

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

EVGENI TANCHEV

presentate il 28 marzo 2019⁽¹⁾

Causa C-569/17

Commissione europea

contro

Regno di Spagna

«Inadempimento di uno Stato — Articolo 258 TFUE — Direttiva 2014/17/UE — Credito ipotecario — Articolo 260, paragrafo 3, TFUE — Omessa comunicazione di misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa — Sanzioni pecuniarie — Penalità»

I. Introduzione

1. Nel caso di specie la Commissione ha avviato un procedimento per inadempimento nei confronti del Regno di Spagna ai sensi dell'articolo 258 TFUE per non aver adottato le misure necessarie per dare attuazione entro il 21 marzo 2016 alla direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010 (la cosiddetta direttiva sul credito ipotecario) ⁽²⁾ o, ad ogni modo, per non aver comunicato tali misure alla Commissione. La Commissione chiede altresì alla Corte di infliggere al Regno di Spagna, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, una penalità giornaliera di EUR 105 991,60, a partire dalla data di pronuncia della sentenza della Corte con cui si dichiara l'inadempimento dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione della direttiva 2014/17.

2. Di conseguenza, la presente causa offre alla Corte l'opportunità di pronunciarsi, per la prima volta, sull'interpretazione e sull'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE ⁽³⁾. La disposizione in parola, introdotta dal Trattato di Lisbona, consente alla Commissione di avviare un procedimento per inadempimento dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 TFUE per il motivo che uno Stato membro «non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa» e di chiedere allo stesso tempo alla Corte di comminare allo Stato membro in questione una sanzione pecuniaria ⁽⁴⁾.

3. Le principali questioni da risolvere sono in sostanza, in primo luogo, se l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE si applichi alla comunicazione, da parte di uno Stato membro, di misure di attuazione incomplete o scorrette; in secondo luogo, in relazione a quali norme debba essere

calcolata una sanzione pecuniaria comminata ai sensi di tale disposizione; in terzo luogo, se la penalità di cui trattasi sia sproporzionata.

II. Contesto normativo

4. L'articolo 260, paragrafo 3, TFUE così dispone:

«La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze.

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

5. L'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/17 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il 21 marzo 2016, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni».

III. Procedimento precontenzioso

6. Non avendo ricevuto comunicazione, da parte del Regno di Spagna, delle misure di attuazione della direttiva 2014/17 nel diritto spagnolo entro il termine di attuazione del 21 marzo 2016, la Commissione ha inviato al Regno di Spagna una lettera formale di costituzione in mora il 26 maggio 2016, invitando quest'ultimo a procedere a tale comunicazione.

7. Nella sua risposta con lettera del 28 luglio 2016, il Regno di Spagna ha precisato di non aver potuto dare attuazione alla direttiva 2014/17 a causa di circostanze straordinarie legate alla natura provvisoria del governo, ma che erano iniziati i lavori preparatori del disegno di legge che avrebbe dato attuazione alla direttiva in parola.

8. Con parere motivato del 17 novembre 2016, la Commissione ha dichiarato che il Regno di Spagna non aveva ancora adottato né comunicato misure di attuazione della direttiva 2014/17. La Commissione ha invitato detto Stato ad adottare le misure necessarie entro un termine di due mesi dalla ricezione del parere motivato.

9. In risposta a tale parere motivato, con lettera del 19 gennaio 2017, il Regno di Spagna ha informato la Commissione dei progressi compiuti mediante una bozza di disegno di legge diretta a dare attuazione alla direttiva 2014/17.

10. Constatando che il Regno di Spagna non aveva ancora dato attuazione alla direttiva 2014/17 o comunicato le misure di attuazione adottate, il 27 aprile 2017 la Commissione ha deciso di avviare un procedimento per inadempimento dinanzi alla Corte.

IV. Procedura dinanzi alla Corte

11. Con il suo ricorso, depositato il 27 settembre 2017, la Commissione ha avviato il presente procedimento dinanzi alla Corte sulla base degli articoli 258 e 260, paragrafo 3, TFUE. Essa chiede che la Corte voglia:

- in primo luogo, dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo adottato, entro il 21 marzo 2016, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2014/17 o, ad ogni modo, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva in parola;
- in secondo luogo, infliggere al Regno di Spagna, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE una penalità giornaliera di EUR 105 991,60 dalla data di pronuncia della sentenza con cui si dichiara l'inadempimento dell'obbligo di adottare o, ad ogni modo di comunicare alla Commissione, le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva 2014/17;
- in terzo luogo, condannare il Regno di Spagna alle spese.

12. Nel suo controricorso, depositato il 15 dicembre 2017, il Regno di Spagna chiede alla Corte di:

- in primo luogo, respingere il ricorso in oggetto nella sua interezza o, in subordine, ridurre l'importo della penalità; e
- in secondo luogo, condannare la Commissione alle spese.

13. La Commissione e il Regno di Spagna hanno presentato altresì una replica e una controreplica rispettivamente il 26 gennaio e il 12 marzo 2018.

14. Con il suo ricorso presentato il 26 dicembre 2017, la Repubblica francese ha chiesto di poter intervenire nel procedimento a sostegno del Regno di Spagna. Dopo essere stata autorizzata con decisione del 30 gennaio 2018, la Repubblica francese ha depositato la sua memoria di intervento il 7 marzo 2018. La Commissione e il Regno di Spagna hanno presentato osservazioni sulla memoria di intervento della Repubblica francese il 14 maggio 2018.

15. Il 21 gennaio 2019 si è tenuta un'udienza durante la quale la Commissione, il Regno di Spagna e la Repubblica francese hanno presentato osservazioni orali.

V. Argomenti delle parti

A. Inadempimento degli obblighi in virtù dell'articolo 258 TFUE

16. La Commissione sostiene che il Regno di Spagna non ha adottato, entro il termine del 21 marzo 2016 previsto dall'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/17, le misure necessarie per attuare tale direttiva o, ad ogni modo, non ha comunicato tali misure alla Commissione.

17. Il Regno di Spagna non contesta l'omessa comunicazione delle misure di attuazione della direttiva 2014/17. Il Regno di Spagna ha precisato, all'udienza, che l'adozione della legge nazionale di recepimento era prevista per il 14 febbraio 2019.

B. Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE

18. La Commissione, in primo luogo, formula alcune osservazioni preliminari fondate sulla comunicazione del 2011 sull'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE (in prosieguo: la «comunicazione del 2011») (5). In particolare, la Commissione evidenzia che l'obiettivo dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è di stimolare maggiormente gli Stati membri affinché attuino le direttive nei termini fissati dal legislatore dell'Unione e garantire così che la legislazione dell'Unione produca realmente i suoi effetti (6). Inoltre, in risposta agli argomenti della Repubblica francese, la Commissione sottolinea che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE sanziona l'inadempimento da parte dello Stato membro non soltanto dell'obbligo «procedurale» di comunicare le misure di attuazione, ma anche dell'obbligo «sostanziale» di attuazione, vale a dire il fatto che lo Stato membro non abbia adeguato il proprio ordinamento interno alla direttiva in oggetto. La Commissione afferma inoltre che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE concerne sia la mancata comunicazione delle misure di attuazione da parte dello Stato membro, come nel caso di specie, sia la comunicazione parziale delle misure di attuazione, laddove ad esempio dette misure non si applichino all'intero territorio dello Stato membro o non corrispondano a tutte le disposizioni della direttiva in oggetto (7).

19. Per quanto riguarda la determinazione delle sanzioni pecuniarie, la Commissione sostiene che le penalità proposte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE saranno calcolate secondo lo stesso metodo usato nei casi di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE (8). In risposta agli argomenti dedotti dalla Repubblica francese, la Commissione evidenzia, in particolare, che con l'introduzione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, i trattati prevedono che la mancata adozione e comunicazione delle misure di attuazione da parte di uno Stato membro costituiscono una violazione del diritto dell'Unione non meno importante delle violazioni sanzionate ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2 TFUE e derivano dall'articolo 288 TFUE, terzo comma e dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

20. Su tale base, la Commissione propone una penalità giornaliera di EUR 105 991,60, comminata al Regno di Spagna e calcolata moltiplicando l'importo forfettario di base uniforme (680) per i coefficienti di gravità (10) e durata (1,3) e per il fattore «n» (11,99) (9), che dovrebbe decorrere a partire dal giorno della pronuncia della sentenza (10). La Commissione chiede inoltre alla Corte di non precisare, nella sua sentenza, il conto delle «risorse proprie dell'Unione» su cui deve essere versata la penalità, in modo che essa possa indicare il conto nella nota di addebito emessa al Regno di Spagna in base alle norme applicabili dell'Unione.

21. Per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, la Commissione propone un coefficiente di 10 su una scala da 1 a 20, che tiene conto dei criteri stabiliti, costituiti, in primo luogo, dall'importanza delle disposizioni del diritto dell'Unione oggetto dell'inadempimento e, in secondo luogo, delle conseguenze dell'inadempimento sugli interessi generali e particolari (11).

