatto proprio dalla guardiana dei trattati, sembrano preferire un atteggiamento maggiormente improntato all'equità (sebbene manchino espressi riferimenti in questo senso).

Nei casi contro la Spagna e la Polonia – gli unici in cui la Corte ha comminato entrambe le sanzioni pecuniarie previste dai trattati – i giudici hanno confermato l'orientamento già espresso nel caso contro il Belgio del 2019, statuendo che, ai fini del calcolo della penalità (e a differenza di quanto stabilito per il calcolo della somma forfettaria) la durata dell'inadempimento debba essere valutata non a partire dal termine per la trasposizione della direttiva, bensì dalla scadenza del termine fissato nel parere motivato [133]. Tale approccio non ha trovato il favore di autorevole dottrina che aveva auspicato un allineamento con l'orientamento relativo alla somma forfettaria [134].

Per quanto attiene alla gravità dell'infrazione, la Corte ha sempre ricordato che l'obbligo di adottare le misure nazionali per garantire il recepimento completo di una direttiva e l'obbligo di comunicare tali misure alla Commissione «costituiscono obblighi fondamentali degli Stati membri al fine di assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione e che

---

la Commissione), ma anche la somma forfettaria (non richiesta dalla Commissione): «Anche se l'art. 260, par. 3, TFUE menziona non la scelta della sanzione pecuniaria da infliggere ma unicamente il suo importo, tale formulazione influisce sulla scelta della sanzione pecuniaria. Per illustrare questo assunto: la Commissione chiede la condanna ad una penalità giornaliera di 6.071,04 euro. Se la Corte decidesse di aggiungere alla penalità giornaliera la condanna ad una somma forfettaria come potrebbe restare "entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione"? Riducendo la penalità? Trattandosi di una penalità giornaliera, il cui importo finale versato dallo Stato membro dipende dalla durata (della continuazione) dell'infrazione a partire dalla (dopo la) data fissata dalla Corte nella sua sentenza, qual è il limite di tale importo? Esso è impossibile da determinare».

[133] V. Corte giust., causa C-658/19, *Commissione* c. *Spagna*, cit., punto 67; causa C-452/22, *Commissione c. Polonia*, cit., punto 23.

[134] V. C. AMALFITANO, *Commission v Romania and Commission v Ireland: a step forward in clarifying the accelerated infringement procedure under Article 260(3) TFEU*, cit., spec. p. 4, secondo cui: «*[...] this approach is more correct and better guarantees the equality of Member States before the Treaties and for this reason it should be followed for the calculation of both pecuniary sanctions [...]*».

l'inadempimento di tali obblighi deve, pertanto, essere ritenuto di una *gravità certa*» [135].

Da quanto precede è evidente che, *mutatis mutandis*, la giurisprudenza della Corte relativa ai procedimenti *ex* art. 260, par. 3, TFUE non differisce poi molto da quella riferibile all'art. 260, par. 2, TFUE. Ci si potrebbe quindi interrogare sulla correttezza e la proporzionalità dell'adozione di un approccio sostanzialmente identico con riferimento a procedure che sanzionano violazioni differenti. A tal proposito, si potrebbe sostenere, come affermato in letteratura, che dal momento che il trattato ha espressamente previsto che la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva può essere sanzionata con le stesse misure di cui all'art. 260, par. 2, TFUE, allora «*it is reasonable to expect the Court to recognise the same purpose they have under the latter procedure and to follow the same solution for the two mechanisms laid down in those two Articles*» [136].

4. *Considerazioni conclusive sui limiti, la tenuta e l'efficacia dello strumento di cui all'art. 260, par. 3, TFUE*

A quasi cinque anni dalla prima sentenza della Corte resa ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE, nonostante la giurisprudenza non sia particolarmente estesa, è comunque possibile affermare che l'orientamento dei giudici del Kirchberg sembra piuttosto consolidato. Anche la prassi della Commissione – al netto del "*revirement*" avvenuto con la comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" – appare stabile su alcuni "punti fermi" che difficilmente cambieranno nel breve periodo. Vale allora la pena domandarsi brevemente se, così applicato, lo strumento di cui all'art. 260, par. 3 TFUE risponda in modo efficace all'o-

[135] V. Corte giust., causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, cit., punto 85; causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, cit., punto 73; causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, cit., punto 82; causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, cit., punto 64; causa C-353/22, *Commissione c. Svezia*, cit., punto 64.

[136] Così C. AMALFITANO, *Commission v Romania and Commission v Ireland: a step forward in clarifying the accelerated infringement procedure under Article 260(3) TFEU*, cit., p. 3.

biettivo per cui era stato introdotto, e cioè l'adempimento tempestivo all'obbligo di attuazione delle direttive (legislative).

A tal proposito, non può essere svolta alcuna riflessione valida se non si considera la celerità con cui gli Stati membri recepiscono, nell'ordinamento nazionale, gli atti *de quibus*. Sul punto, è opportuno richiamare quanto già ricordato in apertura del capitolo, e cioè che il recepimento tardivo di direttive (anche legislative) è spesso oggetto di oltre la metà di tutte le procedure di infrazione aperte annualmente. Peraltro, va anche riconosciuto che il volume assoluto è comunque notevolmente inferiore rispetto a qualche anno fa: nel 2016, ad esempio, le nuove procedure avviate per recepimento tardivo erano 847, contro le 458 del 2022. Il 2016 coincide, non a caso, con l'anno di adozione della comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione" (pubblicata in Gazzetta ufficiale a inizio 2017), che aveva, *inter alia*, lo scopo di rafforzare l'efficacia dissuasiva del meccanismo *de quo*.

Allo stesso tempo, non può non riconoscersi la tendenza degli Stati membri ad adempiere nel corso del procedimento dinanzi alla Corte. Ciò è reso particolarmente evidente, da un lato, dal copioso numero di cause cancellate dal ruolo a seguito della rinuncia della Commissione (specialmente sino al 2017, ma si registrano casi anche negli anni successivi) e, dall'altro lato, dal fatto che, sino ad oggi, la penalità è stata comminata in solo tre circostanze.

I due dati combinati (alto numero di procedure di infrazione avviate e alta frequenza di casi di adempimento in corso di causa) potrebbero essere letti nel senso che se certamente gli Stati membri, con atteggiamento collaborativo, mirano ad evitare quantomeno l'irrogazione della penalità, allo stesso tempo non sembrano ancora del tutto efficienti nel recepimento *tempestivo* delle direttive. L'effetto dissuasivo, in altri termini, sembra avere un alto grado di efficacia nell'indurre a eliminare dell'infrazione, ma decisamente meno elevato nella prevenzione dell'illecito.

A determinare il calo di procedure avviate a partire dal 2017, invece, potrebbe essere stato, come accennato, il cambio di strategia inaugurato con la comunicazione "Risultati migliori attraverso una migliore applicazione". Peraltro, va detto che per assicurare che la richiesta sistematica della somma forfettaria sortisca l'effetto desiderato – e cioè velocizzare ancor di più l'adempimento – si rende necessario che l'importo della stes-

sa non sia meramente simbolico [137]. Ciò vale anche per la penalità.

A tal proposito, è indubbiamente da ritenere simbolica la penalità pari a 5.000 euro al giorno inflitta nella causa del luglio 2019 contro il Belgio. La stessa considerazione può essere fatta con riferimento ai 750.000 euro comminati a titolo di somma forfettaria nella causa contro la Slovenia del gennaio 2021. In verità, si potrebbe sostenere che anche 2 o 3 milioni di euro non pensino poi molto sul bilancio statale (somme rispettivamente imposte contro l'Irlanda e la Romania nel luglio 2020). Peraltro, proprio in ragione di ciò, non può passare inosservata la decisione di condannare la Spagna, nella sentenza di febbraio 2021, al versamento di una penalità pari 89.000 al giorno e a una somma forfettaria dell'importo di 15 milioni di euro. Lo stesso discorso vale per i quasi 10 milioni di somma forfettaria prospettati nella causa contro la Svezia. Tali valori – decisamente più in linea con quelli dei procedimenti *ex* art. 260, par. 2, TFUE – sono tutt'altro che simbolici. Queste due cause, se lette in concerto con la dichiarazione di fine 2022 di voler applicare sistematicamente un coefficiente di gravità di 10 su 20, potrebbero essere il segnale dell'inizio di un atteggiamento più "aggressivo" (da parte della Commissione, *in primis*) nella determinazione del *quantum* delle sanzioni; di una linea (ancora) più rigorosa sul mancato recepimento delle direttive e dell'intenzione di sfruttare appieno il potenziale dello strumento di cui all'art. 260, par. 3, TFUE.

[137] V., sul punto, la comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 260, par. 3, TFUE, 2011, cit., punto 13, ove si legge: «[...] sotto il profilo dell'efficacia della sanzione, occorrerà fissare l'importo in misura adeguata per garantirne l'effetto dissuasivo. L'irrogazione di sanzioni puramente simboliche priverebbe di qualsiasi utile effetto questo strumento e andrebbe contro l'obiettivo di garantire l'attuazione nei termini delle direttive».

CAPITOLO V

LA DELIMITAZIONE DELLA DISCREZIONALITÀ DELLA COMMISSIONE PER UNA MAGGIORE EFFICACIA E DETERRENZA DELLA PROCEDURA DI INFRAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La discrezionalità nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti alternativi alla procedura di infrazione: per una maggiore razionalizzazione e prevedibilità dell'azione della Commissione. – 3. La necessità di una maggiore trasparenza nella gestione della fase precontenziosa. – 4. La formalizzazione della fase amministrativa e l'imposizione di tempistiche chiare e prestabilite alla Commissione. – 5. Il riconoscimento ai denuncianti privati di maggiori poteri di partecipazione e di intervento nella procedura. – 6. La configurabilità di un obbligo in capo alla Commissione di avviare (o aggravare) la procedura di infrazione. – 7. Alcune riflessioni finali sulle soluzioni proposte alla luce dei principi di trasparenza, prevedibilità e certezza del diritto.

1. *Introduzione*

Il quadro delineato nei precedenti capitoli mostra una procedura di infrazione che – per come attualmente disciplinata e, soprattutto, gestita dalla Commissione europea – non sempre è in grado, da un lato, di assicurare una piena efficacia deterrente nei confronti degli inadempimenti statali e, dall'altro lato, di garantire l'effettivo rispetto dei principi di trasparenza, certezza e prevedibilità del diritto e uguaglianza tra gli Stati membri.

Proprio per tale ragione, la dottrina ha avanzato, nel corso negli anni, numerose proposte di modifica dirette a responsabilizzare maggiormente la custode dei trattati, nonché a rendere più dissuasivo, deterrente ed effi-

cace lo strumento di cui agli artt. 258 e 260 TFUE. Alcune di queste proposte sono "figlie" del tempo in cui sono state avanzate e, per questo, forse, non sono più "attuali". Si ritiene comunque interessante ricordarle, perché danno la misura dei problemi più o meno evidenti che hanno riguardato (e, in certi casi, ancora riguardano) il procedimento di infrazione.

In molti si sono interrogati sull'opportunità di introdurre (con una modifica necessariamente pattizia) un meccanismo simile a quello di cui all'art. 88 del trattato CECA, abilitando la Commissione ad adottare delle vere e proprie decisioni di accertamento dell'infrazione e lasciando agli Stati membri l'onere di sindacarle attraverso la proposizione di un'impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia [1]. Il pregio di una siffatta riforma sarebbe, evidentemente, quello di non dover attendere una pronuncia della Corte che accerti la sussistenza dell'inadempimento (o condanni lo Stato al pagamento di sanzioni pecuniarie). Certo, lo Stato membro potrebbe comunque sindacare l'atto di cui è destinatario, ma il procedimento instaurato sarebbe nel complesso più celere di quello *ex* artt. 258 e 260 TFUE. Inoltre, la possibilità per la Commissione di adottare essa stessa la decisione "di condanna" potrebbe indurre lo Stato membro a voler collaborare (seriamente) sin da subito al fine di eliminare la situazione di difformità. In effetti, succede che gli Stati membri, specialmente nelle procedure più politicamente (*rectius*, elettoralmente) sensibili, differiscano il momento della reale "presa in carico" del procedimento, che rischia, però, così, di aggravarsi.

---

[1] Cfr., ad esempio, R. MASTROIANNI, *La procedura di infrazione e i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, cit., p. 1025; V.-A. HOUPPERMANS, P. PECHO, *L'inflation des désistements et le pouvoir de la Commission européenne dand le cadre de l'article 226 CE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2006, p. 289 ss., spec. p. 297; A.J.G. IBÁÑEZ, *The "standard" administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC Treaty Articles 226 and 228*, cit., p. 147; C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 297; S. ANDERSEN, *op. cit.*, pp. 226-227 e 231; L. PRETE, *op. cit.*, p. 327 ss. Sul fatto che «*The advantages of the ECSC Treaty approach, as compared with that under the EEC Treaty, are more apparent than real*» perché la Commissione «*is placed in the invidious position of combined accuser, judge and executioner, in relation to Member State with which, as the Community's executive, it has constantly to collaborate at a variety of levels*» e, infatti, «*[i]t is little wonder that the impressive-looking power to impose sanctions has never been used*», v. A. DASHWOOD, R.C.A. WHITE, *Enforcement actions under Articles 169 and 170 EEC*, cit., p. 410.

Naturalmente, tale soluzione – che era stata prospettata anche durante i lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa [2] – determinerebbe una maggiore responsabilità in capo alla Commissione, ma anche un rafforzamento notevole dei suoi poteri, che sarebbero peraltro esercitati sotto l'effettivo controllo della Corte di giustizia.

Un risultato analogo, senza lo "stravolgimento" di sistema che richiederebbe la soluzione testé menzionata, potrebbe essere raggiunto attraverso il conferimento alla Commissione del potere di richiedere alla Corte, sin dalla prima sentenza di accertamento dell'infrazione, la comminazione della sanzione pecuniaria, con ciò evidentemente generalizzando (anche in questo caso necessariamente attraverso la revisione dei trattati) l'ipotesi già disciplinata dall'art. 260, par. 3, TFUE [3]. Si potrebbe ipotizzare (avendo però riguardo al tipo di inadempimento) di lasciare del tempo allo Stato per ripristinare la legalità violata ed esigere il pagamento della sanzione, quindi, solo in un momento successivo rispetto alla data della pronuncia, identificato nella pronuncia stessa. In ogni caso, i van-

[2] Nel "circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia" istituito in seno alla Convenzione, con riguardo alla riforma dell'istituto della procedura di infrazione, si formò una posizione – certo minoritaria – che suggeriva di attribuire alla Commissione il diritto di constatare l'inadempimento di uno Stato degli obblighi ad esso incombenti in virtù del diritto dell'Unione, dopo averlo posto in condizioni di presentare le sue osservazioni. Quest'ultimo avrebbe avuto il diritto di presentare un ricorso dinanzi alla Corte per l'annullamento della decisione della Commissione. Cfr. relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia, cit., p. 10. In dottrina, su tale specifica proposta, si è espresso A.J. GIL IBAÑEZ, *The "standard" administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC Treaty Articles 226 and 228*, cit., p. 147, dove si legge «*It is unfortunate that the discussion circle's third proposal was not adopted*».

[3] In questo senso v. G. TESAURO, *La sanction des infractions au droit communautaire*, cit., p. 489; ID., *Remedies for Infringement of Community Law by Member States*, cit., p. 22; R. MASTROIANNI, *La procedura d'infrazione ed i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, cit., p. 1025; F. GENCARELLI, *La Commissione "custode del trattato": il controllo dell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri*, cit., p. 262; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 95; C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 196, che prospettava unicamente l'ipotesi di aumentare il numero di casi rispetto a quello già disciplinato dall'art. 260, par. 3, TFUE, senza, quindi, una generalizzazione del meccanismo e previa individuazione delle violazioni che si ritengono talmente pregiudizievoli per l'ordinamento dell'Unione da giustificare un intervento siffatto.

taggi sarebbero evidenti: (*i*) l'accelerazione della procedura; (*ii*) un atteggiamento più proattivo da parte degli Stati membri e, quindi, (*iii*) la sicurezza dell'eliminazione anticipata dell'infrazione. Anche la Commissione, consapevole di ciò, potrebbe ridurre le occasioni di un utilizzo opportunistico dello strumento a favore di una gestione più equa e razionale. Tuttavia, probabilmente proprio perché tale soluzione imporrebbe un comportamento più attivo da parte degli Stati, è difficile che i trattati vengano modificati in questo senso.

A tali proposte (le più condivise in dottrina) se ne possono aggiungere altre delineate soprattutto a partire dall'osservazione della prassi. Peraltro, se le ipotesi di modifica testé ricordate concernevano un più generale (e generico) tema di dissuasività, deterrenza ed efficacia del procedimento di cui agli artt. 258 e 260 TFUE, quelle che seguono avranno ad oggetto esclusivamente la questione della discrezionalità della Commissione europea. D'altronde, soddisfare tale interesse altro non è che un diverso approccio per perseguire il medesimo fine: verificare se e in che misura l'introduzione di alcune (più o meno penetranti) limitazioni al potere di cui gode la custode dei trattati nella gestione della procedura di infrazione possa incidere positivamente sulla dissuasività, la deterrenza e l'efficacia del procedimento. Si ritiene, infatti, che i motivi principali alla base delle criticità e delle problematiche della procedura di infrazione siano da ricondurre essenzialmente, se non a un unico, quantomeno a un principale fattore: l'ampissimo e quasi assoluto potere discrezionale di cui gode la Commissione, come visto nei capitoli precedenti, nella gestione dello strumento.

L'adozione di questo "punto di vista" implica che alcune questioni, di natura più generale, non saranno trattate: su tutte, l'efficacia deterrente e l'opportunità delle sanzioni pecuniarie e, quindi, l'eventuale praticabilità di altre forme sanzionatorie [4]. D'altro canto, si è visto [5], è in questo contesto, cioè quello delle procedure *ex* art. 260, parr. 2 e 3, TFUE, che la Commissione ha maggiormente limitato i suoi poteri discrezionali, a beneficio di un procedimento nettamente più trasparente e rigoroso. Tale discrezionalità rimane nella fissazione dei coefficienti moltiplicatori e, in

[4] Sul tema v. comunque le riflessioni svolte *supra*, cap. III, § 7.

[5] V. *supra*, cap. III, § 4.

generale, nella scelta dei criteri di calcolo, ma la prassi ha dimostrato che, in linea generale, la Commissione tende ad applicarli in modo equo e le eventuali disomogeneità in materia sembrano più il frutto di meri errori giuridici che non di considerazioni di natura opportunistica e/o politica [6]. Questo non toglie che potrebbe essere ipotizzato un regime (ancor più) rigido nel quale a ciascun tipo di inadempimento corrisponde una determinata sanzione, con ciò eliminandosi a monte la possibilità di compiere scelte anche solo vagamente "politiche" sull'inflizione e l'entità delle sanzioni da comminare nei singoli casi. Peraltro, l'atteggiamento della Commissione si è dimostrato, in questo frangente, rispettoso dei principi di eguaglianza e di parità di trattamento tra Stati membri e, quindi, non vi è l'esigenza di intervenire sul sistema.

Ciò detto, va da sé che talune delle soluzioni che si prospetteranno dovrebbero richiedere una modifica dei trattati; altre, invece, potrebbero essere realizzate attraverso un intervento di diritto derivato. Altre ancora, infine, potrebbero concretizzarsi "semplicemente" attraverso l'adozione di atti di *soft-law* da parte della Commissione o mediante un *revirement* giurisprudenziale ad opera della Corte. Tutte, in ogni caso, mirano a tratteggiare un'ipotetica procedura di infrazione maggiormente rispondente alle proprie funzioni e ai propri fini e, quindi, più efficace, dissuasiva ed equa.

2. *La discrezionalità nella scelta e nell'utilizzo degli strumenti alternativi alla procedura di infrazione: per una maggiore razionalizzazione e prevedibilità dell'azione della Commissione*

Come visto [7], il sistema di *compliance* dell'Unione europea annovera al suo interno molteplici strumenti che mirano a garantire il rispetto del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri. Tali strumenti possono essere centralizzati o decentralizzati, possedere un ambito di applicazione generale o settoriale, avere natura preventiva o reattiva.

L'esistenza di strumenti alternativi alla procedura di infrazione incide

[6] V. supra, cap. III, § 8 e cap. IV, § 3.2.

[7] V. *supra*, cap. I, §§ 4 ss.

positivamente sull'ammontare complessivo dell'"obbedienza" statale e, per tale ragione, è da accogliere con favore. Sul punto, quindi, è fisiologico chiedersi se, e in che misura, la presenza di tali rimedi (alcuni dei quali, si è visto, sono stati pensati e voluti dalla stessa Commissione [8]) influenzi le scelte discrezionali della custode dei trattati nell'utilizzo della procedura di infrazione. È possibile affermare che la disponibilità e l'impiego di strumenti complementari all'art. 258 TFUE [9] implica che, oltre a un'inevitabile selezione rispetto ai casi da perseguire in via prioritaria, vi sia anche una conseguente scelta rispetto allo strumento più opportuno da utilizzare.

L'esistenza di tale "scelta" comporta, quindi, la possibilità di selezionare, da un lato, i casi che richiedono maggiore attenzione e su cui focalizzare l'attività di vigilanza in ragione degli scopi di volta in volta perseguiti e, dall'altro lato e di conseguenza, i rimedi maggiormente idonei a raggiungerli. Questa "vigilanza selettiva" è stata, negli ultimi tempi [10], (ulteriormente) potenziata: la Commissione ha dichiarato infatti che avrebbe fatto un ricorso (ancor) più circoscritto allo strumento della procedura di infrazione, lasciando principalmente ai rimedi nazionali (*ergo*, ai rimedi di *private enforcement*) il compito di garantire la corretta applicazione del diritto "comunitario".

Pare quindi opportuno interrogarsi sulla liceità, ma anche l'efficacia in senso stretto, di un siffatto approccio. Non è da mettere in dubbio il (legittimo) uso discrezionale che la Commissione fa delle competenze attribuitele dall'art. 258 TFUE, essendo la sola istituzione tenuta a decidere se sia o meno opportuno iniziare un procedimento, se proseguirlo e con

---

[8] Cfr. *supra*, cap. I, § 4.4.

[9] Si è visto *supra*, cap. III, § 2, che, essendo la procedura *ex* art. 260, par. 2, TFUE l'ultimo strumento a disposizione della Commissione per garantire la corretta applicazione del diritto dell'Unione, la scelta dei rimedi maggiormente idonei a perseguire una specifica violazione si riduce: la Commissione non può aprire un fascicolo *Pilot*, inviare una lettera "*Ares*" o prevenire in vario modo un'infrazione già accertata. Può, al massimo, ritardare l'avvio del procedimento "di doppia condanna" che, se l'inadempimento persiste, è l'unico strumento utilizzabile.

[10] Commission staff working document, "Stocktaking report on the Commission working methods for monitoring the application of EU law", SWD(2023) 254 final, 14 luglio 2023.

quali modalità farlo. Peraltro, la custode dei trattati deve vigilare *ex ufficio* sulla corretta applicazione dei trattati e delle norme adottate in forza di questi. Tale (indispensabile) funzione deve (dovrebbe?) necessariamente tenere in considerazione gli strumenti a tal fine previsti dai trattati stessi e, quindi, il rimedio di cui all'art. 258 TFUE. In altri termini, la vigilanza di cui all'art. 17 TUE, perlomeno alla luce di un'interpretazione letterale della disposizione, non è affatto una facoltà, ma è a tutti gli effetti un obbligo istituzionale che compete alla Commissione nell'equilibrio del sistema di poteri all'interno dell'Unione europea. Pare quanto mai doveroso chiedersi se la custode dei trattati possa dilatare senza alcun limite la propria discrezionalità nell'utilizzo degli strumenti che il trattato le mette a disposizione per esercitare la sua funzione di vigilanza; e tale funzione di vigilanza nei confronti degli Stati membri dovrebbe essere essenzialmente svolta attraverso la procedura di infrazione.

