

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

15 gennaio 2014 (*)

«Impugnazione – Esecuzione di una sentenza della Corte che ha constatato un inadempimento – Penalità – Domanda di pagamento – Abrogazione della normativa nazionale che ha dato origine all’inadempimento – Valutazione da parte della Commissione delle misure adottate dallo Stato membro per conformarsi alla sentenza della Corte – Limiti – Ripartizione delle competenze tra la Corte ed il Tribunale»

Nella causa C-292/11 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta l’8 giugno 2011,

Commissione europea, rappresentata da P. Hetsch, P. Costa de Oliveira e M. Heller, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

procedimento in cui le altre parti sono:

Repubblica portoghese, rappresentata da L. Inez Fernandes e J. Arsénio de Oliveira, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

sostenuta da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek e D. Hadroušek, in qualità di agenti;

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze e J. Möller, in qualità di agenti;

Repubblica ellenica, rappresentata da A. Samoni-Bantou e I. Pouli, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo;

Regno di Spagna, rappresentato da N. Díaz Abad, in qualità di agente;

Repubblica francese, rappresentata da G. de Bergues, A. Adam, J. Rossi e N. Rouam, in qualità di agenti;

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels e M. Noort, in qualità di agenti;

Repubblica di Polonia, rappresentata da M. Szpunar e B. Majczyna, in qualità di agenti;

Regno di Svezia, rappresentato da A. Falk, in qualità di agente,

intervenienti in sede d’impugnazione,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano (relatore), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund e J.L. da Cruz Vilaça, presidenti di

sezione, A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadjiev, C. Toader, E. Jarašiūnas e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 5 marzo 2013,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 maggio 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la Commissione europea chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 29 marzo 2011, Portogallo/Commissione (T-33/09, Racc. pag. II-1429; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale esso ha annullato la decisione C(2008) 7419 def. della Commissione, del 25 novembre 2008 (in prosieguo: la «decisione controversa»), vertente sulla domanda di pagamento delle penalità dovute in esecuzione della sentenza della Corte del 10 gennaio 2008, Commissione/Portogallo (C-70/06, Racc. pag. I-1; in prosieguo: la «sentenza del 2008»).

Fatti

2 Con sentenza del 14 ottobre 2004, Commissione/Portogallo (C-275/03; in prosieguo: la «sentenza del 2004»), la Corte ha dichiarato che, «[n]on avendo abrogato il decreto legge 21 novembre 1967, n. 48 051 [in prosieguo: il «decreto legge n. 48 051»], che subordina alla prova della colpa o del dolo la concessione del risarcimento danni alle persone lese da una violazione del diritto comunitario sugli appalti pubblici o delle norme nazionali che lo recepiscono, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù (...) della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori [GU L 395, pag. 33]».

3 Ritenendo che la Repubblica portoghese non si fosse conformata a tale sentenza, la Commissione ha deciso di proporre ricorso, ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, CE, per inosservanza degli obblighi imposti dalla sentenza del 2004.

4 Nella sentenza del 2008 la Corte ha dichiarato, ai punti 16 e 17 della medesima, che, tenuto conto della formulazione del dispositivo della sentenza del 2004, al fine di verificare se la Repubblica portoghese avesse adottato i provvedimenti che l'esecuzione di detta sentenza implicava, si doveva stabilire se il decreto legge n. 48 051 fosse stato abrogato. A tale riguardo, essa ha constatato, al punto 19 della sentenza del 2008, che, alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato del 13 luglio 2005, la Repubblica portoghese non aveva ancora abrogato tale decreto legge. La Corte ha inoltre rilevato, al punto 36 della medesima sentenza, che, come confermato dall'agente di detto Stato membro nel corso dell'udienza dibattimentale del 5 luglio 2007, il suddetto decreto legge era ancora in vigore a quest'ultima data.

5 Nella sua sentenza del 2008, la Corte ha quindi dichiarato, al punto 1 del dispositivo della stessa, che, «[n]on avendo abrogato il [decreto legge n. 48 051], la Repubblica portoghese non ha adottato le misure necessarie che l'esecuzione della [sentenza del 2004] implica, ed è di conseguenza venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228, n. 1, CE».