22. Per quanto riguarda, anzitutto, l'importanza della direttiva 2014/17, la Commissione sostiene, tra l'altro, che la direttiva mira alla creazione di un mercato interno dei contratti di credito per beni immobili residenziali più trasparente, efficiente, competitivo e caratterizzato da un livello elevato di protezione del consumatore. La Commissione sottolinea che la direttiva 2014/17 impone agli istituti di credito di fornire ai consumatori determinate informazioni e di valutare il merito di credito del debitore secondo parametri comuni dell'Unione e assicura ai consumatori una serie di diritti specifici. La Commissione evidenzia inoltre che la direttiva 2014/17 introduce standard qualitativi e norme di comportamento per tutti gli istituti di credito dell'Unione ed istituisce un regime di passaporto di modo che gli intermediari del credito autorizzati ad esercitare in uno Stato membro possano offrire i loro servizi in tutta l'Unione, in tal modo promuovendo la stabilità finanziaria.

23. In secondo luogo, per quanto concerne le conseguenze della mancata attuazione della direttiva 2014/17 nel diritto spagnolo, la Commissione afferma che in Spagna i consumatori non possono far valere i diritti a loro conferiti in virtù di detta direttiva e gli intermediari del credito non possono utilizzare il regime di passaporto per esercitare le loro attività professionali. Secondo la Commissione, ciò potrebbe produrre effetti negativi sulla concorrenza nei mercati del credito ipotecario, soprattutto in Spagna, e determinare una gamma più ristretta di servizi e prezzi più elevati. La Commissione afferma altresì che, in una prospettiva più ampia, l'ordinamento giuridico spagnolo non rispetta gli standard rigorosi della direttiva 2014/17, che mira ad assicurare che istituti di credito e intermediari del credito adottino un comportamento responsabile sul mercato.

24. A tal proposito, la Commissione contesta gli argomenti del Regno di Spagna secondo cui essa avrebbe valutato in modo errato il coefficiente di gravità. In particolare, la Commissione nega che taluni dati della Banca di Spagna e gli studi del Regno Unito presentati dal Regno di Spagna siano pertinenti. La Commissione ha inoltre sottolineato, all'udienza, che la valutazione della gravità è oggettiva e che essa non è tenuta a prendere in considerazione talune misure nazionali, invocate per la prima volta a propria difesa dal Regno di Spagna, che non le erano state comunicate e che non sono sufficienti a garantire l'attuazione della direttiva 2014/17.

25. Quanto alla durata dell'infrazione, la Commissione propone un coefficiente di 1,3, che comprende 13 mesi moltiplicati per un fattore di 0,1. Essa ritiene che tale periodo inizi il giorno successivo alla scadenza del termine di attuazione fissato nella direttiva 2014/17 (22 marzo 2016) e finisca il giorno in cui la Commissione decide di avviare un procedimento per inadempimento (27 aprile 2017) ([12](#)). A tale riguardo, la Commissione contesta l'argomento del Regno di Spagna secondo cui il periodo tra il 20 dicembre 2015 e il 29 ottobre 2016, durante il quale vi sono state difficoltà nella formazione del governo, dovrebbe essere escluso dal coefficiente di durata, in quanto detta situazione costituisce una circostanza interna che andrebbe rigettata, in linea con la giurisprudenza della Corte.

26. Il Regno di Spagna, in primo luogo, afferma che, sebbene la presente causa possa essere decisa dalla Corte senza che si renda necessario pronunciarsi sull'esatto ambito di applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, esso contesta l'interpretazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE e ritiene che esso non si applichi a casi che presentano una comunicazione incompleta o non corretta delle misure di attuazione da parte dello Stato membro.

27. Inoltre, il Regno di Spagna ritiene che la giurisprudenza della Corte relativa alla determinazione delle penalità di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE possa essere applicata, per analogia, all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE e non solleva obiezioni alla richiesta della Commissione che la Corte non precisi il conto su cui verrà effettuato il pagamento della penalità, ove comminata.

28. Nel caso di specie, tuttavia, il Regno di Spagna sostiene che la penalità giornaliera proposta è sproporzionata per due motivi.

29. In primo luogo, il Regno di Spagna afferma che il periodo tra il 20 dicembre 2015 e il 29 ottobre 2016, durante cui vi è stata una situazione straordinaria relativa alle difficoltà riscontrate nella formazione di un governo, deve essere escluso dal coefficiente di durata e, in ogni caso, giustifica un'attenuazione della penalità. Il Regno di Spagna ha evidenziato all'udienza che tale situazione era imprevedibile in pendenza del termine per l'attuazione della direttiva 2014/17.

30. In secondo luogo, il Regno di Spagna sostiene che la Commissione ha valutato in modo errato il coefficiente di gravità e, in particolare, gli effetti della mancata attuazione della direttiva

2014/17. A tale riguardo, il Regno di Spagna contesta l'affermazione della Commissione secondo cui la mancata attuazione può avere effetti negativi sulla concorrenza nei mercati del credito ipotecario, soprattutto in Spagna, e può determinare una gamma più ristretta di servizi e prezzi più elevati (v. il paragrafo 23 delle presenti conclusioni) per il motivo che i dati della Banca di Spagna indicano che i prezzi ipotecari in Spagna sono, nella maggior parte dei casi, al di sotto della media relativa alla zona euro e, inoltre, taluni studi effettuati nel Regno Unito indicano che gli effetti dell'attuazione della direttiva 2014/17 non vanno al di là di un possibile miglioramento della tutela dei consumatori.

31. Il Regno di Spagna contesta inoltre l'affermazione della Commissione secondo cui l'ordinamento giuridico spagnolo non rispetta gli standard rigorosi della direttiva 2014/17 (v. paragrafo 23 delle presenti conclusioni) e afferma che dal 2011 vi sono talune misure nazionali che disciplinano aspetti relativi alla direttiva 2014/17 (13). All'udienza il Regno di Spagna ha evidenziato che le misure in parola sono pertinenti ai fini della valutazione della proporzionalità, in quanto, tra l'altro, esse realizzano gli obiettivi della direttiva 2014/17, risolvendo allo stesso tempo i problemi del settore ipotecario al di là dell'ambito di applicazione della direttiva di cui trattasi, e la decisione della Corte nella causa Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (14), riconoscendo che le misure le quali non facciano riferimento ad una direttiva non vadano necessariamente escluse quali misure valide di attuazione, deve essere estesa all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

32. A sostegno del Regno di Spagna, la Repubblica francese afferma che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è applicabile soltanto alla mancata comunicazione di qualsiasi misura nazionale di attuazione da parte di uno Stato membro, mentre la mancata comunicazione di misure che determinano un'attuazione incompleta o non corretta è disciplinata dagli articoli 258 e 260, paragrafo 2, TFUE. La Repubblica francese ritiene altresì che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE si applichi qualora da un esame prima facie delle misure nazionali di attuazione comunicate alla Commissione risulti evidente che dette misure non danno attuazione all'intera direttiva.

33. Per quanto riguarda la valutazione delle sanzioni pecuniarie, la Repubblica francese sostiene, in particolare, che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE persegue un obiettivo diverso da quello dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE. Quest'ultima disposizione sanziona la «doppia infrazione» del diritto dell'Unione e il fatto che lo Stato membro non si sia conformato alla prima sentenza della Corte, mentre l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE sanziona l'inadempimento, da parte dello Stato membro, di un obbligo derivante dal diritto derivato dell'Unione. Su tale base, la Repubblica francese sostiene che alle penalità di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE dovrebbe essere applicata una scala inferiore di coefficienti di gravità e che un coefficiente di gravità pari a 10 non è giustificato nel caso di specie.

VI. **Analisi**

A. **Inadempimento degli obblighi in virtù dell'articolo 258 TFUE**

1. **Giurisprudenza della Corte in materia**

34. È opportuno ricordare che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile, con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto, la quale esige che, qualora la direttiva miri ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei diritti stessi (15).

35. Nell'ambito di un ricorso fondato sull'articolo 258 TFUE, inoltre, l'esistenza dell'inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato (16).

36. Risulta parimenti da una giurisprudenza costante della Corte che il procedimento previsto dall'articolo 258 TFUE si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal diritto dell'Unione (17). Pertanto, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del proprio ordinamento giuridico interno, come l'organizzazione di elezioni legislative (18) o la natura provvisoria del governo (19), per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, ivi compresi i termini stabiliti in una direttiva (20).

2. Applicazione al presente procedimento

37. Nel caso di specie, il Regno di Spagna non contesta l'inadempimento dell'obbligo, ad esso incombente in virtù dell'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/17, di adottare le misure necessarie per dare attuazione alla direttiva in parola nel diritto interno e di comunicare dette misure alla Commissione entro la scadenza del termine prescritto nel parere motivato, vale a dire il 18 gennaio 2017 (21).