La proposta, quindi, non è tanto quella di "imporre" alla Commissione di utilizzare esclusivamente lo strumento di cui all'art. 258 TFUE – si è visto che l'esistenza di meccanismi ad esso alternativi è funzionale a garantire una maggiore *compliance* al diritto dell'Unione [11] – ma piuttosto quella di chiarire e stabilire *a priori* in quali circostanze utilizza uno piuttosto che l'altro. Come visto [12], infatti, sebbene la Commissione abbia in diverse occasioni dichiarato che, ad esempio, il sistema *EU Pilot* sarebbe stato attivato per questioni di natura più marcatamente tecnica o a fronte di infrazioni dalla rapida e semplice soluzione [13], è altrettanto vero che la prassi ha dimostrato che l'istituzione, anche nella scelta dello strumento da impiegare per contestare una presunta infrazione, assume un atteggiamento ora cangiante, ora non sempre coerente con le sue stesse dichiarazioni, che, peraltro, a differenza del *Pilot*, non hanno interessato le modalità di impiego degli altri strumenti a sua disposizione (*ie*, su tutti, le lettere amministrative). E d'altro canto, anche con riferimento al progetto Pilota, la custode dei trattati ha in fondo stabilito che esso sarebbe sta-

[11] Sia concesso rinviare, ancora una volta, alle considerazioni svolte da M. CONDINANZI, J. ALBERTI, C. BURELLI, *Though in need of reform, the watchdog is still watching*, cit.

[12] V. *supra*, cap. II, § 5.

[13] V. sempre *supra*, cap. II, § 5.

to utilizzato sulla base di considerazioni «*taken on a case-by-case basis, in light of the specific circumstance*» [14], con ciò giustificando una prassi incostante e iridescente.

Peraltro, conoscere, prevedere e, quindi, poter fare affidamento sulle modalità di censura adottate dalla Commissione (e comprendere, quindi, la *ratio* sottesa all'apertura – o alla non apertura – di un *dossier Pilot* in luogo dell'invio di una lettera di messa in mora o di una lettera amministrativa) potrebbe avere il pregio di "efficientare" la procedura, in specie la sua fase amministrativa, anche solo per il fatto che se la scelta sull'avvio di una procedura di infrazione spetta essenzialmente al collegio dei commissari, il *Pilot*, invece, viene aperto su decisione delle singole unità. Di qui la consapevolezza, nelle autorità statali, della dimensione più o meno politica o più o meno tecnica delle singole procedure, con il conseguente vantaggio di operare o "mettere in gioco" delle strategie di risoluzione della controversia differenti. Senza considerare, invece, che non è dato sapere a chi spetta l'assunzione della decisione di inviare una lettera "*Ares*", che implica il difficile compito di razionalizzarne le ragioni sottese al loro utilizzo.

In tale contesto, si ritiene, quindi, che la scelta della Commissione di lasciare principalmente ai rimedi nazionali, decentralizzati, la funzione di assicurare la corretta applicazione del diritto dell'Unione vada contro a una logica di razionalizzazione, prevedibilità ed efficientismo della funzione di vigilanza di cui all'art. 17 TUE. I meccanismi di controllo di *private enforcement*, infatti, sono in grado di operare efficacemente solo se connessi a un'azione di *public enforcement* (stimolata evidentemente dalla Commissione e, se possibile, a sua volta razionalizzata) e non, quindi, sulla base unicamente di un'iniziativa autonoma degli organi nazionali. Inoltre, il dialogo politico (ma anche tecnico) che sottende e permea la procedura di infrazione (quantomeno nella sua fase precontenziosa) consente di individuare e incentivare, a differenza dei procedimenti giurisdizionali, pratiche di buona amministrazione, la cui utilità prescinde il singolo *dossier* e assume valore trasversale.

[14] V. "*EU Pilot: guidelines for the Member states*", 2020, cit., spec. p. 2.

3. *La necessità di una maggiore trasparenza nella gestione della fase precontenziosa*

L'assenza di trasparenza, si è visto [15], è uno degli aspetti più critici (e criticati) della gestione della fase precontenziosa della procedura di infrazione. Manca, *in primis*, un dovere di accompagnare le decisioni "tipiche" del procedimento a una congrua motivazione: l'unico atto che deve essere debitamente giustificato è il parere motivato, ma più che per assicurare un generico dovere di trasparenza o di "buona amministrazione", per tutelare il diritto di difesa degli Stati in sede di (eventuale) ricorso. Sul punto, autorevole dottrina [16] aveva auspicato, in tempi oramai risalenti, che la Commissione fosse tenuta (quantomeno) a rendere palesi le motivazioni che la inducono a prendere le sue decisioni, positive o negative che siano. Tale auspicio, peraltro, non è mai stato tradotto in regola e ancora oggi la custode dei trattati non è in alcun modo tenuta ad esternare le ragioni (più o meno valide, comunque insindacabili) poste alla base delle sue scelte. L'unico – si può dire quasi irrilevante – dovere a cui soggiace è quello di rispettare taluni oneri comunicativi nei confronti del denunciante [17].

A ciò si aggiunga che, come noto, l'assenza del dovere di giustificare le decisioni assunte nel corso del procedimento (tanto nella sua fase informale, quanto in quella formale) va di pari passo con la già più volte ricordata insindacabilità delle decisioni stesse.

Di qui, una prima ipotesi di riforma nel senso di attribuire (e garantire) una maggiore trasparenza all'azione della Commissione, specialmente nella fase precontenziosa della procedura, potrebbe essere quella di imporre il sindacato giurisdizionale dell'attività e dell'inattività (e, quindi, della discrezionalità) della Commissione [18]. Tale proposta sarebbe, tra l'altro, percorribile anche attraverso un mero (certo attualmente invero-

---

[15] V. *supra*, cap. II, § 6.

[16] G. TESAURO, *op. cit.*, p. 278.

[17] V. *supra*, cap. II, §§ 7 e 7.1.

[18] In dottrina, a favore di tale soluzione, v. R. MASTROIANNI, *La procedura di infrazione e i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, cit., p. 1025; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, pp. 94-95.

simile) *revirement* dell'orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia. I giudici, infatti, potrebbero restringere l'attuale interpretazione (estensiva) degli artt. 258 TFUE e 17 TUE, stabilendo che l'obbligo istituzionale che compete alla Commissione di vigilare sulla corretta applicazione dei trattati (la cui esistenza è inconfutabile) implica che, perlomeno quando le circostanze di diritto e di fatto lo impongano, non si possa riconoscerle una discrezionalità assoluta. Peraltro, è chiaro che la previsione di uno specifico obbligo normativo ovvero l'adozione di un atto di *soft-law* in cui si stabilisca il dovere dell'istituzione di motivare le varie decisioni della procedura renderebbero evidentemente più agevole, sul piano processuale, la censura dell'eventuale violazione di tale dovere da parte della Commissione.

D'altro canto, si può osservare come nell'ambito di giudizi di responsabilità extracontrattuale *ex* artt. 268 e 340 TFUE, è vero che la Corte di giustizia ha chiarito che quando le istituzioni godono di un ampio margine discrezionale non possono essere ritenute responsabili del loro operato ("muovendosi", quindi, lecitamente all'interno di quel margine), ma è anche vero che i giudici hanno parimenti statuito che siffatto potere discrezionale deve essere esercitato con "diligenza" [19].

La Corte, in questo specifico contesto, ha chiarito che nel caso in cui un'istituzione goda di un ampio potere discrezionale, è di fondamentale importanza la verifica del rispetto delle garanzie conferite dall'ordinamento giuridico dell'Unione, in specie nei procedimenti amministrativi. Tra queste garanzie rientrano, in particolare, l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie e quello di motivare la decisione in modo sufficiente [20].

---

[19] V. Trib., 16 settembre 2013, causa T-333/10, *Animal Trading Company (ATC) BV e a. c. Commissione*, EU:T:2013:451, punto 84. Nel caso di specie (che si riporta a mero titolo esemplificativo) si trattava di responsabilità extracontrattuale della Commissione per violazione grave e manifesta dei limiti del potere discrezionale riconosciutole dall'art. 18, par. 1, della direttiva 91/496/CEE (dettata in materia di controlli veterinari su animali provenienti da Paesi terzi). La Commissione aveva infatti adottato una serie di atti violando e oltrepassando i limiti della sua (pur riconosciuta) discrezionalità, che era stata esercitata in spregio della "normale diligenza".

[20] *Ibidem*, punto 84.

Si tratta di un principio enunciato in un procedimento differente rispetto a quello che ci occupa, e tuttavia esso, in astratto, potrebbe applicarsi, con i dovuti temperamenti, anche alla procedura di infrazione. Dopotutto, l'impossibilità di contestare la discrezionalità della guardiana dei trattati è una lacuna che ha assunto una sproporzione tale da risultare non solo ingiustificata, ma anche potenzialmente grave e dai gravosi effetti (sui cittadini *in primis*). Le funzioni di tutela attribuite al Mediatore europeo, si è visto [21], sono indubbiamente da accogliere con favore, ma, per i molti limiti che presentano, non possono costituire una reale alternativa alla tutela di natura giudiziale che rimane, allo stato, l'unica valida opportunità di responsabilizzare la Commissione. Ciò si rende quanto mai necessario perché il "buco nero" del sindacato giurisdizionale dell'attività dell'istituzione acuisce esponenzialmente l'assenza di trasparenza della procedura di infrazione e, di conseguenza, l'assenza di certezza del diritto (anche per gli Stati membri destinatari delle decisioni della Commissione) e di prevedibilità dell'applicazione dello stesso.

Un'autorevole tesi dottrinale [22] ha ricordato, comunque, che il fatto che l'attività della Commissione non sia sottoposta al controllo giurisdizionale della Corte non significa che non debba esserci quantomeno un controllo politico e dei cittadini più stringente. Ad esempio, il Parlamento europeo potrebbe sopperire alle carenze della Corte in virtù dell'art. 17, par. 8, TUE: «*[i]f the Court cannot exercise an in-depth judicial control on the Commission's conduct, it should then be for the Parliament to exert a more thorough political control to prevent (or react to) situations of inertia, negligence, discrimination, abuse, inadmissible political compromise or pursuit of bureaucratic self-interest*» [23]. La tesi è condivisibile, anche se è difficile immaginare che il Parlamento utilizzerà mai, per questo specifico fine, lo strumento della mozione di censura di cui all'art. 234 TFUE [24].

La carenza di trasparenza, comunque, non è limitata alla sola assenza

---

[21] V. *supra*, cap. II, § 7.

[22] Così L. PRETE, *op. cit.*, p. 319.

[23] *Ibidem*, p. 391.

[24] Sul fatto che l'inattività della Commissione potrebbe costituire l'oggetto del controllo politico del Parlamento ai sensi dell'allora art. 144 trattato CEE, v. già A. TIZZANO, *Commento all'art. 169*, cit., p. 1217.

di un generico dovere di motivazione e all'incensurabilità della condotta della Commissione, ma è estesa a qualsiasi aspetto del procedimento: tempistiche e scadenze interne alla Commissione sono ignote financo ai funzionari nazionali che con l'istituzione si interfacciano e collaborano; la gestione della fase amministrativa è imprevedibile e aleatoria sin dalla scelta dello strumento che la Commissione utilizza per sindacare una presunta violazione; le statistiche pubblicate annualmente dalla guardiana dei trattati sono scarne e poco approfondite; la banca dati sulle procedure di infrazione è totalmente inattendibile. A ciò si aggiunga che gli interventi dichiaratamente fatti al fine di aumentare il grado di trasparenza del procedimento (ad esempio, la pubblicazione di comunicati stampa e di relazioni annuali, nonché l'adozione di comunicazioni) si sono rilevati eufemisticamente timidi. Probabilmente, quindi, il solo momento in cui tale fondamentale principio è appieno rispettato è quello della quantificazione, da parte della Commissione, delle sanzioni pecuniarie che propone alla Corte di giustizia nei procedimenti instaurati ai sensi dell'art. 260, parr. 2 e 3, TFUE.

Naturalmente, alla base di una così significativa lacuna in fatto di trasparenza vi è l'esigenza di garantire la più ampia discrezionalità a favore della Commissione nella gestione della procedura. È quasi lapalissiano affermare, infatti, che all'aumentare della trasparenza della procedura decresce il grado di discrezionalità di cui gode la Commissione e viceversa. Eppure, l'imposizione di taluni obblighi nei confronti dell'istituzione non necessariamente avrebbe come conseguenza quella di ridurne la discrezionalità o di minare alla possibilità di assumere decisioni più o meno opportunistiche, ma avrebbe unicamente il pregio di migliorare la gestione, l'efficacia e, probabilmente, anche la deterrenza del procedimento.

In questo senso, quindi, non sarebbe poi così radicale ipotizzare l'esistenza di un dovere di divulgazione (perlomeno ai funzionari nazionali) delle tempistiche e delle scadenze interne all'istituzione. Si è visto [25], infatti, che le modalità di lavoro e la "tabella di marcia" della Commissione sono ai più sconosciute e di difficile percezione, diffondendo l'istituzione esclusivamente le date delle "sessioni di infrazioni", cioè le riunioni in cui vengono prese le varie decisioni sui casi di infrazione. Peraltro, come si è

[25] V. *supra*, cap. II, § 3.

visto, le decisioni, in realtà, vengono concretamente assunte ben prima della "sessione di infrazioni" nota agli Stati membri, in un momento che, all'opposto, non è dato conoscere e che, se divulgato, avviene generalmente per vie non ufficiali. Tuttavia, conoscere chi prende le decisioni a Bruxelles, quando le prende e con che modalità può essere determinante nel condurre un'azione tempestiva e razionale al fine non solo di archiviare eventuali *dossier*, ma anche di prevenirne l'apertura. Ne segue che l'assenza di trasparenza sulle tempistiche e sulle scadenze interne alla Commissione è incomprensibile: è chiaro che il coordinamento tra i lavori dell'istituzione e (perlomeno) quelli dei governi degli Stati membri avrebbe solo il vantaggio di garantire una maggiore efficienza e una maggiore tempestività nella gestione e, quindi, nella risoluzione dei casi che, viceversa, spesso mancano. Tale modifica, poi, non richiederebbe né l'adozione di atti di *soft-law* né tanto meno interventi normativi: sarebbe sufficiente instaurare la prassi di comunicare ufficialmente, per il tramite delle Rappresentanze permanenti, le date delle varie decisioni interne. Spetterà poi agli Stati membri cogliere l'occasione di organizzare e razionalizzare il proprio lavoro sulla base di esse.

In tema di trasparenza, peraltro, è giusto rilevare che – indubbiamente – la sua assenza è causa di inefficienza e scarso effetto deterrente della procedura, ma è altrettanto vero che una concausa è rinvenibile anche nell'atteggiamento a tratti recalcitrante degli Stati membri che, sovente "piegati" a logiche politico-elettorali, ritardano l'adempimento corretto e tempestivo di casi di infrazione dal carattere più sensibile, ben consci che, a causa dei tempi lunghi della procedura, il momento sanzionatorio riguarderà presumibilmente un governo successivo. In tal modo l'illegalità "comunitaria" viene notevolmente sottovalutata, a discapito della gestione efficiente del procedimento. Potrebbe parimenti sostenersi che se la Commissione fosse più rigida e, quindi, trasparente nella conduzione della procedura, gli Stati membri farebbero più fatica a "giovarsi" di tale approccio, con inevitabili effetti positivi sull'intero meccanismo.

4. *La formalizzazione della fase amministrativa e l'imposizione di tempistiche chiare e prestabilite alla Commissione*

Un'altra proposta, che imporrebbe indubbiamente un ripensamento radicale della dogmatica attorno alla procedura di infrazione, sarebbe quella di formalizzare la fase amministrativa precedente l'avvio formale del procedimento. Una siffatta ipotesi, è chiaro, determinerebbe una parziale trasformazione dell'obiettivo stesso di tale fase, e cioè quello del raggiungimento di una composizione "*à l'amiable*" della vertenza. Standardizzare il momento informale della procedura attraverso l'imposizione del rispetto di "*step*" e di tempistiche eventualmente prestabilite potrebbe, infatti, far venire meno le logiche tipicamente negoziali e diplomatiche e, quindi, in qualche modo politiche, di questa fase.

Rimarrebbe invariato, invece, l'ulteriore scopo di consentire alla Commissione di svolgere tutte le indagini preliminari necessarie al fine di formare il suo convincimento circa la sussistenza o meno della situazione di difformità denunciata o rilevata. Non verrebbe meno, inoltre, la confidenzialità intrinseca alla gestione della fase, la cui presenza sovente garantisce un adempimento volontario da parte degli Stati membri, maggiormente propensi a collaborare prima che si verifichi l'indesiderato effetto del "*naming and shaming*". La confidenzialità quindi (che non esclude in alcun modo la formalizzazione della fase) è utile al fine di sottrarsi, da un alto, all'avvio di una formale procedura di infrazione a carico dello Stato e, dall'altro lato, ai costi amministrativi che ne derivano.

Ad ogni modo, il pregio della standardizzazione sarebbe quello di evitare un'inutile e ingiustificata dilatazione dei tempi della procedura, a sua volta sovente determinata da lunghe e poco trasparenti negoziazioni. Un dialogo instaurato in un momento molto precoce del procedimento può senz'altro contribuire alla più rapida risoluzione dei conflitti e, quindi, alla più corretta applicazione del diritto dell'Unione. Tuttavia, potrebbe essere necessario che tale dialogo, formalizzato e strutturato, sia epurato da logiche (e tempistiche) di carattere politico. Com'è evidente, tale proposta è strettamente e logicamente legata al ripristino di un sistematico utilizzo del meccanismo *EU Pilot*.

Siffatto meccanismo, se non accompagnato dall'eliminazione di altre prassi (scambi non strutturati di lettere "*Ares*", negoziazioni ufficiose ed

essenzialmente politiche, dialoghi dalle tempistiche irregolari), rischia di perdere il suo effetto utile e i suoi benefici di essere vanificati. Ciò non esclude, peraltro, che il sistema di dialogo strutturato impostato attraverso il *Pilot* sia compatibile con l'individuazione di «modalità di scambio più flessibili per risolvere questioni complesse» [26]. Nulla esclude, in altri termini, che il *Pilot* sia affiancato da ulteriori strumenti di conformità (ad esempio le riunioni pacchetto) che possono favorire la comprensione reciproca e contribuire a un esito positivo del *dossier*. La combinazione di vari strumenti potrebbe, infatti, rendersi necessaria per tenere in debito conto la natura specifica dei casi e i loro sviluppi concreti. Dopotutto, non tutte le violazioni si prestano alla "rigidità" del sistema *Pilot*. Tuttavia, la previsione anticipata degli strumenti utilizzati (e utilizzabili) in un caso *EU Pilot*, unita alla formalizzazione dei contatti tra Stato e Commissione e all'inserimento dei dati all'interno del portale *Themis*, permetterebbe di garantire un certo grado di trasparenza e "ordine" nella gestione dei casi di pre-infrazione a beneficio della certezza e della prevedibilità del diritto, nonché della speditezza del procedimento.

Su quest'ultimo specifico punto, si è d'altronde visto [27] che per eludere l'eccessivo allungamento del tempo necessario a correggere gli inadempimenti statali, la Commissione ha stabilito che il dialogo strutturato abbia una durata massima di nove mesi. Così, nel caso in cui l'infrazione non si risolva, è sempre avviabile una procedura formale, senza che questa venga ingiustificatamente ritardata. Se, da un lato, il termine di nove mesi riduce le possibilità degli Stati di evitare l'avvio di una procedura di infrazione, dall'altro lato struttura ulteriormente il meccanismo, superando le critiche che contro di esso erano state mosse. Tali critiche (tra cui vi era il rallentamento dell'intero procedimento) avevano giustificato una drastica riduzione del suo impiego, precedentemente utilizzato in maniera generalizzata.

Ecco, si ritiene che, alla luce della razionalizzazione compiuta dalla Commissione, si potrebbe valutare il ripristino sistematico del *Pilot* accompagnandolo, qualora la fattispecie fosse complessa o sensibile, da modalità di scambio più flessibili previamente individuate e in ogni caso

[26] V. il documento "EU Pilot: guidelines for the Member States", 2020, cit., p. 6.

[27] V. *supra*, cap. II, § 4.2.

"tracciate". Inoltre, come aveva dichiarato la stessa Commissione, l'inserimento di tutti i casi nell'*EU Pilot* non escludeva l'ipotesi in cui, per motivi di urgenza o per altri interessi preminenti, fosse necessaria l'attivazione immediata di una procedura di infrazione.

La ragione alla base di una siffatta modifica (che potrebbe intervenire per il tramite di un atto di *soft-law*) è legata al grande e riconosciuto successo dimostrato in passato dal progetto, capace di risolvere un problema più rapidamente che mediante il procedimento di infrazione.

Inoltre, se è vero che, come ricordato, tra le critiche mosse al progetto Pilota vi era anche il rallentamento dell'intera procedura, è altrettanto vero che una delle conseguenze principali dell'assenza di trasparenza della procedura – in specie nella sua dimensione "informale", caratterizzata sovente, come visto, da fitte negoziazioni – è proprio l'eccessivo allungamento dei tempi del procedimento. È chiaro, infatti, che se la fase precontenziosa fosse "standardizzata", controllata e, quindi, in qualche misura trasparente, anche la gestione delle tempistiche subirebbe una conseguente contrazione, venendo meno l'enorme flessibilità che attualmente la fa da padrona.

Il rispetto, da parte della Commissione, di tempi precisi, prestabiliti e solo eccezionalmente derogabili nella gestione del dialogo con le autorità nazionali è forse una delle modifiche più necessarie e, al contempo, praticabili. L'auspicio – che è stato condiviso in dottrina [28] e anche dal Parlamento europeo, che, come già accennato [29], ha recentemente proposto che l'art. 258 TFUE venga emendato aggiungendo un termine ultimo entro cui la Commissione deve emette il parere motivato («entro 12 mesi» dall'invio della lettera di messa in mora) – è che la fissazione di termini a carico della Commissione contribuisca, da un lato, ad aumentare la certezza del diritto e, dall'altro lato, a garantire una «più corretta ed informata interpretazione ed applicazione del diritto dell'Unione negli Stati membri, ottimizzando anche per tale via l'effettività del meccanismo [...]» [30].

---

[28] V., ad esempio, R. MASTROIANNI, *La procedura di infrazione e i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, cit., p. 1025; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, spec. p. 93; C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 288.

[29] V. *supra*, cap. II, § 6, nota 230.

[30] Così C. AMALFITANO, *op. cit.*, p 288. L'Autrice scrive con specifico riguardo al

D'altro canto, una siffatta soluzione, che, al netto della proposta del Parlamento europeo, potrebbe essere adottata anche solo per il tramite un atto di *soft-law*, avrebbe il pregio (dal punto di vista della Commissione) di non snaturare eccessivamente la procedura per come è pensata e strutturata oggi: nulla, infatti, le vieterebbe di prendere (discrezionalmente) tutte le decisioni opportunistiche del caso, ma dovrebbe farlo perlomeno entro termini prestabiliti. In questo modo, fenomeni come quelli delle procedure "trasversali" [31] o, soprattutto, delle procedure "permanenti" [32] verrebbero meno, a favore di un procedimento maggiormente improntato al principio della leale collaborazione. Non solo, i tempi eccessivamente lunghi, come evidenziato in letteratura, rendono «poco credibile l'intera procedura e favoriscono comportamenti non virtuosi da parte degli Stati» [33].

Naturalmente, l'introduzione di scadenze prestabilite a carico della Commissione che "scandiscano" i tempi del procedimento induce a chiedersi, dal canto opposto, quali potrebbero (o dovrebbero) essere le conseguenze di un eventuale mancato rispetto di queste da parte dell'istituzione. La risposta dipende dalla natura giuridica dell'atto in cui tali scadenze fossero ipoteticamente imposte. Lungi dal volersi addentrare in un tema estremamente complesso e articolato, è chiaro che se si dovesse trattare di un atto di *soft-law*, come nel caso della "disciplina" sul *Pilot*, allora i termini ivi contenuti dovrebbero intendersi come meramente ordinatori o, all'opposto, perentori sulla base del valore giuridico attribuito all'atto stesso e, quindi, alla sua eventuale vincolatività. Se le disposizioni conte-

---

procedimento *ex* art. 260, par. 2, TFUE, ma le considerazioni restano valide per tutte le fasi del procedimento.

[31] V. *supra*, cap. II, § 6.1.

[32] V. *supra*, cap. II, § 6.2.