- 6 Al punto 2 del dispositivo della sua sentenza del 2008, la Corte ha altresì statuito che «[l]a Repubblica portoghese è condannata a pagare alla Commissione delle Comunità europee, sul conto “Risorse proprie della Comunità europea”, una penalità di EUR 19 392 per ogni giorno di ritardo nell’attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla menzionata [sentenza del 2004], a decorrere dal giorno della pronuncia della presente sentenza fino all’esecuzione della detta [sentenza del 2004]».
- 7 Il 31 dicembre 2007, ossia alcuni giorni prima della pronuncia della sentenza del 2008, la Repubblica portoghese ha adottato la legge n. 67/2007, che stabilisce il regime di responsabilità civile extracontrattuale dello Stato e degli altri enti pubblici (*Diário da República*, 1^a serie, n. 251, del 31 dicembre 2007, pag. 9117; in prosieguo: la «legge n. 67/2007»), la quale stabilisce, in particolare, la disciplina dei danni causati nell’esercizio della funzione legislativa, giudiziaria e amministrativa. Tale legge, il cui articolo 5 abroga il decreto legge n. 48 051, è entrata in vigore il 30 gennaio 2008.
- 8 Il 28 gennaio 2008, in occasione di una riunione degli agenti della Commissione con i rappresentanti della Repubblica portoghese, questi ultimi hanno fatto valere che, a seguito dell’adozione della legge n. 67/2007, recante abrogazione del decreto legge n. 48 051, tale Stato membro aveva adottato tutte le misure che l’esecuzione della sentenza del 2004 implicava e che, di conseguenza, i soli importi a carico della Repubblica portoghese erano quelli dovuti per il periodo compreso tra la data di pronuncia della sentenza del 2008, ossia il 10 gennaio 2008, e la data di entrata in vigore della legge n. 67/2007, vale a dire il 30 gennaio 2008. La Commissione ha invece considerato, in sostanza, che detta legge non costituisse una misura di esecuzione adeguata e completa della sentenza del 2004.
- 9 Il 15 luglio 2008 la Commissione ha inviato alla Repubblica portoghese una lettera con la quale, ritenendo che quest’ultima non avesse ancora adottato tutte le misure necessarie per l’esecuzione della sentenza del 2004, chiedeva il pagamento dell’importo di EUR 2 753 664 a titolo di penalità dovute in esecuzione della sentenza del 2008 per il periodo dal 10 gennaio al 31 maggio 2008.
- 10 Il 4 agosto 2008 la Repubblica portoghese ha risposto alla suddetta lettera della Commissione. Essa ha ribadito il proprio punto di vista secondo cui la legge n. 67/2007 era conforme alla sentenza del 2004 e ha dichiarato che, ciononostante, aveva deciso di adottare la legge n. 31/2008, del 17 luglio 2008, che modifica la legge n. 67/2007 (in prosieguo: la «legge n. 31/2008»), onde evitare il protrarsi della controversia sull’interpretazione da attribuirsi alla legge n. 67/2007.
- 11 Con la decisione controversa, la Commissione ha in sostanza affermato, da un lato, che la legge n. 67/2007 non costituiva un’esecuzione adeguata della sentenza del 2004 e che, dall’altro, a partire dal 18 luglio 2008, data di entrata in vigore della legge n. 31/2008, la Repubblica portoghese aveva infine provveduto all’esecuzione di tale sentenza. La Commissione ha pertanto confermato la richiesta di pagamento della penalità formulata nella sua lettera del 15 luglio 2008 e ha inoltre reclamato un ulteriore importo di EUR 911 424, corrispondente al periodo compreso tra il 1° giugno ed il 17 luglio 2008.

La sentenza impugnata

- 12 La Repubblica portoghese ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale diretto all’annullamento della decisione controversa.
- 13 Nella sentenza impugnata, il Tribunale ha preliminarmente verificato la propria competenza a conoscere di un simile ricorso.
- 14 A tal fine, esso ha anzitutto ricordato, al punto 62 della sentenza impugnata, che spetta alla Commissione riscuotere le somme dovute al bilancio dell’Unione in esecuzione di una sentenza

della Corte, pronunciata ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, CE, che condanna uno Stato membro.