38. Propongo pertanto alla Corte di dichiarare fondato il primo capo delle conclusioni della Commissione ai sensi dell'articolo 258 TFUE, secondo cui il Regno di Spagna non ha adempiuto al proprio obbligo di dare attuazione alla direttiva 2014/17 o di comunicare tali misure alla Commissione.

B. Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE

39. La questione centrale della presente causa riguarda la proporzionalità della penalità giornaliera proposta. Ciò solleva alcune questioni di ordine generale in merito alla valutazione delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE e in particolare se la Commissione sia autorizzata ad utilizzare lo stesso metodo per calcolare le sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 260, paragrafi 2 e 3, TFUE, se la giurisprudenza della Corte sulla determinazione delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE sia applicabile all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, nonché la portata del potere discrezionale della Corte a norma dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

40. Inoltre, pur essendo pacifico che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è applicabile al procedimento in oggetto (22), si pone ancora il problema del significato di «mancata comunicazione» ai sensi di detta disposizione, che esaminerò per primo.

1. Ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE: la mancata comunicazione

41. A norma dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, l'ambito di applicazione ratione materiae dello stesso è limitato ai procedimenti per inadempimento avviati ai sensi dell'articolo 258 TFUE, che riguardano l'inadempimento da parte di uno Stato membro dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa (23). La risposta alla domanda circa il modo in cui la «mancata comunicazione» di misure di attuazione da parte di uno Stato membro debba essere interpretata ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è particolarmente complessa. La dottrina è divisa sul tema in parola, con alcuni giuristi che adottano un approccio restrittivo (24) e altri che preferiscono un approccio intermedio (25) o estensivo (26).

42. Essa coinvolge, in particolare, due questioni fondamentali interconnesse. La prima è se l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE sia limitato ad ipotesi di inadempimento, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo cosiddetto «procedurale» di comunicare misure di attuazione, come sostenuto dal Regno di Spagna e dalla Repubblica francese, o se l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE comprenda ipotesi di inadempimento, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo cosiddetto «sostanziale» di dare attuazione alla direttiva stessa, come affermato dalla Commissione. Una seconda questione è se l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, si applichi ai casi in cui uno Stato membro comunica misure che costituiscono un'attuazione incompleta (parziale), come contesta la Commissione, nonché un'attuazione non corretta, che è la posizione accolta dall'avvocato generale Wathelet nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Polonia (27).

43. Secondo una giurisprudenza costante, quando si interpreta una disposizione del diritto dell'Unione occorre tenere conto non soltanto della formulazione di quest'ultima e degli obiettivi da essa perseguiti, ma anche del suo contesto e dell'insieme delle disposizioni del diritto dell'Unione. Anche la genesi di una disposizione può fornire elementi pertinenti per la sua interpretazione (28).

44. Su tale base, propongo che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE venga interpretato come inadempimento, da parte di uno Stato membro, dell'obbligo «sostanziale» di dare attuazione e comprenda pertanto la totale mancanza di comunicazione delle misure di attuazione da parte dello Stato membro, come nel caso del presente procedimento, nonché la comunicazione, da parte dello Stato membro, di misure che costituiscono un'attuazione incompleta o non corretta della direttiva in parola. Se vi sono alcuni argomenti persuasivi a sostegno di ciascuno dei possibili approcci interpretativi, un'interpretazione estensiva dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE a tale riguardo è in linea con la formulazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE e promuove il più possibile l'attuazione degli obiettivi e del regime previsti dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, al fine di assicurare che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE costituisca uno strumento realmente efficace di garanzia dell'attuazione tempestiva delle direttive da parte degli Stati membri.

a) **Formulazione**

45. L'articolo 260, paragrafo 3, TFUE fa riferimento all'inadempimento da parte di uno Stato membro dell'«obbligo di comunicare» le misure di attuazione di una direttiva adottate secondo una procedura legislativa. Sebbene un'interpretazione letterale di tale formulazione possa implicare unicamente l'omessa comunicazione, non è chiaro se la disposizione in parola possa comprendere la mancata attuazione nonché un'attuazione incompleta o non corretta.

46. Un sostegno all'interpretazione restrittiva dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non può, a mio avviso, desumersi dal fatto che se gli autori del trattato avessero previsto la mancata comunicazione di tutte le misure di attuazione, facendovi dunque rientrare l'attuazione incompleta, sarebbe stato usato un articolo determinativo (ad esempio, in olandese: «tot mededeling van maatregelen» e non «tot mededeling van *de* maatregelen»); in francese: «communiquer *des* mesures de transposition» e non «communiquer *les* mesures de transposition»); in tedesco: «Verpflichtung verstoßen hat, Maßnahmen zur Umsetzung» e non «Verpflichtung verstoßen hat, *die* Maßnahmen zur Umsetzung»). Non solo talune versioni linguistiche possono essere interpretate nel senso qualificato di «le misure» (ad esempio, in bulgaro: «да съобщи за мерките»; in italiano: «comunicare *le* misure di attuazione»; in spagnolo: «informar sobre *las* medidas de transposición»), ma anche il fatto che le versioni linguistiche sopra menzionate facciano riferimento a «misure» in senso generale (v. altresì, ad esempio, in inglese: «notify measures»); in maltese: «jinnotifika mizuri'» offre sostegno ad un'interpretazione estensiva dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

47. Secondo la giurisprudenza della Corte, le informazioni relative all'attuazione di una direttiva che gli Stati membri sono tenuti a fornire (comunicare) alla Commissione, per effetto del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, devono essere chiare e precise, dovendo indicare senza ambiguità quali siano le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per mezzo delle quali lo Stato membro interessato ritenga di aver adempiuto ai vari obblighi impostigli dalla direttiva e consente dunque alla Commissione di verificare se detto Stato membro abbia dato effettiva e completa attuazione alla direttiva (29).

48. Da ciò deriva che gli obblighi di comunicazione e di attuazione sono obblighi collegati nel senso che l'obbligo di comunicazione rende operativo l'obbligo di attuazione (30) in quanto, come indicato dalla Commissione, l'obbligo di comunicazione è un passo essenziale per garantire la conformità all'obbligo di attuazione. L'obbligo di uno Stato membro di adottare tutte le misure necessarie per dare attuazione ad una direttiva in conformità alla giurisprudenza della Corte (v. paragrafo 34 delle presenti conclusioni) (31) va di pari passo con l'obbligo di comunicare alla Commissione di aver proceduto in tal senso (32). Pertanto, la giurisprudenza della Corte (33) sostiene l'interpretazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE nel senso che esso comprenda un obbligo «procedurale» di comunicazione e un obbligo «sostanziale» di attuazione.

49. Il fatto che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE menzioni la mancata comunicazione, anziché la mancata attuazione, sembra uno strumento logico, davvero ingegnoso, per garantire che lo Stato membro adempia ad entrambi gli obblighi. Appare inoltre assurdo che uno Stato membro abbia adempiuto al proprio obbligo di attuazione senza comunicare le misure di attuazione alla Commissione in qualsiasi fase del procedimento di cui agli articoli 258 e 260, paragrafo 3, TFUE.

b) Origini

50. L'articolo 260, paragrafo 3, TFUE trae le proprie origini immediate nel circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia nell'ambito della Convenzione europea. Uno dei temi all'ordine del giorno in tale circolo di discussione era il sistema di sanzioni nel procedimento per inadempimento. Nelle discussioni iniziali, i membri erano in genere favorevoli all'istituzione di una «procedura “fast track”» all'articolo 228 CE (ora divenuto articolo 260 TFUE), che sopprimesse gli obblighi relativi alla messa in mora e al parere motivato e «per talune cause quali quelle di “mancata comunicazione”, l'eventuale conferimento alla Commissione del diritto di chiedere alla Corte, allorché lo ritenga opportuno, nello stesso procedimento, ad un tempo la constatazione di un inadempimento e la condanna ad una sanzione» (34).

51. La relazione finale del circolo di discussione (35) conteneva suggerimenti in merito a tali aspetti, che sono stati ripresi dal Praesidium della Convenzione (36). Come ha sottolineato il documento del Praesidium, il sistema non era abbastanza efficace, in quanto potevano passare anni prima che agli Stati condannati dalla Corte venisse inflitta una sanzione pecuniaria e che pertanto «occorr[e] trovare i mezzi per conferire maggiore efficacia e semplicità ai meccanismi di sanzione in caso di mancata esecuzione delle sentenze della Corte» (37). A tal fine, contestualmente alla proposta di sopprimere il parere motivato nella procedura per la seconda sentenza, è stata formulata la seguente proposta:

«Il paragrafo 3 (nuovo) è frutto di una proposta, presentata dalla Commissione al circolo di discussione, intesa a permettere alla Commissione di adire la Corte (in un unico procedimento) sia con un ricorso ai sensi dell'articolo 226 CE [ora articolo 258 TFUE] sia con la richiesta d'infliggere una sanzione. Se, su richiesta della Commissione, la Corte infligge la sanzione nella sentenza di condanna stessa, la sanzione si applicherà decorso un dato termine dalla pronuncia della sentenza se lo Stato convenuto non si sarà conformato alla condanna. (...) Siffatto meccanismo permetterebbe

di snellire e accelerare notevolmente la procedura per le sanzioni in caso di “mancata comunicazione” di una misura nazionale di recepimento» (38).