[33] Così M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 93. Come visto *supra*, cap. II, § 9, in più di un'occasione gli Stati membri hanno lamentato l'eccessiva lunghezza della procedura, in particolare sollevando eccezioni di irricevibilità del ricorso per inadempimento a causa del carattere tardivo dello stesso e dell'atteggiamento fuorviante della Commissione. Peraltro, la Corte ha chiarito che l'irricevibilità del ricorso s'impone solo nel caso in cui il comportamento della Commissione abbia reso difficile confutare gli argomenti fatti valere contro lo Stato membro convenuto, violando così i diritti della difesa.

nute nell'atto *soft* fossero redatte in modo "*hard*", per giurisprudenza costante, adottando siffatte norme e annunciandone, con la loro pubblicazione, l'applicazione ai casi a cui si riferiscono, la Commissione si autolimita nell'esercizio del suo potere discrezionale con la conseguenza che non può discostarsi da esse, pena una sanzione, eventualmente, a titolo di violazione di principi giuridici generali, quali la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento [34]. Di contro, se il tenore delle disposizioni contenute nell'atto *soft* fosse tale da non creare obblighi in capo alla Commissione, ma si limitasse a stabilire alcune condizioni (eventualmente temporali) meramente ordinatorie, allora le norme non sarebbero idonee a produrre effetti giuridici vincolanti e la loro violazione non attribuirebbe alcun diritto di contestazione o censura del comportamento dell'istituzione (quantomeno in sede giurisdizionale, viceversa sarebbe ipotizzabile una denuncia per cattiva amministrazione al Mediatore europeo) [35].

Diverso, invece, è il discorso se le scadenze fossero imposte da un atto di diritto derivato (un regolamento o una decisione) o dal diritto primario stesso, come prospettato dal Parlamento europeo nella citata risoluzione del 22 novembre 2023 sui progetti per la revisione dei trattati. In tali circostanze, ove la Commissione non adottasse l'atto dovuto entro il termine prestabilito, sarebbe ipotizzabile l'esperibilità di un ricorso in carenza *ex* art. 265 TFUE. Viceversa, non sarebbe immaginabile una declaratoria di irricevibilità del ricorso *ex* art. 258 TFUE (ma, anche, *mutatis mutandis*, *ex* art. 260, parr. 2 e 3 TFUE): ciò non solo perché, in assenza

[34] V., per tutte, Corte giust., 19 luglio 2016, causa C-526/14, *Kotnik e a.*, EU:C:2016:570, punto 40. In dottrina, sul tema, v., *amplius*, le ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali contenute nel volume di P.L. LÁNCOS, N. XANTHOULIS, L.A. JIMÉNEZ (eds.), *The Legal Effects of EU Soft-law*, Edward Elgar, Cheltenham, 2023. J. ALBERTI, F. CROCI, *L'impatto del soft-law dell'Unione europea nei giudizi interni: un'analisi sul campo*, cit., p. 271, scrivono che gli atti di *soft-law* sono formalmente non vincolanti, «ma *de facto* [sono] capaci di indirizzare l'agire di amministrazioni, cittadini, imprese e giudici». V. anche, in anni precedenti, O. ŞTEFAN, *Soft-law and the Enforcement of EU Law*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford Scholarship, Oxford, 2017, p. 200 ss., p. 201, che rileva come gli atti *soft* stiano diventando «*an enforcement tool for higher, binding norms, or values*».

[35] V. Corte giust., causa C-526/14, *Kotnik e a.*, cit., punti 44-45.

dell'espletamento di tutte le fasi amministrative entro le scadenze previste dalla normativa rilevante il ricorso non sarebbe nemmeno di per sé proponibile, ma anche perché, se così fosse, la dichiarazione di irricevibilità del ricorso sarebbe paradossalmente dannosa dal punto di vista del rispetto del diritto e degli interessi dei singoli, che avrebbero evidentemente tutto il vantaggio a vedere accertata, in ogni caso, la violazione dello Stato membro.

5. *Il riconoscimento ai denuncianti privati di maggiori poteri di partecipazione e di intervento nella procedura*

Le ragioni sottese ai trascurabili poteri di partecipazione e di intervento (*lato sensu*) dei denuncianti privati nel procedimento di inadempimento si sono già esposte [36]. Esse sono legate, da un lato, al fatto che la procedura di infrazione di cui agli artt. 258-260 TFUE è una procedura bilaterale che, in quanto tale, coinvolge formalmente solo gli Stati membri e la Commissione e, dall'altro lato, alla natura oggettiva del procedimento, posto a tutela del diritto obiettivo e non del diritto subiettivo. Non solo: una più incisiva partecipazione dei denuncianti al procedimento di infrazione, aggiungendo un interesse "terzo", potrebbe comportare il rischio di un allungamento della procedura, aumentandone i costi e gli oneri amministrativi.

Va peraltro detto che, anche a fronte del ruolo fondamentale che ricoprono i privati nella corretta applicazione del diritto dell'Unione, un maggiore riconoscimento di tutele e diritti a loro favore (attraverso l'adozione di un atto di *soft-law* o di un atto normativo) sarebbe forse più in linea con il principio democratico. Le garanzie amministrative introdotte a beneficio dei denuncianti, infatti, si riducono a tutele di natura meramente procedurale, la cui incidenza sostanziale sui loro diritti è assai circoscritta. La Commissione, allo stato attuale, ovvero con le regole vigenti, è ancora perfettamente libera di non considerare (quantomeno in modo rilevante) la posizione degli autori delle denunce [37].

---

[36] V. *supra*, cap. II, § 7 ss.

[37] V. *supra*, cap. II, §§ 7 e 7.1.

Una più incisiva partecipazione dei privati al procedimento, inoltre, potrebbe attribuire una maggiore legittimità all'attività di vigilanza della Commissione. Un ipotetico ampliamento del diritto di accesso ai documenti della procedura (perlomeno a coloro che posseggono un interesse qualificato [38]), così come l'estensione della proponibilità dei ricorsi *ex* artt. 263 e 265 TFUE rispetto all'illegittima azione o inazione della Commissione nel contesto del procedimento di infrazione o, ancora, l'attribuzione del diritto di intervento *ex* art. 40 dello Statuto della Corte anche al privato che abbia presentato una denuncia [39], rafforzerebbero senza dubbio il controllo sull'attività della Commissione a beneficio della certezza del diritto, nonché della prevedibilità della sua applicazione.

I vantaggi, poi, non riguarderebbero esclusivamente i cittadini (che si potrebbero giovare di una più effettiva tutela giurisdizionale anche davanti al giudice nazionale nell'ambito di procedimenti di responsabilità a carico dello Stato membro), ma anche gli Stati membri, che potrebbero essere favoriti da una più efficiente gestione delle procedure a loro carico.

Infine, a ben vedere, è nell'interesse della stessa Commissione, in qualità di guardiana dei trattati, assicurarsi che i cittadini, le imprese e le persone giuridiche in generale siano incoraggiati a partecipare attivamente al procedimento. Il rischio, infatti, è che, "sconfortandosi", perdano fiducia nella procedura, rinunciando a presentare denunce che, come detto, rappresentano una fonte formidabile di notizie di presunte infrazioni [40].

6. *La configurabilità di un obbligo in capo alla Commissione di avviare (o aggravare) la procedura di infrazione*

Come visto [41], la Commissione agisce nell'esclusivo interesse dell'Unione e, anche per tale ragione, è autorizzata a svolgere, caso per caso,

---

[38] V., *amplius*, *supra*, cap. II, § 8.

[39] V., *amplius*, *supra*, cap. II, § 7.2.

[40] In questi termini v. L. PRETE, *op. cit.*, p. 319, secondo cui: «*The legitimacy and credibility of the process, in the eyes of the citizens and undertakings, is […] of vital importance*».

[41] V. *supra*, cap. I, § 2.

tutte le considerazioni (più o meno) opportunistiche sulla necessità di intervenire (o non intervenire). Anzi, è stato sostenuto che il riconoscimento in capo alla Commissione di un ampio potere discrezionale nella gestione della procedura, specie in relazione alla decisione di avviarla, sia funzionale alla salvaguardia dell'efficacia dello strumento, che sarebbe «svalutato» [42] se fosse utilizzato indiscriminatamente. Anche l'inevitabile effetto "nocivo" sulla reputazione statale deporrebbe a favore dell'inammissibilità di automatismi nell'apertura del procedimento di infrazione [43]. In dottrina è stato inoltre rilevato come un immediato e automatico intervento della Commissione potrebbe, in taluni casi, addirittura aggravare la situazione, impedendo allo Stato membro di esprimere il proprio punto di vista sulla presunta violazione [44].

Se non è da mettere in dubbio che un'indiscriminata e generalizzata apertura del procedimento ad ogni notizia di infrazione sarebbe inverosimile e impraticabile, se non addirittura insensata e dannosa, è altresì vero che ipotizzare una (circoscritta) casistica in cui dovrebbe sussistere, in capo alla Commissione, l'obbligo di procedere (almeno) all'invio della lettera di messa in mora *ex* art. 258 TFUE ha un suo fondamento. Si pensi al procedimento *ex* art. 260, par. 3 TFUE: come si è visto [45], la Commissione ha deciso che, per questa specifica categoria di infrazioni, cioè la mancata e incompleta trasposizione di direttive legislative, apre sistematicamente e automaticamente la procedura, tant'è che la decisione di avvio è demandata al Segretariato generale e non al collegio dei Commissari [46]. Tale regime di automatismo e sistematicità ha dimostrato di assicurare alla procedura una maggiore efficienza, efficacia e, in fondo, una sufficiente dissuasività [47]. È, quindi, ragionevole chiedersi se esso possa essere esteso anche ad altre tipologie di infrazioni. Così inteso, poi, il sistema non richiederebbe nemmeno una modifica pattizia: è vero che la locuzione

[42] V. conclusioni dell'avvocato generale Karl Roemer, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, cit., p. 1025.

[43] *Ibidem*, p. 1025.

[44] V. G. BEBR, *op. cit.*, p. 279.

[45] V. *supra*, cap. IV, § 3.1.

[46] V. *supra*, cap. II, § 3.

[47] V. *supra*, cap. IV, § 4.

«quando reputi» di cui all'art. 258 TFUE farebbe propendere, appunto, per una discrezionalità quasi assoluta, ma ciò non è in contraddizione con la possibilità, per la Commissione, di adottare un atto di *soft-law* in cui si auto-vincola a contestare sempre talune infrazioni, come d'altro canto fatto con riguardo alla mancata o incompleta trasposizione delle direttive legislative. Peraltro, potrebbe essere parimenti prospettata l'introduzione di un obbligo *tout court* in capo alla Commissione, ma in questo caso sarebbe necessaria una revisione dei trattati, più difficile da immaginare se si considera che è improbabile che gli Stati membri accetteranno mai di sottostare a un sindacato così rigoroso, per quanto limitato solo ad alcune infrazioni. In ogni caso, a differenza di una auto-limitazione della stessa Commissione contenuta in un atto di *soft-law*, se l'obbligo dovesse essere imposto a livello di diritto primario, ne discenderebbe, inevitabilmente, la configurabilità di un ricorso in carenza *ex* art. 265 TFUE qualora la Commissione non ottemperasse al suo dovere.

Ad ogni modo, un caso in cui si potrebbe prospettare la limitazione della discrezionalità della Commissione, è quello in cui gli Stati membri violano la competenza esclusiva dell'UE, adottando un atto in un settore in cui solo l'Unione può legiferare ed emettere atti vincolanti.

La gravità di tale ipotesi è piuttosto evidente con riguardo agli "atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri", cioè gli atti adottati dagli Stati che agiscono collettivamente al di fuori del quadro istituzionale, tendenzialmente nell'ambito della "Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri" [48]. La ragione deriva, essenzialmente, dalla recente prassi della Corte di giustizia di non ritenerli censurabili [49].

---

[48] V., *amplius*, per tutti, P. PESCATORE, *Remarques sur la nature juridique des "Décisions desreprésentants des Etats membres réunis au sein du Conseil"*, in *Sociaal Economische Wetgeving*, 1966, p. 579 ss.; nonché C. SCHEPISI, *La nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del trattato CE. La natura comunitaria dell'atto impugnato e la sua imputabilità alle istituzioni*, in B. NASCIMBENE, L. DANIELE (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel trattato istitutivo della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 109 ss.

[49] In argomento v. C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss., che analizza, in particolare, i casi *NF* (Trib., ordinanza 28 febbraio 2017, causa T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, EU:T:2017:128; e Corte giust., ordinanza 12 settembre 2018, cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, *NF e a. c. Consiglio europeo*,

Infatti, il fatto che siano sottratti al controllo giurisdizionale è particolarmente rischioso se si considera che gli Stati membri potrebbero "abusare" di questo spazio di "immunità", agendo al di fuori della loro veste istituzionale in ambiti di competenza esclusiva dell'Unione «al fine di sottrarsi, appunto, ad ogni forma di controllo del loro operato» [50].

Ecco, dunque, che la violazione della competenza (esclusiva) dell'Unione (e, quindi, del principio di attribuzione e dell'equilibrio istituzionale) assume una certa gravità e, per tale ragione, dovrebbe essere censurata. In dottrina è stata avanzata l'ipotesi che tale censura avvenga proprio per il tramite della procedura di infrazione [51], che, in questa circostanza, dovrebbe essere obbligatoriamente attivata dalla Commissione [52]. La ragione risiede nel fatto che il comportamento "*ultra vires*" statale «in danno a una competenza dell'UE e, dunque, del perimento di azione dell'UE» [53] incide sul "cuore" del sistema stesso dell'Unione europea, pregiudicandone il corretto funzionamento.

EU:C:2018:705); *EMA* (Corte giust., 14 luglio 2022, cause riunite C-59/18 e C-182/18, *Italia c. Consiglio (Siège de l'Agence européenne des médicaments)*, EU:C:2022:567) e *ELA* (Corte giust., 4 luglio 2022, causa C-743/19, *Parlamento europeo c. Consiglio (Siège de l'Autorité européenne du travail)*, EU:C:2022:569).

[50] Così C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria*, cit., p. 18.

[51] V. C. CURTI GIALDINO, *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei Governi in sede di Consiglio*, in AA.VV., *Studi di Diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 175 ss., spec. p. 190; C. SCHEPISI, *La nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del trattato CE. La natura comunitaria dell'atto impugnato e la sua imputabilità alle istituzioni*, cit., p. 124; ripresi da C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria*, cit., p. 22.

[52] In questo senso, C. AMALFITANO, *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria*, cit., p. 22. La peculiarità di questo specifico caso, *ie* quello di un atto adottato in seno alla "Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri", è che l'eventuale procedimento di inadempimento dovrebbe essere avviato contestualmente nei confronti di tutti gli Stati membri, con ciò assumendo la natura di procedura "trasversale" per come definita *supra*, cap. II, § 6.1. La conseguenza dell'accertamento dell'infrazione potrebbe essere, almeno sul piano processuale, quella di prevedere la giustiziabilità e, quindi, l'annullabilità dell'atto illegittimo.

[53] *Ibidem*, p. 24. L'Autrice ipotizza l'attivazione obbligatoria della procedura di in-

Con riguardo, invece, alla possibilità di imporre un obbligo di aggravamento, più che di avvio, della procedura di infrazione, pare interessante valutarla con riferimento (almeno) all'apertura della fase precontenziosa del procedimento "di condanna" *ex* art. 260, par. 2, TFUE. Come visto [54], infatti, la duttilità della procedura *ex* art. 258 TFUE è prodromica alla composizione amichevole del "conflitto", scopo ultimo della fase precontenziosa *ex* art. 258 TFUE. Peraltro, nella dimensione post-contenziosa, lo spirito di negoziazione e cooperazione, pur dovendo la Commissione mettere lo Stato nella condizione di presentare le sue osservazioni, è, dopotutto, spirato. In questo senso, quindi, se l'obiettivo di una risoluzione amichevole, nel contesto dell'art. 260, par. 2, TFUE, è fisiologicamente ridimensionato, ne dovrebbe derivare anche una necessaria rivalutazione dell'ampiezza della discrezionalità della Commissione, che dovrebbe agire con maggiore rigore e rapidità.

Ecco, dunque, che alla luce di una valutazione complessiva dei poteri che il trattato conferisce alla Commissione *ex* art. 17, par. 1, TUE, in uno con le peculiarità del procedimento "di condanna", non è inverosimile ipotizzare, in tale contesto, un obbligo della Commissione di avviare (almeno) la fase precontenziosa [55].

In passato, cioè prima della modifica introdotta con il trattato di Lisbona, che, si ricorderà, ha accelerato la fase precontenziosa del procedimento in parola eliminando il momento dell'invio del parere motivato, un siffatto obbligo era ricavabile (quantomeno in astratto) dall'impiego del presente imperativo «*formula* un parere motivato» [56] «dopo aver dato a tale Stato la possibilità di presentare le sue osservazioni».

---

frazione nel caso di violazione, da parte degli Stati membri, non solo delle competenze esclusive, ma anche delle competenze concorrenti, v. p. 24, spec. nota 67.

[54] V. *supra*, cap. I, § 3 e cap. II, § 4.

[55] Lo propone C. AMALFITANO, *op. cit.*, pp. 35-36. Ipotizzavano l'imposizione di un obbligo in capo alla Commissione di avviare la fase precontenziosa anche nella procedura *ex* art. 258 TFUE, J. DIEZ-HOCHLEITNER, *Le traité de Maastricht et l'inexécution des arrêts*, in *Revue du marché unique européen*, 1994, p. 111 ss., pp. 148 e 157; A. BONNIE, *Commission Discretion under Article 171(2) EC*, cit., p. 541; M.A. THEODOSSIOU, *An Analysis of the recent response of the Community*, cit., p. 28; B. MASSON, *"L'obscure clarté" de l'article 228 (2) CE*, cit., p. 649.

[56] Corsivo aggiunto.

Un tale "ancoraggio" letterale, che, comunque, era limitato all'invio del parere motivato e non all'avvio della fase precontenziosa *tout court*, oggi non sussiste più e, anzi, la formulazione «*Se ritiene* che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, *può* adire la Corte», al contrario, fa propendere per una piena discrezionalità della Commissione anche in tale momento del procedimento, benché certamente più limitata rispetto al corrispondente *ex* art. 258 TFUE [57].

Ciò non toglie, peraltro, che tale soluzione possa essere ragionevole e praticabile, sia che essa derivi da un intervento pattizio (da cui discenderebbe, quindi, la configurabilità del ricorso in carenza *ex* art. 265 TFUE in caso di mancato invio della lettera di diffida), sia che risulti da una auto-limitazione della stessa Commissione. Come rilevato da autorevole dottrina, questa modifica «aumenterebbe senza dubbio la capacità deterrente della seconda procedura, rendendo consapevoli gli Stati che, pur se il loro persistente inadempimento potrebbe poi non giungere effettivamente dinanzi alla Corte di giustizia (in virtù [...] di una discrezionalità piena di cui la Commissione gode quanto al ricorso al giudice), esso verrebbe sempre fatto oggetto di un controllo amministrativo, con i gravosi oneri che da esso comunque discendono in capo alle autorità nazionali» [58].

7. *Alcune riflessioni finali sulle soluzioni proposte alla luce dei principi di trasparenza, prevedibilità e certezza del diritto*

Le soluzioni proposte nei precedenti paragrafi, è opportuno precisare, non hanno alcuna pretesa né di esaustività né tanto meno mirano a delineare una risposta definitiva e conclusiva alle questioni e alle problematiche illustrate nel corso del lavoro. Talune, è evidente, richiederebbero un ripensamento radicale dello stesso paradigma della procedura di infrazione e, quindi, dell'intero complesso di principi, valori e obiettivi che costi-

[57] V. *supra*, cap. III, § 2.

[58] Cfr. C. AMALFITANO, *op. cit.*, p. 36.

tuisce la cornice di riferimento in cui si inserisce. Altre, invece, più timide, comporterebbero modifiche dal carattere moderato e, in quanto tali, risultano decisamente più praticabili.

Ciò che comunque è possibile affermare, a prescindere dalle ipotesi di riforma prospettate, è che, in generale, un serio ripensamento del procedimento di infrazione avrebbe l'indubbio pregio di semplificare e accelerare la procedura, renderla più trasparente, responsabilizzare maggiormente la Commissione, nonché migliorare la posizione dei privati. Leibnizianamente, non si ritiene che l'attuale sistema, così dipendente dall'ampissima discrezionalità della guardiana dei trattati, sia il migliore dei sistemi possibili. Una sua riforma in termini di celerità, trasparenza e partecipazione conferirebbe, forse, una maggiore legittimità e credibilità alla stessa azione della Commissione.

D'altro canto, perlomeno dal punto di vista dei privati, non può essere tralasciato il fatto che una procedura più trasparente, veloce e con un'istituzione – la Commissione – giurisdizionalmente responsabilizzata si porrebbe più in linea con l'art. 41 della Carta e con il diritto ad una "buona amministrazione". Il fatto che un'istituzione pubblica debba essere trasparente nel suo operare è, in ossequio al principio democratico, quasi ovvio. Allo stato attuale, peraltro, è difficile ricondurre il principio di cui all'art. 41 CdFUE al modo in cui la custode dei trattati conduce le procedure di infrazione [59].

Anche dal punto di vista degli Stati membri, lo si è già detto, un procedimento più celere, razionalizzato e trasparente (certo, in modo diverso rispetto a come potrebbe essere trasparente nei confronti dei privati) avrebbe il pregio di rendere più efficace ed efficiente la gestione, a livello nazionale, delle procedure e dei casi di pre-infrazione pendenti, non solo garantendo una più rapida e sistematica correzione degli inadempimenti, ma anche, e soprattutto, una loro prevenzione. Di più: un controllo di natura esclusivamente tecnico-giuridica [60] consentirebbe di evitare ingiu-

[59] In questi termini L. PRETE, *op. cit.*, p. 318.

[60] V., in particolare, le riflessioni svolte *supra*, cap. II, § 11, dove si è sostenuto che il controllo che svolge la Commissione è indubbiamente un controllo di tipo giuridico, ma lo strumento, il mezzo, per compiere quel controllo è, a tutti gli effetti, (anche) di tipo politico.

stificate disparità di trattamento tra Stati e azioni a tratti arbitrarie che, si è visto, non sono del tutto assenti [61].

Peraltro, la sostanziale immutabilità della disciplina relativa alla procedura di infrazione potrebbe essere, in fondo, la manifestazione di una certa ritrosia – se non addirittura riluttanza – da parte degli stessi Stati membri a voler riformare in modo significativo lo strumento. D'altro canto, ponendosi dal loro punto di vista, le ragioni che rendono criticabile e discutibile il meccanismo *de quo* sono al contempo le stesse che, in alcune circostanze, garantiscono agli Stati membri una sorta di "immunità".

Ciò peraltro non toglie che se è vero che l'Unione europea è una «Comunità di diritto» [62] in cui il «patto comunitario» riposa, sì, «sull'unanime rispetto dell'ordinamento giuridico comunitario da parte degli Stati membri» [63], ma anche sul rispetto dello Stato di diritto da parte delle sue istituzioni, allora non può negarsi che un più alto grado di trasparenza, certezza e prevedibilità nell'applicazione del diritto e, quindi, un minor margine di discrezionalità nell'azione della Commissione avrebbero il pregio di rendere non solo più effettive, dissuasive e deterrenti, ma, in qualche modo, anche più legittime le regole della procedura.

Sul punto, in effetti, è stato autorevolmente affermato che la nozione stessa di "comunità di diritto" presuppone l'esistenza di limiti alla discrezionalità (quantomeno) degli organi che non posseggono una diretta legittimazione democratica [64] e che «[...] la discrezionalità [può] essere un male necessario in un sistema di governo moderno, [ma] un potere discrezionale assoluto abbinato a un'assoluta mancanza di trasparenza è so-

---

[61] V. *supra*, cap. II, § 10.

[62] Le sentenze in cui la Corte ha affermato tale principio sono innumerevoli. V., *ex plurimis*, Corte giust., 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento*, EU:C:1986:166, punto 23; 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, EU:C:1987:452, punto 16; ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88, *Imm. Zwartveld e a.*, EU:C:1990:440, punto 16; 23 marzo 1993, causa C-314/91, *Weber c. Parlamento*, EU:C:1993:109; punto 8; parere 14 dicembre 1991, 1/91, EU:C:1991:490, punto 21.

[63] Così le conclusioni dell'avvocato generale Marco Darmon, 28 gennaio 1986, causa 222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, EU:C:1986:44, par. 3.

[64] V. A. DAVÌ, *op. cit.*, p. 18 e nota 12.

stanzialmente contrario al principio della preminenza del diritto» [65].