- 15 Esso ha poi rilevato, ai punti da 63 a 65 della sentenza impugnata, che, poiché il Trattato CE non prevede alcuna specifica disposizione sulla risoluzione delle controversie tra uno Stato membro e la Commissione sorte in occasione di una simile sentenza di condanna, trovano applicazione i rimedi giurisdizionali stabiliti dal Trattato CE. Di conseguenza, secondo il Tribunale, la decisione con cui la Commissione determina l'importo dovuto dallo Stato membro a titolo della penalità cui quest'ultimo è stato condannato dalla Corte può costituire oggetto di ricorso di annullamento ex articolo 230 CE. Pertanto, il Tribunale si è dichiarato competente a conoscere di un ricorso siffatto sulla base dell'articolo 225, paragrafo 1, primo comma, CE.
- 16 Infine, il Tribunale ha precisato, ai punti 66 e 67 della sentenza impugnata, che l'esercizio di tale competenza non può tuttavia consentirgli di invadere la competenza esclusiva riservata alla Corte dagli articoli 226 CE e 228 CE e di pronunciarsi quindi su una questione relativa all'inadempimento, da parte dello Stato membro, degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE che non sia prima stata risolta dalla Corte.
- 17 Sulla base di tali considerazioni preliminari, il Tribunale ha dichiarato, in primo luogo, ai punti 68 e 69 della sentenza impugnata, basandosi sul testo del dispositivo della sentenza del 2004, letto alla luce della motivazione adottata dalla Corte ai punti da 16 a 19 della sentenza del 2008, che era sufficiente per la Repubblica portoghese abrogare il decreto legge n. 48 051 per conformarsi alla sentenza del 2004 e che la penalità era dovuta fino a tale abrogazione.
- 18 Esso ne ha dedotto, ai punti 71 e 72 della sentenza impugnata, che la Commissione aveva violato il dispositivo della sentenza del 2008 dichiarando, da un lato, che l'adozione della legge n. 67/2007, recante abrogazione del suddetto decreto legge, non costituiva un'esecuzione adeguata della sentenza del 2004 e, dall'altro, che la Repubblica portoghese aveva ottemperato a tale sentenza solamente a partire dal 18 luglio 2008, data di entrata in vigore della legge n. 31/2008. Per tale motivo, il Tribunale ha disposto che la decisione controversa doveva essere annullata.
- 19 In secondo luogo, il Tribunale ha esaminato, ai punti 80 e seguenti della sentenza impugnata, l'argomento della Commissione secondo cui, con le sentenze del 2004 e del 2008, la Corte aveva imposto alla Repubblica portoghese, allo scopo di porre fine all'inadempimento constatato nella prima di queste due sentenze, di non limitarsi ad abrogare il decreto legge n. 48 051, bensì, più estesamente, di adeguare la normativa nazionale ai requisiti della direttiva 89/665. Di conseguenza, secondo la Commissione, l'inadempimento addebitato si è protratto fino a quando, nel diritto interno portoghese, la concessione di un risarcimento danni alle persone lese da una violazione del diritto dell'Unione è rimasta subordinata alla prova della colpa o del dolo.
- 20 A tale proposito, il Tribunale ha dichiarato, ai punti 81 e 82 della sentenza impugnata, che l'esercizio da parte della Commissione del suo potere di valutare le misure adottate da uno Stato membro per eseguire una sentenza della Corte che infligge una penalità non può pregiudicare i diritti processuali degli Stati membri risultanti dal procedimento previsto all'articolo 226 CE né la competenza esclusiva della Corte a statuire sulla compatibilità di una normativa nazionale con il diritto dell'Unione.
- 21 In particolare, il Tribunale ha considerato, al punto 88 della sentenza impugnata, che la determinazione dei diritti e degli obblighi degli Stati membri e il giudizio sul loro comportamento possono risultare unicamente da una sentenza della Corte che si pronuncia a titolo degli articoli da 226 CE a 228 CE.
- 22 Di conseguenza, il Tribunale ha statuito, al punto 89 della sentenza impugnata, che la Commissione non poteva decidere, nell'ambito della verifica dell'esecuzione della sentenza del 2008, che la legge n. 67/2007 non era conforme al diritto dell'Unione e, successivamente, trarne conseguenze per il

calcolo della penalità inflitta dalla Corte. Allo stesso punto, esso ha aggiunto che la Commissione, se riteneva che il regime giuridico introdotto dalla nuova legge non costituisse una trasposizione corretta della direttiva 89/665, avrebbe dovuto avviare il procedimento previsto dall'articolo 226 CE.