52. Una nota di accompagnamento indicava: «Nella pratica i casi di mancata comunicazione (lo Stato membro non ha preso nessuna misura di recepimento) sono distinti da quelli di recepimento non corretto [la Commissione ritiene che le misure di recepimento prese dallo Stato membro non siano conformi alla direttiva (o legge quadro)] (39). Il meccanismo proposto non si applicherebbe alla seconda ipotesi (40)».

53. La presente proposta si è inserita nella versione del 2003 del progetto di trattato costituzionale (all'articolo III-267, paragrafo 3) (41) come segue:

«La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte di giustizia in virtù dell'articolo III-265, reputando che lo Stato interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di recepimento di una legge quadro europea, può, se lo ritiene opportuno, chiedere alla Corte di giustizia di comminare, nell'ambito dello stesso ricorso, il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità qualora constati un inadempimento. Se la Corte di giustizia accoglie la richiesta della Commissione, il pagamento in questione è esigibile nel termine stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza».

54. Nella versione del 2004 del progetto di trattato costituzionale, la disposizione (all'articolo III-362, paragrafo) (42) è stata suddivisa in due paragrafi e modificata (il corsivo è mio) come segue:

«La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte di giustizia *dell'Unione europea in virtù dell'articolo III-360* reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di recepimento di una legge quadro europea, può, se lo ritiene opportuno, *indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze.*

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

55. I precedenti lavori preparatori dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE conducono alle seguenti osservazioni.

56. In primo luogo, dalla nota a piè di pagina contenuta nei sopra menzionati documenti della Convenzione europea (v. paragrafo 52 delle presenti conclusioni) si può desumere che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, almeno nella sua formulazione originale, è destinato ad essere limitato ai casi in cui lo Stato membro omette di adottare e comunicare qualsiasi misura di attuazione ed esclude i casi di recepimento non corretto. Eppure, detta nota assimila comunicazione e recepimento e omette di menzionare il recepimento incompleto che può essere presumibilmente inserito alla luce della prassi della Commissione cui tale nota apparentemente si riferisce (43).

57. In secondo luogo, da talune modifiche apportate alla formulazione della disposizione nella versione del 2004 del progetto di trattato costituzionale, che è quasi identica all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, rispetto alle precedenti versioni del testo, si può dedurre che gli autori del trattato intendevano in larga misura allineare la formulazione del secondo e del terzo paragrafo dell'articolo 260 TFUE. Ciò è soggetto al massimale posto all'irrogazione di sanzioni pecuniarie, da parte della Corte, «entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione» e al fatto che l'obbligo

di pagare «è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza» nel secondo comma dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE. Tornerò sull'argomento nella mia analisi (v. paragrafi da 76 a 79 delle presenti conclusioni).

58. In terzo luogo, è utile segnalare che vi sono stati alcuni commenti critici e proposte intese a sopprimere la disposizione durante la Convenzione europea, dovuti in parte alla preoccupazione che, anzitutto, se detta disposizione si limitasse ad un obbligo procedurale di comunicazione, ciò la renderebbe inutile e, inoltre, sarebbe inopportuno comminare sanzioni pecuniarie unicamente su tale base e, in secondo luogo, essa dava luogo a complessità nello stabilire se uno Stato membro avesse attuato una direttiva e nel distinguere tra un'attuazione tardiva, incompleta e non corretta (44).

59. Sono pertanto incline a ritenere che, pur potendo offrire un certo sostegno ad un'interpretazione restrittiva, i lavori preparatori dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non forniscano una risposta definitiva.

c) **Obiettivi**

60. L'articolo 260, paragrafo 3, TFUE istituisce una procedura cosiddetta «fast track» per la comminazione di sanzioni pecuniarie nei confronti degli Stati membri che dovrebbero essere più rapide ed efficienti rispetto alla procedura tradizionale di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE. L'imposizione di sanzioni pecuniarie non dipende più da una lunga procedura che prevede una prima sentenza della Corte che dichiara l'infrazione ai sensi dell'articolo 258 TFUE, quindi una seconda sentenza della Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE a seguito dell'inadempimento della prima sentenza. L'articolo 260, paragrafo 3 TFUE mira altresì a fornire agli Stati membri maggiori incentivi all'attuazione delle direttive entro i termini previsti, in modo da garantire l'effettività e l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e in modo che i cittadini dell'Unione possano pertanto godere dei diritti derivanti da tali direttive.

61. In considerazione degli obiettivi in parola, si potrebbe ritenere, in primo luogo, in linea con la posizione adottata dall'avvocato generale Wathelet nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Polonia (45), che, qualora fosse sufficiente per uno Stato membro comunicare qualsiasi documento quale misura di attuazione, ciò svuoterebbe l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE della propria sostanza.

62. In secondo luogo, la procedura di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non dovrebbe essere «tenuta in ostaggio» della prassi della Commissione di avviare procedimenti distinti per mancata attuazione totale o parziale e per attuazione non corretta (46). Ciò è in contraddizione con l'obiettivo dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, che consiste nel rendere più rapida ed efficace la procedura combinando l'accertamento dell'inadempimento e l'imposizione di sanzioni in un unico procedimento.

63. Non si può tracciare una linea chiara tra i casi che comportano un'attuazione incompleta e non corretta e i tentativi in tal senso possono dare luogo a complessità nella procedura di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE che distoglierebbero dai relativi obiettivi. Ciò può essere illustrato mediante esempi tratti dalla giurisprudenza della Corte in cui la censura di mancata attuazione, totale o parziale, comporta un'indagine sulle disposizioni preesistenti del diritto nazionale e di conseguenza sulla correttezza dell'attuazione (47). Siffatta complessità è corroborata dal punto 19 della comunicazione del 2011, in cui la Commissione indica che qualsiasi controversia sulle norme esistenti nel diritto nazionale sarà risolta secondo la procedura normale per la corretta attuazione della direttiva ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

64. Tale distinzione si scontra anche con la giurisprudenza della Corte e in particolare con le sentenze Commissione/Italia (48) e Commissione/Lussemburgo (49), in cui la Corte ha dichiarato che nell'ambito di un procedimento per inadempimento la Commissione può convertire un addebito per assenza di qualsiasi recepimento in un addebito di attuazione incompleta o inesatta quando lo Stato membro comunica in ritardo le misure di attuazione esistenti e risulta dunque più difficile per la Commissione contestare tempestivamente le carenze attuative; in tali circostanze, un addebito per l'attuazione incompleta o inesatta è compreso in quello attinente all'assenza di qualsiasi recepimento e riveste carattere subordinato rispetto a quest'ultimo.

65. È vero che nella giurisprudenza della Corte si possono rinvenire esempi in cui la mancata attuazione da parte di uno Stato membro viene valutata in modo distinto dal carattere (incompleto o non corretto) delle misure di attuazione (50). Tuttavia, a mio avviso, tali esempi dimostrano le difficoltà in tal senso e non affrontano i problemi relativi al funzionamento dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE che derivano da una simile distinzione.

66. Inoltre, basarsi su un esame prima facie è problematico. A mio avviso, alla Commissione è attribuito un ampio potere discrezionale, in virtù di un esame prima facie delle misure di attuazione comunicate, per determinare se lo Stato membro ha effettuato un'attuazione completa. Quest'ultimo è tenuto, in particolare, a privilegiare la tesi della Commissione in relazione a che cosa costituisca un'attuazione (in)completa e priva lo Stato membro del suo potere discrezionale, ai sensi del diritto dell'Unione, di scegliere la forma e i mezzi di attuazione delle direttive, come riconosciuto nel terzo paragrafo dell'articolo 288 TFUE (51).

d) **Contesto**

67. L'articolo 260, paragrafo 3, TFUE si colloca nel contesto del procedimento per inadempimento previsto dagli articoli da 258 a 260 TFUE, più specificamente nel sistema di sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 260 TFUE. L'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è stato introdotto di pari passo con le riforme apportate all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE e rappresenta dunque un'integrazione dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE. Di conseguenza, gli argomenti secondo cui l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE costituisce un'eccezione all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE e andrebbe interpretato in modo restrittivo, non sono convincenti.