L'assenza di trasparenza e, soprattutto, di certezza e di prevedibilità del diritto, in specie quando c'è in gioco la corretta e uniforme applicazione del diritto "comunitario", dei suoi principi e, negli ultimi anni, si è visto [66], anche dei suoi valori, rischia di indebolire lo spirito e la finalità stessa del processo di integrazione europea, che, anche attraverso la procedura di infrazione e il dialogo tra amministrazioni che in essa si instaura, ha visto il perseguimento e il conseguimento di importanti obiettivi e traguardi del processo di integrazione europea. Ciò è tanto più vero se si considera lo spirito populista e sovranista che (ancora) caratterizza l'attuale epoca storica.

Si è visto [67] che è (anche) nell'esistenza di un meccanismo di *enforcement* come la procedura di infrazione che riposa l'originalità dell'ordinamento giuridico "comunitario" e il suo affrancamento dal diritto internazionale. In tale contesto, una procedura di infrazione sempre meno "presente", che "perde terreno" e retrocede a favore di molteplici strumenti alternativi (se non addirittura del giudice nazionale) e una Commissione europea vieppiù cedevole a logiche internazionalistiche rappresentano un inspiegabile *self restraint*.

Un atteggiamento che non è di per sé illegittimo, ma problematico nella misura in cui una Commissione europea più rigorosa, responsabilizzata, financo "coraggiosa", che garantisca e assicuri, in trasparenza e chiarezza, la corretta e uniforme applicazione del diritto dell'Unione europea e, quindi, la legalità del sistema, costituirebbe un elemento fondamentale per rafforzare l'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In quest'ottica, ripensare l'elemento della discrezionalità della Commissione europea, assicurando maggiore trasparenza, certezza e prevedibilità del diritto, così come l'estensione delle garanzie individuali connesse alla procedura, è, oggi, una delle sfide più interessanti che la custode dei trattati potrebbe essere chiamata a cogliere.

---

[65] Così la risoluzione del Parlamento europeo sulla 21a e 22a relazione annuale della Commissione, 2006, cit., spec. p. 18.

[66] V. *supra*, cap. I, §§ 6 e 6.1.

[67] V. *supra*, cap. I, § 1.

BIBLIOGRAFIA

ABDELGAWAD E.L., *L'exécution des décisions des juridictions européennes (Cour de justice des Communautés européennes et Cour européenne des droits de l'homme)*, in *Annuaire Français de Droit International*, 2006, p. 677 ss.

ADAM R., *Art. 16 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 153 ss.

ADAM R., *Una nuova Comunicazione della Commissione in materia di rispetto del diritto dell'Unione: "risultati migliori attraverso una migliore applicazione", ma con minor controllo?*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio*, 2017, p. 1 ss.

ADAM R., *La recente proposta della Corte di trasferire i ricorsi per inadempimento al Tribunale dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.

ADAM R., *Una recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2018, p. 445 ss.

ADAM R., *«Peso istituzionale» degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio*, 2019, p. 1 ss.

ADAM R., *L'Italia e le procedure d'infrazione: ragioni e rimedi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 371 ss.

ADAM R., *Il rinvio pregiudiziale tra tutela dei diritti soggettivi e controllo delle inadempienze statali*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 1 ss.

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014.

ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020.

ADAM R., MINASI N., PERINI G., CANO E., PROSPERI E., *La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni*, contributo che costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario organizzato dal Cinsedo nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», Roma, 30 giugno 2014, p. 67 ss.

ADINOLFI A., *Le istituzioni giudiziarie nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 645 ss.

ADINOLFI A., *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 45 ss.

ADOBATI E., *La Corte condanna per la seconda volta uno Stato membro (Spagna)* ex *art. 228 al pagamento di una penalità per la mancata esecuzione di una precedente sentenza emanata nei suoi confronti*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, p. 67 ss.

ADOBATI E., *La Corte di giustizia ha inflitto alla Francia elevate sanzioni per inosservanza della normativa comunitaria in materia di pesca*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, p. 711 ss.

AGRATI G., *Battersi in piazza o rumoreggiare nell'ombra? Una nuova (agrodolce) occasione di riflessione per l'impiego dell'iniziativa contenziosa prevista dall'art. 259 TFUE*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 218 ss.

ALBANESE A., *Il sindacato sulla discrezionalità nell'ordinamento europeo*, in S. TORRICELLI (a cura di), *Eccesso di potere e altre tecniche di sindacato sulla discrezionalità*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 243 ss.

ALBERTI J., *Le agenzie dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2018.

ALBERTI J., *The draft amendments to CJEU's Statute and the future challenges of administrative adjudication in the EU*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 1 ss.

ALBERTI J., *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulle sentenze della Corte di giustizia che sanciscono la legittimità del "Regolamento condizionalità"*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 25 ss.

ALBERTI J., *Così antico, così moderno. Una lettura del "regolamento condizionalità" alla luce del potere di sospensione dei fondi comunitari* ex *art. 88 del Trattato CECA*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2022, p. 13 ss.

ALBERTI J., *Il Regolamento condizionalità è pienamente legittimo e, Ucraina permettendo, certamente attivabile. Prime riflessioni sulle sentenze della Corte di giustizia nelle cause C-156/21 e C-157/21*, in *BlogDUE*, 17 marzo 2022, p. 1 ss.

ALBERTI J., *Un atto non vincolante può essere dichiarato invalido? Le* Guidelines *di EBA dinanzi alla Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 425 ss.

ALBERTI J., *I rinvii pregiudiziali italiani dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona al 31 dicembre 2022: uno studio sulla prassi e sulle prospettive del dialogo tra giudici italiani e giudici dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2023, p. 135 ss.

ALBERTI J., CROCI F., *L'impatto del soft-law dell'Unione europea nei giudizi interni: un'analisi sul campo*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 271 ss.

ALEMANNO A., PECH L., *Thinking Justice Outside the Docket: A Critical Assessment of the Reform of the EU's Court System*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 129 ss.

ALESIO M., *Il diritto di insistenza secondo la giurisprudenza amministrativa. Opinioni non conformi su una "prelazione" atipica*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, p. 36 ss.

ALIOTTA E., *La nuova direttiva sulle discariche di rifiuti: prime osservazioni*, in *Ambiente*, 1999, p. 1027 ss.

ALTER K., *The European Court and National Courts Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*, EUI Working Paper, 1995, p. 1 ss.

ALTER K., *The European Court's Political Power*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

AMALFITANO C., *I procedimenti di "doppia condanna" a carico degli Stati membri dell'Unione europea: la prassi giurisprudenziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2007, p. 835 ss.

AMALFITANO C., *La procedura di "condanna" degli Stati membri dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2012.

AMALFITANO C., *Mandato d'arresto europeo: reciproco riconoscimento* vs *diritti fondamentali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, p. 1 ss.

AMALFITANO C., *La recente proposta di riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea: molti dubbi e alcuni possibili emendamenti*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.

AMALFITANO C., *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 29 ss.

AMALFITANO C., Commission v Romania *and* Commission v Ireland*: a step forward in clarifying the accelerated infringement procedure under Article 260(3) TFEU*, in *EU Law Live*, 22 luglio 2020.

AMALFITANO C., *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, 2020, p. 296 ss.

AMALFITANO C., *Article 260(3) TFEU and Infringement Actions with Penalties:* Commission v Belgium*, Case C-543/17*, in SARMIENTO D., RUIZ-FABRIZ H., HESS B. (eds.), *Yearbook on Procedural Law of the Court of Justice of the European Union*, Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law Research Paper Series, Special Issue, 2021, p. 95 ss.

AMALFITANO C., *I limiti alla sindacabilità degli atti dei rappresentanti dei governi degli Stati membri con rilevanza "comunitaria"*, in *Quaderni Aisdue*, 2024, p. 1 ss.

AMALFITANO C., CONDINANZI M., *Concessioni autostradali e vincoli europei*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2018, p. 939 ss.

AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Giuffrè, Milano, 2018.

AMALFITANO C., CONDINANZI M., *Chi ha (ancora) paura dell'Europa? Qualche riflessione alla luce anche della pandemia da Covid-19*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 1 ss.

AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2022.

AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

ANDERSEN S., *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, in *Yearbook of Eureopean Law*, 2008, p. 121 ss.

ANDERSEN S., *The Enforcement of EU Law: The Role of the European Commission*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

ANGELINI R., *Stato dell'arte e profili evolutivi dei poteri speciali: al crocevia del golden power*, in *Rivista di diritto societario*, 2018, p. 681 ss.

ANGIULI A., *Brevi note sulla discrezionalità amministrativa nell'ordinamento comunitario*, in V. PARISIO (a cura di), *Potere discrezionale e interesse legittimo nella realtà italiana e nella prospettiva europea*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 19 ss.

ANRÒ I., *L'adesione dell'Unione europea alla CEDU*, Giuffrè, Milano, 2015.

ANRÒ I., *Responsabilità civile dei magistrati: l'Italia si adegua alle richieste dell'Unione europea?*, in *Eurojus.it*, 4 marzo 2015.

ANSELMO A., *Il ruolo dell'Ombudsman nell'ordinamento comunitario*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2011, p. 31 ss.

ANTONIOLI M., *Le comunicazioni della Commissione fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 41 ss.

ARANCI M., *La reazione dell'Unione europea alla crisi polacca: la Commissione attiva l'art. 7 TUE*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.

ARANCI M., *La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in *Eurojus.it*, 2019, p. 49 ss.

ARENA A., *Sul carattere assoluto del primato del diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 317 ss.

ARMENANTE F., *La non disciplina delle concessioni demaniali: dall'abrogazione dell'innaturale diritto di insistenza alle plurime e asistematiche proroghe anticomunitarie*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, p. 261 ss.

ARNULL A., *The Member States of the European Union and Giscard's blueprint for its future*, in *Fordham International Law Journal*, 2004, p. 503 ss.

AUDRETSCH H.A.H., *Supervision in European Community Law*, North-Holland Publishing Company, Amsterdam, New York, Oxford, 1978.

BALLESTEROS M., MEHDI R., ELIANTONIO M., PETROVIC D., *Tools for Ensuring Implementation and Application of EU Law and Evaluation of their Effectiveness*, studio richiesto dalla commissione Affari Legali del Parlamento europeo, Bruxelles, 2013.

BANKS K., G. VON RINTELEN, *Infringement Procedures and the Juncker Commission*, in *European Law Review*, 2020, p. 619 ss.

BARATTA R., *Appunti sul Trattato di Nizza*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 743 ss.

BARATTA R., *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2008, p. 21 ss.

BARATTA R., *Limiti procedurali alla presentazione di ricorsi* ex *art. 228 del Trattato CE*, in *Giustizia civile*, 2009, p. 2339 ss.

BARAV A., *Failure of Member States to Fulfil their Obligations under Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1975, p. 369 ss.

BARILE P. (a cura di), *Il Primato del diritto comunitario e i giudici italiani*, Franco Angeli, Milano, 1978.

BARNARD C., *Brexit and the EU Internal Market*, in FABBRINI F. (ed.), *The Law & Politics of Brexit*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 201 ss.

BARONI L., *Lo sguardo vigile dell'Europa sulla "emergenza" rifiuti in Campania*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, p. 1093 ss.

BARONI L., *Le principali sentenze di condanna dell'Italia per la* mala gestio *dell'emergenza rifiuti in Campania e la perdurante violazione della normativa europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, p. 615 ss.

BARONI L., *La gestione dei rifiuti in Campania alla luce della recente condanna, dello Stato italiano al pagamento di "sanzioni", pronunciata dalla Corte di giustizia UE nel giudizio di "doppia condanna" (*ex *art. 260 TFUE) relativamente alla causa C-653/13*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, p. 1196 ss.

BARUFFI M.C. (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Cedam, Padova, 2008.

BARUFFI M.C., *Il Trattato di Lisbona tra vecchio e nuovo*, in BARUFFI M.C. (a cura di) *Dalla costituzione europea al Trattato di Lisbona*, 2008, p. 3 ss.

BATTAGLIA F., *Considerazioni introduttive*, in BATTAGLIA F. (a cura di), *Il Mediatore europeo*, Cacucci, Bari, 2020, p. 1 ss.

BATTAGLIA F. (a cura di), *Il Mediatore europeo*, Cacucci editore, Bari, 2020.

BEAUVAIS P., BENLOLO-CARABOT M., *Infléchissement ou bouleversement ? Vers une redéfinition des rapports entre primauté et effet direct*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 427 ss.

BEBR G., *Development of Judicial Control of the European Communities*, Nijhoff, The Hague, 1981.

BEFANI G., *Qualità dell'aria ambiente e (ir)responsabilità Stati per mancata adozione di misure contenitive della direttiva 2008/50/CE*, in *DPCE online*, 2023, p. 1405 ss.

BEGG I., *Hard and Soft Economic Policy Coordination under EMU: Problems, Paradoxes and Prospects*, Center for European Studies Working Paper Series no. 103, Harvard University, 2002, p. 1 ss.

BEIJEN B.A., *The Implementation of European Environmental Directives: are Problems Caused by the Quality of Directives?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2011, p. 150 ss.

BELLITTI G., *La direttiva Bolkenstein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali: Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/16: il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, p. 60 ss.

BELLODI L., GRESPAN D., *La procedura in materia di aiuti*, in TOSATO G.L., BELLODI L. (a cura di), *Il nuovo diritto europeo della concorrenza. Aspetti procedurali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 339 ss.

BENTIVOGLIO L.M., *Art. 88*, in QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario CECA*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 1259 ss.

BESSELINK L.F., *The Bite, the Bark and the Howl. Art. 7 TEU and the Rule of Law Initiatives*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2017, p. 128 ss.

BIANCARELLI J., ROBERT N., *Le principe de transparence en droit communautaire*, in AA.VV., *Au carrefour des droits: mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Dalloz, Paris, 2002, p. 493 ss.

BIEBER R., MAIANI F., *Enhacing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 1057 ss.

BIFULCO R., *Il regolamento sull'accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, p. 696 ss.

BIFULCO R., *L'attività interpretativa del giudice non è esente da responsabilità (a proposito della sentenza della Corte di giustizia 13 giugno 2006, C-173/03,* Traghetti del Mediterraneo S.p.a.*)*, in *Giustizia amministrativa*, 2006, p. 521 ss.

BILANCIA P., D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009.

BIONDI A., *Gli aiuti di Stato*, in FRIGNAN A., PARDOLESI R. (a cura di), *La concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 447 ss.

BIONDI A., *In Praise of Francovich*, in POIARES PESSOA MADURO L.M., AZOULAI L. (eds.), *The Past and Future of EU Law*, Hart Publishing, Londra, 2010, p. 412 ss.

BIRKINSHAW P.J., *Transparency and Access to Documents*, in BIRKINSHAW P.J.,

VARNEY M. (eds.), *The European Union legal order after Lisbon*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2010, p. 229 ss.

BLANC D., *Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit*, in MAHIEU S. (sous la direction de), *Contentieux du droit de l'Union europeenne*, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 429 ss.

BONELLI M., CLAES M., *Judicial Serendipity: how Portoguese Judges Came to the Rescue of the Polish Judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 622.

BONELLI M., CLAES M., DE WITTE B., PODSTAWA K., *Usual and Unusual Suspect in Protecting EU Values: An Introduction*, in *European Papers*, 2022, p. 641 ss.

BONI D., *"Legiferare meglio 1998": una recente comunicazione in materia di semplificazione e codificazione del diritto comunitario*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 374 ss.

BONINI M., *La costruzione della "nuova" Europa: l'impatto dell'allargamento a Est sulla cornice giuridica dell'Unione e della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 271 ss.

BONNIE A., *Commission Discretion under Art.171(2) EC*, in *European Law Review*, 1998, p. 537 ss.

BONNIE A., *The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States?*, in *Journal of Contemporary European Research*, 2005, p. 39 ss.

BÖRZEL T.A., *Non-compliance in the European Union: pathology or statistical artefact?*, in *Journal of European Public Policy*, 2001, p. 803 ss.

BORZSÁK L., *The Impact of Environmental Concerns on the Public Enforcement Mechanism under EU Law. Environmental protection in the 25th Hour*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2011.

BOUVERESSE A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, Bruxelles, 2010.

BRADLEY K., *Agreeing to Disagree: The European Union and the United Kingdom after Brexit*, in *European Constitutional Law Review*, 2020, p. 1 ss.

BRIAN J., *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: a Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties*, in *Journal of Environmental Law*, 2011, p. 67 ss.

BRIAN J., *Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?*, in *European Law Journal*, 2013, p. 404 ss.

BROBERG M., *National Courts of Last Instance Failing to make a Preliminary Reference: the (possible) Consequences Flowing Therefrom*, in *European Public Law*, 2016, p. 243 ss.

BROBERG M., FENGER N., *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

BUGARIČ B., *Protecting Democracy Inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism*, in CLOSA C., KOCHENOV D. (eds.), *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 82 ss.

BURELLI C., *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 247 ss.

BURELLI C., *La condanna della Polonia al pagamento di un milione di euro al giorno: troppo o troppo poco?*, in *EUBlog*, 17 gennaio 2022.

BURELLI C., *Le concessioni demaniali turistico-ricreative e il requisito della "scarsità delle risorse naturali"* ex *art. 12, par. 1, della direttiva servizi nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni Aisdue*, 2023, p. 199 ss.

BURELLI C., *The Deterrent Effect of Financial Sanctions Pursuant to Article 260(2) TFEU in the Context of Violations of Environmental Obligations*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2023, p. 367 ss.

BUSUIOC M., GROENLEER M., TRONDAL J. (eds.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalization and Everyday Decision-Making*, Manchester University Press, Manchester, 2012.

CABELLA PISU L., *Cittadini e consumatori nel diritto dell'Unione Europea*, in *Contratto e impresa – Europa*, 2007, p. 674 ss.

CAGGIANO G., *La Corte di giustizia difende il principio del primato a fronte della ribellione delle corti costituzionali di Polonia, Ungheria e Romania*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 473 ss.

CAHIER P., *Les articles 169 et 171 du Traite instituant la Communauté économique européenne à travers la pratique de la Commission et la jurisprudence de la Cour*, in *Cahiers de droit européen*, 1974, p. 3 ss.

CAIOLA A., *La Cour de justice se prononce pour le respect effectif de la protection internationale : la relocalisation des demandeurs de protection internationale et le manquement des États membres*, in *Cahiers de droit européen*, 2020, p. 243 ss.

CAMBIEN N., *Les programmes d'acquisition de la citoyenneté par investissement et les procédures d'infraction contre Chypre et Malte*, in *Journal de droit européen*, 2021, p. 410 ss.

CAPOTORTI F., HILF M., JACOBS F., JACQUE J.P., *The European Union Treaty. Commentary on the draft adopted by the European Parliament*, Clarendon, Oxford, 1986.

CAPOTORTI F., EHLERMANN C.-D., FROWEIN J., JACOBS F., JOLIET R., KOOPMANS T., KOVAR R. (sous la direction de), *Du Droit International au Droit*

de l'Intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987.

CARANTA R., *Il diritto di accesso alle informazioni nel diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 859 ss.

CASOLARI F., *Mediatore europeo*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3607 ss.

CASOLARI F., *La tutela della Rule of Law nell'Unione europea ai tempi della crisi*, in *Sidiblog*, 13 settembre 2013.

CASOLARI F., *Leale cooperazione tra stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Centro Interdipartimentale di Ricerche sul Diritto Europeo dell'Università di Bologna (CIRDE), Bologna, 2020.

CHALMERS D., DAVIES G., MONTI G., *European Union Law. Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

CHALTIEL F., *Nouvelles précisions sur la responsabilité de l'État en droit communautaire. À propos de l'arrêt préjudiciel* TDM *du 13 juin 2006*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2006, p. 609 ss.

CHERUBINI F., *Principio di eguaglianza degli Stati membri di una organizzazione internazionale e sue eccezioni: l'originale caso dell'Unione europea*, in PANELLA L. (a cura di), *Le sfide dell'Unione europea a 60 anni dalla Conferenza di Messina*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 57 ss.

CHITI E., *Le agenzie europee: unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Cedam, Padova, 2002.

CHITI E., *European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment*, in *European Law Journal*, 2013, p. 93 ss.

CHRISTOPHE-TCHAKALOFF M.F., *Les obligations communautaires des États membres en matière de transparence*, in RIDEAU J. (sous la direction de), *La transparence dans l'Union européenne. Mythe ou principe juridique?*, L.G.D.J., Paris, 1999, p. 175 ss.

CIAMPOLILLO C., *Incompatibilità e recupero degli aiuti*, in SALVINI L. (a cura di), *Aiuti di Stato in materia fiscale*, Cedam, Padova, 2007, p. 351 ss.

CICIRIELLO M.C., *Diretta applicabilità ed effetto diretto delle norme comunitarie nella evoluzione giurisprudenziale e nella prassi degli Stati*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 1601 ss.

CIENSKI J., DE LA BAUME M., *Poland strikes back at EU on media law*, in *Politico.eu*, 1 settembre 2016.

CIPRANDI A., *Pubblicata la relazione della Commissione sullo Stato di diritto nell'Unione europea: un primo monitoraggio sulla situazione dei 27 Stati membri*, in *Eurojus.it*, 12 ottobre 2020.

CIRCOLO A., *La condizionalità politica nella dimensione esterna e interna dell'azione dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 225 ss.
CIRCOLO A., *Strumenti alternativi di tutela dei valori: il regolamento sulla condizionalità dello Stato di diritto*, in *Quaderni Aisdue*, 2022, p. 641 ss.
CLOSA MONTERO C., *Paradoxes and Dilemmas in Compliance and Enforcement*, in *Verfassungblog*, 26 dicembre 2020.
COLELLA L., *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla "crisi dell'emergenza rifiuti" alla "società del riciclaggio"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2010, p. 493 ss.
CONZELMANN T., *Peer Reviewing the Rule of Law? A New Mechanism to Safeguard EU Values*, in *European Papers*, 2022, p. 671 ss.
COMINELLI L., *Il Mediatore europeo, Ombudsman dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2005.
CONDINANZI M., *Ampliate le competenze del Tribunale di primo grado delle Comunità europee: il commento*, in *Il Corriere giuridico*, 1994, p. 798 ss.
CONDINANZI M., *Il Mediatore europeo: primi risultati e qualche considerazione*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 576 ss.
CONDINANZI M., *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Giuffrè, Milano, 1996.
CONDINANZI M., *Corte di giustizia e Trattato di Lisbona: innovazioni strutturali ed organizzative*, in BILANCIA P., D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 207 ss.
CONDINANZI M., *I giudici italiani «avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno» e il rinvio pregiudiziale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 295 ss.
CONDINANZI M., *Art. 256 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 1978 ss.
CONDINANZI M., *Art. 271 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, spec. p. 2140 ss.
CONDINANZI M., *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea: storia e prospettive di una "tribolata" ripartizione di competenze*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.
CONDINANZI M., *Innovazione e continuità alla Corte di giustizia dell'Unione europea*, in C. AMALFITANO, CONDINANZI M. (a cura di), *La Corte di giustizia dell'Unione europea oltre i Trattati: la riforma organizzativa e processuale del triennio 2012-2015*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 6 ss.
CONDINANZI M., *Leale Cooperazione*, in AMATO G., MOAVERO MILANESI E., PAQUINO G., REICHLIN L. (diretto da), *Europa. Un'utopia in costruzione*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 2018, p. 122 ss.
CONDINANZI M., *Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamen-*

tali dell'Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell'effetto diretto, in *Federalismi.it*, 2019, p. 1 ss.

CONDINANZI M., *Une règle "de minimis" pour les infractions au droit de l'Union européenne?*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2023, p. 29 ss.

CONDINANZI M., AMALFITANO C., *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 217 ss.

CONDINANZI M., MASTROIANNI R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2009.

CONDINANZI M., ALBERTI J., BURELLI C., *Though in need of reform, the watchdog is still watching*, in *Politico.eu*, 21 gennaio 2022.

CONSTANTINESCO V., *L'article 5 CEE, de la bonne foi a la loyauté communautaire*, in CAPOTORTI F., EHLERMANN C.D., FROWEIN J., JACOBS F., JOLIET R., KOOPMANS T., KOVAR R. (sous la direction de), *Du Droit International au Droit de l'Intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, p. 97 ss.

CORBETT R., *The Treaty of Maastricht: A Comprehensive Reference Guide*, Longman Group UK, Londra, 1993.

CORSETTI R., *Sguardi incrociati sulla crisi detta "della sedia vuota" (1965-1966)*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 2012, p. 461 ss.

CORTESE F., *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, p. 435 ss.

COSSIRI A., *Analisi Casistica dell'inadempimento*, in DI COSIMO G. (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2012, p. 291 ss.

COSTAMAGNA F., MIGLIO A., MONTALDO S. (eds.), *Eu Law Enforcement: The Evolution of Sanctioning Powers*, Routledge, Londra, 2021.