- 23 In terzo luogo, il giudice di primo grado ha affermato, al punto 90 della sentenza impugnata, che il fatto di attribuire alla Commissione un margine discrezionale maggiore in sede di valutazione delle misure di esecuzione di una sentenza emessa ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, CE, comporterebbe che, in seguito alla contestazione, da parte di uno Stato membro, di una valutazione della Commissione che eccede i termini stessi del dispositivo della sentenza della Corte, il Tribunale sarebbe inevitabilmente indotto a pronunciarsi sulla conformità di una normativa nazionale al diritto dell'Unione. Orbene, una simile valutazione rientrerebbe nella competenza esclusiva della Corte e non in quella del Tribunale.
- 24 Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ha accolto il ricorso della Repubblica portoghese e ha annullato la decisione controversa.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

- 25 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata;
 - statuire definitivamente sulle questioni oggetto dell'impugnazione e respingere il ricorso di annullamento della decisione controversa, e
 - condannare la Repubblica portoghese alle spese dei due gradi di giudizio.
- 26 La Repubblica portoghese chiede il rigetto dell'impugnazione e la condanna della Commissione alle spese del primo grado di giudizio e dell'impugnazione.
- 27 Con ordinanza del presidente della Corte del 27 ottobre 2011, la Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia e il Regno di Svezia sono stati ammessi a intervenire a sostegno della Repubblica portoghese.

Sull'impugnazione

Sulla prima parte del primo motivo, relativa alle rispettive competenze della Commissione e del Tribunale

Argomenti delle parti

- 28 La Commissione contesta, in sostanza, l'interpretazione fornita dal Tribunale ai punti da 82 a 89 della sentenza impugnata, secondo cui la valutazione del contenuto di una nuova normativa adottata da uno Stato membro per dare esecuzione ad una sentenza pronunciata dalla Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE sarebbe sempre di esclusiva competenza della Corte e dovrebbe, in caso di disaccordo tra la Commissione e tale Stato membro, costituire oggetto di un nuovo procedimento ex articolo 258 TFUE.
- 29 Adottando una simile interpretazione, il Tribunale avrebbe quindi erroneamente limitato tanto le competenze della Commissione nell'ambito della riscossione delle penalità inflitte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE quanto le proprie competenze relative al sindacato giurisdizionale degli atti della Commissione.

30 In primo luogo, escludendo, ai punti da 87 a 89 della sentenza impugnata, la possibilità per la Commissione di valutare il contenuto della legge n. 67/2007 al fine di verificare se la Repubblica portoghese avesse correttamente eseguito la sentenza del 2004 e posto quindi fine all'inadempimento, il Tribunale avrebbe indebitamente ridotto le competenze della Commissione, intese a dare esecuzione al bilancio dell'Unione e a garantire l'effetto utile del procedimento per inadempimento, ad un semplice «controllo puramente formale» volto a determinare se il decreto legge n. 48 051 fosse stato o meno abrogato. Infatti, secondo tale approccio, la Commissione, nell'esaminare se le misure adottate dallo Stato membro interessato consentano a quest'ultimo di conformarsi ad una sentenza della Corte, dovrebbe limitarsi ad accertare l'adozione di nuove misure da parte di tale Stato membro, astenendosi dal procedere a un controllo volto a verificare in concreto l'idoneità di dette misure a dare esecuzione alla sentenza in parola.

31 Inoltre, in caso di disaccordo tra la Commissione e uno Stato membro quanto al fatto che una normativa adottata da quest'ultimo gli consenta, o meno, di conformarsi ad una sentenza emessa ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, se la Commissione fosse impossibilitata ad esaminare tale normativa per assicurarsi che questa ottemperi a quanto disposto dalla Corte e si trovasse conseguentemente costretta – come sostenuto dal Tribunale – a proporre alla Corte un nuovo ricorso ex articolo 258 TFUE per sottoporre le nuove disposizioni al suo vaglio, l'efficacia del procedimento per inadempimento, segnatamente della penalità, sarebbe compromessa.

32 In secondo luogo, la Commissione sostiene che la competenza del Tribunale in materia di controllo della Commissione nell'ambito della verifica della legittimità della decisione controversa è stata limitata a torto.

33 In particolare, il Tribunale avrebbe dovuto esaminare la valutazione della Commissione riguardante la nuova normativa adottata dalla Repubblica portoghese, onde verificare concretamente se, con la decisione controversa, detta istituzione fosse effettivamente rimasta nell'ambito dell'oggetto dell'inadempimento e non avesse commesso errori nel valutare la persistenza dell'inadempimento.

34 Il Tribunale avrebbe invece solamente compiuto un controllo «puramente formale», limitandosi a rilevare, al punto 84 della sentenza impugnata, che la situazione giuridica dello Stato membro interessato, dichiarata dalla Corte non conforme alla direttiva 89/665, era mutata a seguito della semplice adozione di una nuova legge, la legge n. 67/2007, che comportava «modifiche sostanziali» rispetto al regime risultante dal decreto legge n. 48 051, e ciò indipendentemente dall'idoneità o meno di tale provvedimento a porre fine, in modo effettivo, all'inadempimento accertato dalla Corte.