68. Ciò è confermato dal fatto che, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, alla Commissione è concesso il potere discrezionale («può, se lo ritiene opportuno») di decidere se richiedere in anticipo sanzioni pecuniarie ai sensi di tale disposizione. Sulla Commissione non grava alcun obbligo in tal senso a norma dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE (52). La Commissione può invece invocare l'articolo 258 TFUE e l'articolo 260, paragrafo 2, TFUE (53). Pertanto, il percorso tradizionale dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE e il percorso «fast track» dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non sono impermeabili.

69. In una prospettiva più ampia, va osservato che il Trattato CEE (a differenza del Trattato CECA), nella sua versione iniziale non conteneva disposizioni sulle sanzioni per violazioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri. Ci sono voluti 36 anni, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht (1957-1993), per l'introduzione dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE (54). Ulteriori sforzi volti a migliorare la rapidità e l'efficienza del procedimento per inadempimento e delle sanzioni mediante la proposta di modifiche dei trattati nell'ambito dei trattati di Amsterdam e di Nizza sono falliti (55). Con il Trattato di Lisbona, ci sono voluti quasi due decenni (1993-2009) per l'introduzione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

70. Su tale base, sebbene un'interpretazione restrittiva dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, al fine di limitare tale disposizione a casi rapidi e semplici di mancata comunicazione di qualsiasi misura di attuazione da parte dello Stato membro e di ridurre tutto il resto al percorso tradizionale degli articoli 258 e 260, paragrafo 2, TFUE, possa essere attraente, la conseguenza di una siffatta interpretazione consisterebbe nel giustificare una procedura particolarmente lunga nella maggior parte dei casi e tentare di tracciare una linea di demarcazione tra la comunicazione di misure di attuazione incompleta e la comunicazione di misure di attuazione non corretta compromette analogamente il funzionamento dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

71. Le precedenti analisi letterali, storiche, teleologiche e contestuali dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE mi inducono pertanto a concludere che l'interpretazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE che io propongo, secondo la quale quest'ultimo comprende la mancata comunicazione, da parte di uno Stato membro, di misure di attuazione che costituiscono un'attuazione incompleta o non corretta, sia l'interpretazione che meglio realizza gli obiettivi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE e che rafforza realmente l'apparato sanzionatorio dell'Unione.

2. Valutazione delle sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE

72. Sulla base del fatto che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è applicabile, passo alla valutazione delle sanzioni pecuniarie previste da tale disposizione.

73. In primo luogo, trovo convincente la linea argomentativa sviluppata dall'avvocato generale Wathelet nella causa Commissione/Polonia (56), secondo cui la Commissione dovrebbe avere la facoltà di utilizzare lo stesso metodo per calcolare le sanzioni pecuniarie proposte ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, TFUE. In particolare, ciò è vero per il motivo che dette penalità sono le stesse, gli obiettivi perseguiti dalle due disposizioni in parola sono simili e i criteri della Commissione per il pagamento delle penalità corrispondono a quelli impiegati dalla Corte nella propria giurisprudenza (57), che promuove un approccio coerente e offre prevedibilità agli Stati membri. Il fatto che l'articolo 260, paragrafo 2, TFUE sanziona la «doppia violazione» del diritto dell'Unione e l'inosservanza della prima sentenza della Corte da parte dello Stato membro, mentre l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE sanziona una singola violazione del diritto dell'Unione, a mio avviso, non toglie nulla al fatto che entrambe le disposizioni riguardano violazioni radicate nel diritto primario dell'Unione.

74. Occorre sottolineare che il metodo di calcolo della Commissione non lede gli Stati membri nella procedura di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE in quanto, come ha dichiarato la Corte in relazione all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, spetta alla Corte, in ciascuna causa, valutare le sanzioni pecuniarie da adottare. Le proposte e gli orientamenti della Commissione contenuti nelle sue comunicazioni non vincolano la Corte, ma costituiscono soltanto un utile punto di riferimento e garantiscono la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta da tale istituzione (58). Pertanto, la giurisprudenza della Corte sulle sanzioni pecuniarie di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE dovrebbe orientare, nelle circostanze del caso, la determinazione da parte della Corte delle penalità ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

75. Inoltre, nella giurisprudenza della Corte sull'articolo 260, paragrafo 2, TFUE e in particolare nella sua sentenza di principio Commissione/Francia (59), la Corte ha dichiarato che possono essere imposte entrambe le sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 260, paragrafo 2, TFUE (60) e che la stessa può infliggere una sanzione pecuniaria non proposta dalla Commissione per il motivo che «l'opportunità di imporre una sanzione pecuniaria e la scelta della sanzione più adeguata alle circostanze del caso di specie possono essere valutate solo alla luce degli accertamenti operati dalla

Corte nella sentenza da pronunciare ai sensi dell'articolo [260, paragrafo 2 TFUE] e sfuggono quindi alla sfera politica» (61).

76. Vi sono validi motivi per ritenere che tali considerazioni siano applicabili all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE e che pertanto la Corte possa imporre sia una somma forfettaria che una penalità o una sanzione pecuniaria non proposta dalla Commissione, fatto salvo il limite posto all'importo della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE. Ciò si basa sulla identica formulazione dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, TFUE con riguardo alla «somma forfettaria» o alla «penalità». Ciò risponde anche maggiormente agli obiettivi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, che consistono nel lottare contro il ritardo nell'attuazione delle direttive da parte degli Stati membri, tenendo conto dell'obiettivo di disporre di diverse sanzioni pecuniarie nei trattati (62).

77. Contrariamente agli argomenti addotti dalla Commissione all'udienza (63), il fatto che l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, e non l'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, preveda che la Corte «può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione» non confuta tale analisi. L'articolo 260, paragrafo 3, TFUE menziona soltanto l'importo e non la scelta della sanzione pecuniaria da comminare. Da ciò si può desumere che la Corte non può imporre una sanzione pecuniaria di importo più elevato rispetto a quello proposto dalla Commissione. Tuttavia, ciò non riduce, a mio avviso, il potere discrezionale della Corte quanto alla tipologia di sanzione pecuniaria da infliggere. Pertanto, la Corte può imporre una sanzione pecuniaria non proposta dalla Commissione o entrambe le sanzioni pecuniarie per un importo pari o inferiore a quello indicato dalla Commissione.

78. Detto aspetto può avere un'importanza fondamentale per la giurisprudenza della Corte sull'articolo 260, paragrafo 3, TFUE. Nella comunicazione del 2011, la Commissione ha dichiarato che chiederebbe, in linea di principio, soltanto una penalità nel procedimento previsto dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE e che ritirerebbe il ricorso qualora lo Stato membro comunicasse le misure di attuazione richieste per porre fine all'infrazione (64). Di recente la Commissione ha rivisto il proprio approccio e in linea di principio richiede entrambe le sanzioni (65). Ciò contribuisce a spiegare per quale motivo molte cause sono state ritirate dalla Commissione prima che la Corte abbia potuto pronunciarsi sull'articolo 260, paragrafo 3, TFUE (66). Sebbene non sia forse applicabile al caso di specie (67), non si deve dimenticare che la Corte può comminare una somma forfettaria anche se la Commissione ha richiesto soltanto il pagamento di una penalità, nei casi in cui uno Stato membro comunichi le misure di attuazione necessarie dopo che il procedimento è stato avviato dinanzi alla Corte ma prima che la Corte emetta la propria decisione.

79. Si deve anche sottolineare che, a differenza dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE enuncia: «Il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza». La Corte ha la facoltà, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, di fissare la data di esigibilità della sanzione pecuniaria comminata (68). Dalla menzione espressa di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE si può tuttavia dedurre che ciò può costituire un utile strumento per la Corte nell'esercizio del suo potere discrezionale di modulare l'imposizione di sanzioni pecuniarie in circostanze particolari (69).

3. La penalità nel presente procedimento

80. In base alla giurisprudenza della Corte sull'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, la penalità di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE deve essere stabilita in funzione del grado di persuasione necessario affinché lo Stato membro modifichi il suo comportamento e ponga fine all'infrazione addebitatagli (70). Nell'esercizio del suo potere discrezionale, la Corte è tenuta a fissare la penalità

in modo tale che essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, commisurata all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato. Per determinare l'importo di una penalità, i criteri fondamentali da prendere in considerazione sono, in linea di principio, la gravità dell'infrazione, la sua durata e la capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi. Per l'applicazione di tali criteri, si deve tener conto, in particolare, delle conseguenze dell'omessa esecuzione sugli interessi pubblici e privati e dell'urgenza di indurre lo Stato membro interessato a conformarsi ai suoi obblighi (71).