COTTIN P., *La non-communication de mesures de transposition d'une directive: la Cour a tranché*, in *Journal de droit européen*, 2020, p. 101 ss.

COUDRAY L., *La transparence et l'accès aux documents*, in AUBY J-B., DUTHEIL DE LA ROCHÉRE J. (sous la direction de), *Traité de Droit administratif européen*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 519 ss.

COUTRON L., *Lisbonne, la crise économique et le manquement sur manquement: première démarque sur les sanctions pécuniaires*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, p. 321 ss.

COUTRON L., *L'esquisse d'un vade-mecum de l'article 260, paragraphe 3, TFUE*, in *Revue des affaires européennes*, 2019, p. 599 ss.

CRAIG P., *Lisbon Treaty. Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

CRAIG P., *The Lisbon Treaty, Revised Edition: Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford Scholarship, Oxford, 2013.

CURTI GIALDINO C., *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei Governi in sede di Consiglio*, in AA.VV., *Studi di Diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 175 ss.

CURTI GIALDINO C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea*, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1993.

CURTI GIALDINO C., *Il raddoppio dei giudici del Tribunale dell'Unione: valutazioni di merito e di legittimità costituzionale europea*, in *Federalismi.it*, 2015, p. 23 ss.

CURTI GIALDINO C., *La Commissione europea dinanzi alla crisi costituzionale polacca: considerazioni sulla tutela dello stato di diritto nell'Unione*, in *Federalismi.it*, 2016, p. 2 ss.

D'AGNONE G., *Recenti modifiche legislative in tema di aiuti di Stato tra centralizzazione dei controlli sulle notifiche e decentralizzazione delle procedure di recupero*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 107 ss.

D'AGNONE G., *La Corte di giustizia condanna la Polonia al pagamento di una penalità di mora per non aver osservato le misure cautelari emesse riguardo alla miniera di lignite di Turòw*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021.

D'ALESSIO M.T., *L'efficacia diretta degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea*, in DANIELE L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 69 ss.

D'ORIANO F., *Il diritto di accesso ai documenti comunitari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1990 ss.

DANIELE L. (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Giuffrè, Milano, 2001.

DANIELE L. (a cura di), *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Giuffrè, Milano, 2012.

DANIELE L., AMADEO S., BIAGIONI G., SCHEPISI C., SPITALERI F., *Diritto dell'Unione Europea, Sistema Istituzionale – Ordinamento – Tutela giurisdizionale – Competenze*, Giuffrè, Milano, 2018.

DANIELI D., PERARO C., *L'applicazione del regolamento UE sui documenti pubblici e i suoi possibili sviluppi futuri*, in *Papers di diritto europeo*, 2022, p. 57 ss.

DASHWOOD A., WHITE R., *Enforcement Actions under Articles 169 and 170 EEC*, in *European Law Review*, 1989, p. 388 ss.

DAVÌ A., *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Jovene, Napoli, 1993.

DAWSON V.M., MUIR E., *Individual, Institutional and Collective Vigilance in Protecting Fundamental Rights in the EU: Lessons from Roma*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 751 ss.

DE BELLESCIZE D., *L'article 169 du Traité de Rome et l'efficacité du contrôle communautaire sur le manquement des États membres*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1977, p. 174 ss.

DE BÚRCA G., *Europe's raison d'être*, in KOCHENOV D., AMTENBRICK F. (eds.), *The European Union's shaping of the international legal order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014, p. 21 ss.

DE PASQUALE P., *Le iniziative dell'Unione europea in materia di soluzione alternativa delle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 65 ss.

DE PASQUALE P., *La (finta) rivoluzione dell'avvocato generale Bobek: i criteri* CILFIT *nelle conclusioni alla causa C-561/19*, in *Il Diritto dell'Unione europea – Osservatorio*, 2021, p. 1 ss.

DE PASQUALE P., *Il ruolo delle parti nel rinvio pregiudiziale: problemi vecchi e nuovi*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2023, p. 6 ss.

DE SADELEER N., *The Next Generation EU Recovery Plan: from the change of budgetary course to institutional engineering*, in *Revue des affaires européennes*, 2020, p. 607 ss.

DE SMEDT K., *Is Harmonization always Effective? The implementation of the Environmental Liability Directive*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2004, p. 2 ss.

DE WITTE F., *Less Constraint of Popular Democracy, More Empowerment of Citizens*, in *Verfassungsblog*, 22 marzo 2013.

DEL GUERCIO A., *La sentenza* X. e X. *della Corte di giustizia sul rilascio del visto umanitario: analisi critica di un'occasione persa*, in *European Papers*, 2017, p. 271 ss.

DELORME J.-P., *L'article 169 du Traite De Rome la constatation du manquement des États à leurs obligations communautaires*, Centre de documentation et de recherche européennes, Université Lyon, Lyon, 1971.

DI BUCCI V., *La Corte di giustizia, l'unione economica e monetaria ed il passaggio alla moneta unica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 307 ss.

DI COSIMO G. (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2012.

DI FEDERICO G., *Defending the Rule of Law in the European Union: Taking Stock of the Polish situation*, in *Eurojus.it*, 29 gennaio 2016.

DI FEDERICO G., *Il Tribunale costituzionale polacco si pronuncia sul primato (della Costituzione polacca):* et nunc quo vadis*?*, in *BlogDUE*, 13 ottobre 2021.

DI GAETANO M., *Ball in the Commission's Court: Ensuring the Effectiveness of EU Law the Day After the Court Ruled*, in *European Papers*, 2023, p. 243 ss.

DI PASCALE A., *A vent'anni dal Programma di Tampere quali prospettive per le politiche di immigrazione e asilo dell'Unione europea?*, in *Eurojus.it*, 2019, p. 107 ss.

DIDIER B., *Ombres et lumières portées sur la procédure du recours «en manquement sur manquement»: la Commission entre le Tribunal et Cour de justice*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2015, p. 285 ss.

DÍEZ-HOCHLEINTER J., *La respuesta del TUE al incumplimiento de la sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados Membros*, in *Revista de instituciones europeas*, 1993, p. 837 ss.

DÍEZ-HOCHLEINTER J., *Le traité de Maastricht et l'inexécution des arrêts de la Cour de justice par les États membres*, in *Revue du Marché Unique Européen*, 1994, p. 140 ss.

DITTERT D., *Il rapporto del rinvio pregiudiziale con i rimedi giurisdizionali dell'Unione*, in FERRARO F., IANNONE C., *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 213 ss.

DONÀ G., *Il ricorso di annullamento e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 567 ss.

DONATI F., *L'accesso ai documenti nel diritto dell'Unione*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 1411 ss.

DUPONT-LASSALLE J., *Accès aux documents et confidentialité des enquêtes de la Commission*, in *Europe*, 2014, p. 19 ss.

EDITORIAL, *Sovereign Within the Union? The Polish Constitutional Tribunal and the Struggle for European Values*, in *European Papers*, 2021, p. 1117 ss.

EDITORIAL COMMENT, *Safeguarding EU values in the Member States. Is something finally happening?*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 610 ss.

EDWARDS V., *Significant EU Environmental Cases: 2010*, in *Journal of Environmental Law*, 2011, p. 143 ss.

EHLERMANN C.-D., *Die verfolgung von Vertragsverletzungen durch die Kommission*, in GREWE W.G., RUPP H., SCHNEIDER H. (herausgegeben von), *Festschrift Hans Kutscher*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1981, p. 135 ss.

EHLERMANN C.-D., *Application of GATT rules in the European Community*, in HILF M., JACOBS F., PETERSMANN E.-U. (eds.), *The European community and the GATT*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 1986, p. 127 ss.

ETHERINGTON L., *Digging beneath the surface: Transposition, implementation and evaluation of European environmental law*, in *Journal of Environmental Policy & Planning Law*, 2007, p. 107 ss.

EVANS A.C., *The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion*, in *European Law Review*, 1979, p. 442 ss.

EVERLING U., *The Member States of the European Community before their Court of Justice*, in *European Law Review*, 1984, p. 215 ss.

EYNARD S.F., *L'article 169 du Traité de Rome: deuze ans d'application de la procédure d'infraction à l'égard des États membres de la C.E.E.*, in *Rivista di diritto europeo*, 1970, p. 97 ss.

FASONE C., *Violazione dell'obbligo di rinvio pregiudiziale e ricorso per inadempimento: verso un sistema di giustizia costituzionale "composito" nell'Unione? (Prime riflessioni a partire dalla sentenza* Commissione c. Francia*, C-416/17)*, in *Diritti Comparati*, 3 dicembre 2018.

FASONE C., *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 214 ss.

FELIZIANI C., *The Duty of Member States to Guarantee the Right to a Healthy Environment: A Consideration of European* Commission v Italy *(C-297/08)*, in *Journal of Environmental Law*, 2012, p. 535 ss.

FERRARO F., IANNONE C. (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli, Torino, 2020.

FERRARO F., IANNONE C. (sous la direction de), *Le renvoi préjudiciel*, Bruylant, Bruxelles, 2023.

FIORENTINO S., *Corte di giustizia e Tribunale dell'Unione europea: prospettive di modifica del riparto di competenze*, in *Federalismi.it*, 2018, p. 1 ss.

FOIS P., *Conferenza sul futuro dell'Europa, una riforma dei trattati "incentrata sui cittadini"?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 31 ss.

FONDERICO F., *La "codificazione" del diritto dell'ambiente in Italia, modelli e questioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2006, p. 613 ss.

FORTI M., *Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell'Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori*, in *Freedom, Security & Justice*, 2022, p. 245 ss.

FRANCHINI C., *Giustizia e pienezza della tutela nei confronti della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Il diritto amministrativo oltre i confini*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 165 ss.

FRIEDRICH C., *Les vicissitudes de la juridiction européenne: une réforme confisquée par la Cour de justice*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2017, p. 113 ss.

FROWEIN J.A., *The European Community and the requirement of a republican form of government*, in *Michigan Law Review*, 1984, p. 1311 ss.

FUMAGALLI L., *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2000.

FUMAGALLI L., *Procedimento di infrazione, inesecuzione di sentenza e coercizione: prima applicazione dell'art. 228, par. 2 del Trattato CE*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2000, p. 787 ss.

FUMAGALLI L., *Art. 227*, in POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001, p. 767 ss.

GALETTA D.-U., *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 265 ss.

GALETTA D.-U., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Giappichelli, Torino, 2009.

GALLIGAN D.J., *Discretionary Powers. A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon, Oxford, 1990.

GALLINARO E., *Il nuovo regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione: verso una più efficace tutela dello Stato di diritto?*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, 2021, p. 139 ss.

GALLO D., *I servizi di interesse economico generale. Stato, Mercato e Welfare nel diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2011.

GALLO D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Giuffrè, Milano, 2018.

GALLO D., *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019, p. 1 ss.

GALLO D., NATO A., *L'accesso agli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico nell'ordinanza n. 182/2020 della Corte Costituzionale*, in *Eurojus.it*, 2020, p. 308 ss.

GAMBARO E., PAPI ROSSI A., *Il recupero degli aiuti illegali e incompatibili*, in SANTA MARIA A. (a cura di), *Concorrenza e aiuti di Stato. Un osservatorio sulla prassi comunitaria*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 231 ss.

GÁSPÁR-SZILÁGYI S., *What Constitutes 'Failure to Notify' National Measures?*, in *European Public Law*, 2013, p. 281 ss.

GATTINARA G., *La responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione europea per le violazioni commesse dai giudici di ultima istanza: la procedura d'infrazione come possibile alternativa alla responsabilità extracontrattuale dello Stato*, in SPITALERI F. (a cura di), *L'incidenza del diritto comunitario e della CEDU sugli atti nazionali definitivi*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 83 ss.

GATTINARA G., *Il mercato interno: non più solo uno spazio senza frontiere interne*, in GATTINARA G., PAPPALARDO F. (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Meridiana, Donzelli, Roma, 2014, p. 147 ss.

GENCARELLI F., *La Commissione "Custode del Trattato": il controllo dell'applicazione del diritto comunitario negli Stati membri*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, p. 231 ss.

GIAMBELLUCA F., *La Corte di giustizia amplia i confini della responsabilità civile*

dello Stato italiano per la violazione del diritto comunitario derivante dall'attività di organi giurisdizionali, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2006, p. 1874 ss.

GIL IBAÑEZ A.J., *Commission Tools For The Supervision and Enforcement Of EC Law Other Than Article 169 EC Treaty. An Attempt at Systematization*, Harvard Jean Monnet working paper series, Harvard Law School, Cambridge, 1998.

GIL IBAÑEZ A.J., *The administrative supervision and enforcement of EC Law. Powers, Procedures and Limits,* Bloomsbury Publishing PLC, Londra, 1999.

GIL IBAÑEZ A.J., *Exceptions to Article 226: Alternative Administrative Procedures and the Pursuit of Member States*, in *European Law Journal*, 2000, p. 148 ss.

GIL IBAÑEZ A.J., *The "standard" administrative procedure for supervising and enforcing EC law: EC Treaty Articles 226 and 228*, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, p. 135 ss.

GIOVANNETTI T., *La responsabilità civile dei magistrati come strumento di nomofilachia? Una strada pericolosa*, in *Il Foro italiano*, 2006, p. 423 ss.

GOEBEL R.J., *Achieving Full Effectivness of Community Law: the Court of Justice's Third Stage of Enforcement Rules*, in *American Society of International Law. Proceedings of the Annual Meeting*, 1997, p. 159 ss.

GOLETTI G.B., *Cooperazione leale e controlli comunitari*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1989, p. 65 ss.

GORMLEY L., *Infringement Proceedings*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States'Compliance*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 65 ss.

GRATANI A., *L'ambiente: il settore prescelto dall'ordinamento italiano per violare la normativa comunitaria*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2007, p. 289 ss.

GRECO F., *Il modello comunitario della procedura di infrazione e il deficit di sindacato di legittimità dell'azione amministrativa in Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, p. 705 ss.

GREER S., WILLIAMS A., *Human Rights and the Council of Europe and the EU. Towards 'individual', 'constitutional'or 'institutional'justice?,* in *European Law Journal*, 2009, p. 462 ss.

GRISOLI A., (a cura di), *L'integrazione economica europea all'inizio degli anni Settanta*, Collana dell'Università degli Studi di Pavia, Pavia, 1973.

GROHS S., *Commission infringement procedure in environmental cases*, in ONIDA M., KRÄMER L. (eds.), *Europe and the environment: legal essays in honour of Ludwig Krämer*, Europa Law Publishing, Groningen, 2004, p. 23 ss.

GROHS S., *Article 258/260 TFEU infringement procedures: the Commission perspective in environmental cases*, in CREMONA M. (ed.), *Compliance and the enforcement of EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 57 ss.

GROUSSOT X., ZEMSKOVA A., Hungary v European Parliament *(C-650/18): Enhancement of the Protection of the Rule of Law and Process-Oriented Review: Constitutional Business as Usual?*, in *Eu Law Live*, 7 giugno 2021.

GUAZZAROTTI A., *Il contenzioso*, in DI COSIMO G. (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2012, p. 191 ss.

GUAZZAROTTI A., *Il contrasto dell'UE alla crisi della Rule of Law in alcuni Stati membri: una valutazione pragmatica*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 166 ss.

GUILLOUD-COLLIAT L., *Le recours en manquement entre États membres: quand la Cour de justice se montre diplomate*, in *Revue de l'Union européenne*, 2021, p. 72 ss.

GUZZI S., *Imprese pubbliche: ancora una deroga giurisprudenziale alla procedura di infrazione?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 938 ss.

GYENEY L., *Hard and soft law in EU's integration policy*, in *Hungarian yearbook of international law and European law*, 2018, p. 149 ss.

HADROUŠEK D., *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2012, p. 235 ss.

HAHN H.J., *The Stability Pact for European Monetary Union: compliance with deficit limits as a constant legal duty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 77 ss.

HANF D., *Vers une clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres?: une analyse du projet d'articles du Présidium de la Convention*, in *Cahiers de droit européen*, 2003, p. 135 ss.

HARDEN I., *What Future for the Centralized Enforcement of Community Law?*, in *Current Legal Problems*, 2002, p. 495 ss.

HARLOW C., *Citizen Access to Political Power in the European Union*, EUI Working Paper RSC No. 98/23, 1998, p. 1 ss.

HARLOW C., RAWLINGS R., *Accountability and law enforcement: the centralised EU infringement procedure*, in *European Law Review*, 2006, p. 447 ss.

HARLOW C., ROWLINGS R., *Process and Procedure in EU Administration*, Hart Publishing, Londra, 2014.

HART H.L.A., *Discretion*, in *Harvard Law Review*, 2013, p. 652 ss.

HARTLEY T.C., *Constitutional Problems of the European Union*, Hart Publishing, Londra, 1999.

HARTLEY T.C., *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

HEDEMANN-ROBINSON M., *Article 228(2) EC and the Enforcement of EC En-*

vironmental Law: A Case of Environmental Justice Delayed and Denied? An Analysis of Recent Legal Developments, in *European Environmental Law Review*, 2006, p. 312 ss.

HEDEMANN-ROBINSON M., *Enforcement of European Union environmental law. Legal issues and Challenges*, Routledge, Londra, 2015.

HEEDE K., *Enhancing the Accountability of the Community Institutions and Bodies: The Role of the European Ombudsman*, in *European Public Law*, 1997, p. 587 ss.

HEIPERTZ M., *The Stability and Growth Pact – Not the Best but Better than Nothing. Reviewing the Debate on Fiscal Policy in Europe's Monetary Union*, MPIfG Working Paper, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2003, p. 1 ss.

HOCEPIED C., *Les directives article 90 paragraphe 3: une espèce juridique en voie de disparition?*, in *Revue des affaires européennes*, 1994, p. 49 ss.

HOFMANN A.C.H., *Compliance or 'Rule Gain'? The Commission's Goals in the Infringement Procedure*, *paper* presentato alla *25th International Conference of Europeanists, CES*, Glasgow, 2017, p. 1 ss.

HOFMANN H.C.H., ZILLER J., *Accountability in the EU: The Role of the European Ombudsman,* Edwar Elgar, Cheltenham, 2017.

HOUPPERMANS V.-A., PECHO P., *L'inflation des désistements et le pouvoir de la Commission européenne dand le cadre de l'article 226 CE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2006, p. 289 ss.

HOUSER M., *L'évolution de la conditionnalité au sein des fonds structurels européens*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2023, p. 72 ss.

HUMMELBRUNNER S., KIRCHMAIR L., PIRKER B., PRICKARTZ A.-C., STAUDINGER I., *Shaping the Future of Europe: Introduction*, in *European Papers*, 2021, p. 229 ss.

HUTEAU-MOUGLASIS A., *Une condamnation opportune pour l'effectivité du droit des déchets en Italie et en Europe*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2007, p. 431 ss.

ILIOPOULOU-PENOT A., *L'instrument pour la relance Next Generation EU: "where there is a political will, there is a legal way"?*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, p. 527 ss.

ÍÑIGUEZ G., *The Enemy Within? Article 259 TFEU and the EU's Rule of Law Crisis*, in *German Law Journal*, 2022, p. 1104 ss

ITZCOVICH G., *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Giappichelli, Torino, 2006.

KELEMEN R.D., PAVONE T., *The curious case of the EU's disappearing infringements*, in *Politico.eu*, 13 gennaio 2022.

KELSEN H., *The Principle of Sovereign Equality of States as a Basis for International Organization*, in *The Yale Law Journal*, 1944, p. 206 ss.

KEOHANE R.O., MORAVCSIK A., SLAUGHTER A., *Legalized dispute resolution: Intersate and Trasnational*, in *International Organization*, 2003, p. 457 ss.

KILBEY I., *Financial Penalties under Article 228(2) EC: Excessive Complexity?*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 743 ss.

KILBEY I., *The interpretation of Article 260 TFUE (ex 228 EC)*, in *European Law Review*, 2010, p. 370 ss.

KILPATRICK C., *The Future of Remedies in Europe*, in KILPATRICK C., NOVITZ T., SKIDMORE P. (eds.), *The Future of Remedies in Europe*, Hart Publishing, Londra, 2000, p. 1 ss.

KOCHENOV D., *On Policing Article 2 TEU Compliance: Reverse Solange and Systemic Infringements Analyzed*, in *Polish Yearbook of International Law*, 2014, p. 145 ss.

KOCHENOV D., *Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool*, in *The Hague Journal on the Rule Law*, 2015, p. 153 ss.

KOCHENOV D., BARD P., *Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU*, in *Reconnect-europe.eu*, 2018, p. 1 ss.

KOCHENOV D., BARD P., *The Last Soldier Standing? Courts versus Politicians and the Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU*, in *European Yearbook of Constitutional Law*, 2019, p. 243 ss.

KORNEZOV A., *Imposing the Right Amount of Sanctions Under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to "Bridge The Gaps"*, in *Columbia Journal of European Law*, 2014, p. 307 ss.

KOVAR R., CONSTANTINESCO V., *Chronique de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, in *Journal du droit international*, 1973, p. 505 ss.

KOVAR R., *La Commission, gardienne des traités*, in AA.VV., *La Commission des Communautés Européen et l'élargissement de l'Europe*, Convegno organizzato il 23-24-25 novembre 1972 dall'Institute d'Études européen, Bruxelles, 1974, p. 9 ss.

KOOIJMANS P.H., *The Doctrine of Legal Equality of States: An Inquiry into the Foundations of International Law*, A.W. Sythoff, Leyden, 1964.

KRÄMER L., *European Environmental Law Casebook*, Sweet & Maxwell, Londra, 1993.

KRÄMER L., *Public Interest Litigation in Environmental Matters before European Courts*, in *Journal of Environmental Law*, 1996, p. 1 ss.

KRÄMER L., *Environmental judgements by the Court of Justice and their duration*, in *Cahiers juridiques du College d'Europe*, 2008, p. 1 ss.

KRÄMER L., *L'interprétation conforme: la Cour de justice et la doctrine sur l'effet direct*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2019, p. 59 ss.

KRÄMER L., *À propos d'une mise à jour du règlement 1049/2001 sur l'accès aux documents*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2023, p. 75 ss.

KROMMENDIJK J., *Celebrating CILFIT while changing course, albeit slightly and subtly*, in *EU Law Live*, 7 ottobre 2021.

LAGRANGE M., *La Cour de justice des Communautés européennes du Plan Schuman à l'Union européenne*, in DEHOUSSE F. (sous la direction de), *Mélanges Fernand Dehousse*. *La construction européenne*, Editions Labor, Parigi-Bruxelles, 1979, p. 40 ss.

LAMASSOUREM A., *Le citoyen et l'application du droit communautaire. Rapport au Président de la République*, 8 giugno 2008.

LANG A., *Le procedure per l'allargamento dell'Unione europea: secondo semestre 2003*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 145 ss.

LANOTTE M., *La mancata applicazione del meccanismo di condizionalità: carenza o incoerenza?*, in *BlogDUE*, 16 novembre 2021.

LAUDER K.H., PRELLE R., *Environmental assessment and judicial approaches to procedural errors: a European and comparative law analysis*, in *Journal of Environmental Law*, 2001, p. 133 ss.

LAZZERINI N., *Dual Preliminarity Within the Scope of the EU Charter of Fundamental Rights in the Light of Order 182/2020 of the Italian Constitutional Court*, in *European Papers*, 2020, p. 1463 ss.

LAZZERINI N., *L'Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2020, p. 1 ss.

LEANZA U., *Il contenzioso comunitario* ex *artt. 169-171 del Trattato CEE e lo Stato italiano*, in *JUS*, 1988, p. 21 ss.

LENAETRS K., *Le devoir de loyauté communautaire*, in VERHOEVEN J. (sous la direction de), *La Loyauté: Mélanges offerts à Etienne Cerexhe*, Larcier, Bruxelles, 1997, p. 229 ss.

LENAERTS K., *The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1625 ss.

LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *European Union Law*, Sweet & Maxwell, Londra, 2011.

LENAERTS K., VANHAMME J., *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 531 ss.

LENAERTS K., ARTS D., MASELIS I., *Procedural Law of the European Union*, Sweet & Maxwell Ltd, Londra, 2006.

LENAERTS K., GUTMAN K., NOWAK J.T., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2023.

LEVI L., *Completamento del mercato interno e Unione europea*, in AA.VV. *Il difficile cammino dell'Europa unita. Atti del 3º Convegno Italia-Usa*, Università di Pavia, 12-13 maggio 1988, Giuffrè, Milano, 1990, p. 29 ss.

