



## La sentenza del 12 marzo 2020, causa C-576/18, *Commissione c. Italia* e alcune considerazioni sul principio di leale cooperazione ai tempi del Covid-19

**Riccardo Torresan**\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La vicenda italiana al vaglio del giudice dell’Unione europea. – 3. La sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2020. – 4. La condanna dell’Italia e l’emergenza “Covid-19”: il principio di leale cooperazione nell’emanazione della sentenza. – 5. *Segue*: il principio di leale cooperazione nell’esecuzione della sentenza.

1. Con sentenza emessa il 12 marzo 2020, nella causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, la Corte di giustizia ha accertato, in capo allo Stato membro convenuto, il persistente inadempimento dell’obbligo di recupero di aiuti di Stato illegittimamente concessi ad alcune strutture alberghiere in Sardegna. Tale obbligo era sorto, originariamente, in virtù di una decisione della Commissione europea del 2008<sup>1</sup> e la sua violazione era stata accertata,

---

\* Dottore in Giurisprudenza presso l’Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> Decisione 2008/854/CE della Commissione europea del 2 luglio 2008, relativa al regime di aiuto Legge regionale n. 9 del 1998 – Applicazione abusiva dell’aiuto N272/98 C 1/04, in cui la Commissione – secondo la procedura iscritta all’art. 108, par. 2, TFUE – ha valutato il regime di aiuti introdotto dalla Regione Sardegna, dichiarandolo incompatibile con il mercato concorrenziale dell’Unione e ordinandone, dunque, l’immediato recupero.

con efficacia dichiarativa, in una precedente sentenza della Corte stessa<sup>2</sup>, emanata ai sensi dell'art. 108 TFUE. Trattandosi di un inadempimento protrattosi dopo una prima sentenza di accertamento – e dunque di procedura avviata ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE – il giudice del Kirchberg ha altresì condannato l'Italia al pagamento di una somma forfettaria di 7.500.000 euro<sup>3</sup> e di una penalità a decorrenza immediata, da calcolarsi in 80.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'adempimento<sup>4</sup>.

Com'è noto, la procedura di cui all'art. 260, par. 2, TFUE – conosciuta (seppur impropriamente) come “procedura di doppia condanna”<sup>5</sup> – rappresenta un eventuale *follow-up* processuale non soltanto rispetto all'ipotesi “classica” di procedura d'infrazione *ex* art. 258 TFUE, ma anche per quella (derogatoria alla precedente<sup>6</sup>) iscritta all'art. 108 TFUE<sup>7</sup>. Tale

<sup>2</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2012, causa C-243/10, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2012:182 (d'ora in avanti indicata come Corte giust., causa C-243/10, *Commissione c. Italia*, *cit.*).

<sup>3</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 12 marzo 2020, causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2020:202, punto 167 (d'ora in avanti indicata come Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, *cit.*).

<sup>4</sup> *Ibid.*, punto 162.

<sup>5</sup> Per un'analisi approfondita della definizione e della procedura in parola, anche in relazione al suo stretto legame con la procedura di infrazione “dichiarativa” *ex* art. 258 TFUE, cfr., *ex multis*, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2017, pp. 271-274; L. PRETE, *Infringement Proceedings in EU Law*, Alphen aan den Rijn, 2017, pp. 252-341; C. AMALFITANO, *La procedura di “condanna” degli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2012, p. 10 ss., spec. pp. 10-11; T. MATERNE, *La Procédure en Manquement d'État: Guide à la Lumière de la Jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, pp. 348-406; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, pp. 75-90.

<sup>6</sup> Giustifica una simile qualifica la stessa formulazione dell'art. 108, par. 2, TFUE, che consente alla Commissione di adire la Corte “in deroga agli articoli 258 e 259”.

<sup>7</sup> L'art. 108 TFUE è una delle principali disposizioni che, a livello di diritto primario, regolano il sistema degli aiuti di Stato nell'ambito dell'Unione europea. Esso provvede ad impostare la parte più “dinamica” della disciplina, mediante due procedure che consentono alla Commissione di esercitare una stretta sorveglianza sulla conformità degli aiuti statali ai criteri di legittimità e compatibilità posti dall'art. 107 TFUE. Le due procedure si differenziano in base al fatto che il regime di aiuti oggetto del controllo sia già esistente nell'ordinamento dello Stato membro in questione, ovvero venga introdotto *ex novo* (ipotesi, quest'ultima, rilevante nel caso di specie). Con riguardo ai profili più generali di questa disposizione, cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, pp. 649-652; M. L. TUFANO, *La disciplina degli aiuti di Stato: dal controllo all'enforcement*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La “modernizzazione” della disciplina sugli aiuti di Stato: il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011, pp. 35-54; A. BRANCASI, *La tutela della concorrenza mediante il divieto di aiuti di Stato*, in *Diritto Pubblico*, 2010, pp. 195-197 e p. 228. Peraltro, non va dimenticato che, in anni relativamente recenti, ha preso corpo la c.d. modernizzazione di questo sistema normativo, avviata dalla Commissione principalmente attraverso strumenti di *soft law* come le comunicazioni; cfr., ad esempio, COM/2012/0209 final dell'8 maggio 2012, “Modernizzazione degli aiuti di Stato”; C/2016/2946 del 19 luglio 2016, sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; C/2019/5396 del 23 luglio 2019, sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili, che hanno perseguito gli scopi di approfondire la nozione di aiuto di Stato, di

ultima disposizione, infatti, legittima la Commissione ad esercitare un controllo ampiamente discrezionale sui regimi di aiuti che gli Stati membri introducono: controllo che, in caso di persistente non conformità da parte dello Stato, può spingersi fino alla possibilità di adire la Corte di giustizia mediante una speciale ipotesi di ricorso per inadempimento<sup>8</sup>.

La pronuncia del 12 marzo scorso – che ha visto il riproporsi di scenari già parzialmente verificatisi, quantomeno in relazione al caso italiano, in tema di aiuti di Stato<sup>9</sup> – merita di essere approfondita con riguardo ad alcuni profili. Da un lato, è sicuramente opportuna una ricognizione relativa al merito del giudizio espresso dalla Corte, al fine di valutare le soluzioni ivi adottate alla luce delle circostanze concrete della vicenda italiana (*infra*, §§ 2 e 3). D’altro lato, pare interessante analizzare questa pronuncia in relazione alla tempistica del suo deposito e, dunque, all’attuale emergenza epidemiologica da Covid-19 che, com’è noto, ha prodotto in Italia effetti particolarmente gravi, rendendo piuttosto difficili (per non dire, almeno nelle prime settimane successive alla dichiarazione dello stato di emergenza<sup>10</sup>, impossibili) azioni tempestive ed efficaci dirette al recupero degli aiuti illegittimamente concessi. Si svolgeranno, pertanto, alcune considerazioni con lo scopo di comprendere

---

formulare criteri operativi più precisi per individuare i casi di illegittimità dei regimi di aiuti e di approfondire la collaborazione con gli Stati membri, nell’ottica di poter loro concedere una maggior flessibilità ed un più ampio spazio di autogestione. Per alcune ricognizioni dottrinali di questo percorso evolutivo, cfr. G. CONTE, *Recenti sviluppi sulla nozione di selettività in materia di aiuti di Stato*, in AA. VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano – De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le Long Parcours de la Justice Européenne*, Torino, 2018, pp. 210-221; A. CANEPA, *La regolazione al tempo della crisi tra salvaguardia del mercato unico e flessibilità delle regole sugli aiuti di Stato*, in *Banca Impresa Società*, 2016, spec. pp. 447-456; L. CALZOLARI, G. GRECO, *La modernizzazione degli aiuti di Stato*, in *Eurojus*, 13 gennaio 2015, disponibile all’indirizzo internet: rivista.eurojus.it/la-modernizzazione-degli-aiuti-di-stato/; G. ZANCHI, *L’aiuto di Stato incompatibile, il suo recupero e il diritto privato*, in *Europa e diritto privato*, 2014, pp. 1054-1055; G. L. TOSATO, *L’evoluzione della disciplina sugli aiuti di Stato*, in C. SCHEPISI (a cura di), *La “modernizzazione” della disciplina sugli aiuti di Stato: il nuovo approccio della Commissione europea e i recenti sviluppi in materia di public e private enforcement*, Torino, 2011, pp. 3-15.

<sup>8</sup> In effetti, al secondo paragrafo del citato articolo è disciplinato lo scenario più “patologico”, in cui la Commissione, valutato come illegittimo un regime di aiuti introdotto *ex novo* da uno Stato membro, ne ordina, con una propria decisione, la soppressione o la modifica e – ove non venga dato seguito a tali indicazioni – apre una procedura d’infrazione *ex art. 260, par. 2, TFUE* davanti alla Corte di giustizia; cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, pp. 650-651; M. L. TUFANO, *op. cit.*, 2011, pp. 35-54; A. BRANCASI, *op. cit.*, 2010, spec. pp. 228-229.

<sup>9</sup> Si vedano, limitandosi ai casi in cui l’Italia ha riportato una condanna *ex art. 260, par. 2, TFUE*, sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611; sentenza della Corte di giustizia del 17 novembre 2011, causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2011:740.

<sup>10</sup> Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, *Dichiarazione dello stato di emergenza nazionale in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili*. Lo stato di emergenza ivi dichiarato resta in vigore, per tutto il territorio nazionale, per la durata di sei mesi e, quindi, fino al 31 luglio 2020 (salvo proroghe successive).

quanto la sentenza del 12 marzo 2020 possa dirsi “allineata” con il principio di leale cooperazione declinato nel rapporto tra le istituzioni dell’Unione e gli Stati membri, quale codificato all’art. 4, par. 3, TUE (*infra*, §§ 4 e 5).

2. La vicenda che ha portato all’emanazione della sentenza del 12 marzo 2020 prende le mosse dalla concessione, da parte della Regione Sardegna, di sovvenzioni ad una serie di alberghi siti sul proprio territorio in vista della realizzazione di alcune opere strutturali<sup>11</sup>. La Regione aveva agito sulla base di un regime di aiuti approvato, conformemente all’art. 108, par. 1, TFUE, dalla Commissione europea nel 1998; tuttavia, proprio nel caso delle suddette strutture alberghiere, era stata violata la clausola esplicita in virtù della quale tali sovvenzioni avrebbero potuto essere concesse soltanto in caso di lavori non ancora iniziati. Così la Commissione – a norma dell’art. 108, par. 2, TFUE – con la decisione 2008/854 riteneva che tali sovvenzioni fossero da qualificarsi come “aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune” e, contestualmente, ne richiedeva all’Italia il recupero, entro il termine di 4 mesi dalla notifica<sup>12</sup>.

Già in questa fase iniziale della vicenda, la procedura di recupero si è intersecata con numerosi interventi giurisprudenziali nazionali ed europei che, come si vedrà, rappresentano uno dei punti più critici della situazione italiana anche in relazione alla sentenza del 2020. I beneficiari delle sovvenzioni e la Regione Sardegna, infatti, hanno sollevato immediatamente una serie di ricorsi al Tribunale dell’Unione europea, chiedendo l’annullamento della decisione 2008/854<sup>13</sup>. Questa situazione, determinata dalla pendenza, tra il 2009 ed il 2010, di contenziosi sulla legittimità della predetta decisione, ha avuto importanti riflessi anche in ambito nazionale, dal momento che il TAR per la Sardegna ha sospeso temporaneamente l’esecuzione degli ordini di

<sup>11</sup> Regione Autonoma della Sardegna, legge regionale 11 marzo 1998, n. 9; alcuni aspetti più specifici ed applicativi della legge citata sono poi stati specificati in Regione Autonoma della Sardegna, delibere della Giunta regionale nn. 33/4 e 33/6 del 22 dicembre 1998.

<sup>12</sup> Decisione 2008/854/CE della Commissione europea del 2 luglio 2008, relativa al regime di aiuto Legge regionale n. 9 del 1998 – Applicazione abusiva dell’aiuto N272/98 C 1/04.

<sup>13</sup> Sentenza del Tribunale del 20 settembre 2011, cause riunite T-394/08, T-408/08, T-453/08 e T-454/08, *Regione autonoma della Sardegna e a. c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:493. Il Tribunale dell’Unione ha rigettato tutti i ricorsi, valutando infondati tutti i motivi (di legittimità e di merito) introdotti dalle parti ricorrenti. Tuttavia, come è possibile notare dalla data di pubblicazione della sentenza (e come ricorda anche Corte giust., causa C-243/10, *Commissione c. Italia, cit.*, punti 9-10), i ricorsi sono rimasti pendenti per circa tre anni, essendo stati introdotti dalle parti private tra settembre e ottobre del 2008. La sentenza del Tribunale è stata anche oggetto di impugnazione, sebbene anche la Corte (sentenza del 13 giugno 2013, cause riunite C-630/11 P, C-631/11 P, C-632/11 P e C-633/11 P, *HGA e a. c. Commissione*, ECLI:EU:C:2013:387), abbia rigettato tutti i ricorsi e posto fine ai dubbi sulla legittimità della decisione della Commissione.

recupero<sup>14</sup>. Il giudice amministrativo ha emesso le proprie decisioni di sospensione in virtù di due motivi principali: da un lato, per il fatto che la ripetizione immediata degli aiuti ricevuti avrebbe causato, per gli alberghi beneficiari, un danno pressoché irrimediabile; dall'altro lato, e soprattutto, perché la fondatezza giuridica della decisione della Commissione era dubbia in quanto discussa nell'ambito dei ricorsi pendenti dinanzi al Tribunale dell'Unione europea<sup>15</sup>.

Tali decisioni hanno considerevolmente rallentato – ove non bloccato del tutto – la procedura di recupero che era stata avviata pochi mesi prima<sup>16</sup>, non soltanto per la ragione fattuale per cui ogni pagamento da parte dei beneficiari risultava temporaneamente sospeso, ma anche per una ragione squisitamente giuridica. L'Italia, infatti, si è appellata ad una sorta di “clausola di esclusione” presente nell'art. 14 del regolamento (CE) n. 659/1999 che, fino al 2015, ha contenuto gli aspetti di stampo procedurale della disciplina sugli aiuti di Stato<sup>17</sup>. La norma in questione statuiva che la Commissione non avrebbe imposto il recupero degli aiuti nel caso in cui fosse stato riscontrabile un “contrasto con un principio generale del diritto comunitario”.