81. Nel caso di specie, si deve ritenere che l'imposizione di una penalità sia adeguata come misura persuasiva. La durata dell'infrazione potrebbe essere aumentata se la Corte accoglie la mia proposta, ovvero che essa vada calcolata a partire da una data diversa da quella proposta dalla Commissione. Inoltre, l'importo forfettario potrebbe essere aumentato da 680 a 690 e il fattore «n» ridotto da 11,99 a 11,93 se si tiene conto delle cifre aggiornate della Commissione (72). Ciò darebbe luogo ad una penalità giornaliera ($690 \times 10 \times 2,4 \times 11,93 = \text{EUR } 197\,560,80$) superiore a quella indicata dalla Commissione ($680 \times 10 \times 1,3 \times 11,99 = \text{EUR } 105\,991,60$: vedi paragrafo 20 delle presenti conclusioni). Alla luce del limite fissato nell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, propongo alla Corte di comminare una penalità giornaliera fino all'intero importo indicato dalla Commissione.

82. In primo luogo, per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, non sono convinto del fatto che talune misure nazionali invocate dal Regno di Spagna siano pertinenti ai fini della valutazione della proporzionalità della penalità. Nella sentenza Commissione/Svezia (73) la Corte ha respinto argomenti analoghi sulla base del fatto che è pacifico che dette misure non soddisfino i requisiti fissati dalla direttiva in parola; diversamente ragionando, non si sarebbe potuto accertare, nei confronti dello Stato membro, alcun inadempimento al proprio obbligo di recepimento. Dal momento che le misure di cui trattasi non costituiscono misure di attuazione, la sentenza della Corte nella causa Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (74) non è pertinente a tale riguardo.

83. Contrariamente a quanto sostenuto dal Regno di Spagna, la valutazione della gravità da parte della Commissione non sembra essere il risultato di errori, tenuto conto dell'importanza della direttiva in parola e delle conseguenze dell'inadempimento sugli interessi pubblici e privati, elementi valutati in modo oggettivo dalla Corte (75).

84. Come indicato dalla Commissione, la direttiva 2014/17 mira a definire un quadro comune per alcuni aspetti delle disposizioni degli Stati membri concernenti contratti di credito stipulati con consumatori garantiti da un'ipoteca o altrimenti relativi a beni immobili residenziali (76). La direttiva 2014/17 si è collocata nel contesto della crisi finanziaria mondiale ed è pertanto intesa a creare un mercato interno del credito ipotecario e a promuovere la stabilità finanziaria, garantendo che i mercati del credito ipotecario operino in maniera responsabile (77).

85. Analogamente a quanto affermato dalla Corte nel contesto degli aiuti di Stato, le norme previste dalla direttiva 2014/17 costituiscono l'espressione di uno dei compiti essenziali conferiti all'Unione europea ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, ossia l'instaurazione di un mercato interno, nonché del protocollo (n. 27) sul mercato interno e sulla concorrenza, il quale, in forza dell'articolo 51 TUE, costituisce parte integrante dei Trattati e stabilisce che il mercato interno comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata (78).

86. Le conseguenze sugli interessi pubblici e privati della mancata attuazione della direttiva 2014/17 possono altresì essere considerate significative nel contesto spagnolo, soprattutto alla luce dei problemi relativi al settore ipotecario spagnolo. Ciò è illustrato, ad esempio, dalla risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2015 sulla legislazione ipotecaria e gli strumenti finanziari

rischiosi in Spagna (79), che ha richiamato l'attenzione sulle centinaia di migliaia di sfratti e sulla mancata tutela dei mutuatari, che è stata aggravata dalla crisi finanziaria. Per far fronte a tale situazione, il Parlamento ha invitato, tra l'altro, la Commissione a monitorare attentamente l'attuazione in tutti gli Stati membri della direttiva 2014/17 (80). Come altresì indicato in detta risoluzione e nelle osservazioni presentate dal Regno di Spagna, clausole e pratiche abusive nel settore spagnolo dei crediti ipotecari sono state oggetto di numerose questioni di pronuncia pregiudiziale sottoposte alla Corte (81). Pertanto, l'impatto della mancata attuazione di cui trattasi è grave, come indica la Commissione, in quanto priva i consumatori nonché gli operatori economici in tutta la Spagna dei diritti che sono stati loro riconosciuti in forza della direttiva in parola e, inoltre, mette a rischio il sistema di norme applicabili a istituti di credito e intermediari del credito volte a garantire la stabilità del sistema finanziario dell'Unione.

87. In secondo luogo, per quanto riguarda la durata dell'inadempimento, la Commissione ritiene che la penalità debba essere calcolata a partire dal giorno successivo alla scadenza del termine per il recepimento della direttiva 2014/17, vale a dire il 22 marzo 2016, e finisca il giorno in cui la Commissione decide di avviare il procedimento per inadempimento, ossia il 27 aprile 2017 (v. paragrafo 25 delle presenti conclusioni).

88. Tuttavia, nella sua giurisprudenza sulle penalità di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, la Corte calcola la durata dell'inadempimento a partire dal giorno in cui è stata pronunciata la prima sentenza fino al momento in cui la Corte valuta i fatti nel secondo procedimento e non quello in cui quest'ultima viene adita dalla Commissione (82). Per il procedimento di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE propongo dunque alla Corte di utilizzare come giorno di inizio per calcolare la durata dell'inadempimento il termine stabilito nel parere motivato, in quanto questa è la data in cui l'inadempimento viene constatato secondo la giurisprudenza della Corte (v. paragrafo 35 delle presenti conclusioni).

89. Nel caso di specie, dal giorno in cui è scaduto il termine fissato nel parere motivato (18 gennaio 2017) al giorno dell'udienza (21 gennaio 2019), la durata dell'inadempimento è di circa 24 mesi (2,4), che possono essere considerati un periodo di tempo significativo (83).

90. L'argomento del Regno di Spagna secondo cui dalla durata dell'inadempimento va escluso il periodo dal 20 dicembre 2015 al 29 ottobre 2016, durante il quale vi era una situazione straordinaria relativa alle difficoltà riscontrate nella formazione di un governo, o almeno va attenuata la penalità, dovrebbe essere respinto. Nella sua giurisprudenza riguardante l'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, nonché l'articolo 258 TFUE (84), la Corte ha ripetutamente dichiarato che uno Stato membro non può eccepire difficoltà nell'ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione (85). Infatti, di recente la Corte ha respinto argomenti simili a quelli avanzati dal Regno di Spagna nel procedimento in oggetto, in una causa che comportava la comminazione di una somma forfettaria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE (86). Le medesime considerazioni dovrebbero valere per la procedura di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE. Inoltre, se la durata dell'inadempimento è calcolata dalla scadenza del termine fissato nel parere motivato, vale a dire il 18 gennaio 2017, allora detto periodo (dal 20 dicembre 2015 al 29 ottobre 2016) non dovrebbe rilevare in ogni caso.

91. In terzo luogo, il Regno di Spagna non ha presentato alla Corte alcun elemento di prova relativo alla propria capacità finanziaria.

92. Inoltre, la Corte ricorre in genere ad una penalità giornaliera in casi che implicano l'adozione di disposizioni legislative di modifica, soprattutto in relazione all'attuazione (87). Non sono stati presentati, dinanzi alla Corte, argomenti volti a chiederle di discostarsi da tale approccio nel

procedimento in oggetto, né per modulare la data in cui dovrebbe essere esigibile il pagamento. Sono dunque propenso a concordare con la richiesta della Commissione secondo cui la penalità giornaliera dovrebbe diventare esigibile il giorno della sentenza della Corte. Anche alla luce della richiesta della Commissione, propongo alla Corte di non precisare, nella sua sentenza, il conto delle «risorse proprie dell'Unione».

VII. Spese

93. A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Regno di Spagna, essendo risultato soccombente, dev'essere condannato alle spese. In applicazione dell'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, secondo il quale gli Stati membri che sono intervenuti nella causa sopportano le proprie spese, la Repubblica francese sopporterà le proprie spese.

VIII. Conclusione

94. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

- (1) dichiarare che il Regno di Spagna, non avendo adottato, entro il 21 marzo 2016, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative per conformarsi alla direttiva 2014/17/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014 in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali e recante modifica delle direttive 2008/48/CE e 2013/36/UE e del regolamento (UE) n. 1093/2010, o, ad ogni modo, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti a norma dell'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva in parola;
- (2) condannare il Regno di Spagna, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, a versare una penalità giornaliera di EUR 105 991,60 dalla data di pronuncia della sentenza nella presente causa fino alla data in cui esso comunica alla Commissione le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva 2014/17;
- (3) condannare il Regno di Spagna alle spese;
- (4) condannare la Repubblica francese a sopportare le proprie spese.

[1](#) Lingua originale: l'inglese.

[2](#) GU 2014, L 60, pag. 34.

[3](#) Vi è un'altra causa pendente che riguarda un procedimento per inadempimento proposto dalla Commissione contro il Regno del Belgio (C-543/17). Essa pone questioni simili, per quanto non identiche, al caso di specie con riguardo all'interpretazione e all'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE ed è oggetto delle conclusioni dell'avvocato generale Szpunar la cui lettura è prevista per il 2 aprile 2019.