LIGETI K., LUCHTMAN M., VERVAELE J. (eds.), *EU Enforcement Authorities: Punitive Law Enforcement in a Composite Legal Order*, Hart Publishing, Londra, 2023.

LIGUORI F., *Sulla riformulazione dei criteri* CILFIT*: le conclusioni dell'A.G. Bobek nel caso Consorzio* Italian Management e Catania Multiservizi, in *European Papers*, 2021, p. 955 ss.

LINTON L., *Infringement procedure to be made more open*, in *Politico.eu*, 30 luglio 1997.

LÓPEZ ESCUDERO M., *Case C-154/08,* Commission v. Spain*, Judgment of the Court (Third Chamber) of 12 November 2009*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 227 ss.

LOTTINI M., *La rete SOLVIT: uno strumento di risoluzione delle controversie transfrontaliere*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2006, p. 1089 ss.

LOUIS J.-V., *Le rôle de la Commission dans la procédure en manquement selon la jurisprudence récente de la Cour de justice*, in CAPOTORTI F., EHLERMANN C.-D., FROWEIN J., JACOBS F., JOLIET R., KOOPMANS T., KOVAR R. (eds.), *Du Droit International au Droit de l'Intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, p. 387 ss.

LOUIS J.-V., *L'Union européenne et sa monnaie*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2009.

LUSZCZ V., *European Court Procedure. A Practical Guide*, Hart Publishing, Londra, 2020.

LUZZATTO R., *La diretta applicabilità nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 1980.

MAFFEO A., *Gli effetti della sentenza pregiudiziale*, in FERRARO F., IANNONE C. (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 199 ss.

MALANDRINO C., *Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota"*, in LANDUYT A., PASQUINUCCI D. (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Cacucci, Bari, 2004, p. 157 ss.

MANCINI G.F., KEELING D., *Democracy and the European Court of Justice*, in *Modern Law Review*, 1994, p. 175 ss.

MANZINI P., *Verso un recesso* de facto *della Polonia dall'Unione europea?*, in *Eurojus.it*, 2021, p. 1 ss.

MARCHEGIANI G., *La ricostruzione del ponte Morandi di Genova alla luce del diritto dell'Unione europea*, in *Federalismi.it,* 2019, p. 1 ss.

MARCHESINI G., *Les Novelles*, Larcier, Bruxelles, 1969.

MARCHIAFAVA G., *La prorogation automatique des concessions domaniales maritimes et lacustres italiennes à des fins touristico-récréatives et le droit de l'Union européenne: Cour de justice de l'Union européenne (5ème ch.), 14 juillet 2016, affaires C-458/14 et C-67/15*, 2017, in *Le droit maritime français*, 2017, p. 349 ss.

MARCIALI S., *La Flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2007, spec. p. 66 ss.

MARESCA M., *Comunità di diritto, leale cooperazione, crescita: materiali ed ipotesi ricostruttive dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016.

MARESCEAU M., *The GATT in the case-law of the European Court of Justice*, in HILF M., JACOBS F., PETERSMANN E.-U. (eds.), *The European community and the GATT*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 1986, p. 107 ss.

MASSAI L., *EU case-law and Waste Management in Campania*, in PANOUSSIS I.K., POST H.G.H. (eds.), *Waste management in European law*, Eleven, Londra, 2014, p. 45 ss.

MASSON B., *«L'obscure clarté» de l'article 228 (2) CE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2004, p. 639 ss.

MASTROIANNI R., *La procedura di infrazione e i poteri della Commissione: chi controlla il controllore?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, 1021 ss.

MASTROIANNI R., *Stato di diritto o ragion di stato? La difficile rotta verso un controllo europeo del rispetto dei valori dell'Unione negli Stati membri*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, Bari, 2017, p. 605 ss.

MASTROIANNI R., *L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e le concessioni balneari: due passi avanti e uno indietro?*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 105 ss.

MASTROIANNI R., MAFFEO A., *Art. 23 Statuto*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 125 ss.

MASTROIANNI R., PEZZA A., *Striking the Right Balance: Limits on the Right to Bring an Action under Article 263 (4) of the Treaty on the Functioning of the European Union*, in *American University International Law Review*, 2015, p. 743 ss.

MASTRONARDI F., *La Convenzione sul futuro dell'Europa. Prove di Costituzione europea*, Simone, Napoli, 2003.

MATERNE T., *La procédure en manquement d'État. Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2012.

MATERNE T., *La procédure en manquement d'État. Guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Larcier, Bruxelles, 2023.

MENDRINOU M., *Non-Compliance and the European Commission's Role in Integration,* in *Journal of European Public Policy*, 1996, p. 1 ss.

MENGOZZI P., *La responsabilità dello Stato per atti del potere giudiziario: dalla sentenza* Köbler *alla sentenza* Ferreira da Silva e Brito, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, p. 401 ss.

MENY Y., *The People, the Elites and the Populist Challenge*, Jean Monnet Chair Papers, Key-note address at the German Political Science Association Meeting, Bamberg, 1997, p. 289 ss.

MEROLA M., *Rimedi per la violazione delle norme sugli aiuti di Stato: misure repressive o di ripristino. Diritto positivo (post-modernizzazione) e scenari di riforma*, Giappichelli, Torino, 2018.

MERTENS DE WILMARS J., VEROUGSTRAETE I.M., *Proceedings against Member States for failure to fulfil their obligations*, in *Common Market Law Review*, 1970, p. 385 ss.

MIGLIAZZA M., *Brevi riflessioni sugli sviluppi della trasparenza nell'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1351 ss.

MOAVERO MILANESI E., *Il Trattato di Maastricht e le novità che comporta: spunti di compendio e brevi riflessioni*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1992, p. 7 ss.

MOLONEY N., *Case C-107/95 P,* Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV v. Commission of the European Communities*, Judgment of 20 February 1997*, in *Common Market Law Review*, 1997, p. 731 ss.

MORVIDUCCI C., *Diritto di accesso ai documenti delle istituzioni comunitarie e Trattato di Amsterdam*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000, p. 665 ss.

MORGESE G., *Recenti iniziative dell'Unione europea per affrontare la crisi dei rifugiati*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, p. 15 ss.

MORI P., *Il nuovo art. 171, par. 2, del Trattato CE e le sanzioni per gli Stati membri inadempienti*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 58 ss.

MORI P., *Le sanzioni previste dall'art. 171 del Trattato CE: i primi criteri applicativi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1996, p. 1015 ss.

MORI P., *Art. 259 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 2026 ss.

MORI P., *Art. 288 TFUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 2256 ss.

MORI P., *La procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2018, p. 363 ss.

MORI P., *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 166 ss.

MORI P., *La Commissione adotta la nuova Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Quaderni Aisdue*, 2021, p. 253 ss.

MORTELMANS K.J.M., *Observations in the Cases Governed by Article 177 of the EEC Treaty: Procedure and Practice*, in *Common Market Law Review*, 1979, p. 557 ss.

MÜLLER J.W., *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States?*, in *European Law Journal*, 2015, p. 141 ss.

NAÔMÉ C., *Le renvoi préjudiciel en droit européen: guide pratique*, Larcier, Bruxelles, 2010.

NAÔMÉ C., *Art. 58 Statuto*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M., IANNUCCELLI P. (a cura di), *Le regole del processo dinanzi al giudice dell'Unione europea. Commento articolo per articolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 305 ss.

NASCIMBENE B., *Cittadinanza dell'Unione e ricorso al Mediatore europeo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 920 ss.

NASCIMBENE B., *Dal Trattato di Nizza alla "Costituzione per l'Europa": e oltre?*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 661 ss.

NASCIMBENE B., *Stato di diritto, bilancio e Corte di giustizia*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 114 ss.

NASCIMBENE B., M. CONDINANZI, *Saisine du Médiateur européen*, in *Juris Classeur*, Paris, 2007.

NELLI FEROCI F., *La crisi dell'integrazione europea*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 43 ss.

NESPOR S., DE CESARIS A.L., *La valutazione di impatto ambientale*, Giuffrè, Milano, 1991.

NIZZO C., *Rifiuto della Commissione di adottare provvedimenti in materia di concorrenza nei servizi pubblici*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1997, p. 643 ss.

ODONI M., *The "waste crisis" in Campania before the European Court of Human Rights: some remarks on the case* Di Sarno and others v. Italy, in PANOUSSIS I.K., POST H.G.H. (eds.), *Waste management in European law*, Eleven, Londra, 2014, p. 33 ss.

OLIVI B., SANTANIELLO R., *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2015.

ORLANDI M., *La prima "doppia condanna" dell'Italia per violazione della normativa dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, p. 157 ss.

PAGLIARA P., *Luci ed ombre della direttiva in materia di discariche di rifiuti*, in *Ambiente*, 2000, p. 248 ss.

PALLADINO R., *Il "Nuovo Quadro" dell'UE per rafforzare lo stato di diritto: un "contrappeso" ai limiti di applicazione della Carta* ex *articolo 51?*, in *Sidiblog*, 6 maggio 2014.

PALLADINO R., FESTA A., *Il primato del diritto dell'Unione europea nei* dissoi logoi *tra la Corte di giustizia e le Alte Corti ungherese, polacca e rumena. Questioni sullo Stato di diritto*, in *Eurojus.it*, 2022, p. 46 ss.

PANEQUE SALGADO P., CORRAL QUINTANA S., GUIMARÂS PEREIRA Â., DEL MORAL ITUARTE L., PEDREGAL MATEOS B., *The New EU Water Framework Directive and Partecipative Evaluation Processes: Use of Multicriteria Tools in the Evaluation of Water Management Options*, in *Geografie*, 2004, p. 156 ss.

PASSAGLIA P., *Il Trattato di Lisbona: qualche passo indietro per andare avanti*, in *Il Foro italiano*, 2008, p. 40 ss.

PATRIN M., *Chiarimenti sulla fase precontenziosa nelle procedure ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE*, in *Rivista del Contenzioso Europeo*, 2023, p. 113 ss.

PECH L., PLATON S., SCHEPPELE K.L., *Compromising the Rule of Law while Compromising on the Rule of Law*, in *Verfassungsblog*, 13 dicembre 2020.

PEERS S., *Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon*, in *European Public Law*, 2012, p. 33 ss.

PEERS S., COSTA M., *The Old Dog Learns New Tricks: Reinvigorating Infringement Proceedings to Enhance the Effectiveness of EU Law*, in *European Law Review*, 2021, p. 228 ss.

PENNACCHIETTI C., *Il precontenzioso*, in DI COSIMO G. (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2012, p. 165 ss.

PERARO C., *Il mancato rinvio pregiudiziale d'interpretazione nello spazio giudiziario europeo: quale tutela multilivello per i singoli?*, in *Freedom, Security & Justice*, 2022, p. 279 ss.

PERFETTI L.R., *«Diritto di insistenza» e rinnovo della concessione di pubblici servizi*, in *Il Foro amministrativo C.d.S.*, 2003, p. 621 ss.

PERONI G., *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'Euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971 ss.

PESCATORE P., *Remarques sur la nature juridique des "Décisions desreprésentants*

des Etats membres réunis au sein du Conseil", in *Sociaal Economische Wetgeving*, 1966, p. 579 ss.

PESCATORE P., *Il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE e la cooperazione tra la corte ed i giudici nazionali*, in *Il Foro italiano*, 1986, p. 26 ss.

PESCATORE P., *Le droit de l'intégration: emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

PICCIRILLI G., *Strumenti tecnici ad alto potenziale sistematico: tabelle «di corrispondenza» e «di concordanza» nel ciclo di produzione del diritto UE*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 210 ss.

PICCONE V., SCIARRA S., *Principi fondamentali dell'ordinamento comunitario, obbligo di interpretazione conforme, politiche occupazionali*, in *Il Foro italiano*, 2006, p. 342 ss.

PICOD F., *Le droit au juge en droit communautaire*, in RIDEAU J. (sous la direction de), *Le droit au juge dans l'Union européenne*, L.G.D.J., Parigi, 1998, p. 141 ss.

PICOD F., *La coopération juridictionnelle*, in FINCK J. (sous la direction de), *L'Union européenne: carrefour des coopérations*, L.G.D.J., Parigi, 2002, p. 199 ss.

PINGEL I., *Première application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE par la Cour de justice de l'Union européenne et premiers enseignements*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2019, p. 663 ss.

PINGEL I., «*Confiance, méfiance, défiance» ou la passionnante évolution de l'article 260 du TFUE*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 73 ss.

PIRIS J.-C., *The European Union in Crisis: What Should the Member States Do?*, in *European Papers*, 2022, p. 969 ss.

PITRUZZELLA G., *Stato di diritto, indipendenza delle corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?*, in *Rivista di diritti comparati,* 2018, p. 21 ss.

PIZZETTI F.G., *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 331 ss.

PLAZA MARTIN C., *Furthering the effectiveness of EC directives and the judicial protection of individual rights thereunder*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1994, p. 26 ss.

PLOUVIER L., *Les decision de la Cour de Justice des Communautés européennes et leurs effets juridique*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1976, p. 202 ss.

POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2001.

POCAR F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 2004.

POCAR F., *Diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2010.

POCAR F., SECCHI C., *Il Trattato di Nizza e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2001.

POHJANKOSKI O., *Rule of Law with Leverage: Policing Structural Obligations in EU Law with the Infringement Procedure, Fines, and Set-Off,* in *Common Market Law Review*, 2021, p. 1341 ss.

POIARES PESSOA MADURO L.M., *We the Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, Hart Publishing, Londra, 1998.

POLLITT C., TALBOT C., CAULFIELD J., SMULLEN A., *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*, Springer, Basingstoke, 2004.

PORCHIA O., *I ricorsi davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: le modifiche previste dal Trattato di Lisbona*, in BILANCIA P., D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 233 ss.

PORCHIA O., *Equilibrismi interistituzionali per "legiferare meglio"*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Cacucci, Bari, 2017, p. 645 ss.

PRADEL N., *Le mécanisme de plainte auprès de la Commission européenne : quel intérêt, qu'en espérer?*, in *Journal de droit européen*, 2022, p. 462 ss.

PRECHAL A., *Transparency: a general principle of EU law?*, in BERNITZ U., NERGELIUS J., CARDNER C. (eds.), *General principles of EC law in a process of development*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2008, p. 201 ss.

PRETE L., *Some brief comments on the procedures of enforcement of the fiscal compact, one year after its entry into force*, in *European Law Reporter*, 2015, p. 81 ss.

PRETE L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2017.

PRETE L., *Infringement procedures and sanctions under Article 260 TFEU: evolution, limits and future prospects*, in MIGLIO A., COSTAMAGNA F., MONTALDO S. (eds.), *EU Law Enforcement. The Evolution of Sanctioning Powers*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 71 ss.

PRETE L., *Infringement Procedures in the Time of COVID-19*, in *Verfassungsblog*, 15 aprile 2020.

PRETE L., *La riforma dell'architettura giurisdizionale dell'Unione europea e la ripartizione di competenze tra Corte e Tribunale:* nihil sub sole novum*?*, in AMALFITANO C., CONDINANZI M. (a cura di), *Il giudice dell'Unione europea alla ricerca di un assetto efficiente e (in)stabile: dall'incremento della composizione alla modifica delle competenze*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 183 ss.

PRETE L., *The Systemic Criterion in the Use of Infringement Proceedings*, in *German Law Journal*, 2023, p. 1011 ss.

PRETE L., SMULDERS B., *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 9 ss.

PRETE L., SMULDERS B., *The age of maturity of infringement proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 285 ss.

PREUSS U.K., *Equality of States. Its Meaning in a Constitutionalized Global Order*, in *Chicago Journal of International Law*, 2008, p. 17 ss.

PUGLIA M., *Finalità e oggetto del rinvio pregiudiziale*, in FERRARO F., IANNONE C. (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 1 ss.

PULVIRENTI M., *Brevi note sulla natura giuridica del diritto di accesso ai documenti comunitari*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, p. 1737 ss.

POLITI F., *Il principio di trasparenza*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *L'ordinamento europeo*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 275 ss.

PRISCO S., *Il Mediatore europeo*, in LUCARELLI A., PATRONI GRIFFI A. (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 345 ss.

QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario CECA*, Giuffrè, Milano, 1970.

QUERCIA P., *La crisi migratoria del 2014 ed il nesso con la sicurezza*, in *Percorsi costituzionali*, 2018, p. 55 ss.

RAIMONDI L., *Osservazioni in merito ai rapporti tra procedimento di controllo degli aiuti di Stato e procedura di infrazione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 349 ss.

RAPISARDA SASSOON C., *La gestione dei rifiuti: normativa italiana e linee guida europee*, in *Diritto pubblico dell'ambiente*, 1996, p. 285 ss.

RASMUSSEN M., *Towards a Legal History of European Law*, in *European Papers*, 2021, p. 923 ss.

RAUX J., *De Nice à Laeken: pour une approche structurante de la constitionnalisation de l'Union européenne*, in *Revue des affaires européennenes*, 2001-2002, p. 61 ss.

RAWLINGS R., *Engaged Elites Citizen Action and Institutional Attitudes in Commission Enforcement*, in *European Law Journal*, 2000, p. 4 ss.

REINERS K., VERSLUIS E., *NGOs as new Guardians of the Treaties? Analysing the effectiveness of NGOs as decentralised enforcers of EU law*, in *Journal of European Public Policy*, 2023, p. 1518 ss.

RICHARD A., *Procédure en manquement d'État et protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2021.

RIGAUX A., *Manquement sur manquement: propositions inédites de l'avocat général sur les conséquences potentielles des manquements persistants et structurels*, in *Europe*, 2004, p. 4 ss.

RIGAUX A., *Manquement sur manquement: la France expérimente le cumul de sanctions pécuniaires*, in *Europe*, 2005, p. 9 ss.

RIGAUX A., *Sanctions pécuniaires du manquement*, in *Europe*, 2015, p. 17 ss.

RIZZO A., *International Sanctions of the European Union in Search of Effectiveness and Accountability*, in *Freedom, Security & Justice*, 2022, p. 158 ss.

ROSANÒ A., *Crisi dello stato di diritto nell'Unione europea e occasioni perdute. La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea sulle carenze del sistema giudiziario*, in *Eurojus.it*, 6 settembre 2018.

ROSAS A., *EMU in the Case Law of the Union Courts: A General Overview and Some Observations*, in *European Papers*, 2021, p. 1397 ss.

ROSSI L.S., *A New Revision of the EU Treaties after Lisbon?*, in ROSSI L.S., CASOLARI F. (eds.), *The EU After Lisbon: Amending or coping with the Existing Treaties?*, Springer, Heidelberg, 2014, p. 5. ss.

ROSSI L.S., *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri nell'Unione europea*, in VELLANO M. (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche – L'avenir des organisations internationales. Perspectives juridiques*, XIX Convegno SIDI, Courmayeur, 26-28 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 361 ss.

ROSSI L.S., *Un nuovo* soft instrument *per garantire il rispetto della Rule of Law nell'Unione europea*, in *Sidiblog*, 11 maggio 2015.

ROSSI L.S., *Equilibri istituzionali e metodi di integrazione dell'Unione: quale ruolo per la "nuova" Commissione europea?*, in TIZZANO A. (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 65 ss.

ROSSI L.S., DI FEDERICO G., *Case C-129/00,* Commission v. Repubblica Italiana*, judgment of 9 December 2003, Full Court, nyr*, in *Common Market Law Review*, 2005, p. 829 ss.

ROSSI V., *La "crisi dei rifiuti" in Campania dinanzi alla Corte europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012, p. 385 ss.

ROSSI DAL POZZO F., *La direttiva sul risarcimento del danno da illecito antitrust. Armonizzazione delle regole nazionali in tema di private enforcement o occasione mancata?*, in *Eurojus.it*, 11 dicembre 2014.

SADURSKI W., *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

SAFJAN M., *The Rule of Law and the Future of Europe*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2019, p. 425 ss.

SALERNO F., *Giurisdizione comunitaria e certezza del diritto dopo il trattato di Nizza*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 5 ss.

SANNA C., *Art. 7 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 71 ss.

SANNA C., *Dalla violazione dello Stato di diritto alla negazione del primato del diritto dell'Unione sul diritto interno: le derive della "questione polacca"*, in *Eurojus.it*, 31 dicembre 2021.

SANTINI A., *Il principio di trasparenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004.

SANTOCCHI V., *L'Italia e le sue seimila discariche abusive*, in *Rassegna dell'avvocatura dello Stato*, 2007, p. 267 ss.

SAULLE M.R. (a cura di), *Il Trattato di Maastricht*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1995.

SAVINO M. (a cura di), *La crisi migratoria tra Italia e Unione europea: diagnosi e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

SAVOLDELLI E., *La "muzzle law" polacca al vaglio della Corte di giustizia: una prima lettura della sentenza resa nella causa C-204/21,* Commissione c. Polonia (vita privata dei giudici), in *Eurojus.it*, 10 luglio 2023.

SCARCHILLO G., *Dalla* golden share *al* golden power*: la storia infinita di uno strumento societario: profili di diritto europeo e comparato*, in *Contratto e impresa*, 2015, p. 619 ss.

SCHAEFER G.F., TÜRK A., *The role of implementing committees*, in CHRISTIANSEN T., LARSSON T. (eds.), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*, Cheltenham: Elgar, Londra, 2007, p. 188 ss.

SCHAMMO P., *Actions and inactions in the investigation of breaches of Union law by the European Supervisory Authorities*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1423 ss.

SCHEPISI C., *La nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del trattato CE. La natura comunitaria dell'atto impugnato e la sua imputabilità alle istituzioni*, in NASCIMBENE B., DANIELE L. (a cura di), *Il ricorso di annullamento nel trattato istitutivo della Comunità europea*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 109 ss.

SCHEPISI C. (a cura di), *La "modernizzazione" della disciplina sugli aiuti di Stato*, Giappichelli, Torino, 2011.

SCHEPPELE K.L., *What can the European Commission do when Member States violate basic principles of the European Union? The case for systemic infringement actions*, in *Verfassungsblog*, 22 novembre 2013.

SCHEPPELE K.L., *Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions*, in CLOSA C., KOCHENOV D. (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 105 ss.

SCHERMERS H.G., WAELBROECK D.F., *Judicial Protection in the European Union*, Alphen aan den Rijn Law International, Alphen aan den Rijn, 2001.

SCHIAVANO M.L., *Le direttive comunitarie sulla valutazione di impatto ambien-*

tale e sulla valutazione ambientale strategica, in PASTORE F. (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio multidisciplinare*, Carocci, Roma, 2006, p. 161 ss.

SCHMIDT M., BOGDANOWICZ P., *The Infringement Procedure in the Rule of Law crisis: how to make effective use of Article 258 TFEU*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1061 ss.

SCHRAUWEN A., *Fishery, Waste Management and Persistent and General Failure to Fulfil Control Obligations: The Role of Lump Sums and Penalty Payments in Enforcement Actions Under Community Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2006, p. 291 ss.

SCHRÖDER H., *Principe de transparence, droit des marchés publics et bonne administration*, in BESSON S., PICHONNAZ P. (sous la direction de), *Les principes en droit européen*, Librairie générale de jurisprudence, Parigi, 2011, p. 185 ss.

SCHÜTZE R., *European Union Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

SCIANNELLA L.G., *La coppia (ipotetica) legge/legge-quadro europea e la ricerca di altri strumenti normativi nel progetto di Trattato costituzionale*, in FLORIDIA G., ORRU R. (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 59 ss.

SCIAUDONE F., *Brevi note sulla "monetizzazione" degli inadempimenti nazionali: l'art. 171, par. 2, del Trattato CE e le comunicazioni della Commissione*, in *Il Corriere giuridico*, 1997, p. 1229 ss.

SCODITTI E., *Violazione del diritto comunitario derivante da provvedimento giurisdizionale: illecito dello Stato e non del giudice*, in *Il Foro italiano*, 2006, p. 418 ss.

SILVESTRI A., *La doppia condanna per inadempimento e le sanzioni finanziarie a carico di uno Stato membro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 529 ss.

SIMON D., *Sanctions pécuniaires*, in *Europe*, 2011, p. 15 ss.

SIMONATI A., *Il regolamento sull'accesso ai documenti amministrativi: il commento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, p. 1060 ss.

SIMONCINI M., *The Delegation of Powers to EU Agencies After the Financial Crisis*, in *European Papers*, 2021, p. 1845 ss.

SINA E., *Certezza del diritto e leale cooperazione: quando due principi dell'ordinamento comunitario muovono apparentemente in direzioni contrapposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, p. 907 ss.