Orbene, secondo le argomentazioni italiane, l'esistenza dei ricorsi davanti al Tribunale dell'Unione europea poneva un serio problema di rispetto di due principi generali dell'ordinamento dell'Unione, quali la certezza del diritto e l'autorità di cosa giudicata<sup>18</sup>; con la diretta conseguenza che la clausola contenuta nel citato art. 14 risultava applicabile al caso di specie, giustificando l'inadempimento italiano dell'obbligo di recupero immediato degli aiuti.

Il 18 maggio 2010, dopo quasi due anni dalla notifica della propria decisione, la Commissione ha valutato che l'obbligo di recupero fosse rimasto inadempito senza valide ragioni giustificatrici e, di conseguenza, ha

---

<sup>14</sup> Ordinanza cautelare del TAR Sardegna del 26 maggio 2010, n. 259/2010; ordinanza cautelare del TAR Sardegna del 29 luglio 2009, n. 289/2009; ordinanza cautelare del TAR Sardegna del 29 luglio 2009, n. 290/2009; ordinanza cautelare del TAR Sardegna del 29 luglio 2009, n. 295/2009.

<sup>15</sup> Argomento, quest'ultimo, presente soprattutto nell'ordinanza cautelare del TAR Sardegna del 26 maggio 2010, n. 259/2010. Tale interpretazione è stata poi riportata anche in Corte giust., causa C-243/10, *Commissione c. Italia, cit.*, punti 48-51, in chiave però critica: in quest'ultima sede, la Corte ha infatti negato che la sola pendenza di un ricorso davanti al Tribunale dell'Unione europea fosse sufficiente a fondare validi argomenti a sostegno dell'illegittimità della decisione della Commissione.

<sup>16</sup> Corte giust., causa C-243/10, *Commissione c. Italia, cit.*, punti 11-12.

<sup>17</sup> Regolamento n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del Trattato CE. La disciplina impostata dal regolamento qui citato è rimasta in vigore fino al 13 ottobre 2015, quando è stato sostituito dal regolamento 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; tale ultimo atto normativo, peraltro, all'articolo 16 replica in maniera del tutto identica la clausola contenuta nel testo precedentemente vigente.

<sup>18</sup> Così riporta Corte giust., causa C-243/10, *Commissione c. Italia, cit.*, punto 33.

sottoposto alla Corte di giustizia un ricorso a norma dell'art. 108, par. 2, TFUE. È all'esito di questo ricorso che è stata accertata per la prima volta, dal giudice dell'Unione, la violazione commessa dall'Italia<sup>19</sup>, ed è dalla sentenza di siffatto procedimento, del 29 marzo 2012, che è sorto, nei confronti dello Stato convenuto, l'obbligo di adottare le misure necessarie per conformarsi alla pronuncia della Corte, come sancito dall'art. 260, par. 1, TFUE. Nel caso di specie, come accertato dalla Corte stessa, l'obbligo consisteva nel recuperare – integralmente e nel tempo più breve possibile – le sovvenzioni qualificate come aiuti di Stato illegittimi<sup>20</sup>. Vale la pena sottolineare come l'oggetto della sentenza in parola sia la constatazione di una violazione ben determinata, ossia quella di non aver dato esecuzione alla decisione della Commissione e non, invece, quella di aver concesso aiuti di Stato illegittimi. Tale ultima valutazione di merito, come già visto, è operata (almeno in un primo momento) dalla sola Commissione, mentre il solo modo che il giudice del Kirchberg ha a disposizione per sindacarne contenuto e legittimità rimane l'evenienza che esso venga, a tale scopo, chiamato a pronunciarsi mediante un ricorso per annullamento della decisione stessa<sup>21</sup>. La procedura di infrazione ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE fa parte, invece, di una vicenda distinta, nella cui sede si discute dell'adempimento (o meno) ad opera dello Stato membro degli obblighi derivanti dalla decisione della Commissione e la cui violazione sia stata accertata da una precedente sentenza dichiarativa della Corte.

A partire dalla sentenza del 2012, la situazione non è migliorata o, forse, è addirittura peggiorata, poiché le procedure poste in essere dallo Stato italiano, già non soddisfacenti quanto alle tempistiche dei recuperi<sup>22</sup>, sono

<sup>19</sup> Cfr., per l'appunto, sentenza della Corte di giustizia del 29 marzo 2012, causa C-243/10, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2012:182.

<sup>20</sup> Corte giust., causa C-243/10, *Commissione c. Italia, cit.*, punti 35-37; lo stesso tipo di interpretazione è stato poi confermato anche in Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia, cit.*, punto 86. È da segnalare, come anche ricostruito dalla Corte stessa nelle due sentenze appena citate, che la giurisprudenza “comunitaria” è ormai granitica sulla qualificazione dell'obbligo di recupero degli aiuti illegittimi come un'obbligazione di risultato: dunque, lo Stato che si trova tenuto all'adempimento, per poter “essere liberato” (ossia, in una terminologia più confacente al diritto dell'Unione, per ripristinare la conformità con l'ordinamento “comunitario”) non può limitarsi ad avviare le procedure necessarie al recupero, ma deve garantire la restituzione integrale delle somme concesse nei termini stabiliti dalla Commissione (o, se del caso, dalla Corte).

<sup>21</sup> Ricorso che, peraltro, deve essere previamente esperito davanti al Tribunale e, solo in caso di eventuale appello di parte, come accaduto nel caso di specie, potrà essere oggetto di valutazione anche da parte della Corte di giustizia, che statuirà in via definitiva.

<sup>22</sup> Come ricostruito in Corte giust., causa C-243/10, *Commissione c. Italia, cit.*, punto 12, le procedure italiane atte al recupero degli aiuti illegittimi hanno sofferto, fin da subito, di gravi ritardi rispetto alle scadenze fissate dalla decisione della Commissione, che avrebbe dovuto trovare piena esecuzione entro il 4 novembre 2008 (cfr. Decisione 2008/854/CE della Commissione europea del 2 luglio 2008, relativa al regime di aiuto Legge regionale n. 9 del

state ulteriormente rallentate a causa di nuovi interventi della magistratura civile e amministrativa, adita dalle strutture alberghiere che avevano beneficiato delle sovvenzioni. Nello specifico, tra il 2013 ed il 2015, il Tribunale di Cagliari ha sospeso (anche se solo provvisoriamente) l'esecuzione delle ingiunzioni di pagamento emesse dalla Regione nei confronti dei beneficiari<sup>23</sup>, mentre nuovi ricorsi in sede amministrativa<sup>24</sup> sono giunti a sottoporre al Consiglio di Stato la controversia circa la legittimità degli atti di revoca degli aiuti adottati dalla Regione Sardegna<sup>25</sup>. Nonostante

---

1998 – Applicazione abusiva dell'aiuto N272/98 C 1/04). Dopo aver individuato, a settembre 2008, i 28 beneficiari degli aiuti concessi, il procedimento ha subito un improvviso rallentamento, fino almeno alla primavera del 2009, dovuto a difficoltà nel calcolo degli interessi, con il risultato che le strutture alberghiere che avrebbero dovuto restituire le sovvenzioni ricevute si sono viste notificare un ordine di recupero soltanto alla fine di aprile del 2009. Subito dopo, peraltro, sono intervenuti i già citati provvedimenti di sospensione cautelare da parte del TAR Sardegna (cfr. nota 14), cosicché per oltre un anno gli unici adempimenti italiani sono consistiti in uno scambio di lettere informative con la Commissione, cui non è corrisposto un effettivo avanzamento del recupero. Come risultato, alla data di introduzione del ricorso *ex art.* 108, par. 2, TFUE da parte della Commissione (18 maggio 2010, quasi due anni dopo la notifica della decisione iniziale), nessun aiuto concesso era ancora stato recuperato (cfr. Corte giust., causa C-243/10, *Commissione c. Italia, cit.*, punto 38). I provvedimenti normativi adottati per riformare la legge italiana sul recupero degli aiuti illegittimi (Decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, poi convertito in Legge 6 giugno 2008, n. 101), in ragione della data di pubblicazione antecedente alla decisione 2008/854 della Commissione, non sono da considerarsi come adottati strumentalmente all'esecuzione della decisione stessa, seppur naturalmente connessi alla fattispecie di cui trattasi. Invece, per una ricognizione degli ulteriori passaggi procedurali posti in essere dallo Stato italiano e dalla Regione Sardegna, si rinvia alle note seguenti, per esigenze espositive e per una più chiara scansione temporale.

<sup>23</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia, cit.*, punti 24, 26 e 29. Cfr. anche Regione Autonoma della Sardegna, *Relazione per l'anno 2015 sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea*, pp. 20-23. Va segnalato, peraltro, che i ricorsi sottoposti al Tribunale civile di Cagliari, benché in via cautelare abbiano condotto alla *sospensione* degli ordini di pagamento, sono stati poi per la maggior parte rigettati nella parte (di merito) in cui chiedevano l'*annullamento* degli ordini medesimi: è il caso, ad esempio, del Grand Hotel Abi d'Oru, che ha visto il proprio ricorso rigettato tanto in primo grado (cfr. sentenza della Corte di giustizia del Trib. civ. di Cagliari del 13 luglio 2015, n. 2313/2015) quanto in appello (cfr. sentenza della Corte d'Appello di Cagliari del 1° ottobre 2018 n. 827/2018; cfr. anche, in termini più generali, Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia, cit.*, punto 31). Restano ingenti, come ricordato nel testo, i ritardi e le complicazioni dovute allo svolgimento dei giudizi e ai provvedimenti cautelari sospensivi, seppur emessi con efficacia temporanea (vedasi anche nota 26).

<sup>24</sup> Tali ulteriori ricorsi sono stati proposti da diverse strutture beneficiarie degli aiuti, con l'obiettivo di ottenere l'annullamento delle delibere regionali nn. 1671 e 1675 del 28 dicembre 2011 (atti mediante i quali la Regione riavviava le procedure coattive per l'esecuzione dell'obbligo di recupero) e la sospensione cautelare delle relative ingiunzioni di pagamento. Cfr. ordinanza cautelare del TAR Sardegna dell'8 marzo 2012, n. 92/2012; ordinanza cautelare del TAR Sardegna dell'8 marzo 2012, n. 93/2012, in cui il giudice amministrativo ha respinto le richieste di sospensione in pendenza di giudizio, e sentenza del TAR Sardegna del 10 luglio 2014, n. 587/2014; sentenza del TAR Sardegna del 27 giugno 2014, n. 501/2014; sentenza del TAR Sardegna del 16 giugno 2014, n. 438/2014, in cui il medesimo giudice amministrativo ha rigettato i ricorsi proposti avverso le delibere regionali.

<sup>25</sup> Infatti, tutte le sentenze citate alla nota precedente sono state oggetto di appello da parte dei ricorrenti, cosicché il contenzioso amministrativo si è dilatato temporalmente ancora di più,

questi ricorsi siano stati infine rigettati, deve ricordarsi che tutte queste vicende giurisprudenziali hanno provocato notevoli ritardi, non solo per i tempi “propri” dei vari gradi di giudizio, ma anche a causa delle numerose sospensioni delle ingiunzioni di pagamento, per le chiusure (e le riaperture) delle cartelle esattoriali e delle procedure di esecuzione forzata, nonché per le impugnazioni dei provvedimenti amministrativi<sup>26</sup>, così da impedire non solo che il recupero degli aiuti illegittimamente concessi fosse tempestivo, ma anche che esso fosse integrale. Anche l’introduzione di un piano di restituzione rateizzato<sup>27</sup> da parte della Regione Sardegna, nonostante avesse prodotto il risultato positivo di consentire un recupero di percentuali maggiori di sovvenzioni in tempi relativamente ristretti<sup>28</sup>, è stata poi in parte vanificata a causa di alcune pronunce del maggio 2017, con cui la Corte d’Appello di Cagliari ha nuovamente sospeso l’efficacia degli ordini di restituzione a carico di gran parte dei beneficiari<sup>29</sup>. In ottemperanza a queste sentenze, dunque, la Regione si è vista costretta a sospendere, almeno in parte, l’operatività del piano di recupero dilazionato, in quanto per otto delle sedici strutture che vi erano coinvolte l’ingiunzione di pagamento non aveva più alcuna efficacia esecutiva<sup>30</sup>.

---

nonostante tutti i ricorsi siano stati rigettati e la legittimità della decisione 2008/854 della Commissione europea (esaminata come questione pregiudiziale) sia stata confermata in via definitiva, in accordo con le precedenti pronunce del Tribunale dell’Unione europea e della Corte di giustizia, qui già citate (vedasi nota 13). Cfr. sentenza del Consiglio di Stato del 10 giugno 2015, n. 2846/2015; sentenza del Consiglio di Stato del 10 giugno 2015, n. 2847/2015; sentenza del Consiglio di Stato del 10 giugno 2015, n. 2848/2015.

<sup>26</sup> Oltre che nelle note precedenti e nelle due sentenze della Corte di giustizia del 2012 e del 2020, una ricostruzione sufficientemente dettagliata delle vicende giurisprudenziali ed amministrative interne è offerta in Regione Autonoma della Sardegna, *Relazione per l’anno 2015 sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo dell’Unione europea*, pp. 20-23.