[4](#) Diversi casi precedenti hanno offerto alla Corte l'opportunità di interpretare ed applicare l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE ma essi sono stati ritirati dalla Commissione prima che la Corte pronunciasse una sentenza. Uno dei casi in parola era oggetto delle conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Commissione/Polonia (C-320/13, non pubblicata, EU:C:2014:2441), che tratterò in seguito nell'ambito della mia analisi.

[5](#) GU 2011, C 12, pag. 1.

[6](#) Comunicazione del 2011, punto 7.

[7](#) Comunicazione del 2011, punto 19.

[8](#) Comunicazione del 2011, punti 23 e 24.

[9](#) Comunicazione della Commissione, SEC (2005) 1658, GU 2007, C 126, pag. 15. La Commissione si basa sulle cifre indicate nella propria comunicazione C (2016)5091 final del 9 agosto 2016 (GU 2016, C 290, pag. 3) che era in vigore quando è stato proposto il presente ricorso il 27 settembre 2017.

[10](#) Comunicazione del 2011, punto 30.

[11](#) Comunicazione del 2011, punto 25.

[12](#) Comunicazione del 2011, punto 27.

[13](#) Nelle sue osservazioni, il Regno di Spagna fa riferimento alle cinque misure che seguono: (1) Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, BOE n. 261, de 29 de octubre de 2011, pag. 113242; (2) Circular 5/2012 de 27 de junio del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos, BOE n. 161, de 6 de julio de 2012, pag. 48855, última modificación de 13 de agosto de 2015; (3) Real Decreto-ley 27/2012,

de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, BOE n. 276, de 16 de noviembre de 2012, pag. 79877; (4) Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, BOE n. 116, de 15 de mayo de 2013, pag. 36373; e (5) Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, BOE n. 60, de 10 marzo de 2012, pag. 22492.

[14](#) Sentenza del 22 dicembre 2010, C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819.

[15](#) V., ad esempio, sentenza del 4 ottobre 2018, Commissione/Spagna, C-599/17, non pubblicata, EU:C:2018:813, punto 19.

[16](#) V., ad esempio, sentenza del 4 ottobre 2018, Commissione/Spagna, C-599/17, non pubblicata, EU:C:2018:813, punto 14.

[17](#) V., ad esempio, sentenza del 19 dicembre 2012, Commissione/Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, punti 62 e 63.

[18](#) V. ad esempio, sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Spagna, C-502/08, non pubblicata, EU:C:2009:603, punti 14 e 24.

[19](#) V., ad esempio, sentenza del 4 ottobre 2018, Commissione/Spagna, C-599/17, non pubblicata, EU:C:2018:813, punto 23.

[20](#) V., ad esempio, sentenza del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna, C-375/10, non pubblicata, EU:C:2011:184, punto 21; v. altresì sentenza del 14 maggio 2009, Commissione/Spagna, C-266/08, non pubblicata, EU:C:2009:311, punti 10 e 11 (che rigetta l'eccezione relativa alla forza maggiore).

[21](#) Nel caso di specie, la data di riferimento è due mesi a decorrere dalla data di ricevimento del parere motivato da parte del Regno di Spagna (v. paragrafo 8 delle presenti conclusioni), che, come indicato dal timbro di ricevimento, era il 18 novembre 2016. V., in tal senso, sentenza del 18 luglio 2007, Commissione/Germania, C-503/04, EU:C:2007:432, punti 19 e 20.

[22](#) Nella fattispecie non è oggetto di contestazione il fatto che il Regno di Spagna non abbia comunicato le misure di attuazione della direttiva 2014/17, che è stata adottata secondo la procedura legislativa ordinaria in conformità alla sua base giuridica costituita dall'articolo 114 TFUE.

[23](#) La limitazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE alle direttive di carattere legislativo attiene anche all'ambito di applicazione temporale dello stesso con riguardo a direttive adottate prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. V. conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Commissione/Polonia (C-320/13, non pubblicata, EU:C:2014:2441, paragrafi da 95 a 103; v. altresì, ad esempio, Steve Peers, «Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon» (2012) 18 *European Public Law* 33-64, pagg. 40-44.

[24](#) V., ad esempio, Nils Wahl e Luca Prete, «Between Certainty, Severity and Proportionality: Some Reflections on the Nature and Functioning of Article 260(3) TFEU» (2014) 6 *European Law Reporter* 170-189, pagg. 174-179.

[25](#) V., ad esempio, Didier Blanc, «Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien: entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit», in Stéphanie Mahieu ed, *Contentieux de l'Union européenne: questions choisies* (Larcier 2014) 429-461, pagg. 446-447.

[26](#) V., ad esempio, Pål Wennerås, «Making effective use of Article 260 TFEU», in András Jakab e Dimitry Kochenov eds, *The Enforcement of EU Law and Values* (OUP 2017) 79-111, pagg. 88-89.

[27](#) C-320/13, non pubblicata, EU:C:2014:2441, paragrafi da 114 a 145.

[28](#) V., ad esempio, sentenza del 10 dicembre 2018, Wightman e a., C-621/18, EU:C:2018:999, punto 47.

[29](#) V., ad esempio, sentenza dell'11 giugno 2015, Commissione/Polonia, C-29/14, EU:C:2015:379, punto 33.

[30](#) V., ad esempio, Tristan Materne, *La procédure en manquement d'État, guide à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne* (Larcier 2012), 42-43.

[31](#) Per quanto concerne il processo di recepimento, v. conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa Commissione/Irlanda, C-494/01, EU:C:2004:546, paragrafi da 23 a 29.

[32](#) Il quale comprende dunque il caso in cui la direttiva venga attuata grazie a disposizioni nazionali esistenti: v., ad esempio, sentenza del 27 ottobre 2011, Commissione/Polonia, C-311/10, non pubblicata, EU:C:2011:702, punto 33.

[33](#) Rilevo che non sono stati presentati nella fattispecie argomenti secondo cui la mancata comunicazione venga definita in modo diverso prima o dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

[34](#) Segretariato della Convenzione europea, Resoconto della riunione del 3 marzo 2003, CONV 619/03, 13 marzo 2003, punti 10 e 11.

[35](#) Segretariato della Convenzione europea, Relazione finale del circolo di discussione sul funzionamento della Corte di giustizia, CONV 636/03, 25 marzo 2003, punto 28, pagg. 10 e 11.

[36](#) Segretariato della Convenzione europea, Articoli sulla Corte di giustizia e il Tribunale, CONV 734/03, 12 maggio 2003, pagg. 15 e 16. È stato altresì suggerito, riprendendo l'articolo 88 del Trattato CECA, di attribuire alla Commissione la possibilità di constatare la violazione da parte di uno Stato del diritto dell'Unione e che lo Stato possa adire la Corte per ottenere l'annullamento della decisione della Commissione, ma il suggerimento non è stato accolto dal Presidium della Convenzione. V. *ibidem*, pag. 13.

[37](#) CONV 734/03, pag. 15.

[38](#) CONV 734/03, pag. 16.

[39](#) Il riferimento ad una legge quadro europea, che indica in sostanza una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, derivava dalle proposte di modifica al regime degli atti giuridici dell'Unione che non sono stati ripresi dal Trattato di Lisbona. V. inoltre, ad esempio, Koen Lenaerts e Piet Van Nuffel, *European Union Law*, 3° edizione (Robert Bray and Nathan Cambien eds, Sweet & Maxwell 2011), 886-887.

[40](#) CONV 734/03, pag. 16, nota 1; v. altresì CONV 636/03, pag. 11, nota 2.

[41](#) GU 2003, C 169, pag. 1.

[42](#) GU 2004, C 310, pag. 1.

[43](#) V., in tal senso, Szilárd Gáspár-Szilágyi, «What Constitutes “Failure to Notify” National Measures», (2013) 19 *European Public Law* 281-294, pag. 285.

[44](#) V., ad esempio, il segretariato della Convenzione europea, Reazioni al progetto di testo del documento CONV 802/03 – Analisi, CONV 821/03, 27 giugno 2003, pag. 151 (poi numerato articolo III-263), in particolare le proposte di emendamento dell’articolo III-263 presentate da Dominique de Villepin; Danuta Hübner; e da Teija Tiilikainen e altri; la proposta di emendamento dell’articolo 228 presentata da Maria Berger e altri; Osservazioni sul progetto di relazione finale del circolo di discussione della Corte di giustizia da parte di Reinhard Rack, documento di lavoro 13, 14 marzo 2003, e da parte del sig. Thom de Bruijn, documento di lavoro 20, 14 marzo 2003; v. altresì Gáspár-Szilágyi, nota 43, pagg. 285-286.

[45](#) C-320/13, non pubblicata, EU:C:2014:2441, paragrafi da 116 a 120.

[46](#) V., ad esempio, Orientamenti per legiferare meglio della Commissione, SWD (2017) 350, 7 luglio 2017, capitolo IV, punto 6, pagg. 42-43; e Strumenti per legiferare meglio della Commissione, Strumento #37. Controlli sul recepimento, disponibili su <https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox>.