SMITH M., *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, in *European Law Review*, 2008, p. 777 ss.

SMITH M., *Interinstitutional dialogue and the establishment of enforcement norms: a decade of financial penalties under Article 228 EC (now 260 TFEU)*, in *European Public Law*, 2010, p. 547 ss.

SMITH M., *Centralised Enforcement, Legitimacy and Good Governance in the EU*, Routledge, Londra, 2012.

SMITH M., *The evolution of infringement and sanction procedures: of pilots, diversions, collisions, and circling*, in ARNULL A., CHALMERS D. (eds.), *The Oxford handbook of European Union law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 350 ss.

SMITH M., *The visible, the invisible and the impenetrable: innovations or rebranding in centralized enforcement of EU Law?*, in DRAKE S., SMITH M. (eds.), *New Directions in Effective Enforcement of EU Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016, p. 45 ss.

SMITH M., *Enforcement and cooperation between Member States*, study Requested by the IMCO committee, European Parliament, PE 648.780, 2020, p. 1 ss.

SNYDER F., *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, in *Modern Law Review*, 1993, p. 19 ss.

SÖDERMAN J., *Le citoyen, l'administration et le droit communautaire*, in *Revue du marché unique européen*, 1998, p. 36 ss.

SÖDERMAN J., *Transparency in the Community institutions*, in AA.VV., *Le Tribunal de première instance des Communautés européennes 1989-1999. Actes du colloque organisé à l'occasion du Xe anniversaire du Tribunal de première instance des Communautés européennes le 19 octobre 1999*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Lussemburgo, 2000, p. 81 ss.

SPITALERI F. (a cura di), *L'incidenza del diritto comunitario e della CEDU sugli atti nazionali definitivi*, Giuffrè, Milano, 2009.

SPITALERI F., *L'incidenza del diritto comunitario sugli atti definitivi della Pubblica Amministrazione*, in SPITALERI F. (a cura di), *L'incidenza del diritto comunitario e della CEDU sugli atti nazionali definitivi*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 7 ss.

SPITALERI F., *Eguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea: dai singoli divieti al principio generale*, in CASTANGIA I., BIAGIONI G. (a cura di), *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 3 ss.

SPITALERI F., *L'effet direct du principe général d'égalité: un élément clé du droit antidiscriminatoire de l'Union européenne*, in ADAM R., LENAERTS K., TIZZANO A. (a cura di), *Liber amicorum Antonio Tizzano: de la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 925 ss.

SQUARATTI V., *L'accesso al mercato delle concessioni delle aree demaniali delle coste marittime e lacustri tra tutela dell'investimento ed interesse transfrontaliero certo*, in *European Papers*, 2017, p. 767 ss.

SQUAZZONI A., *Il regime di proroga delle concessioni demaniali marittime non resiste al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista della regolamentazione e del mercato*, 2016, p. 160 ss.

STONE SWEET A., BRUNELL T.L., *Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community*, in *The American Political Science Review*, 1998, p. 63 ss.

STROZZI G., *Alcune riflessioni sul Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, p. 229 ss.

STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2020.

TABOROWSKI M., *Infringement Proceedings and Non-compliant National Courts*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1881 ss.

TALLBERG J., *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, Routledge, Londra, 2003.

TARULLO S., *Discrezionalità tecnica e sindacato giurisdizionale: l'ottica comunitaria ed i profili evolutivi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 1385 ss.

TESAURO G., *Il Mediatore europeo*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 900 ss.

TESAURO G., *La sanction aux infractions du droit communautaire*, Relazione Generale XV° Congresso Federazione Internazionale di diritto Europeo, Lisbona 1992, in *Rivista di diritto europeo*, 1992, p. 481 ss.

TESAURO G., *Les sanction pour le non-respect d'une obligation découlant du droit communautaire par les États membre*, in VON GERVEN W., ZULLEG M. (sous la direction de), *Les sanctions comme moyens pour la mise en oeuvre du droit communautaire*, Schriftenreihe der Europaeischen Rechtsakademie, Trier, 1996, p. 17 ss.

TESAURO G., *Remedies for Infringement of Community Law by Member States*, in VON GERVEN W., ZULLEG M. (herausgegeben von), *Sanktionen als Mittel zur Durchetzung des Gemeinschaftsrechts*, Bundesanzeiger Verlagsges, Köln, 1996, p. 17 ss.

TESAURO G., *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.

TESAURO G., *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012.

TESAURO G., *Art. 19 TUE*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 208 ss.

TESAURO G., *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di Aisdue*, 2021, p. 1 ss.

TEZCAN E., *Les sanctions prévues par l'article 171, alinéa 2 du traité CE en cas de non-exécution d'un arrêt de la Cour de justice par un Etat membre et les développements récents à ce propos*, in *Revue européenne de droit public*, 1998, p. 42 ss.

THEIS E.R., *Emerging Issues on Compliance and Effectiveness Within the European Union*, in *American Society of International Law. Proceedings of the Annual Meeting*, 1997, p. 159 ss.

THEODOSSIOU M.A., *An analysis of the recent response of the Community to non-compliance with Court of Justice judgments: Article 228(2) E.C.*, in *European Law Review*, 2002, p. 25 ss.

THOMAS B., *Infractions et manquements des Etats membres au droit communautaire*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 1991, p. 887 ss.

TIBERI G., *Il Libro Bianco sulla governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 163 ss.

TIILI V.E., *Transparency: an everlasting challenge for the European Union*, in CARDONNEL P., ROSAS A., WAHL N. (eds.), *Constitutionalising the EU judicial system: essays in honour of Pernilla Lindh*, Hart Publishing, Londra, 2012, p. 473 ss.

TIMMERMANS C.W.A., *Judicial Protection against the Member States: Articles 169 and 177 Revisited*, in CURTIN D., HEUKELS T. (eds.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in honour of Henry G. Schermes,* Martinus Nijhoff Publishers, Boston, Londra, 1994, p. 391 ss.

TIMMERMANS C.W.A., *Court of Justice of the European Communities*, in KUIJER M., BULTERMAN M.K. (eds.), *Compliance with Judgments of International Court*, Martinus Nijhoff, The Hague, Boston, London, 1996, p. 115 ss.

TIZZANO A., *La Corte di giustizia delle Comunità europee*, Jovene, Napoli, 1967.

TIZZANO A., *Art. 169*, in QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario CECA*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 1213 ss.

TIZZANO A., *Art. 170*, in QUADRI R., MONACO R., TRABUCCHI A. (a cura di), *Commentario CECA*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 1224 ss.

TIZZANO A., *Problematica del diritto delle Comunità europee*, in *Il Foro italiano*, Roma, 1992.

TIZZANO A., *Il rafforzamento del mercato interno*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 245 ss.

TIZZANO A., *Profili generali del Trattato di Amsterdam*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 267 ss.

TIZZANO A., *Il Trattato di Nizza*, in PANUNZIO S.P., SCISO E. (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell''talia all'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 31 ss.

TIZZANO A., *Les développements récents de la procédure de "manquement sur man-*

quement", in AA.VV., *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015): Liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruylant, Bruxelles, 2015, p. 647 ss.

TIZZANO A., *Il trasferimento di alcune questioni pregiudiziali al Tribunale*, in *BlogDUE*, 11 gennaio 2023.

TIZZANO A., *Préface*, in FERRARO F., IANNONE C. (sous la direction de), *Le renvoi préjudiciel*, Bruylant, Bruxelles, 2023, p. 9 ss.

TOMKINS A., *Transparency and the Emergence of a European Administrative Law*, in *Yearbook of European Law*, 1990, p. 217 ss.

TOVO C., *Le agenzie decentrate dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

TRIDIMAS T., *Financial Supervision and Agency Power: Reflections on ESMA*, in SHUIBHNE N.N., GORMLEY W. (eds.), *From Single Market to Economic Union: Essays in Memory of John Usher*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2012, p. 55 ss.

TRIGGIANI E., *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Cacucci Editore, Bari, 2015.

TSADIRAS A., *Garder le gardien: les "plaintes au titre de l'article 258 TFUE" présentées au Médiateur européen*, in *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2015, p. 659 ss.

TURCO BULGHERINI E., *L'Italia di fronte alla sfida del traffico di migranti via mare*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2019, p. 643 ss.

TURMO A., *A Dialogue of Unequals. The European Court of Justice Reasserts National Courts' Obligations under Article 267(3) TFEU*, in *European Constitutional Law Review*, 2019, p. 340 ss.

UITZ R., *The Rule of Law in the EU: Crisis, Differentiation, Conditionality*, in *European Papers*, 2022, p. 929 ss.

VALENTINE D.G., *The Court of Justice of the European Communities*, Stevens and Sons, Londra, 1965.

VAN ASBECK F.M., *Quelques aspects du contrôle international non-judiciaire de l'application par les gouvernements de conventions internationales*, in AA.VV., *Liber amicorum in honour of J.P.A. François*, Leiden University Scholarly Publications, Leyden, 1959, p. 27 ss.

VAN DEN BOSSCHE P., *In Search of Remedies for Non-Compliance: The Experience of the European Community*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1996, p. 371 ss.

VAN DER JEUGHT S., *L'action en manquement "renforcée": sanctions pécuniaires en cas de non-transposition de directives européennes*, in *Journal de droit européen*, 2011, p. 68 ss.

VAN RIJN T.P.J.N., *The Investigative and Supervisory Powers of the Commission*, in CURTIN D., HEUKELS T. (eds.), *Institutional dynamics of European integration: essays in honour of Henry G. Schermers*, Martinus Nijhoff Publishers, Leida, 1994, p. 409 ss.

VAN RIJN T.P.J.N, *Les sanctions pécuniaires de l'article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne*, in *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 557 ss.

VÁRNAY E., *Discretion in the Articles 258 and 260(2) TFEU Procedures*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, p. 836 ss.

VÁRNAY E., *La renaissance des procédures en manquement*, in *Annuaire de droit de l'Union européenne*, 2020, p. 155 ss.

VILLAMENA S., *Mediatore europeo e «buona amministrazione» (Profili ricostruttivi della tutela del Mediatore europeo attraverso la buona amministrazione comunitaria)*, in CONTIERI A., FRANCARIO F., IMMORDINO M., ZITO A. (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010 p. 251 ss.

VON BOGDANDY A., IOANNIDIS M., *Systemic Deficiency in the rule of law: what it is, what has been done, what can be done*, in *Common Market Law Review*, 2014, p. 59 ss.

VON BOGDANDY A., BOGDANOWICZ P., CANOR I., RUGGE G., TABOROWSKI M., SCHMIDT M., *Un possibile "momento costituzionale" per lo Stato di diritto europeo. I confini invalicabili*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, p. 855 ss.

YATAGANAS X., *La Gouvernance européenne: entre réformes administrative et institutionnelle. Articulation cohérente ou bricolage fortuit?*, in JOERGES C., LADEUR K.H., ZILLER J. (eds.), *Governance in the European Union and the Commission White Paper*, EUI Working Paper Law No. 2002/08, p. 2 ss.

WAHL N., PRETE L., *Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260(3) TFEU*, in *European Law Reporter*, 2014, p. 170 ss.

WALKER N., *The White Paper in constitutional context*, Jean Monnet working paper series No. 6/01, in JOERGES C., MENY Y., WEILER J.H.H. (eds.), *Mountain or Molehil: A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2001, p. 33 ss.

WEBER M., DI FABIO U., *My plan for defending rule of law in EU*, in *EU Observer*, 18 marzo 2019.

WEILER J.H.H., *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003.

WEINSCHEL H., *The Doctrine of the Equality of States and its Recent modifications*, in *The American Society of International Law*, 1951, p. 417 ss.

WELLINGS B., VINES E., *Populism and Sovereignty: The EU Act and the In-Out Referendum, 2010-2015*, in *Parliamentary Affairs*, 2016, p. 309 ss.

WELLS C., *Abuse of Process*, Oxford University Press, Oxford, 2023.

WENDENBURG A., *The One-Stage Infringement Procedure (Article 260 (3) TFEU) and the Irrelevance of Political Crises in Member States in the Recent Case Law of the CJEU*, in *Revista general de derecho europeo*, 2021, p. 74 ss.

WENNERÅS P., *The enforcement of EC environmental law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

WENNERÅS P., *Sanctions against Member states under Article 260 TFUE: alive, but not kicking?,* in *Common Market Law Review*, 2012, p. 145 ss.

WENNERÅS P., *Making effective use of Article 260 TFEU*, in JAKAB A., KOCHENOV D. (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2017, p. 79 ss.

WILMAN F., *Private Enforcement of EU Law before National Courts*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2015.

WINCOTT D., *Looking forward or harking back? The Commission and the reform of governance in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 897 ss.

WINTER J.A., *Direct Applicability and Direct Effect, two Distinct and Different Conceptions in Community Law*, in *Common Market Law Review*, 1972, p. 425 ss.

WYMEERSCH E., *The European Financial Supervisory Authorities or ESAs*, in WYMEERSCH E., HOPT K.J., FERRARINI G. (eds.), *Financial Regulation and Supervision: A Post-Crisis Analysis*, Oxford Scholarship Online, Oxford, 2012, p. 232 ss.

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

Corte di giustizia

23 aprile 1956, cause riunite 7-9/54, *Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises c. Alta Autorità*, EU:C:1956:2
8 marzo 1960, causa 3/59, *Germania c. Alta Autorità*, EU:C:1960:9
15 luglio 1960, causa 20/59, *Italia c. Alta Autorità*, EU:C:1960:33
15 luglio 1960, causa 25/59, *Paesi Bassi c. Alta Autorità*, EU:C:1960:34
5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen*, EU:C:1963:1
17 luglio 1963, causa 13/63, *Italia c. Commissione*, EU:C:1963:20
15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. Enel*, EU:C:1964:66
3 aprile 1968, causa 28/67, *Firma Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH c. Hauptzollamt Paderborn*, EU:C:1968:17
10 dicembre 1968, causa 7/68, *Commissione c. Italia*, EU:C:1968:51
17 dicembre 1970, causa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft c. Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, EU:C:1970:114
13 luglio 1971, causa 48/71, *Commissione c. Italia*, EU:C:1972:65
14 dicembre 1971, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, EU:C:1971:121
14 dicembre 1971, causa 43/71, *Politi S.a.s. c. Ministero delle Finanze*, EU:C:1971:122
13 luglio 1972, causa 48/71, *Commissione c. Italia*, EU:C:1972:65
7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, EU:C:1973:13
21 giugno 1973, causa 79/72, *Commissione c. Italia*, EU:C:1973:70
12 luglio 1973, causa 2/73, *Riseria Luigi Geddo c. Ente nazionale Risi*, EU:C:1973:89
16 gennaio 1974, causa 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, EU:C:1974:3
4 aprile 1974, causa 167/73, *Commissione c. Francia*, EU:C:1974:35
26 febbraio 1976, causa 52/75, *Commissione c. Italia*, EU:C:1976:29

16 dicembre 1976, causa 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG e Rewe-Zentral AG c. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, EU:C:1976:188
24 maggio 1977, causa 107/76, *Hoffmann-La Roche AG c. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH*, EU:C:1977:89
9 marzo 1978, causa 106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato c. Simmenthal*, EU:C:1978:49
7 febbraio 1979, cause riunite 15 e 16/76, *Francia c. Commissione*, EU:C:1979:29
25 settembre 1979, causa 232/78, *Commissione c. Francia*, EU:C:1979:21
(ordinanza), 28 marzo 1980, cause riunite 24 e 97/80 R, *Commissione c. Francia*, EU:C:1980:107
6 ottobre 1982, causa 283/81, *Srl CILIFIT e Lanificio di Gavardo SpA c. Ministero della Sanità*, EU:C:1982:335
14 dicembre 1982, cause riunite 314-316/81 e 83/82, *Procureur de la République e Comité national de défense contre l'alcoolisme c. Alex Waterkeyn e a.*, EU:C:1982:430
10 aprile 1984, causa 14/83, *Von Colson e Kamann c. Land Nordrhein-Westfalen*, EU:C:1984:153
11 luglio 1984, causa 130/83, *Commissione c. Italia*, EU:C:1984:263
13 dicembre 1984, causa 106/83, *Sermide SpA c. Cassa Conguaglio Zucchero e a.*, EU:C:1984:394
11 dicembre 1985, causa 192/84, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1985:497
26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, EU:C:1986:84
18 marzo 1986, causa C-85/85, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1986:129
23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts c. Parlamento*, EU:C:1986:166
11 giugno 1987, causa 14/86, *Pretore di Salò c. X*, EU:C:1987:275
17 settembre 1987, causa 433/85, *Jacques Feldain c. Directeur des services fiscaux du département du Haut-Rhin*, EU:C:1987:37
8 ottobre 1987, causa 80/86, *Procedimento penale a carico di Kolpinghuis Nijmegen*, EU:C:1987:431
22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost Frost c. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, EU:C:1987:452
21 giugno 1988, causa 415/85, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:1988:320
21 giugno 1988, causa 416/85, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:1988:321
30 giugno 1988, causa 226/87, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1988:354
14 luglio 1988, causa C-298/86, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1988:404
20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna c. Consiglio*, EU:C:1988:420

14 febbraio 1989, causa C-247/87, *Star Fruit Company SA c. Commissione*, EU:C:1989:58
22 giugno 1989, causa 103/88, *Fratelli Costanzo c. Comune di Milano*, EU:C:1989:256
5 ottobre 1989, causa C-290/87, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:1989:362
(ordinanza), 30 marzo 1990, causa C-371/89, *Emrich c. Commissione*, EU:C:1990:158
13 luglio 1990, causa C-2/88, *Imm. Zwartveld e a.*, EU:C:1990:440
27 novembre 1990, causa C-200/88, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1990:422
19 febbraio 1991, causa C-374/89, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1991:60
28 febbraio 1991, causa C-131/88, *Commissione c. Germania*, EU:C:1991:87
19 marzo 1991, causa C-202/88, *Francia c. Commissione*, EU:C:1991:120
16 maggio 1991, causa C-96/89, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:1991:213
30 maggio 1991, causa C-59/89, *Commissione c. Germania*, EU:C:1991:225
9 luglio 1991, causa C-146/89, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:1991:294
25 luglio 1991, causa C-288/89, S*tichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e altri c. Commissariaat voor de Media*, EU:C:1991:32
25 luglio 1991, C-353/89, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:1991:325
(parere), 14 dicembre 1991, 1/91, EU:C:1991:490
12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, *Paesi Bassi e a. c. Commissione*, EU:C:1992:63
18 marzo 1992, causa C-29/90, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1992:131
23 marzo 1993, causa C-314/91, *Weber c. Parlamento*, EU:C:1993:109
27 ottobre 1993, causa C-338/91, *H. Steenhorst-Neerings c. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen*, EU:C:1993:857
17 novembre 1993, causa C-72/92, *Commissione c. Spagna*, EU:C:1993:891
1 dicembre 1993, causa C-234/91, *Commissione c. Danimarca*, EU:C:1993:910
22 marzo 1994, causa C-375/92, *Commissione c. Spagna*, EU:C:1994:109
14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori c. Recreb Srl*, EU:C:1994:292
23 febbraio 1995, causa C-349/93, *Commissione c. Italia*, EU:C:1995:53
10 maggio 1995, causa C-422/92, *Commissione c. Germania*, EU:C:1995:125
1 giugno 1995, causa C-182/94, *Commissione c. Italia*, EU:C:1995:166
11 luglio 1995, causa C-266/94, *Commissione c. Spagna*, EU:C:1995:235
11 agosto 1995, causa C-431/92, *Commissione c. Germania*, EU:C:1995:260
17 ottobre 1995, causa C-44/94, *The Queen c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food e a.*, EU:C:1995:325
5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA c. Bundesrepublik Deutschland e a.*, EU:C:1996:79

7 marzo 1996, causa C-334/94, *Commissione c. Francia*, EU:C:1996:90
10 settembre 1996, causa C-61/94, *Commissione c. Germania*, EU:C:1996:313
20 febbraio 1997, causa C-107/95 P, *Bundesverband der Bilanzbuchhalter c. Commissione*, EU:C:1997:71
5 giugno 1997, causa C-223/96, *Commissione c. Francia*, EU:C:1997:287
23 ottobre 1997, causa C-157/94, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:1997:499
23 ottobre 1997, causa C-159/94, *Commissione c. Francia*, EU:C:1997:501
16 dicembre 1997, causa C-316/96, *Commissione c. Italia*, EU:C:1997:614
11 giugno 1998, cause riunite C-232/95 e C-233/95, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1998:275
19 settembre 1998, causa C-191/95, *Commissione c. Germania*, EU:C:1998:441
29 settembre 1998, causa C-191/95, *Commissione c. Germania*, EU:C:1998:441
1 ottobre 1998, causa C-71/97, *Commissione c. Spagna*, EU:C:1998:455
21 gennaio 1999, causa C-150/97, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:1999:15
21 gennaio 1999, causa C-207/97, *Commissione c. Belgio*, EU:C:1999:17
25 febbraio 1999, causa C-131/97, *Carbonari e a. c. Università degli studi di Bologna e a.*, EU:C:1999:98
21 marzo 1999, causa C-209/89, *Commissione c. Italia*, EU:C:1991:139
21 settembre 1999, causa C-392/96, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:1999:431
9 novembre 1999, causa C-365/97, *Commissione c. Italia*, EU:C:1999:544
9 marzo 2000, causa C-355/98, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2000:113
16 maggio 2000, causa C-388/95, *Belgio c. Spagna*, EU:C:1999:167
4 luglio 2000, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2000:356
13 settembre 2000, causa C-341/97, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:2000:434
18 gennaio 2001, causa C-83/99, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2001:3
22 febbraio 2001, causa C-393/98, *Ministério Público e António Gomes Valente c. Fazenda Pública*, EU:C:2001:109
29 marzo 2001, causa C-163/99, *Portogallo c. Commissione*, EU:C:2001:189
29 marzo 2001, causa C-404/99, *Commissione c. Francia*, EU:C:2001:192
26 giugno 2001, causa C-70/99, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2001:355
11 settembre 2001, causa C-71/99, *Commissione c. Germania*, EU:C:2001:433
25 ottobre 2001, causa C-276/99, *Germania c. Commissione*, EU:C:2001:576
13 giugno 2002, causa C-474/99, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2002:365
19 luglio 2002, causa C-565/10, *Commissione c. Italia*, EU:C:2012:476
3 ottobre 2002, causa C-47/01, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2002:563
5 novembre 2002, causa C-476/98, *Commissione c. Germania*, EU:C:2002:631
11 dicembre 2002, causa C-610/10, *Commissione c. Spagna*, CLI:EU:C:2012:781
30 gennaio 2003, causa C-226/01, *Commissione c. Danimarca*, EU:C:2003:60
6 marzo 2003, causa C-478/01, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2003:134

20 marzo 2003, causa C-3/00, *Danimarca c. Commissione*, EU:C:2003:167
10 aprile 2003, cause riunite C-20/01 e C-28/01, *Commissione c. Germania*, EU:C:2003:220
10 aprile 2003, causa C-392/99, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2003:216
26 giugno 2003, causa C-233/00, *Commissione c. Francia*, EU:C:2003:371
9 settembre 2003, causa C-198/01, *Consorzio Industrie Fiammiferi c. AGCM*, EU:C:2003:430
30 settembre 2003, causa C-224/01, *Gerhard Köbler c. Republik Österreich*, EU:C:2003:513
25 novembre 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2003:635
1 aprile 2004, causa C-99/02, *Commissione c. Italia*, EU:C:2004:207
24 giugno 2004, causa C-350/02, *Commissione c. Paesi bassi*, EU:C:2004:389
13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, EU:C:2004:436
13 luglio 2004, causa C-262/02, *Commissione c. Francia*, EU:C:2004:431
13 luglio 2004, causa C-429/02, *Bacardi France SAS c. Télévision française 1 SA e a.*, EU:C:2004:432
15 luglio 2004, causa C-139/03, *Commissione c. Germania*, EU:C:2004:461
14 settembre 2004, causa C-385/02, *Commissione c. Italia*, EU:C:2004:522
5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Bernhard *Pfeiffer e a. Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV.*, EU:C:2004:584
9 dicembre 2004, causa C-177/03, *Commissione c. Francia*, EU:C:2004:784
14 dicembre 2004, causa C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. e S. Spitz KG c. Land Baden-Württemberg*, EU:C:2004:799
14 dicembre 2004, causa C-463/01, *Commissione c. Germania*, EU:C:2004:797
14 aprile 2005, causa C-519/03, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2005:234
26 aprile 2005, causa C-494/01, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2005:250
3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02, *Procedimenti penale a carico di Berlusconi e a.*, EU:C:2005:270
12 maggio 2005, causa C-287/03, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2005:282
2 giugno 2005, causa C-394/02, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2005:336
16 giugno 2005, causa C-105/03, *Procedimento penale a carico di Maria Pupino*, EU:C:2005:386
16 giugno 2005, causa C-456/03, *Commissione c. Italia*, EU:C:2005:388
7 luglio 2005, causa C-147/03, *Commissione c. Austria*, EU:C:2005:427
12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, EU:C:2005:444
20 ottobre 2005, causa C-6/04, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2005:626
10 novembre 2005, causa C-29/04, *Commissione c. Austria*, EU:C:2005:670
22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold c. Rüdiger Helm*, EU:C:2005:709
8 dicembre 2005, causa C-33/04, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2005:750