<sup>27</sup> Si è trattato di un’iniziativa assunta, per l’appunto, a livello regionale, con cui la Presidenza della Regione ha elaborato – e sottoposto, il 22 ottobre 2015, alla valutazione della Commissione – un piano di recupero degli aiuti dilazionato nel tempo, con il dichiarato obiettivo di evitare che una restituzione integrale ed immediata provocasse, in capo ai beneficiari, quei “danni irreparabili” di cui alcune ordinanze del TAR avevano precedentemente paventato il rischio (cfr. *supra*). Il piano prevedeva la possibilità, per i beneficiari che volessero avvalersene, di rateizzare l’importo della sovvenzione da restituire su un periodo che andava da fine 2015 al 31 ottobre 2016, conseguendo anche la sospensione dell’esecuzione dei rispettivi ruoli presso Equitalia (l’allora ente preposto al recupero dei crediti d’imposta). In cambio, i beneficiari che accedevano al piano di recupero dilazionato si sarebbero impegnate a rinunciare ad ogni azione giudiziaria e a non avviarne di nuove. Per una dettagliata descrizione della struttura del piano qui sintetizzato, cfr. Regione Autonoma della Sardegna, *Relazione per l’anno 2015 sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo dell’Unione europea*, pp. 22-23, in cui si segnala anche l’approvazione ricevuta, l’11 novembre 2015, da parte della Commissione europea.

<sup>28</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 35 e 111.

<sup>29</sup> *Ibid.*, punto 37.

<sup>30</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 38.



Da ultimo, nel giugno 2018, la Commissione ha ritenuto di sottoporre alla Corte di giustizia un ulteriore ricorso<sup>31</sup>, questa volta a norma dell'art. 260, par. 2, TFUE, sostenendo che la violazione posta in essere dall'Italia si fosse protratta ben oltre i limiti dell'obbligo di adeguamento e che, pertanto, fosse necessario intervenire con alcune sanzioni pecuniarie al fine di ripristinare la *compliance* con l'ordinamento europeo e, segnatamente, stimolare il recupero degli aiuti illegittimamente concessi.

3. Tra le numerose questioni affrontate nella pronuncia in esame dalla Corte di giustizia, assume un ruolo centrale la possibilità – caldeggiata dalla difesa italiana – di qualificare le numerose difficoltà incontrate nell'attuazione della sentenza del 2012 come una fattispecie di “impossibilità assoluta di carattere temporaneo”<sup>32</sup>. Va ricordato che, nella giurisprudenza della Corte, questa è la sola valida ragione che può giustificare la mancata ottemperanza all'obbligo di recupero degli aiuti illegittimi<sup>33</sup>. Se è vero, difatti, che la

---

<sup>31</sup> Ricorso della Commissione europea del 12 settembre 2018, presentato alla Corte di giustizia per la causa C-576/18.

<sup>32</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia, cit.*, punto 102. Trattasi di una delle due declinazioni identificabili della categoria esimente della “impossibilità assoluta” (meglio analizzata nella nota seguente). Quest'ultima, per l'appunto, può presentarsi in modo permanente, configurando quindi un ostacolo che lo Stato membro non potrà mai sormontare, o temporaneo, lasciando aperta la possibilità di un adempimento futuro agli obblighi dell'Unione; cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Wahl del 13 febbraio 2014, causa C-527/12, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2014:90, punti 47-53.

<sup>33</sup> Deve ricordarsi che la categoria della “impossibilità assoluta” è frutto di un'elaborazione prima di tutto giurisprudenziale, poi avallata dalla dottrina. È la Corte ad aver definito questa categoria concettuale come “l'insieme di circostanze estranee e non riferibili al soggetto che l'invoca, anormali e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto evitarsi nonostante ogni diligenza impiegata”; cfr. sentenza della Corte di giustizia dell'8 luglio 2010, causa C-334/08, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2010:414, punti 46-47; sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2006, causa C-105/02, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2006:637, punto 89; sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1987, causa C-145/85, *Denkavit c. Stato belga*, ECLI:EU:C:1987:63, punto 11. Per ulteriori specificazioni della categoria concettuale in esame, seppur non con la medesima formulazione, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2017, causa C-481/16, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2017:845; sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, causa C-304/09, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2010:812; sentenza della Corte di giustizia del 27 giugno 2000, causa C-404/97, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2000:345; sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 1986, causa C-52/84, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1986:3. In dottrina, invece, cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, p. 651; G. ZANCHI, *op. cit.*, 2014, pp. 1059-1060; P. WENNERÅS, *Sanctions Against Member States Under Article 260 TFEU: Alive, But Not Kicking?*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 157; A. TERRASI, *Aiuti di Stato: la questione del recupero degli aiuti illegalmente concessi*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, spec. pp. 1103-1107. Da ultimo, è importante segnalare che, nonostante l'esimente *de qua* abbia avuto origine giurisprudenziale prima ancora di essere sostenuta anche in dottrina, ad oggi non v'è ancora mai stata una pronuncia in cui il giudice di Lussemburgo abbia riconosciuto la sussistenza, in concreto, di una tale fattispecie. Questa situazione è dovuta alla particolare rigidità dei canoni valutativi della Corte stessa in tema (come qui segnalati e come si vedranno in seguito, anche nel testo), in virtù dei quali è stato al massimo consentito,

procedura di recupero degli aiuti illegittimamente concessi è un momento di confronto e parziale sovrapposizione tra l'ordinamento dell'Unione e l'ordinamento interno dello Stato membro in questione<sup>34</sup>, non si può fare a meno di ricordare come il principio del primato del diritto dell'Unione europea imponga che quest'ultimo trovi sempre applicazione in modo pieno ed effettivo, senza che le disposizioni interne vi costituiscano un ostacolo. Dunque, logico corollario di tale principio generale è l'obbligo, per lo Stato membro, di recuperare gli aiuti illegittimi disapplicando *de facto* ogni norma nazionale che possa pregiudicare tale risultato<sup>35</sup>, potendo ritenersi “liberato” da tale obbligo solo nel caso, per l'appunto, di una circostanza impreveduta, imprevedibile e sostanzialmente ingovernabile.

Lo sforzo interpretativo di rintracciare, nel caso di specie, una “impossibilità assoluta di carattere temporaneo” veniva invocato dallo Stato convenuto, in particolar modo, nei confronti dei molteplici interventi della magistratura italiana, tanto civile quanto amministrativa, che, come si è visto *supra*, § 2, aveva sospeso più volte l'esecutività dei provvedimenti di recupero, nonché contestato la legittimità della decisione 2008/854 della Commissione. Gli effetti dilatori di questi giudizi interni e, in diversi casi, anche gli effetti giuridici vincolanti delle relative pronunce avrebbero – secondo la tesi italiana – reso del tutto impossibile (fintanto che perduravano) il recupero immediato ed effettivo delle sovvenzioni concesse.

Sul punto, la Corte di giustizia ha evidenziato come i giudici nazionali – in presenza di una situazione come quella riscontrata nel caso di specie – non possano sospendere o annullare gli ordini di recupero degli aiuti illegittimi, se non in presenza della specifica condizione esplicitata dalla Corte stessa in una sua giurisprudenza ormai piuttosto risalente<sup>36</sup>. Tale requisito, in particolare, si

---

allo Stato membro che invocasse un caso di impossibilità assoluta, di sottoporre nuovi elementi valutativi alla Commissione e di confrontarsi con essa. Cfr., sul punto, G. ZANCI, *op. cit.*, 2014, p. 1060; A. TERRASI, *op. cit.*, 2002, p. 1114.

<sup>34</sup> Così A. TERRASI, *op. cit.*, 2002, p. 1103.

<sup>35</sup> La qual conclusione, peraltro, non implica che la Corte di giustizia o la Commissione debbano necessariamente indicare allo Stato membro quali misure esso sia di volta in volta tenuto ad adottare ai fini del recupero. Al contrario, nella maggior parte dei casi la procedura è lasciata ai mezzi interni di cui lo Stato stesso dispone, esaltandone così le specificità, ma sempre nel rispetto del già citato limite relativo al primato del diritto dell'Unione. Sul punto, cfr. G. ZANCI, *op. cit.*, 2014, pp. 1052-1053 e p. 1060; A. TERRASI, *op. cit.*, 2002, pp. 1092-1093; C. PINOTTI, *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario della concorrenza*, Padova, 2000, pp. 320-323; R. CAFARI PANICO, *Il recupero degli aiuti illegittimamente concessi*, in *Rivista di diritto europeo*, 1995, pp. 39-52.

<sup>36</sup> Si veda la c.d. *giurisprudenza Atlanta e Zuckerfabrik*, che trova i propri *leading case* in sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 1995, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. c. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECLI:EU:C:1995:369; sentenza della Corte di giustizia del 21 febbraio 1991, cause riunite C-143/88 e C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen c. Hauptzollamt Itzehoe e Zuckerfabrik Soest c. Hauptzollamt Paderborn*,

fonda sulla dichiarazione di invalidità della decisione che impone il recupero degli aiuti o, quantomeno, sull'esistenza di indici sufficientemente rilevanti in tal senso<sup>37</sup>. Una simile condizione, nel caso di specie, non può – secondo la Corte – dirsi in alcun modo soddisfatta<sup>38</sup>: sebbene siano stati introdotti diversi ricorsi tesi a sindacare la validità della decisione 2008/854/CE, essi sono stati integralmente rigettati dal giudice “comunitario”<sup>39</sup>, cosicché non può sussistere alcun dubbio che integri il requisito appena citato. Lo stesso orientamento appena richiamato si fonda, a sua volta, sulla più generale visione del giudice nazionale come “giudice comunitario di diritto comune”<sup>40</sup>, vale a dire come sede giurisdizionale di prima applicazione ai singoli delle norme dell'ordinamento dell'Unione, anche (e soprattutto) ove questo comporti la disapplicazione o la diversa interpretazione della normativa interna<sup>41</sup>. Visione, questa, che ha sovente condotto la Corte di giustizia a negare rilevanza ai provvedimenti giurisdizionali interni, qualora questi mostrassero scarsa attitudine all'applicazione del diritto “comunitario” o, quantomeno, alla considerazione degli interessi dell'Unione<sup>42</sup>. Facendo

---

ECLI:EU:C:1991:65.

<sup>37</sup> Vedasi la giurisprudenza citata alla nota precedente. Sottolinea l'importanza di tale condizione anche P. MORI, *Nuove sanzioni all'Italia per mancato recupero degli aiuti di Stato: Corte di giustizia 17 settembre 2015 (Commissione c. Italia, C-367/14)*, in *Eurojus*, 4 ottobre 2015. Cfr. anche la sentenza di riferimento del citato articolo, sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611.

<sup>38</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, *cit.*, punto 104.

<sup>39</sup> Si vedano le sentenze del Tribunale e della Corte di giustizia citate alla nota 13.

<sup>40</sup> Espressione, questa, comparsa per la prima volta in Trib. di primo grado, 10 luglio 1990, causa T-51/89, *Tetra Pak c. Commissione*, ECLI:EU:T:1990:41, punto 42.

<sup>41</sup> G. GATTINARA, *Obbligo di recupero degli aiuti illegali e incompatibili e res judicata nazionale: il caso Lucchini*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, p. 652; F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Il giudice nazionale come giudice comunitario*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2005, pp. 129-154; L. SEVÓN, *Il giudice nazionale come giudice comunitario: il principio dell'autonomia procedurale ed i suoi limiti*, in *Relazione al convegno “1952-2002: cinquantenario della Corte di giustizia delle Comunità europee”*, 2003, pp. 51-63.

<sup>42</sup> Come già sottolineato *supra*, in apertura di questo paragrafo, l'ottica attraverso cui interpretare questi ragionamenti è data dal principio del primato del diritto dell'Unione europea, che è volto alla piena ed effettiva applicazione delle norme “comunitarie” nel rapporto con gli ordinamenti interni degli Stati membri. Al giudice nazionale è richiesto di tener conto, ove fossero rilevanti, anche degli interessi dell'Unione e, se del caso, di disapplicare la normativa nazionale di riferimento: senza simili adempimenti, la pronuncia del giudice nazionale risulta fondata su un errore di applicazione del diritto e le vicende giurisdizionali interne, in quanto «*disposizioni, prassi o situazioni*» interne, restano irrilevanti dal punto di vista dei rapporti tra lo Stato membro e l'Unione europea, così come avvenuto (in relazione al caso in esame) per gli interventi delle magistrature italiane sulle procedure di recupero degli aiuti di Stato. Va ricordato come questa ricostruzione sia stata spinta – seppur in un caso dai tratti del tutto peculiari – fino a negare rilevanza ad una sentenza interna su cui si era formato il giudicato (cfr. sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434), poiché la decisione del giudice nazionale, non tenendo conto della competenza esclusiva della Commissione in tema di valutazione di illegittimità degli aiuti di Stato, aveva applicato l'art. 2909 del codice civile italiano in violazione di quanto prescritto dal

applicazione di tali orientamenti al caso di specie, il giudice del Kirchberg ha dunque “ammonito” i giudici italiani per aver disposto provvedimenti che – in virtù di quanto appena esposto – non avrebbero potuto emanare<sup>43</sup> e che, pertanto, non possono giustificare l’inadempimento dell’obbligo di recupero.

La Corte ha poi ricordato come, indipendentemente dalla fondatezza giuridica delle sentenze nazionali dedotte dallo Stato al fine di giustificare il mancato recupero degli aiuti, queste non possano comunque essere considerate come integranti un caso di «impossibilità assoluta»<sup>44</sup>: infatti, gli ostacoli che uno Stato membro può incontrare per recuperare in virtù dell’intervento della propria magistratura non possono giustificare l’inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione, non potendo essere qualificati che come mere difficoltà legate all’ordinamento nazionale<sup>45</sup>. Conclusione, questa, che viene rafforzata se la si considera alla luce del

---

diritto dell’Unione, facendolo operare “in difesa” dell’ormai avvenuta concessione di un aiuto che invece avrebbe dovuto essere recuperato. Sui profili legati all’interpretazione di quella discussa sentenza della Corte di giustizia e, più in generale, al rapporto tra giudicato interno e primato del diritto dell’Unione, cfr. A. QUATTROCCHI, *Sul recupero di aiuti di Stato tra de minimis rule e inopponibilità del giudicato*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2011, spec. pp. 844-847; E. FONTANA, *Qualche osservazione in margine al caso Lucchini: un tentativo di spiegazione*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2008, pp. 193-219; G. GATTINARA, *op. cit.*, 2008, pp. 640-664; G. PETRILLO, *Il “caso Lucchini”: il giudicato nazionale cede al diritto comunitario*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2008, pp. 425-433; B. ZUFFI, *Il caso Lucchini infrange l’autorità del giudicato nazionale nel campo degli aiuti statali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2008, pp. 382-384. Relativamente al medesimo tema, si attesta sulle stesse posizioni tenute dalla Corte di giustizia anche la Comunicazione della Commissione europea C/2019/5396 del 23 luglio 2019, sul recupero degli aiuti di Stato illegali e incompatibili, punti 43-46.