[47](#) V., ad esempio, sentenza del 2 ottobre 2014, Commissione/Polonia, C-478/13, non pubblicata, EU:C:2014:2253. Il recepimento tardivo è considerato un sottoinsieme del recepimento non corretto: v., ad esempio, sentenza del 19 gennaio 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punto 20.

[48](#) Sentenza del 16 giugno 2005, Commissione/Italia, C-456/03, EU:C:2005:388, punti da 38 a 40.

[49](#) Sentenza del 30 novembre 2006, Commissione/Lussemburgo, C-32/05, EU:C:2006:749, punto 56. Effettuata una distinzione nella sentenza del 14 aprile 2011, Commissione/Romania, C-522/09, EU:C:2011:251, punto 19.

[50](#) V., ad esempio, sentenza del 16 luglio 2009, Commissione/Irlanda, C-427/07, EU:C:2009:457, punti 49, 59, 84 e 89.

[51](#) V., ad esempio, sentenza del 24 ottobre 2013, Commissione/Spagna, C-151/12, EU:C:2013:690, punti 27 e 28.

[52](#) V, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Lussemburgo, C-526/08, EU:C:2010:49, paragrafo 72.

[53](#) V. comunicazione del 2011, punto 17.

[54](#) V., ad esempio, Luca Prete, *Infringement Proceedings in EU Law* (Kluwer 2017) 6-10, 301-304; Jonas Tallberg, *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply* (Routledge 2003) 72-82. Era accompagnato dalla dichiarazione n. 19 sull'applicazione del diritto comunitario (GU 1992, C 191, pag. 102) in cui si afferma, tra l'altro, che «per la coerenza e l'unità del processo di costruzione europea, è essenziale che ciascuno Stato membro recepisca *integralmente e fedelmente* nel proprio diritto nazionale le direttive comunitarie di cui è destinatario entro i termini prescritti dalle medesime». Il corsivo è mio.

[55](#) V., ad esempio, Tallberg, nota 54, pagg. 82-91; Alan Dashwood and Angus Johnston eds, *The Future of the Judicial System of the European Union* (Hart 2001) 145-204, in particolare pagg. 175-176.

[56](#) C-320/13, non pubblicata, EU:C:2014:2441, paragrafi da 146 a 160.

[57](#) V. paragrafo 80 delle presenti conclusioni.

[58](#) V., ad esempio, sentenza dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna, C-610/10, EU:C:2012:781, punti 115 e 116.

[59](#) Sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444.

[60](#) Sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, punti da 80 a 86. V. altresì, ad esempio, sentenza del 25 luglio 2018, Commissione/Spagna, C-205/17, non pubblicata, EU:C:2018:606, punto 74.

[61](#) Sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, punti 90 e 91. Statuendo in tal modo, la Corte ha sottolineato che i diritti della difesa dello Stato membro sono rispettati: *ibidem*, punti 92 e 93. V. altresì, ad esempio, sentenza del 18 luglio 2007, Commissione/Germania, C-503/04, EU:C:2007:432, punto 22.

[62](#) V., ad esempio, sentenze del 12 luglio 2005, Commissione/Francia, C-304/02, EU:C:2005:444, punto 81, e del 9 dicembre 2008, Commissione/Francia, C-121/07, EU:C:2008:695, punto 33.

[63](#) Dissento anche dall'avvocato generale Wathelet nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Polonia, C-320/13, non pubblicata, EU:C:2014:2441, paragrafo 155.

[64](#) V. comunicazione del 2011, punti 21 e 22.

[65](#) Comunicazione della Commissione, Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione (GU 2017, C 18, pagg. 10, 15 e 16).

[66](#) V., ad esempio, Laurence W Gormley, «Infringement Proceedings», in *The Enforcement of EU Law and Values*, nota 26, 65-78, pagg. 71-72; Ernő Varnay, «Sanctioning Under Article 260(3) TFEU: Much Ado About Nothing?» (2017) 23 *European Public Law* 301-316.

[67](#) Interrogato all'udienza su tale argomento, il Regno di Spagna ha sottolineato l'importanza di garantire i diritti di difesa dello Stato membro e che si tratterebbe di un elemento nuovo nella presente causa, in quanto non precisato nel ricorso della Commissione.

[68](#) V., ad esempio, comunicazione del 2011, punto 29 e giurisprudenza ivi citata.

[69](#) Ad esempio, qualora lo Stato membro dimostri di poter rimediare alla violazione in un periodo di tempo molto breve: v. Peers, nota 23, pag. 47.

[70](#) Ne consegue che la Corte può comminare una penalità soltanto se l'inadempimento persiste alla data in cui viene pronunciata la sentenza. V., ad esempio, sentenze del 9 dicembre 2008, Commissione/Francia, C-121/07, EU:C:2008:695, punti da 26 a 28, e del 4 luglio 2018, Commissione/Repubblica slovacca, C-626/16, EU:C:2018:525, punto 74 e punto 2 del dispositivo.

[71](#) V., ad esempio, sentenza dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna, C-610/10, EU:C:2012:781, punti da 117 a 119.

[72](#) Comunicazione della Commissione C (2018)5851 final del 19 settembre 2018, GU 2018, C 340, pag. 2. V., ad esempio, sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punti da 132 a 141; conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Italia, C-196/13, EU:C:2014:2162, e nella causa Commissione/Grecia, C-378/13, EU:C:2014:2172, paragrafi 151 e 152.

[73](#) Sentenza del 30 maggio 2013, C-270/11, EU:C:2013:339, punti 31 e 51.

[74](#) Sentenza del 22 dicembre 2010, C-444/09 and C-456/09, EU:C:2010:819, punti da 62 a 64.

[75](#) V., ad esempio, sentenze del 9 dicembre 2008, Commissione/Francia, C-121/07, EU:C:2008:695, punti da 73 a 76, e del 31 marzo 2011, Commissione/Grecia, C-407/09, EU:C:2011:196, punti 38 e 39; v. altresì conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Commissione/Repubblica ceca, C-241/11, EU:C:2013:181, punti 50 e 62.

[76](#) V. direttiva 2014/17, articolo 1 e considerando 15. Per un'analisi dettagliata, v., ad esempio, Miriam Anderson and Esther Arroyo Amayelas eds, *The Impact of the Mortgage Credit Directive in Europe: Contrasting Views from Member States* (Europa 2017); e con particolare riferimento alla Spagna, pagg. 49-111.

[77](#) V., ad esempio, la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in merito ai contratti di credito relativi ad immobili residenziali, COM (2011) 142 final, 31 marzo 2011, Relazione, punto 1, pag. 2.

[78](#) V., ad esempio, sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 122.

[79](#) GU 2017, C 349, pag. 37 («risoluzione del 2015»), considerando da A a C, in particolare I e J. V. altresì la risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2016 sulle attività della commissione per le petizioni relative al 2015, GU 2018, C 238, pag. 132, punto 31.

[80](#) Risoluzione del 2015, considerando E e punto 5. Ciò è culminato nel ricorso contro la Spagna nonché in un ricorso contro la Croazia ai sensi degli articoli 258 e 260, paragrafo 3, TFUE, successivamente ritirato dalla Commissione: v. ordinanza del presidente della Corte del 29 marzo 2018, Commissione/Croazia, C-381/17, non pubblicata, EU:C:2018:260.

[81](#) V. risoluzione del 2015, considerando F e G. V., più recentemente, ad esempio, sentenze del 21 dicembre 2016, Gutiérrez Naranjo, C-154/15, C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980; del 26 gennaio 2017, Banco Primus, C-421/14, EU:C:2017:60; del 7 agosto 2018, Banco Santander e Escobedo Cortés, C-96/16 e 94/17, EU:C:2018:643 e del 19 settembre 2018, Bankia, C-109/17, EU:C:2018:735; v. altresì conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nelle cause pendenti, Abanca Corporación Bancaria e Bankia, C-70/17 e C-179/17, EU:C:2018:724; Bankia e Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, C-92/16 e C-167/16, EU:C:2018:727; e Bankia, C-486/16, EU:C:2018:728.

[82](#) V., ad esempio, sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 130.

[83](#) V., ad esempio, sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Svezia, C-270/11, EU:C:2013:339, punti 43, 57 e 58 (quasi 27 mesi).

[84](#) V. paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

[85](#) V., ad esempio, sentenza del 25 luglio 2018, Commissione/Spagna, C-205/17, non pubblicata, EU:C:2018:606, punto 62.

[86](#) Sentenza del 13 luglio 2017, Commissione/Spagna, C-388/16, non pubblicata, EU:C:2017:548, punti 30 e 41.

[87](#) V., ad esempio, sentenza del 14 marzo 2006, Commissione/Francia, C-177/04, EU:C:2006:173, punto 77.