10 gennaio 2006, causa C-98/03, *Commissione c. Germania*, EU:C:2006:3
14 marzo 2006, causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, EU:C:2006:173
13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA c. Repubblica italiana*, EU:C:2006:391
18 luglio 2006, causa C-119/04, *Commissione c. Italia*, EU:C:2006:489
12 settembre 2006, causa C-145/04, *Spagna c. Regno Unito*, EU:C:2006:543
12 settembre 2006, causa C-300/04, *M. G. Eman e O. B. Sevinger c. College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, EU:C:2006:545
14 settembre 2006, causa C-82/05, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2006:574
14 settembre 2006, cause riunite C-158/04 e C-159/04, *Alfa Vita Vassilopoulos e a. c. Elliniko Dimosio e a.*, EU:C:2006:562
26 ottobre 2006, causa C-36/05, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2006:672
24 aprile 2007, causa C-523/04, *Commissione c. Olanda*, EU:C:2007:244
26 aprile 2007, causa C-135/05, *Commissione c. Italia*, EU:C:2007:250
14 giugno 2007, causa C-422/05, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2007:342
28 giugno 2007, causa C-467/05, *Procedimento penale a carico di Giovanni Dell'Orto*, EU:C:2007:395
18 luglio 2007, causa C-503/04, *Commissione c. Germania*, EU:C:2007:432
6 dicembre 2007, causa C-456/05, *Commissione c. Germania*, EU:C:2007:755
18 dicembre 2007, causa C-64/05 P, *Svezia c. Commissione*, EU:C:2007:802,
10 gennaio 2008, causa C-70/06, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2008:3
12 giugno 2008, causa C-458/06, *Skatteverket c. Gourmet Classic Ltd.*, EU:C:2008:338
1 luglio 2008, cause riunite C-39/05 P e C-52/05 P, *Svezia e Maurizio Turco c. Consiglio*, EU:C:2008:374
17 luglio 2008, causa 132/06, *Commissione c. Italia*, EU:C:2008:412
11 settembre 2008, causa C-274/07, *Commissione c. Lituania*, EU:C:2008:497
16 ottobre 2008, causa C-136/07, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2008:569
9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, EU:C:2008:695
29 aprile 2009, causa C-160/08, *Commissione c. Germania*, EU:C:2010:230
19 maggio 2009, causa C-531/06, *Commissione c. Italia*, EU:C:2009:315
4 giugno 2009, causa C-109/08, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2009:346
7 luglio 2009, causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2009:428
16 luglio 2009, causa C-427/07, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2009:457
10 settembre 2009, causa C-457/07, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2009:531
6 ottobre 2009, causa C-562/07, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2009:614
29 ottobre 2009, causa C-551/08, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2009:683
19 novembre 2009, cause riunite C-402/07 e C-432/07, *Christopher Sturgeon, e a. c. Air France SA*, EU:C:2009:716

15 dicembre 2009, causa C-372/05, *Commissione c. Germania*, EU:C:2009:780
15 dicembre 2009, causa C-409/05, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2009:782
21 gennaio 2010, causa C-546/07, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2010:25
28 gennaio 2010, causa C-406/08, *Uniplex (UK) Ltd c. NHS Business Services Authority*, EU:C:2010:45
28 gennaio 2010, causa C-456/08, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2010:46
4 marzo 2010, causa C-297/08, *Commissione c. Italia*, EU:C:2010:115
29 aprile 2010, causa C-92/07, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:2010:228
22 giugno 2010, cause riunite C 188/10 e C 189/10, *Aziz Melki e Sélim Abdeli*, EU:C:2010:363
29 giugno 2010, causa C-139/07 P, *Commissione c. Technische Glaswerke Ilmenau*, EU:C:2010:376
21 settembre 2010, cause riunite C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, *Svezia c. Association de la presse internationale ASBL (API) e Commissione*, EU:C:2010:541
18 novembre 2010, causa C-48/10, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2010:704
17 marzo 2011, causa C-23/10, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2011:160
31 marzo 2011, causa C-407/09, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2011:196
16 giugno 2011, causa C-10/10, *Commissione c. Austria*, EU:C:2011:399
6 ottobre 2011, causa C-302/09, *Commissione c. Italia*, EU:C:2011:634
27 ottobre 2011, causa C-255/09, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2011:695
27 ottobre 2011, causa C-311/10, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2011:702
15 novembre 2011, causa C-539/09, *Commissione c. Germania*, EU:C:2011:733
17 novembre 2011, causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, EU:C:2011:740
28 febbraio 2012, causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie ASBL c. Région wallonne*, EU:C:2012:103
29 marzo 2012, causa C-243/10, *Commissione c. Italia*, EU:C:2012:182
8 aprile 2012, causa C-288/12, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2014:237
28 giugno 2012, causa C-404/10 P, *Commissione c. Éditions Odile Jacob*, EU:C:2012:393
16 ottobre 2012, causa C-364/10, *Ungheria c. Repubblica Slovacca*, EU:C:2012:630
6 novembre 2012, causa C-286/12, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2012:687
19 dicembre 2012, causa C-347/11, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2012:827
26 febbraio 2013, causa C-399/11, *Melloni c. Ministerio Fiscal*, EU:C:2013:107
30 maggio 2013, causa C-270/11, *Commissione c. Svezia*, EU:C:2013:339
23 giugno 2013, causa C-241/11, *Commissione* c. *Repubblica Ceca*, EU:C:2013:423

25 giugno 2013, causa C-241/11, *Commissione c. Repubblica Ceca*, EU:C:2013:423
13 luglio 2013, causa C-388/16, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2017:548
17 ottobre 2013, causa C-533/11, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2013:659
14 novembre 2013, cause riunite C-514/11 P e C-605/11 P, *Liga para a Protecção da Natureza (LPN) e Finlandia c. Commissione*, EU:C:2013:738
28 novembre 2013, causa C-576/11, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2013:773
13 maggio 2014, causa C-184/11, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2014:316
25 giugno 2014, causa C-76/13, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2014:2029
11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B e a.*, EU:C:2014:2195
11 settembre 2014, causa C-277/13, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2014:2208
11 settembre 2014, causa C-527/12, *Commissione c. Germania*, EU:C:2014:2193
2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, EU:C:2014:2407
2 dicembre 2014, causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2014:2405
4 dicembre 2014, causa C-243/13, *Commissione c. Svezia*, EU:C:2014:2413
(parere), 18 dicembre 2014, 2/13, *Adesione dell'Unione alla CEDU*, EU:C:2014:2454
16 luglio 2015, causa C-653/13, *Commissione c. Italia*, EU:C:2015:478
17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, EU:C:2015:611
15 ottobre 2015, causa C-167/14, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2015:684
3 marzo 2016, causa C-12/14, *Commissione c. Malta*, EU:C:2016:135
22 giugno 2016, causa C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2016:471
14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl c. Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e a.*, EU:C:2016:558
7 settembre 2016, causa C-584/14, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2016:636
24 novembre 2016, causa C-464/14, *SECIL e a. c. Fazenda Pública*, EU:C:2016:896
14 dicembre 2016, causa C-577/15 P, *SV Capital OÜ c. Autorità bancaria europea (ABE)*, EU:C:2016:947
17 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, EU:C:2017:173
11 maggio 2017, causa C-562/14 P, *Svezia c. Commissione europea*, EU:C:2017:356
13 luglio 2017, causa C-388/16, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2017:548
19 settembre 2017, causa C-552/15, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2017:698
5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S. e M.B., EU:C:2017:936
22 febbraio 2018, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2018:98
27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117

6 marzo 2018, causa C-284/16, *Slowakische Republik c. Achmea BV*, EU:C:2018:158
31 maggio 2018, causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, EU:C:2018:358
4 luglio 2018, causa C-626/16, *Commissione c. Slovacchia*, EU:C:2018:525
25 luglio 2018, causa C-205/17, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2018:606
25 luglio 2018, causa C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario)*, EU:C:2018:586
7 agosto 2018, causa C-122/17, *David Smith c. Patrick Meade*, EU:C:2018:631
(ordinanza) 12 settembre 2018, cause riunite da C-208/17 P a C-210/17 P, *NF e a. c. Consiglio europeo*, EU:C:2018:705
4 ottobre 2018, causa C-416/17, *Commissione c. Francia*, EU:C:2018:811
24 ottobre 2018, causa C-234/17, *XC e a.*, EU:C:2018:853
6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV c. Tetsuji Shimizu*, EU:C:2018:874
14 novembre 2018, causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2018:903
28 marzo 2019, causa C-427/17, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2019:269
18 giugno 2019, causa C-591/17, *Austria c. Germania*, EU:C:2019:504
24 giugno 2019, causa C-573/17, *Procedimento penale a carico di Daniel Adam Poplawski*, EU:C:2019:530
24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2019:531
8 luglio 2019, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2019:573
29 luglio 2019, causa C-209/18, *Commissione c. Austria*, EU:C:2019:632
11 settembre 2019, causa C-383/18, *Lexitor Sp. z o.o c. Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo – Kredytowa im. Franciszka Stefczyka e a.*, EU:C:2019:702
5 novembre 2019, causa C-192/18, *Commissione c. Polonia (Indépendance des juridictions de droit commun)*, EU:C:2019:924
12 novembre 2019, causa C-261/18, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2019:955
19 novembre 2019, cause riunite C-624/18, C-625/18, C-585/19, *A. K. c. Krajowa Rada Sądownictwa e CP e DO contro Sąd Najwyższy*, EU:C:2019:982
28 gennaio 2020, causa C-122/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:41
31 gennaio 2020, causa C-457/18, *Slovenia c. Croazia*, EU:C:2020:65
12 marzo 2020, causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:202
26 marzo 2020, cause riunite C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny c. Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki e a.*, EU:C:2020:234
23 aprile 2020, causa C-217/19, *Commissione c. Finlandia*, EU:C:2020:291
9 luglio 2020, causa C-575/18 P, *Repubblica Ceca c. Commissione*, EU:C:2020:530
16 luglio 2020, causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, EU:C:2020:563
16 luglio 2020, causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2020:564
16 luglio 2020, causa C-771/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2020:584

10 novembre 2020, causa C-644/18, *Commissione c. Italia*, EU:C:2020:895
12 novembre 2020, causa C-842/19, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2020:915
17 dicembre 2020, causa C-693/18, *Procedimento penale a carico di X*, EU:C:2020:1040
13 gennaio 2021, causa C-628/18, *Commissione c. Slovenia*, EU:C:2021:1
3 febbraio 2021, causa C-637/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2021:92
25 febbraio 2021, causa C-658/19, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2021:138
2 marzo 2021, causa C-824/18, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – ricorsi)*, EU:C:2021:153
4 marzo 2021, causa C-664/18, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2021:171
20 aprile 2021, causa C-896/19, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, EU:C:2021:311
(ordinanza), 6 maggio 2021, cause riunite da C-690/18 a C-692/18, *Procedimento penale a carico di X e a.*, EU:C:2021:363
(ordinanza della vicepresidente), 21 maggio 2021, causa C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia*, EU:C:2021:420
3 giugno 2021, causa C-650/18, *Ungheria c. Parlamento*, EU:C:2021:426
14 luglio 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2021:593
(ordinanza della vicepresidente), 20 settembre 2021, C-121/21 R, *Repubblica Ceca c. Polonia*, EU:C:2021:752
6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, EU:C:2021:799
27 ottobre 2021, causa C-204/21 R, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2021:878
20 gennaio 2022, causa C-51/20, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2022:36
16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:-2022:97
16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, EU:C:-2022:98
28 giugno 2022, causa C-278/20, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2022:503
4 luglio 2022, causa C-743/19, *Parlamento europeo c. Consiglio (Siège de l'Autorité européenne du travail)*, EU:C:2022:569
14 luglio 2022, cause riunite C-59/18 e C-182/18, *Italia c. Consiglio (Siège de l'Agence européenne des médicaments)*, EU:C:2022: 567
(ordinanza) 15 dicembre 2022, causa C-597/21, *Centro Petroli Roma*, EU:C:2022:1010
15 dicembre 2022, causa C-144/22, *Società Eredi Raimondo Bufarini*, EU:C:2022:1013
16 febbraio 2023, causa C-633/21, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2023:112
16 marzo 2023, causa C-174/21, *Commissione c. Bulgaria*, EU:C:2023:210
(ordinanza del vicepresidente) 21 aprile 2023, causa C-204/21 R-RAP, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2023:334

27 aprile 2023, causa C-482/22, *Associazione Raggio Verde*, EU:C:2023:404
27 aprile 2023, causa C-495/22, *Ministero della Giustizia (Concours de notaire)*, EU:C:2023:405
5 giugno 2023, causa C-204/21, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2023:442
(ordinanza) 22 agosto 2023, causa C-193/23, *Commissione c. Italia*, EU:C:2023:660
9 novembre 2023, causa C-353/22, *Commissione c. Svezia*, EU:C:2023:851
(ordinanza) 29 novembre 2023, causa C-303/21, *Commissione c. Italia*, EU:C:2023:983
30 novembre 2023, causa C-328/22, *Commissione c. Slovenia*, EU:C:2023:939
14 dicembre 2023, causa C-109/22, *Commissione c. Romania*, EU:C:2023:991
25 gennaio 2024, causa C-481/22, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2024:85
22 febbraio 2024, causa C-694/22, *Commissione c. Malta*, EU:C:2024:158
14 marzo 2024, causa C-439/22, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2024:229
14 marzo 2024, causa C-449/22, *Commissione c. Portogallo*, EU:C:2024:230
14 marzo 2024, causa C-452/22, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2024:232
14 marzo 2024, causa C-454/22, *Commissione c. Lettonia*, EU:C:2024:235
14 marzo 2024, causa C-457/22, *Commissione c. Slovenia*, EU:C:2024:237
14 marzo 2024, causa C-516/22, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2024:231

Tribunale dell'Unione europea (già Tribunale di primo grado)

(ordinanza), 29 novembre 1994, causa T-479/93, *Giorgio Bernardi c. Commissione*, EU:T:1994:277
(ordinanza), 13 novembre 1995, causa T-126/95, *Dumez c. Commissione*, EU:T:1995:189
5 marzo 1997, causa T-105/95, *WWF UK (World Wide Fund for Nature) c. Commissione*, EU:T:1997:26
15 dicembre 2005, causa T-33/01, *Infront WM AG c. Commissione*, EU:T:2005:461
12 settembre 2007, causa T-36/04, *Association de la presse internationale ASBL (API) c. Commissione*, EU:T:2007:258
8 novembre 2007, causa T-194/04, *The Bavarian Lager Co. Ltd c. Commissione*; EU:T:2007:334
29 marzo 2011, causa T-33/09, *Commissione c. Portogallo*, EU:T:2011:127
19 ottobre 2011, causa T-139/06, *Francia c. Commissione*, EU:T:2011:605
13 settembre 2013, causa T-111/11, *ClientEarth c. Commissione*, EU:T:2013:482

16 settembre 2013, T-333/10, *Animal Trading Company (ATC) BV e a. c. Commissione*, EU:T:2013:451
25 settembre 2014, causa T-306/12, *Darius Nicolai Spirlea e Mihaela Spirlea c. Commissione*, EU:T:2014:816
21 ottobre 2014, causa T-268/13, *Italia c. Commissione*, EU:T:2014:900
16 aprile 2015, causa T-402/12, *Carl Schlyter c. Commissione*, EU:T:2015:209
9 settembre 2015, causa T-660/14, *SV Capital OÜ c. Autorità bancaria europea (ABE)*, EU:T:2015:608
9 giugno 2016, causa T-122/14, *Italia c. Commissione*, EU:T:2016:342
(ordinanza) 28 novembre 2016, causa T-147/16, *Italia c. Commissione*, EU:T: 2016:701
(ordinanza) 28 febbraio 2017, causa T-192/16, *NF c. Consiglio europeo*, EU:T: 2017:128
15 dicembre 2021, causa T-569/20, *Stichting Comité N 65 Ondergronds Helvoirt c. Commissione*, EU:T:2021:892
24 gennaio 2024, causa T-602/22, *Veritas c. Commissione*, EU:T:2024:26

Conclusioni dell'avvocato generale

Karl Roemer, 15 luglio 1960, causa 20/59, *Italia c. Alta Autorità*, EU:C:1960:28
Karl Roemer, 28 ottobre 1970, causa 8/70, *Commissione c. Italia*, EU:C: 1970:87
Karl Roemer, 18 novembre 1971, causa 7/71, *Commissione c. Francia*, EU:C:1971:107
Karl Roemer, 22 giugno 1972, causa 48/71, *Commissione c. Italia*, EU:C: 1972:55
Alberto Trabucchi, 20 giugno 1973, causa 2/73, *Riseria Luigi Geddo c. Ente Nazionale Risi*, EU:C:1973:67
Marco Darmon, 28 gennaio 1986, causa 222/84, *Marguerite Johnston c. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, EU:C:1986:44
Giuseppe Tesauro, 18 aprile 1991, causa C-288/89, *Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda c. Commissariaat voor de Media*, EU:C:1991:157
Francis Jacobs, 8 maggio 1991, causa C-58/89, *Commissione c. Germania*, EU: C:1991:391
Marco Darmon, 24 marzo 1993, causa C-41/92, *The Liberal Democrats c. Parlamento europeo*, EU:C:1993:113
Philippe Léger, 20 giugno 1995, causa C-5/94, *The Queen contro Ministry of Agriculture Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*, EU:C: 1995:193

Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, 26 novembre 1998, causa C-178/97, *Barry Banks e a. c. Theatre royal de la Monnaie*, EU:C:1998:571
Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, 28 settembre 1999, causa C-387/97, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1999:455
Nial Fennelly, 9 dicembre 1999, causa C-197/98, *Commissione c. Grecia*, EU:C:1999:597
Nial Fennelly, 21 settembre 2000, causa C-393/98, *Ministério Publico e Antonio Gomes Valente c. Fazenda Pública*, EU:C:2000:478
Antonio Tizzano, 18 gennaio 2001, causa C-316/99, *Commissione c. Germania*, EU:C:2001:38
Jean Mischo, 28 maggio 2002, causa C-120/01, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2002:309
Jean Mischo, 12 giugno 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, EU:C:2003:342
Antonio Tizzano, 6 aprile 2006, causa C-145/04 e causa C-300/04, EU:C:2006:23
Paolo Mengozzi, 16 novembre 2006, causa C-523/04, *Commissione c. Paesi Bassi*, EU:C:2006:717
Jan Mazák, 8 giugno 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, EU:C:2008:320
Verica Trstenjak, 4 settembre 2008, causa C-445/06, *Danske Slagterier c. Germania*, EU:C:2008:464
Yves Bot, 16 dicembre 2008, causa C-351/06, *Commissione c. Italia*, EU:C:2008:725
Paolo Mengozzi, 29 giugno 2010, causa C-226/09, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2010:380
Nils Wahl, 29 maggio 2013, causa C-95/12, *Commissione c. Germania*, EU:C:2013:333
Juliane Kokott, 26 settembre 2013, cause riunite C-162/12 e C-163/12, *Airport Shuttle Express scarl e a. c. Comune di Grottaferrata*, EU:C:2013:617
Paolo Mengozzi, 7 febbraio 2017, causa C-638/16 PPU, *X e X c. État belge*, EU:C:2017:93
Melchior Wathelet, 16 maggio 2018, causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2018:315
Maciej Szpunar, 11 aprile 2019, causa C-543/17, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2019:322
Juliane Kokott, 5 marzo 2020, causa C-66/18, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2020:172

Evgeni Tanchev, 5 marzo 2020, causa C-549/18, *Commissione c. Romania*, EU:C:2020:173

Evgeni Tanchev, 5 marzo 2020, causa C-550/18, *Commissione c. Irlanda*, EU:C:2020:175

Athanasios Rantos, 25 febbraio 2021, causa C-821/19, *Commissione c. Ungheria*, EU:C:2021:143

Michal Bobek, 15 aprile 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management c. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, EU:C:2021:291

Giovanni Pitruzzella, 1 giugno 2021, causa C-51/20, *Commissione c. Grecia*, EU:C:2021:534

Priit Pikamäe, 9 settembre 2021, causa C-213/19, *Commissione c. Regno Unito*, EU:C:2021:724

Tamara Capeta, 9 febbraio 2023, causa C-444/21, *Commissione c. Irlanda,* EU:C:2023:90

Nicholas Emiliou, 14 marzo 2024, causa C-147/23, *Commissione c. Polonia*, EU:C:2024:241

Finito di stampare nel mese di maggio 2024
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Studi di diritto internazionale ed europeo

Per i tipi di Giuffrè

1. Riccardo Luzzatto, *Stati giuridici e diritti assoluti nel diritto internazionale privato*, 1965, pp. IX-330.
2. Alberto Santa Maria, *Le società nel diritto internazionale privato*, ristampa, 1973, pp. XI-272.
3. Riccardo Luzzatto, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, 1972, pp. XII-332.
4. Giorgio Sacerdoti, *I contratti tra stati e stranieri nel diritto internazionale*, 1972, pp. XII-408.
5. Pierluigi Lamberti Zanardi, *La legittima difesa nel diritto internazionale*, 1972, pp. XII-316.
6. Bruno Nascimbene, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, 1984, pp. IV-592.
7. Manlio Frigo, *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, 1986, pp. VIII-436.
8. Massimo Condinanzi, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, 1996, pp. XIV-340.
9. Marco Pedrazzi, *Danni causati da attività spaziali e responsabilità internazionale*, 1996, pp. XII-376.
10. Alessandra Lucchini, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, 1999, pp. XII-204.
11. Maria C. Baruffi, *La tutela dei singoli nei procedimenti amministrativi comunitari*, 2001, pp. XII-350.
12. Carla Gulotta, *Le relazioni industriali nelle imprese multinazionali. I diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori nell'Unione europea e nel diritto internazionale*, 2002, pp. XIV-314.
13. Giulio Peroni, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'Accordo WTO e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, 2005, pp. XII-392.
14. Stefano Bastianon, *Il diritto unitario della concorrenza e l'integrazione dei mercati*, 2005, pp. XIV-316.
15. Francesco Rossi Dal Pozzo, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, 2005, pp. XII-300.
16. Andrea Carcano, *L'occupazione dell'Iraq nel diritto internazionale*, 2009, pp. XII-362.

17. Alessia Di Pascale, *La responsabilità sociale dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea*, 2010, pp. X-304.
18. Angelica Bonfanti, *Imprese multinazionali, diritti umani e ambiente. Profili di diritto internazionale pubblico e privato*, 2012, pp. XX-434.
19. Giulio Peroni, *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, 2012, pp. VIII-210.
20. Jacopo Alberti, *Le agenzie dell'Unione europea*, 2018, pp. XVI-476.

Per i tipi di Giappichelli

21. Filippo Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e* governance *economica europea*, 2020, pp. XVIII-462.
22. Chiara Amalfitano, Massimo Condinanzi (a cura di), *Paura dell'Europa. Spunti di razionalizzazione*, 2020, pp. XVI-240.
23. Nerina Boschiero, *Giustizia e riparazione per le vittime delle contemporanee forme di schiavitù. Una valutazione alla luce del diritto internazionale consuetudinario, del diritto internazionale privato europeo e dell'agenda delle Nazioni Unite 2030*, 2021, pp. XXII-330.
24. Michele Grassi, *Il riconoscimento degli effetti del giudicato nell'arbitrato commerciale internazionale*, 2022, pp. XVIII-318.
25. Riccardo Luzzatto, *Il diritto internazionale nella realtà dei fenomeni giuridici. Scritti scelti a cura degli allievi*, (due Tomi), 2023, pp. XVIII-1482.
26. Camilla Burelli, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, 2024, pp. XXII-434.