<sup>43</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 104. Da notare che questa conclusione non si applica soltanto dal momento in cui la Corte di giustizia ha rigettato i ricorsi contro la legittimità della decisione della Commissione, ma anche (ed in maniera immutata) durante la pendenza degli stessi: anche questa situazione di apparente “incertezza” non consente, secondo la Corte, di ritenere soddisfatta la condizione richiesta dalla c.d. *giurisprudenza Atlanta e Zuckerfabrik*, poiché non integra un indice tanto serio da poter derogare al principio del primato del diritto dell’Unione. Nello stesso senso, v. anche sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611.

<sup>44</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 105.

<sup>45</sup> Il principio in parola assurge, ormai da tempo, al livello di massimo rilievo in tema di giudizi sui comportamenti degli Stati membri, tanto da potersi rintracciare sue applicazioni in un vasto orientamento giurisprudenziale. Cfr., *ex multis*, sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611, punto 51; sentenza della Corte di giustizia dell’11 settembre 2008, causa C-316/06, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2008:487, punto 31; sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2008, causa C-273/07, *Commissione c. Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2008:122, punto 10; sentenza della Corte di giustizia del 29 novembre 2007, causa C-34/07, *Commissione c. Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2007:738, punto 13; sentenza della Corte di giustizia dell’8 novembre 2007, causa C-40/07, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2007:665, punto 12; sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434, punti 60 e 61; sentenza della Corte di giustizia dell’8 dicembre 2005, causa C-38/05, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2005:756, punto 16.

generale principio per cui l'obbligo di esecuzione di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea incombe su tutti gli organi, gli enti e le istituzioni di uno Stato membro<sup>46</sup>; ciò perché, in maniera speculare, ciascuno Stato membro è responsabile, attraverso il proprio governo centrale, per violazioni al diritto dell'Unione poste in essere da qualunque ente, potere o livello di governo<sup>47</sup>. Così, nel caso di specie, benché la violazione "originaria" fosse stata posta in essere dalla Regione Sardegna e l'inottemperanza all'obbligo di adeguamento alla prima sentenza fosse stata causata – in buona parte – dalla magistratura, la responsabilità dello Stato italiano non ha potuto dirsi in alcun modo ridotta o circoscritta<sup>48</sup>.

Un'altra rilevante linea argomentativa della sentenza è, poi, quella concernente la valutazione dei progressi della situazione italiana in relazione allo scorrere del tempo. Come si è accennato *supra*, § 2, il grado di intensità della violazione non è rimasto sempre lo stesso per tutta la durata del procedimento (*rectius*, dei procedimenti). È anzi possibile ricostruire, in

---

<sup>46</sup> Sul tema, la giurisprudenza "comunitaria" è corposa. Cfr., per il caso in esame, Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 55-56 e, a ulteriore titolo esemplificativo, sentenza della Corte di giustizia del 4 marzo 2010, causa C-297/08, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2010:115; sentenza della Corte di giustizia del 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, ECLI:EU:C:2006:391; sentenza della Corte di giustizia del 9 dicembre 2003, causa C-129/00, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2003:656; sentenza della Corte di giustizia del 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*, ECLI:EU:C:2003:513; sentenza della Corte di giustizia dell'11 ottobre 2001, causa C-110/00, *Commissione c. Austria*, ECLI:EU:C:2001:538; sentenza della Corte di giustizia del 1° giugno 1999, causa C-302/97, *Konle*, ECLI:EU:C:1999:271; sentenza della Corte di giustizia del 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur c. Bundesrepublik Deutschland* e *The Queen c. Secretary of State for Transport*, ECLI:EU:C:1996:79; sentenza della Corte di giustizia del 5 maggio 1970, causa C-77/69, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1970:34. In dottrina, sullo stesso punto, v. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, pp. 261-262; L. PRETE, *op. cit.*, 2017, pp. 42-53; K. LENAERTS, I. MASELIS, K. GUTMAN, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, pp. 165-172, spec. pp. 166-167; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, p. 7 e p. 230; T. MATERNE, *op. cit.*, 2012, pp. 331-336; L. PRETE, B. SMULDERS, *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 25-26; M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *op. cit.*, 2009, pp. 47-49; D. SIMON, *Le Système Juridique Communautaire*, Parigi, 2001, p. 618.

<sup>47</sup> Si vedano la dottrina e la giurisprudenza citate nella nota precedente, concordi nel ritenere che la responsabilità per inadempimento di un obbligo derivante dal diritto dell'Unione copra qualsiasi autorità afferente allo Stato membro, qualunque sia il suo grado di autonomia dal governo "centrale". Tale ordine di considerazioni ha suscitato alcune preoccupazioni in più per quanto riguarda la magistratura, vista l'elevata importanza dell'indipendenza di questo ordine all'interno del sistema di "pesi e contrappesi" delle moderne democrazie europee, nonché l'operatività di principi cardine della sovranità nazionale come l'autorità di cosa giudicata. Sul tema, per una voce particolarmente critica, cfr. C. TIMMERMANS, *Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors*, in J. W. DE ZWAAN, A. E. KELLERMANN, J. H. JANS, F. A. NELISSEN, S. BLOCKMANS (eds.), *The European Union: an Ongoing Process of Integration*, L'Aja, 2004, pp. 155-164, spec. p. 157.

<sup>48</sup> Resta salvo, ad ogni modo, il diritto rivalsa nei confronti della Regione previsto in capo allo Stato che riporti una condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie, così come disciplinato dall'art. 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

maniera piuttosto precisa, un’evoluzione della percentuale di aiuti recuperati dal 2008 al 2020, che mostra un passaggio – prima piuttosto “arrancante” e, in seguito, più veloce – dall’8% dell’11 luglio 2014<sup>49</sup> (data della notifica, da parte della Commissione, della lettera di messa in mora *ex art.* 260, par. 2, TFUE), al 60% del 7 giugno 2018<sup>50</sup> (data, quest’ultima, dell’introduzione del ricorso davanti alla Corte di giustizia), per aumentare ancora in pendenza della fase contenziosa della procedura di *manquement sur manquement*, fino a sfiorare la quota del 90% poco prima della sentenza<sup>51</sup>.

Di fronte a una simile evoluzione fattuale, il giudice di Lussemburgo ha mostrato un atteggiamento, invero, piuttosto rigido. La Corte ha infatti ribadito la propria giurisprudenza consolidata per cui la sussistenza attuale dell’inadempimento contestato deve essere valutata con riferimento al momento ultimo che “chiude” la fase precontenziosa<sup>52</sup>: momento che, nella procedura d’infrazione *ex art.* 258 TFUE, corrisponde alla scadenza del termine fissato dalla Commissione nel parere motivato; mentre, nella procedura d’infrazione *ex art.* 260, par. 2, TFUE, va identificato con la scadenza del termine fissato nella lettera di messa in mora.

Nel caso di specie, dunque, il termine in relazione a cui valutare la persistenza dell’inadempimento era da individuarsi nell’11 settembre 2014, data in cui gli aiuti effettivamente recuperati erano meno del 10% sul totale degli aiuti concessi<sup>53</sup>. Sulla base di questa constatazione e coerentemente con la propria giurisprudenza consolidata<sup>54</sup>, la Corte ha confermato l’effettiva sussistenza dell’infrazione alla data in questione e ha accertato (sotto il c.d. profilo dell’*an*) la relativa responsabilità dell’Italia.

L’atteggiamento inflessibile della Corte di fronte al dimostrato *bon vouloir* italiano risulta, in realtà, del tutto giustificato: in un’ottica di sistema, se il giudice del Kirchberg mostrasse di poter (o voler) utilizzare un criterio meno severo per la valutazione della sussistenza dell’inadempimento, sempre

<sup>49</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 44.

<sup>50</sup> *Ibid.*, punto 62.

<sup>51</sup> *Ibid.*, punto 143.

<sup>52</sup> *Ibid.*, punti 88 e 89.

<sup>53</sup> *Ibid.*, punto 89.

<sup>54</sup> Per limitarsi agli esempi più recenti di tale orientamento, volutamente rigido nell’individuazione del termine di riferimento per valutare la sussistenza dell’infrazione, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 2018, causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2018:903, punto 73; sentenza della Corte di giustizia del 31 maggio 2018, causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2018:358, punto 32; sentenza della Corte di giustizia del 22 febbraio 2018, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2018:98, punto 49; sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 2016, causa C-557/14, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2016:471, punto 36; sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2015, causa C-167/14, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2015:684, punto 29; sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2014:2405, punto 27.

più Stati membri percepirebbero come scarsamente effettivo il deterrente della procedura d'infrazione, confidando di poter insistere per anni nell'inadempimento di obblighi europei (talvolta essenziali, come nel caso in esame) e di poter rimanere sostanzialmente “impuniti” – o comunque consapevoli di essere “puniti” in modo contenuto – a fronte della dimostrazione dello sforzo per ripristinare la *compliance* (con effettivo ripristino, totale o parziale, anche molto a ridosso della valutazione dei fatti da parte della Corte).

Se è dunque condivisibile che i progressi italiani non abbiano avuto alcuna incidenza in relazione al profilo della responsabilità dello Stato convenuto, può forse avanzarsi qualche considerazione di tenore diverso per quanto attiene al profilo sanzionatorio. Anche da questo punto di vista, nella sentenza in esame, è stata negata quasi ogni rilevanza ai progressi compiuti dall'Italia nel recupero degli aiuti illegittimamente concessi<sup>55</sup>, salvo una limitata capacità di attenuare la quantificazione delle due sanzioni rispetto alle richieste della Commissione<sup>56</sup>. All'esito di queste conclusioni, la Corte di giustizia ha irrogato, nei confronti dell'Italia, un cumulo sanzionatorio che, nel complesso, risulta piuttosto gravoso<sup>57</sup>.

In realtà, la decisione di avvalersi di entrambe le sanzioni contemplate dal trattato in via cumulativa è sorretta da diverse ragioni giustificatrici. È infatti noto come, da ormai diverso tempo, la Corte di giustizia si riconosca la possibilità di disporre in modo cumulato delle due sanzioni predisposte dall'art. 260 TFUE<sup>58</sup>, tanto più che la discrezionalità della Corte stessa nel

---

<sup>55</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., spec. punti 144-145. Analizza un caso piuttosto simile, sebbene i progressi dello Stato convenuto fossero decisamente inferiori rispetto alla sentenza in commento, P. MORI, *op. cit.*, 4 ottobre 2015.

<sup>56</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 1, punti 152-155 e punto 167.

<sup>57</sup> Vedasi *supra*, § 1.

<sup>58</sup> Si tratta di un orientamento giurisprudenziale inaugurato con sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2005:444, e in seguito consolidato con diverse altre pronunce, tra cui sentenza della Corte di giustizia del 19 dicembre 2012, causa C-374/11, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2012:827; sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2012, causa C-610/10, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2012:781. Alla base di tale orientamento v'è un'interpretazione piuttosto “elastica” del testo dell'art. 260 TFUE. Quest'ultimo, che consente l'irrogazione “di una somma forfettaria o di una penalità” (corsivi aggiunti), viene interpretato dalla Corte in senso cumulativo e non, invece, nel senso di una rigida alternativa, giustificando tale interpretazione sulla base dell'ampia differenza di finalità che le due sanzioni perseguono (così come anche indicato nel testo). Dal canto suo, anche la Commissione si è subito mostrata disposta a seguire l'orientamento inaugurato dalla Corte di giustizia, tanto da aver dichiarato che avrebbe generalmente richiesto l'applicazione “cumulativa” delle due sanzioni nella Comunicazione SEC/2005/1658 della Commissione europea del 20 settembre 2006, *Applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE*, punti 10-12, spec. punto 10.4, cui poi hanno fatto seguito e conferma gli aggiornamenti relativi alle sanzioni *ex art. 260*, par. 2, TFUE ed i loro metodi di calcolo. In dottrina, sul punto, cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, p. 272; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, p. 80; P. WENNERÅS, *op. cit.*, 2012, pp. 155-156.

decidere natura ed importi del trattamento sanzionatorio è (rispetto alle richieste della Commissione) pressoché illimitata<sup>59</sup>. Va considerato, del pari, che le due sanzioni sono concepite sulla base di presupposti differenti: la somma forfettaria tende a colpire uno Stato membro per il solo fatto che esso abbia commesso un'infrazione, al fine di svolgere una funzione preventiva tanto speciale quanto generale; la penalità, invece, diviene utilizzabile unicamente nei casi in cui l'infrazione, al momento della sentenza, sia ancora persistente, così da esercitare, sul solo Stato convenuto, una pressione sufficiente a farla cessare<sup>60</sup>. Infine, deve riconoscersi che nel caso di specie potevano dirsi sussistenti, contemporaneamente, entrambi i presupposti fattuali appena descritti.

Tuttavia, sembra opportuno rimarcare come l'inadempimento causato dall'illegittima concessione degli aiuti non sia rimasto uguale a sé stesso per tutta la durata della procedura. Se si può concordare con la Corte sul fatto che le norme violate abbiano un'importanza fondamentale all'interno dell'ordinamento dell'Unione<sup>61</sup> e sulla constatazione per cui, inizialmente, la violazione poteva considerarsi piuttosto grave (in termini quantitativi)<sup>62</sup>, non può negarsi che l'Italia abbia dimostrato – nel lasso di tempo intercorso tra il 2008 ed il 2020 – una concreta attitudine a impegnarsi per il recupero di dette sovvenzioni<sup>63</sup>. Attitudine che, se non ha portato ad una *compliance* integrale,

---

<sup>59</sup> Questa “macro-deroga” al principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato si è addirittura trasformata in una sorta di “formula sacrale”, che la Corte inserisce quasi sempre nelle sentenze che toccano il tema e che si può ritrovare, in relazione al caso in esame, anche in Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 135-136. Sul punto, anche la dottrina maggioritaria riconosce tale ampia discrezionalità; cfr., *ex multis*, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, p. 273; T. VAN RIJN, *Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE: 5 Ans Après le Traité de Lisbonne*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2015, p. 569; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, spec. pp. 110-113; M. TRAPANI, C. ZADRA, *Articolo 260 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, pp. 1816-1819; P. MORI, *op. cit.*, 4 ottobre 2015; I. KILBEY, *The Interpretation of Article 260 TFEU (ex Article 228 EC)*, in *European Law Review*, 2010, p. 371 e p. 373; L. PRETE, B. SMULDERS, *op. cit.*, 2010, pp. 51-52.

<sup>60</sup> Cfr., ad esempio, sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 2009, causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2009:428, punto 59 e punti 140-144; sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2005:444, punti 80-86; sentenza della Corte di giustizia del 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2008:695, punto 27 e punto 33; sentenza della Corte di giustizia del 14 marzo 2006, causa C-177/04, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2006:173, punti 59-63. In dottrina, v. L. PRETE, *op. cit.*, 2017, pp. 252-341; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, p. 81; M. POELEMANS, *La Sanction dans l'Ordre Juridique Communautaire*, Bruxelles, 2004, pp. 44-50.

<sup>61</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 150-151.

<sup>62</sup> *Ibid.*, punto 154.

<sup>63</sup> Oltre alla ricostruzione fattuale offerta nel presente lavoro (*supra*, § 2), può essere utile consultare la già citata *Relazione per l'anno 2015 sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea*, pp. 20-23.



ha però condotto al recupero di buona parte degli aiuti (quasi il 90%, come riconosciuto dalla Corte stessa nella sentenza)<sup>64</sup>, con incoraggianti probabilità di giungere ad una completa conformità in tempi relativamente brevi.

Ora, se si insiste nell'affermare che il solo scopo di entrambe le sanzioni – seppur declinato in prospettive diverse – sia quello di ricondurre lo Stato recalcitrante a conformità con il diritto dell'Unione<sup>65</sup>, in un caso come quello in esame la scelta più proporzionata sarebbe stata, forse, quella di disattendere in misura ben più rilevante le richieste della Commissione in tema di quantificazione<sup>66</sup>. Più difficile sarebbe stato pretendere una somma forfettaria di entità più lieve rispetto a quella effettivamente comminata, data la logica di questa sanzione che, si ricorda, è volta a trattare l'inadempimento nella sua porzione pregressa (e, quindi, ormai immutabile). Tuttavia, vista la consistente riduzione delle somme ancora non recuperate, ottenuta mediante l'impegno ed il c.d. *bon vouloir* dimostrati dall'Italia, la determinazione del *quantum* sanzionatorio si sarebbe potuta orientare sull'utilizzo di una penalità c.d. *degressiva*, vale a dire decrescente in modo proporzionale ai risultati di parziale conformità via via ottenuti dallo Stato condannato<sup>67</sup>. Tale strumento

---

<sup>64</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 138-143.

<sup>65</sup> L. PRETE, *op. cit.*, 2017, pp. 252-341; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, pp. 81-83; M. TRAPANI, C. ZADRA, *op. cit.*, 2012, p. 1817; M. POELEMANS, *op. cit.*, 2004, p. 44-50.

<sup>66</sup> V'è da riconoscere che, in effetti, la decisione della Corte di giustizia ha ritoccato *in melius* le richieste della Commissione, ma in modo piuttosto lieve. L'istituzione di Bruxelles aveva calcolato la somma forfettaria in 8.715.000 euro, fissando a 4 il coefficiente di gravità dell'infrazione; la Corte, invece, ha ritenuto di quantificarla in 7.500.000 euro, mediante una valutazione *ex aequo et bono*. Anche la penalità di mora, nella valutazione della Commissione, era più severa di quella poi decisa dal giudice del Kirchberg; con un coefficiente di durata pari a 3 e quello di gravità nuovamente fissato a 4, era stata richiesta la condanna al pagamento di 126.840 euro per ogni giorno di ritardo nell'adempimento. La Corte, dal canto suo, ha stimato la quantificazione più appropriata in 80.000 euro per giorno di ritardo, senza tuttavia esprimersi sui coefficienti di calcolo. Cfr. Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 1, punti 113-119, punti 149-162 e punti 164-167.

<sup>67</sup> Si tratta di un'opzione di cui la Corte si è già avvalsa più volte, anche se sempre in materia ambientale, essendo le infrazioni legate a questa materia tipicamente rimediabili attraverso azioni dotate di effetti "a lungo termine": cfr. sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 2018, causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2018:903; sentenza della Corte di giustizia del 25 luglio 2018, C-205/17, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2018:606; sentenza della Corte di giustizia del 31 maggio 2018, causa C-251/17, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2018:358; sentenza della Corte di giustizia del 22 febbraio 2018, causa C-328/16, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2018:98; sentenza della Corte di giustizia del 7 settembre 2016, causa C-584/14, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2016:636; sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2015, causa C-167/14, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2015:684; sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, causa C-378/13, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2014:2405; sentenza della Corte di giustizia del 2 dicembre 2014, causa C-196/13, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2014:2407; sentenza della Corte di giustizia del 25 novembre 2003, causa C-278/01, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2003:635. Per alcune riflessioni sull'utilizzo dello strumento in parola, cfr. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in corso di pubblicazione in *Federalismi*, giugno 2020, pp. 41-42 del dattiloscritto, ove si argomenta nel senso che "la degressività della

è da ricollegarsi a quella giurisprudenza, invero piuttosto frequente, che vede la Corte modulare gli effetti delle proprie sanzioni in relazione alle circostanze del caso di specie<sup>68</sup>, facendo uso della discrezionalità di cui dispone in relazioni a tali determinazioni<sup>69</sup>. La penalità degressiva, in particolare, è spesso utilizzata dalla Corte di giustizia in casi in cui lo Stato convenuto sia ancora lontano dal raggiungimento della *compliance* integrale, proprio per evitare che, passo dopo passo, la sanzione continui a decorrere in modo evidentemente sproporzionato. Tuttavia, un simile strumento avrebbe forse potuto rappresentare una valida alternativa anche per il caso di specie, in cui la percentuale di aiuti ancora non rientrati è invece molto bassa<sup>70</sup>. Infatti, associando la decorrenza degressiva a periodiche verifiche semestrali, la Corte avrebbe consentito all'Italia di rimediare, entro dette scadenze, a gran parte (se non alla totalità) della propria infrazione, al contempo incorrendo in penalità progressivamente e proporzionalmente ridotte.

Una decisione come quella prospettata – considerando anche solo la penalità degressiva, posta la già citata difficoltà di ottenere una somma forfettaria ridotta – non solo avrebbe lenito la gravosità del cumulo sanzionatorio, ma ne avrebbe soprattutto consentito un utilizzo proporzionalmente adatto all'evoluzione della vicenda, tanto passata quanto futura<sup>71</sup>.

---

sanzione nel rispetto della proporzionalità dovrebbe trovare sempre applicazione nelle sentenze rese ai sensi dell'art. 260, par. 2, TFUE, per violazione dell'obbligo di recupero di aiuti di Stato di cui la Commissione abbia accertato l'incompatibilità", nonché pp. 55-56 del dattiloscritto.

<sup>68</sup> Sul punto, cfr. P. MORI, *op. cit.*, 4 ottobre 2015, in cui vengono ricollegate a tale tendenza giurisprudenziale sentenze che modulano la penalità in modi tra loro differenti, tra cui quello volto alla citata decorrenza degressiva; S. PEERS, *op. cit.*, 2012, p. 36, ove si riconosce la possibilità, per la Corte di tenere conto della c.d. "partial compliance" dello Stato membro convenuto; M. TRAPANI, C. ZADRA, *op. cit.*, 2012, pp. 1821-1822.

<sup>69</sup> Con riguardo a tale sfera di discrezionalità cfr., *ex multis*, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, p. 273; P. MORI, *op. cit.*, 4 ottobre 2015; T. VAN RIJN, *op. cit.*, 2015, p. 569; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, spec. pp. 110-111; M. TRAPANI, C. ZADRA, *op. cit.*, 2012, pp. 1816-1819; L. PRETE, B. SMULDERS, *op. cit.*, 2010, pp. 51-52; I. KILBEY, *op. cit.*, 2010, p. 371 e p. 373.

<sup>70</sup> Poco più del 10%, come riconosciuto anche dalla Corte; cfr. Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punti 138-143.

<sup>71</sup> Sul ruolo, in termini generali, del principio di proporzionalità nell'ambito delle procedure d'infrazione (specie in relazione alle sanzioni irrogabili dalla Corte) cfr. L. PRETE, *op. cit.*, 2017, pp. 252-341; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, p. 87; S. PEERS, *op. cit.*, 2012, spec. p. 36. Nello stesso senso, v. M. TRAPANI, C. ZADRA, *op. cit.*, 2012, pp. 1817-1822, spec. p. 1817, ove si afferma che "[l]e sanzioni pecuniarie irrogate debbono [...] essere decise in funzione del grado di persuasione necessario perché lo Stato membro in questione modifichi il suo comportamento" e, ancora, che "[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". Nel senso così specificato dagli Autori, dunque, l'irrogazione di una sanzione deve essere sorretta anche da considerazioni relative a quale scopo la sanzione stessa persegua e alla possibilità che, come nel caso di specie, la consistenza dell'inadempimento si sia notevolmente modificata nel tempo, grazie ad una o più condotte

L'impressione è che, invece, sul giudizio della Corte non abbiano pesato solo le circostanze del caso di specie, ma anche una serie di altri fattori: la considerazione complessiva del comportamento italiano degli ultimi anni, che ha visto lo Stato già alcune altre volte citato in ricorsi per inadempimento, proprio per violazioni al regime degli aiuti di Stato e della concorrenza<sup>72</sup>; il carattere essenziale delle norme violate, particolarmente preziose per la concreta realizzazione dei principi del mercato interno<sup>73</sup> e, infine, il lasso temporale piuttosto prolungato di cui l'Italia ha avuto bisogno per raggiungere un livello di conformità (comunque non integrale) agli obblighi derivanti dalla decisione 2008/854 e dalla sentenza dichiarativa del 2012<sup>74</sup>.

4. Come accennato in apertura, la sentenza in commento offre la possibilità di svolgere alcune considerazioni che vanno oltre i profili di merito della vicenda oggetto della procedura di infrazione e che, in particolare, sono incentrate sul “tempismo” con cui la pronuncia in esame è stata emanata.

Ciò è avvenuto, difatti, il 12 marzo 2020, in un momento in cui l'ormai nota diffusione del virus *SARS-CoV-2* e della malattia “*Covid-19*”, da esso provocata, era già progredita allo stadio di “pandemia”<sup>75</sup>, rappresentando

---

virtuose poste in essere dallo Stato membro.

<sup>72</sup> Tra i precedenti più recenti cfr., ad esempio, sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611, sentenza del 17 novembre 2011, causa C-496/09, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2011:740.

<sup>73</sup> Per quanto attiene al caso di specie, questa valutazione di rilevanza è rinvenibile in Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, *cit.*, punti 150-151; cfr. anche sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 2018, causa C-93/17, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2018:903; sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 2009, causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2009:428; sentenza della Corte di giustizia del 9 dicembre 2008, causa C-121/07, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:2008:695; sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2006, causa C-119/04, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2006:489. In dottrina, cfr. A. CANEPA, *op. cit.*, 2016, p. 445 e p. 448, ove la disciplina sugli aiuti di Stato viene presentata come “uno dei capisaldi della costruzione del mercato comune”; P. WENNERÅS, *op. cit.*, 2012, pp. 157 e 158; A. QUATTROCCHI, *op. cit.*, 2011, p. 833, che definisce quella del recupero degli aiuti come una “esigenza primaria”; G. GATTINARA, *op. cit.*, 2008, p. 654, che evidenzia come la “disciplina degli aiuti di Stato [...] tutel[i] un obiettivo di importanza fondamentale per l'ordinamento comunitario, che è l'integrità del mercato interno”. Il medesimo giudizio di estrema rilevanza, tanto dello sviluppo del mercato interno quanto, più specificamente, delle norme sulla concorrenza e gli aiuti di Stato, è rinvenibile in Comunicazione della Commissione europea dell'8 maggio 2012, COM/2012/0209 final, “Modernizzazione degli aiuti di Stato”, punto 2.

<sup>74</sup> Nella propria valutazione, la Corte – questa volta prendendo in considerazione anche tutti i progressi allegati dall'Italia in pendenza di giudizio – calcola questo lasso temporale in più di 7 anni, considerando come termine *a quo* la sentenza dichiarativa del 2012, fonte ultima dell'obbligo di adeguamento; sul punto cfr. Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, *cit.*, punti 156 e 157.

<sup>75</sup> La dichiarazione formale in tal senso risale all'11 marzo 2020, anche se gli effetti del contagio che hanno condotto a tale dichiarazione sono relativi a un periodo antecedente; cfr. Organizzazione Mondiale della Sanità, *Coronavirus disease 2019 (Covid-19) situation report n. 51* dell'11 marzo 2020, in cui si esprime preoccupazione per il forte aumento di contagi

ovunque nel mondo un'emergenza di forte gravità<sup>76</sup> e colpendo l'Italia in modo particolarmente serio<sup>77</sup>. La situazione di crisi, tanto sanitaria quanto economica, ha dunque richiesto l'adozione di misure emergenziali senza precedenti, come il quasi totale divieto di circolazione (c.d. *lockdown*)<sup>78</sup>, la mobilitazione di risorse finanziarie molto gravose sul bilancio nazionale, nonché l'improvvisa sospensione di tutte le attività produttive<sup>79</sup> e di buona parte di quelle amministrative, ivi compresa l'amministrazione della giustizia<sup>80</sup>.

Soprattutto quest'ultimo tipo di misure – invero piuttosto paralizzanti per le attività amministrative italiane – ha ricadute di non poco momento sull'esecuzione della sentenza in commento che, come visto, impone il versamento di ingenti somme di denaro al bilancio dell'Unione sino all'integrale adempimento dell'obbligo di recupero degli aiuti di Stato

---

(tredici volte tanto) nelle due settimane precedenti il comunicato stesso. Per di più, già il 30 gennaio l'OMS aveva dichiarato la situazione relativa al virus in questione come una "emergenza per la sanità pubblica di interesse internazionale"; cfr. Organizzazione Mondiale della Sanità, *Coronavirus disease 2019 (Covid-19) situation report n. 11* del 31 gennaio 2020.

<sup>76</sup> Dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità e del Ministero italiano della Salute, aggiornati al 12 aprile 2020, disponibili all'indirizzo internet: [www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5338&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto](http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5338&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto).

<sup>77</sup> Dati del Ministero italiano della Salute, aggiornati al 12 aprile 2020, disponibili all'indirizzo internet: [www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?id=5351&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto](http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?id=5351&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto).

<sup>78</sup> La prima esperienza di quarantena è stata sperimentata, in realtà, in due aree relativamente limitate, vale a dire un gruppo di dieci Comuni nel lodigiano (c.d. "zona rossa di Codogno") ed un solo Comune nel padovano (c.d. "zona rossa di Vo' Euganeo"); cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2020. Tuttavia, come atto istitutivo della prima versione di tale divieto applicato ad un territorio di rilevante vastità (quello della Regione Lombardia e di altre 14 province, prevalentemente del nord Italia), cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 marzo 2020. In questa prima disciplina del c.d. *lockdown*, la circolazione è stata consentita per soli motivi di provata necessità, di urgenza legata allo stato di salute e di esigenze lavorative. Le medesime limitazioni (comprese quelle indicate nel testo) sono poi state estese all'intero territorio nazionale, rimanendo in vigore fino al 3 maggio seguente; cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2020.

<sup>79</sup> In tema, il primo provvedimento rilevante è stato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 2020, che ha sospeso tutte le attività commerciali, di cura della persona e di ristorazione, lasciando alle Regioni la facoltà di sospendere anche i trasporti pubblici. Pochi giorni dopo sono state sospese tutte le attività produttive del Paese, ad eccezione di quelle ritenute essenziali; cfr. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 marzo 2020. Tali misure sono poi rimaste in vigore fino al 3 maggio seguente, per poi lasciare il posto ad alcune limitate riaperture nell'ambito della c.d. "fase due".

<sup>80</sup> Rileva soprattutto il decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, mediante il quale la giustizia civile, penale ed amministrativa hanno subito l'immediata sospensione di tutti i termini fino al 15 aprile ed il rinvio a data di destinarsi di tutte le udienze programmate, a partire dall'8 marzo 2020, fino al medesimo termine *ad quem*. Le stesse misure sono state poi oggetto di proroga attraverso il decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020, che ha esteso la sospensione di cui sopra fino al 12 maggio seguente, quando l'attività giudiziaria ha potuto avviare una cauta ripresa.

illegittimamente concessi. Ne è risultato un problema urgente in particolar modo per quanto attiene alla penalità di mora (che, vale la pena ricordarlo, deve calcolarsi giornalmente e a partire dalla data di emissione della pronuncia stessa): non potendo in buona sostanza proseguire – a causa delle misure c.d. “anti-Covid” – le attività amministrative e giurisdizionali nazionali atte al recupero, l’Italia resta sottoposta alla decorrenza della penalità, senza poter fare sostanzialmente nulla per rimuovere definitivamente l’inadempimento accertato e sanzionato dalla Corte.

Tale situazione è dunque in grado di sollevare, almeno in astratto, alcuni dubbi sull’effettivo rispetto, da parte della Corte di giustizia, del principio di leale cooperazione, quale delineato dall’art. 4, par. 3, TUE<sup>81</sup>. Benché la declinazione di più frequente “impiego” e richiamo sia quella relativa al dovere in capo agli Stati membri di cooperare con l’Unione, la formulazione del trattato contempla (con pari dignità) anche un dovere “invertito”, sulla base di un rapporto di reciprocità<sup>82</sup>. La disposizione pattizia, infatti, sancisce che “l’Unione e gli Stati membri *si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai Trattati*” (corsivi aggiunti).

Pare quindi legittimo interrogarsi sull’opportunità e sulla reale possibilità

---

<sup>81</sup> Sul tema, per una voce fortemente critica, cfr. M. CASTELLANETA, *Non vedo, non sento e applico sanzioni: la Corte Ue sulla multa all’Italia per il mancato recupero degli aiuti di Stato*, 13 marzo 2020, disponibile all’indirizzo internet: <http://www.marinacastellaneta.it/blog/non-vedo-non-sento-e-applico-sanzioni-la-corte-ue-sulla-multa-allitalia-per-il-mancato-recupero-degli-aiuti-di-stato.html>. Esprime, invece, una posizione meno critica ma comunque lucida nell’evidenziare i problemi in esame L. PRETE, *Infringement Procedures in the Time of Covid-19*, in *Verfassungsblog*, 15 aprile 2020, disponibile all’indirizzo internet: <http://verfassungsblog.de/infringement-procedures-in-the-time-of-covid-19/>.

<sup>82</sup> La dimensione della reciprocità nel principio di leale cooperazione è oggi riconosciuta a chiare lettere nel nuovo dettato normativo del TUE (come evidenziato anche poco *infra* nel testo), in aperta differenza con la formulazione “pre-Lisbona” del corrispondente articolo 10 TCE. La modifica normativa ha, sul punto, recepito un orientamento giurisprudenziale ben più risalente, che aveva affermato l’operatività di tale principio in entrambe le direzioni (Stati membri-istituzioni e istituzioni-Stati membri); cfr. sentenza della Corte di giustizia dell’11 settembre 2014, causa C-527/12, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2014:2193; sentenza della Corte di giustizia del 23 febbraio 1995, causa C-349/93, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1995:53; ordinanza della Corte di giustizia del 6 dicembre 1990, causa C-2/88-IMM, *Zwartveld e a.*, ECLI:EU:C:1990:440; ordinanza della Corte di giustizia del 13 luglio 1990, causa C-2/88-IMM, *Zwartveld e a.*, ECLI:EU:C:1990:315; sentenza della Corte di giustizia del 10 febbraio 1983, causa C-230/81, *Lussemburgo c. Parlamento europeo*, ECLI:EU:C:1983:32. In dottrina, argomentano in favore della bilateralità del principio in esame M. CONDINANZI, *La leale cooperazione*, in G. AMATO, E. MOAVERO MILANESI, G. PASQUINO, L. REICHLIN (a cura di), *Europa. Un’utopia in costruzione*, Roma, 2018, pp. 122-131, spec. pp. 125-126; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, p. 239; E. NEFRAMI, *Le Principe de Coopération Loyale comme Fondement Identitaire de l’Unione européenne*, in *Revue du Marché Commun de l’Union européenne*, 2012, pp. 197-203, spec. p. 198; C. SISLER, *Leale cooperazione e legittimità di azioni statali unilaterali nell’ambito di accordi misti dell’UE: su una recente pronuncia della Corte di giustizia*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2011, p. 501; L. PRETE, B. SMULDERS, *op. cit.*, 2010, p. 15.

che, proprio in applicazione del principio appena esaminato, la Corte di giustizia tenesse conto, ai fini della emanazione della propria sentenza, della situazione di eccezionale gravità in cui versava l'Italia e, allo scopo, si avvallesse di alcuni strumenti astrattamente a sua disposizione, così da lenire la severità dell'obbligo di eliminazione dell'inadempimento accertato e del trattamento sanzionatorio ad esso collegato.

Una prima opzione forse ipotizzabile, di carattere informale, sarebbe stata quella di rinviare il deposito della decisione ad una data successiva<sup>83</sup>. Nell'assenza di meccanismi processuali formali – offerti dai trattati, dallo Statuto ovvero dai regolamenti di procedura – che consentano di bloccare il deposito della sentenza una volta che questa sia stata deliberata, un rinvio deciso dal Presidente della Corte o dalla riunione generale avrebbe assicurato di mantenere intatta la disciplina decisa dai giudici per il caso italiano, adeguandone però la produzione degli effetti all'evoluzione della pandemia. Si tratta, invero, di un'ipotesi che si è già verificata in passato, seppur (per quanto a noi noto – ma altri saranno senza dubbio i casi) solo in due specifiche evenienze – e mai in relazione alla pronuncia conclusiva di un giudizio. Primo celebre esempio è il caso *Menci*<sup>84</sup>, in tema di *ne bis in idem* e doppio binario sanzionatorio: le conclusioni dell'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona erano inizialmente programmate per il 17 novembre 2016 ma, appena due giorni prima di tale data, la Corte EDU si pronunciò in un caso che aveva strette affinità con quello al vaglio della Corte di giustizia<sup>85</sup>. La pronuncia, chiaramente capace di incidere sulle soluzioni adottate dall'avvocato generale (e, in seguito, dalla Corte) portò ad uno slittamento delle conclusioni, che furono presentate soltanto diversi mesi dopo<sup>86</sup>. Il secondo caso a noi noto è rappresentato da una causa tuttora pendente davanti alla Corte di giustizia<sup>87</sup>, in relazione alla quale il deposito delle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston ha subito una dilazione dal 23 gennaio 2020

<sup>83</sup> Soluzione auspicata anche nel comunicato stampa del 17 marzo 2020 della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea (SIDI) ed in M. CASTELLANETA, *op. cit.*, 13 marzo 2020.

<sup>84</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 20 marzo 2018, causa C-524/15, *Menci*, ECLI:EU:C:2018:197.

<sup>85</sup> Sentenza della Corte EDU del 15 novembre 2016, cause riunite 24130/11 e 29758/11, *A e B c. Norvegia*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

<sup>86</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Campos Sánchez-Bordona del 12 settembre 2017, causa C-524/15, *Menci*, ECLI:EU:C:2017:667. È dato conto dell'avvento della sentenza della Corte EDU e dello slittamento del deposito, oltre che nelle stesse conclusioni dell'avvocato generale, punti 20 e 21, anche nell'ordinanza del 25 gennaio 2017, causa C-524/15, *Menci*, ECLI:EU:C:2017:64, punti 5-7, con cui la Corte ha disposto la riapertura della fase orale ed il rinvio dell'udienza.

<sup>87</sup> Causa pendente C-693/18, *CLCV e a.*; la causa risulta pendente alla data in cui il presente lavoro viene concluso, vale a dire il 4 giugno 2020.

al 30 aprile 2020<sup>88</sup>.

Certo non sfugge la particolare delicatezza della scelta di rinviare il deposito già calendarizzato della sentenza – scelta da adottare, per di più, *in extremis*, vista la rapidità con cui si è sviluppata l'emergenza sanitaria e si sono di conseguenza succeduti i diversi provvedimenti nazionali pertinenti. La decisione del Presidente della Corte (o della riunione generale) avrebbe assunto tratti indiscutibilmente politici, e a quel punto si sarebbe potuta prefigurare una certa difficoltà nel negare ad altri Stati membri il medesimo trattamento ipoteticamente concesso all'Italia. Stante, oltretutto, la totale assenza di strumenti formali volti a conseguire la dilazione di cui si discute, una simile decisione si sarebbe potuta qualificare, al meglio, come una forma di "cortesia istituzionale" della Corte nei confronti dello Stato convenuto: il che esclude, di per sé, la configurabilità di una violazione dei doveri di leale cooperazione rispetto al caso (poi verificatosi) di mancato rinvio del deposito della sentenza.

La seconda che la Corte di giustizia avrebbe forse potuto percorrere avrebbe a dire il vero richiesto che il giudice del Kirchberg facesse un utilizzo più "creativo" della propria discrezionalità. Come già si è avuto modo di sottolineare *supra*, § 3, la Corte gode – nei confronti delle richieste avanzate dalla Commissione – di un'ampia libertà decisionale sulla natura, la struttura e l'importo delle sanzioni da irrogare nei confronti dello Stato convenuto<sup>89</sup>. Tenendo conto di questa sfera di discrezionalità, il giudice del Kirchberg avrebbe avuto il potere di disporre che la penalità di mora venisse comminata con decorrenza differita<sup>90</sup>: senza doverne alterare la giustificazione legale, l'importo o l'unità temporale di riferimento, il calcolo della penalità avrebbe visto modificarsi semplicemente il *dies a quo*, cosicché l'Italia avrebbe avuto il tempo necessario per far fronte all'emergenza sanitaria del momento. Si tratta di una soluzione, quanto alla comminazione della sanzione, che la Corte di giustizia ha già seguito, per quanto in un unico caso<sup>91</sup>.

In relazione a questa seconda alternativa, deve riconoscersi tuttavia che, per quanto astrattamente concepibile, essa non era concretamente praticabile nel caso di specie. Vi è, infatti, un limite che la discrezionalità di cui la Corte

---

<sup>88</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston del 30 aprile 2020, causa C-693/18, *CLCV e a.*, ECLI:EU:C:2020:323.

<sup>89</sup> Cfr., *ex multis*, R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, p. 273; P. MORI, *op. cit.*, 4 ottobre 2015; T. VAN RIJN, *op. cit.*, 2015, p. 569; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, spec. pp. 110-111; M. TRAPANI, C. ZADRA, *op. cit.*, 2012, pp. 1816-1819; I. KILBEY, *op. cit.*, 2010, p. 371 e p. 373; L. PRETE, B. SMULDERS, *op. cit.*, 2010, pp. 51-52.

<sup>90</sup> Anche questa ipotesi appare tra quelle prefigurate nel Comunicato stampa del 17 marzo 2020 della Società Italiana di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea (SIDI).

<sup>91</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 luglio 2009, causa C-369/07, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2009:428.

dispone in tema di sanzioni non può superare: essa è esercitabile soltanto nel momento in cui i giudici deliberano la sentenza, e non successivamente<sup>92</sup>. Orbene, al momento della delibera della sentenza in esame, l'emergenza "Covid-19" non era pronosticabile, né poteva essere prefigurato un impatto di dimensioni quali quelle realmente assunte dalla pandemia. Questo, a sua volta, significa che la Corte non aveva modo di prevedere la difficile posizione dell'amministrazione italiana durante il *lockdown* e, per tale ragione, ha formulato una soluzione che del *lockdown* non ha tenuto (né poteva tener) conto. Contestare alla Corte il mancato rispetto del principio di leale cooperazione, in un caso simile, significa contestare ai giudici di non aver modificato, *ex post*, un *délibéré* già formulato e prossimo al deposito: anche la rinuncia a siffatta soluzione, quindi, non si ritiene che possa essere qualificata come violazione del dovere di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE.

Considerando complessivamente le due alternative analizzate, si può giungere a conclusioni piuttosto distanti da quelle espresse in dottrina<sup>93</sup>. Per quanto, alla luce delle condizioni emergenziali verificatesi in Italia, una diversa soluzione processuale fosse senza dubbio auspicabile<sup>94</sup>, le limitazioni in cui la Corte stessa incorre sono – come s'è visto – maggiori di quanto si possa intuire ad un primo esame. Ne deriva che la configurazione di una violazione del principio di leale cooperazione da parte della Corte di giustizia pare non soltanto eccessiva, ma anche giuridicamente non fondata.

Ad ulteriore conferma di quanto detto, l'atteggiamento tenuto dalla Corte di giustizia nella sentenza in parola dimostra di essere coerente con la scelta di non interrompere, nonostante l'emergenza sanitaria, la propria attività giurisdizionale, proseguendo nell'emanazione di sentenze talvolta anche di notevole peso giuridico e politico per il sistema di diritto dell'Unione<sup>95</sup>. Una scelta, questa, diretta all'obiettivo – dichiarato in due comunicati stampa del

<sup>92</sup> Implicano questa conclusione L. PRETE, *op. cit.*, 15 aprile 2020; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, spec. pp. 110-112; M. TRAPANI, C. ZADRA, *op. cit.*, 2012, pp. 1816 e 1817.

<sup>93</sup> V., ad esempio, M. CASTELLANETA, *op. cit.*, 13 marzo 2020.

<sup>94</sup> Tenendo presente che, alla luce di quanto appena detto a proposito della eventuale "rideliberazione", ciò significa che fosse auspicabile una diversa valutazione *iniziale* da parte dei giudici del Kirchberg. In definitiva, se la Corte avesse dovuto avere "clemenza", l'ultimo momento disponibile per mostrarla sarebbe stato quello del *délibéré*.

<sup>95</sup> Ci si riferisce in particolare modo – come anche notato da L. PRETE, *op. cit.*, 15 aprile 2020 – alle misure cautelari disposte nell'ambito della procedura d'infrazione pendente nei confronti della Polonia e della relativa crisi dello Stato di diritto (cfr. ordinanza della Corte di giustizia dell'8 aprile 2020, causa pendente C-791/19, *Commissione c. Polonia*, ECLI:EU:C:2020:277), nonché alla pronuncia *ex art. 258 TFUE*, emanata ad accertamento delle violazioni commesse da Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca in tema di ricollocazione dei migranti (cfr. sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, *Commissione c. Polonia*, C-718/17, *Commissione c. Ungheria*, e C-719/17, *Commissione c. Repubblica Ceca*, ECLI:EU:C:2020:257).



mese di aprile<sup>96</sup> – di “assicurare la continuità dell’attività giurisdizionale” all’interno dell’Unione, in relazione tanto agli Stati membri quanto ai singoli cittadini. A tal fine, il giudice di Lussemburgo ha adottato, nel corso degli ultimi mesi, una serie di misure per reagire all’impatto della pandemia ed alle inevitabili limitazioni che ne sono conseguite. In un primo momento, la Corte si è limitata a riservare i propri locali alle udienze di discussione delle cause pendenti, trasferendo ogni altra attività in modalità telematica<sup>97</sup>. In seguito, anche le udienze di discussione hanno subito la cancellazione ed il conseguente rinvio (prima sino al 30 aprile 2020<sup>98</sup>, poi fino al 25 maggio 2020, momento in cui tali adempimenti processuali hanno potuto riprendere<sup>99</sup>), venendo generalmente sostituite da atti scritti rivolti alle parti dei giudizi<sup>100</sup>. Inoltre, la Corte ha fornito indicazioni relative ai termini processuali, che sono stati suddivisi in due categorie: da un lato, i termini di ricorso e di impugnazione, che sono rimasti pienamente vigenti senza alcun rinvio o sospensione; dall’altro lato, i termini “endoprocessuali” e quelli assegnati dalla cancelleria, che sono stati prorogati di un mese a partire dalla scadenza originaria<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> Comunicato stampa 46/20 del 3 aprile 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea, *La Corte di giustizia dell’Unione europea si adegua al contesto per garantire la continuità del servizio pubblico europeo della giustizia*; comunicato stampa 51/20 del 27 aprile 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea, *Continuità del servizio pubblico europeo della giustizia: la Corte di giustizia dell’Unione europea prevede di riprendere le udienze di discussione dal 25 maggio 2020*.

<sup>97</sup> Comunicato stampa 28/20 dell’11 marzo 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea, *Covid-19: la Corte di giustizia dell’Unione europea adotta le proprie disposizioni sia per garantire la continuità nella trattazione delle cause sia per contribuire alla prevenzione della diffusione dell’epidemia*. Il c.d. “smart working” è stato scelto, di fatto, come modalità di lavoro generalizzata, tanto che la Corte ha deciso di avvalersene, per tutti i suoi dipendenti, anche dopo la ripresa delle udienze di discussione; v. comunicato stampa 51/20 del 27 aprile 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea, *Continuità del servizio pubblico europeo della giustizia: la Corte di giustizia dell’Unione europea prevede di riprendere le udienze di discussione dal 25 maggio 2020*.

<sup>98</sup> Comunicato stampa del 31 marzo 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea, *Adeguamento dell’attività giurisdizionale della Corte di giustizia a causa della pandemia legata al coronavirus Covid-19*.

<sup>99</sup> Termine, quest’ultimo, in comune alla Corte di giustizia e al Tribunale; v. comunicato stampa 51/20 del 27 aprile 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea, *Continuità del servizio pubblico europeo della giustizia: la Corte di giustizia dell’Unione europea prevede di riprendere le udienze di discussione dal 25 maggio 2020*; v. anche comunicato stampa del 19 maggio 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea, *Misure sanitarie adottate per garantire lo svolgimento delle udienze di discussione a partire dal 25 maggio 2020 (applicabili alla Corte di giustizia e al Tribunale)*, ove sono stati predisposti i protocolli sanitari il cui rispetto è strumentale alla ripresa delle udienze.

<sup>100</sup> Comunicato stampa del 5 maggio 2020 della Corte di giustizia dell’Unione europea, *Adeguamento dell’attività giurisdizionale*.

<sup>101</sup> L. PRETE, *op. cit.*, 15 aprile 2020. Va segnalato come questa soluzione, relativa tanto ai termini “introduttivi” quanto a quelli “endoprocessuali”, sia poi stata oggetto di proroga e rimanga, ad oggi, ancora vigente fino a nuove disposizioni in merito; v. Comunicato stampa del

Risulta piuttosto chiaro l'intento della Corte di dilatare (il meno possibile) la durata dei procedimenti, senza però ritardarne l'instaurazione. In effetti, nei medesimi comunicati, si registra come il "servizio pubblico europeo della giustizia" continui ad essere offerto senza soluzione di continuità: pur con l'intero personale della Corte operante attraverso il c.d. "smart working", ben centosei cause sono state definite tra il 16 marzo 2020 ed il 27 aprile 2020, mentre ventinove conclusioni degli avvocati generali sono state depositate nel medesimo lasso temporale<sup>102</sup>; un risultato reso possibile dalla decisione di non sospendere le udienze di lettura delle sentenze e delle conclusioni, per le quali (a differenza delle udienze di discussione) è stata disposta una lettura raggruppata in un numero limitato di giorni<sup>103</sup>.

5. Il fatto che la sentenza del 12 marzo non sia più suscettibile di modifiche e che alla Corte di giustizia non si possa contestare una violazione del principio di leale cooperazione non significa, tuttavia, che una qualche maggior flessibilità da parte dell'Unione non sia auspicabile con riferimento alla fase di esecuzione della sentenza. Eventuali istanze in tal senso potrebbero essere rivolte, sempre sulla base dell'art. 4, par. 3, TUE, alla Commissione, nell'ambito di quel dialogo con lo Stato membro, successivo anche all'emanazione di una sentenza di condanna, durante il quale essa è chiamata ad assicurare la piena e corretta esecuzione della pronuncia della Corte di giustizia<sup>104</sup>. In caso di irrogazione di una penalità, infatti, spetta alla Commissione verificare – di regola dopo sei mesi dall'emanazione della

---

5 maggio 2020 della Corte di giustizia dell'Unione europea, *Adeguamento dell'attività giurisdizionale*.

<sup>102</sup> Questi dati sono aggiornati all'ultima fonte disponibile sul punto, cfr. comunicato stampa 51/20 del 27 aprile 2020 della Corte di giustizia dell'Unione europea, *Continuità del servizio pubblico europeo della giustizia: la Corte di giustizia dell'Unione europea prevede di riprendere le udienze di discussione dal 25 maggio 2020*. Per una ricognizione complessiva delle misure adottate dalla Corte in reazione all'emergenza sanitaria cfr. anche A. MAFFEO, *Gli effetti della pandemia da Covid-19 sul contenzioso dell'Unione europea*, in *Eurojus, Numero speciale – L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, 2020, pp. 182-196, spec. pp. 182-189; L. PRETE, *op. cit.*, 15 aprile 2020.

<sup>103</sup> L. PRETE, *op. cit.*, 15 aprile 2020.

<sup>104</sup> Una simile competenza non è, in realtà, compiutamente disciplinata dai Trattati, poiché manca una norma a ciò preposta in modo specifico. Ciò, tuttavia, non ha impedito di desumere la competenza dell'istituzione di Bruxelles dal combinato disposto dell'art. 17 TUE, fondamento del ruolo di "guardiana dei Trattati" attribuitole in via generale, e dell'art. 317 TFUE, che alla medesima istituzione attribuisce il compito di dare esecuzione al bilancio dell'Unione. Su questa base giuridica, la Corte ha costantemente incaricato il collegio di Bruxelles, nelle proprie sentenze *ex art. 260 TFUE*, di occuparsi della riscossione delle sanzioni comminate, stimolando gli Stati membri ad effettuare i dovuti versamenti sul conto "Risorse proprie dell'Unione europea". In materia, la Commissione gode dunque di vaste aree di competenza e discrezionalità (cfr. conclusioni dell'avvocato generale Wahl del 29 maggio 2013, causa C-95/12, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2013:333, punto 52).

pronuncia e poi, di nuovo, a intervalli regolari di sei mesi – se lo Stato condannato ha posto fine all’inadempimento e quindi calcolare il *quantum* dovuto allo scadere del semestre rilevante<sup>105</sup>. Ciò detto, l’esercizio delle prerogative della Commissione potrebbe risultare più consono al principio di leale cooperazione ove essa decidesse di escludere, dal computo della penalità, i mesi immediatamente successivi all’emanazione della sentenza del 12 marzo<sup>106</sup>. In tal modo, il computo delle somme dovute a titolo di penalità potrebbe iniziare a decorrere, *de facto*, dal momento in cui le strutture amministrative e giudiziarie italiane hanno potuto riavviare le proprie attività<sup>107</sup>, incluse le procedure volte al recupero degli aiuti illegittimamente concessi alle strutture alberghiere in Sardegna. Si ritiene che una simile decisione sarebbe pienamente rispettosa dell’art. 4, par. 3, TUE, consentendo che il calcolo della penalità comminata dalla Corte sia effettivamente commisurato alla capacità dello Stato membro di eliminare l’infrazione<sup>108</sup>, così da dispiegare correttamente la propria efficacia persuasiva al ripristino della conformità.

Va riconosciuto, peraltro, che la decisione così prefigurata non sarebbe affatto scevra di complicazioni. Certamente, la Commissione gode di ampia discrezionalità anche in fase di esecuzione delle pronunce *ex art.* 260, par. 2, TFUE. Tale discrezionalità, tuttavia, non può dirsi assoluta, prima di tutto in quanto soffre l’imposizione dei limiti che derivano dalla stessa sentenza<sup>109</sup>. Orbene, nel caso in cui la Commissione adottasse una decisione simile a quella poc’anzi prospettata, tale decisione potrebbe sollevare un problema di

---

<sup>105</sup> Cfr. L. PRETE, *op. cit.*, 15 aprile 2020; T. VAN RIJN, *op. cit.*, 2015, pp. 558-566; T. VAN RIJN, *Non-Exécution des Arrêts de la Cour de justice par les États Membres*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2008, pp. 83-122; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, pp. 237-247; S. PEERS, *op. cit.*, 2012, spec. pp. 54-55; M. TRAPANI, C. ZADRA, *op. cit.*, 2012, pp. 1821-1823; P. WENNERÅS, *op. cit.*, 2012, p. 170; L. PRETE, B. SMULDERS, *op. cit.*, 2010, pp. 54-55.

<sup>106</sup> Soluzione caldeggiata, seppur in termini generali, in M. CASTELLANETA, *op. cit.*, 13 marzo 2020. Sull’atteggiamento della Commissione rispetto all’esecuzione della sentenza in esame e, più in generale, rispetto alle procedure di infrazione pendenti o avviabili durante la pandemia da Covid-19 cfr. M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *op.cit.*, giugno 2020, p. 50 e pp. 59-62 del dattiloscritto.

<sup>107</sup> Si vedano i provvedimenti nazionali segnalati *supra*, nota 80.

<sup>108</sup> Come si è già sottolineato, diverse sono le voci dottrinali che ritengono la modulazione della penalità uno strumento particolarmente adatto a garantire il rispetto del principio di proporzionalità nel trattamento sanzionatorio; cfr. L. PRETE, *op. cit.*, 2017, p. 252-341; P. MORI, *op. cit.*, 4 ottobre 2015; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, p. 87; S. PEERS, *op. cit.*, 2012, spec. p. 36; M. TRAPANI, C. ZADRA, *op. cit.*, 2012, pp. 1821-1822. Sebbene tale dottrina si riferisca principalmente alle determinazioni assunte dalla Corte di giustizia nel momento della delibera della sentenza *ex art.* 260 TFUE, non si rinvergono motivi che ostino all’estensione di queste conclusioni anche al ruolo della Commissione in fase esecutiva.

<sup>109</sup> Nel senso specificato in T. VAN RIJN, *op. cit.*, 2015, pp. 558-566, spec. pp. 565-566; C. AMALFITANO, *op. cit.*, 2012, pp. 240-241; S. PEERS, *op. cit.*, 2012, spec. p. 56.

compatibilità<sup>110</sup> con la soluzione delineata dalla Corte il 12 marzo scorso, che fissa una penalità a decorrenza *immediata*<sup>111</sup> e non, invece, differita di un qualsivoglia lasso temporale. Un problema di compatibilità di questo genere potrebbe, in linea di principio, esporre la decisione della Commissione a censure basate, da un lato, sul mancato rispetto del principio di certezza del diritto e, dall'altro lato, sullo sconfinamento (da parte dell'istituzione di Bruxelles) nelle prerogative di esclusiva pertinenza della Corte di giustizia<sup>112</sup>.

Qualora, invece, la Commissione dovesse risolversi a calcolare la penalità dovuta fin dal giorno del deposito della sentenza in commento, senza operare lo scomputo di cui s'è detto, ci si può interrogare su quali sarebbero le possibilità di "difesa" dello Stato italiano. A fronte di una lettera di ingiunzione della Commissione del tenore indicato, l'Italia potrebbe presentare un ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia (sulla base del riparto di competenze ridelineato dalla riforma dello Statuto del 2019<sup>113</sup>), contestandone la legittimità per violazione di legge (*rectius*,

<sup>110</sup> Cfr. T. VAN RIJN, *op. cit.*, 2015, p. 562, ove l'Autore sottolinea che "[s]i la Commission bénéficie d'une marge d'appréciation réduite dans une procédure sur base de l'article 260, il semble logique que cette marge soit encore plus réduite lors du recouvrement d'une astreinte. [...] Ces sommes doivent être sûres et certaines et résulter directement de la disposition donnant lieu à l'imposition. Si la Commission pouvait aller au-delà du dispositif de l'arrêt ordonnant l'astreinte, elle empièterait sur le principe de sécurité juridique qui s'impose en particulier en cas d'imposition de dettes."

<sup>111</sup> Corte giust., causa C-576/18, *Commissione c. Italia*, cit., punto 162 e punto 4 del dispositivo.

<sup>112</sup> Un ragionamento di questo tipo è stato al centro di una vicenda che ha impegnato il Tribunale dell'Unione europea (cfr. sentenza del Tribunale del 29 marzo 2011, causa T-33/09, *Portogallo c. Commissione*, ECLI:EU:T:2011:127) e, in sede di impugnazione, la Corte di giustizia (cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 2014, causa C-292/11 P, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2014:3) nel sindacare le valutazioni assunte dalla Commissione in sede di esecuzione di una sentenza di "doppia condanna". Oggetto della controversia era l'esecuzione della penalità giornaliera applicata, ex art. 260, par. 2, TFUE, nella sentenza della Corte di giustizia del 10 gennaio 2008, causa C-70/06, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2008:3, ove era stato contestato, allo Stato convenuto, di non aver abrogato un decreto-legge precedentemente dichiarato non conforme al diritto dell'Unione, in altra sentenza ex art. 258 TFUE. Il governo portoghese, dopo la sentenza di *manquement sur manquement*, si era limitato di sostituire il citato decreto-legge con una legge, ma la Commissione aveva ritenuto questo comportamento non sufficiente a giustificare la ripristinata conformità e aveva, dunque, proseguito oltre con il calcolo della penalità. Tanto il Tribunale quanto la Corte, in quel caso, giudicarono l'attività della Commissione come esorbitante rispetto alle sue competenze, basandosi soprattutto sul fatto che, dalla sentenza di "doppia condanna", fosse deducibile in modo chiaro e preciso che dal governo portoghese ci si attendeva soltanto l'abrogazione del decreto-legge.

<sup>113</sup> V. regolamento (UE, Euratom) 2019/629 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, recante modifica del protocollo n. 3 sullo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Prima della riforma, il riparto di competenze disciplinato dall'art. 256 TFUE e dall'art. 51 dello Statuto assegnava (e tuttora assegna, nonostante la nuova deroga) al Tribunale una competenza generale di primo grado su tutti i ricorsi che i privati o gli Stati membri possono esperire nei confronti delle istituzioni dell'Unione (fatte salve alcune ipotesi derogatorie di cui la lettera menzionata nel testo non faceva parte); cfr. Articolo 256 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, versione consolidata 2016, e Articolo 51 del Protocollo

violazione del principio di leale cooperazione) e giustificando il proprio ritardo nell'adempimento – dal 12 marzo a fine emergenza sanitaria – sulla base della c.d. *force majeure*<sup>114</sup>, vale a dire quell'insieme di circostanze eccezionali, imprevedibili ed ingovernabili<sup>115</sup> dovute, nel caso di specie, appunto all'emergenza sanitaria. Come già parzialmente anticipato, l'impossibilità assoluta (di carattere temporaneo, in questo caso) è infatti l'unico motivo che il giudice di Lussemburgo abbia finora considerato – seppur in termini puramente astratti – capace di giustificare la mancata esecuzione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e, nello specifico, dalle proprie sentenze<sup>116</sup>. Per di più, il prolungato *lockdown* che ha fermato, tra le altre, le attività amministrative e giudiziarie del Paese, non risulterebbe neanche configurabile come prassi, disposizione o difficoltà *interna*, conformandosi a quella giurisprudenza che ha costantemente negato rilievo a tali circostanze<sup>117</sup>. In definitiva, sembra potersi sostenere che, quantomeno nei

---

n. 3 sullo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, versione consolidata 2016, entrambi disponibili all'indirizzo internet: [eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html#new-2-52](http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-force.html#new-2-52). Dal 1° maggio 2019 (data di entrata in vigore della riforma) i ricorsi contro decisioni della Commissione in tema di mancata esecuzione delle sentenze di condanna sono invece stati assegnati alla competenza, in primo ed unico grado, della Corte di giustizia. Sulla riforma dello Statuto e sui suoi profili più specifici cfr. C. AMALFITANO, *Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2019, pp. 29-52.

<sup>114</sup> È questa una delle possibili opzioni prefigurate, seppur non con specifico riferimento al caso italiano, in L. PRETE, *op. cit.*, 15 aprile 2020, ove si ricollega la sostenibilità di una simile causa di giustificazione al principio secondo cui “ad impossibilia nemo tenetur”, che nella giurisprudenza della Corte di giustizia si rintraccia fin dalla sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1985, causa C-101/84, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1985:330.

<sup>115</sup> La formulazione che viene più spesso utilizzata dalla Corte – e che, ad avviso di chi scrive, potrebbe sostenersi integrata dall'emergenza “Covid-19” – fa riferimento a “circostanze estranee e non riferibili al soggetto che l'invoca, anormali e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto evitarsi nonostante ogni diligenza impiegata”; cfr., tra le altre, sentenza della Corte di giustizia dell'8 luglio 2010, causa C-334/08, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2010:414, punti 46-47; sentenza della Corte di giustizia del 5 ottobre 2006, causa C-105/02, *Commissione c. Germania*, ECLI:EU:C:2006:637, punto 89.

<sup>116</sup> Cfr. le già citate sentenze in cui tale concetto è stato preso in considerazione, ad esempio sentenza della Corte di giustizia del 9 novembre 2017, causa C-481/16, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2017:845; sentenza della Corte di giustizia del 22 dicembre 2010, causa C-304/09, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2010:812; sentenza della Corte di giustizia del 27 giugno 2000, causa C-404/97, *Commissione c. Portogallo*, ECLI:EU:C:2000:345; sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 1986, causa C-52/84, *Commissione c. Belgio*, ECLI:EU:C:1986:3. In dottrina, cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, 2017, p. 651; G. ZANCHI, *op. cit.*, 2014, pp. 1059-1060; P. WENNERÅS, *op. cit.*, 2012, p. 157; L. PRETE, B. SMULDERS, *op. cit.*, 2010, pp. 44-45; A. TERRASI, *op. cit.*, 2002, spec. pp. 1103-1107.

<sup>117</sup> Si ricordino, in particolare, sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, causa C-367/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2015:611; sentenza della Corte di giustizia dell'11 settembre 2008, causa C-316/06, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2008:487; sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2008, causa C-273/07, *Commissione c. Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2008:122; sentenza della Corte di giustizia del 29 novembre 2007, causa C-34/07, *Commissione c. Lussemburgo*, ECLI:EU:C:2007:738; sentenza della Corte di giustizia dell'8

mesi immediatamente successivi al deposito della sentenza nella causa C-576/18<sup>118</sup>, l'avvento dell'epidemia di Covid-19 abbia fatto incorrere l'Italia in un caso di impossibilità assoluta sopravvenuta<sup>119</sup>, in grado di impedire – in maniera del tutto incontrastabile – l'adempimento tempestivo degli obblighi derivanti dalla sentenza dichiarativa del 2012 (*rectius*, della parte piuttosto ridotta che ancora ne rimane inadempita). Se così la Corte dovesse riconoscere in sede di ricorso giudiziale, potrebbe crearsi, questa volta sì, lo spazio per una censura nei confronti della Commissione sul mancato rispetto del principio di leale cooperazione e, in ultimo, per una riduzione del *quantum* di penalità dovuta dall'Italia.

---

novembre 2007, causa C-40/07, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2007:665; sentenza della Corte di giustizia del 18 luglio 2007, causa C-119/05, *Lucchini*, ECLI:EU:C:2007:434; sentenza della Corte di giustizia dell'8 dicembre 2005, causa C-38/05, *Commissione c. Irlanda*, ECLI:EU:C:2005:756.

<sup>118</sup> Va ricordato, in effetti, che la Corte è ferma nell'idea che, dovesse anche riscontrarsi un caso concreto di *force majeure* “temporanea”, quest'ultima potrebbe rilevare soltanto per il tempo strettamente necessario allo Stato membro per superare la causa di impossibilità; cfr., per un caso di applicazione di tale principio, sentenza della Corte di giustizia dell'11 luglio 1985, causa C-101/84, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1985:330 e, in dottrina, L. PRETE, B. SMULDERS, *op. cit.*, 2010, p. 45. Sarà dunque questione delicata definire cosa si intenda per “fine dell'emergenza”: un'ipotesi è senz'altro quella di far riferimento all'attuale termine di scadenza dello stato di emergenza (vigente fino al 31 luglio 2020, salvo proroghe). Tuttavia, si è anche dato conto *supra* di come le misure più restrittive siano cessate ben prima, anche in relazione ai procedimenti giudiziari.

<sup>119</sup> La sentenza citata nella nota precedente funge da “precedente potenziale” rispetto al caso in commento. In quell'occasione, infatti, la Corte di giustizia aveva assegnato rilevanza di *force majeure* ad un attacco terroristico ed alle sue conseguenze dannose, salvo poi non far operare la causa di giustificazione per il lasso di tempo eccessivamente lungo trascorso dall'attacco stesso; cfr. L. PRETE, B. SMULDERS, *op. cit.*, 2010, p. 45. Tuttavia, se una simile qualificazione giuridica è stata riconosciuta per un attacco terroristico, non si vedono ragioni sufficienti per negarla all'emergenza sanitaria attualmente in corso in Italia e nel resto del mondo.

## ABSTRACT

*The Judgement of 12<sup>th</sup> March 2020, Case C-576/18, Commission v. Italy, and Some Reflections Regarding the Principle of Sincere Cooperation in Times of Covid-19*

The article examines the judgement delivered on 12<sup>th</sup> March 2020, by which the ECJ imposed severe financial sanctions to Italy, according to Article 260 (2) TFEU. First, the Author represents the facts underlying the case, concerning Regione Sardegna illegally granting State aids to some hotels on its territory, and analyses the substance of the matter within the decision of the Court of justice. Subsequently, the Author reflects on the timing of the judgement, delivered during the peak of the “Covid-19” pandemic: the aim is to verify whether and to what extent the EU institutions (notably, the ECJ and the Commission) have acted – and are acting – in accordance with the principle of sincere cooperation, referred to in Article 4 (3) TEU.

*La sentenza del 12 marzo 2020, causa C-576/18, Commissione c. Italia e alcune considerazioni sul principio di leale cooperazione ai tempi del Covid-19*

Il presente lavoro esamina la sentenza *ex art. 260, par. 2, TFUE* con cui, il 12 marzo 2020, la Corte di giustizia ha condannato l'Italia al pagamento di severe sanzioni pecuniarie. È condotta, dapprima, una ricostruzione della vicenda che ha dato origine alla causa, relativa all'illegittima concessione di aiuti di Stato ad alcune strutture alberghiere in Sardegna, nonché un'analisi del giudizio della Corte nei suoi profili più strettamente di merito. In seguito, l'Autore riflette sulle tempistiche dell'emanazione della sentenza nel pieno dell'emergenza sanitaria da “Covid-19”, con l'obiettivo di stabilire se e in che modo l'operato delle istituzioni coinvolte (segnatamente, Corte di giustizia e Commissione) possa dirsi rispettoso del principio di leale cooperazione, di cui all'art. 4, par. 3, TUE.