35 Orbene, consentire al Tribunale di limitare in tal modo il proprio potere di controllo equivarrebbe ad ammettere che da ogni nuova misura adottata da uno Stato membro a seguito di una sentenza della Corte pronunciata ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE deriva la necessità di avviare sistematicamente un nuovo procedimento per inadempimento in applicazione dell'articolo 258 TFUE. Una soluzione del genere, oltre ad essere tale da compromettere l'efficacia delle disposizioni citate, sarebbe comunque contraria alla logica stessa dei procedimenti per inadempimento.

36 La Repubblica portoghese contesta tale argomentazione della Commissione.

Giudizio della Corte

37 Ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, quando la Corte riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei Trattati, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta.

38 Conformemente al paragrafo 2 di tale articolo, se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione di una simile sentenza comporta, la Commissione può adire la Corte affinché questa condanni detto Stato al pagamento di una somma forfettaria e/o di una

penalità.

- 39 Contrariamente al procedimento istituito dall'articolo 258 TFUE, inteso a far dichiarare e a far cessare il comportamento di uno Stato membro che integri una violazione del diritto dell'Unione (v. sentenze del 7 febbraio 1979, Francia/Commissione, 15/76 e 16/76, Racc. pag. 321, punto 27, nonché del 6 dicembre 2007, Commissione/Germania, C-456/05, Racc. pag. I-10517, punto 25), lo scopo del procedimento di cui all'articolo 260 TFUE è assai più circoscritto, mirando esclusivamente a spingere uno Stato membro inadempiente ad eseguire una sentenza per inadempimento (sentenze del 12 luglio 2005, Commissione/Francia, C-304/02, Racc. pag. I-6263, punto 80, nonché del 21 settembre 2010, Svezia e a./API e Commissione, C-514/07 P, C-528/07 P e C-532/07 P, Racc. pag. I-8533, punto 119).
- 40 Pertanto, quest'ultimo procedimento dev'essere considerato come uno speciale procedimento giurisdizionale di esecuzione delle sentenze della Corte, in altri termini come un mezzo di esecuzione (sentenza Commissione/Francia, cit., punto 92). Di conseguenza, nel contesto di tale procedimento possono essere affrontati solo gli inadempimenti agli obblighi incombenti allo Stato membro in forza del Trattato FUE, inadempimenti che la Corte, sulla base dell'articolo 258 TFUE, ha considerato sussistenti (sentenza del 10 settembre 2009, Commissione/Portogallo, C-457/07, Racc. pag. I-8091, punto 47).
- 41 A maggior ragione, quando la Corte condanna lo Stato membro interessato al pagamento di una penalità, la verifica da parte della Commissione delle misure adottate da tale Stato per conformarsi a una simile sentenza e la riscossione delle somme dovute in applicazione delle sanzioni inflitte devono essere effettuate tenendo conto della delimitazione dell'inadempimento operata dalla Corte nelle sue sentenze emesse ai sensi degli articoli 258 TFUE e 260 TFUE.
- 42 Nella fattispecie, tanto dal dispositivo della sentenza del 2004 quanto da quello della sentenza del 2008 emerge che l'inadempimento dichiarato dalla Corte verte sull'omessa abrogazione del decreto legge n. 48 051, che subordinava la concessione di un risarcimento pecuniario alle persone lese da una violazione del diritto dell'Unione in materia di pubblici appalti alla prova della colpa o del dolo.
- 43 Per eseguire la sentenza del 2004, la Repubblica portoghese ha adottato la legge n. 67/2007. Tale legge, entrata in vigore alcuni giorni dopo la pronuncia della sentenza del 2008, ha abrogato il decreto legge n. 48 051.
- 44 Dopo aver esaminato la suddetta legge, la Commissione ha tuttavia ritenuto che non fosse conforme al diritto dell'Unione e perciò non garantisse l'adeguata esecuzione della sentenza del 2004.
- 45 Ne è sorta una controversia tra tale istituzione e la Repubblica portoghese in merito alla portata giuridica e all'interpretazione della legge n. 67/2007 che ha condotto all'adozione della decisione controversa, nella quale la Commissione, basandosi appunto sulla propria interpretazione degli effetti di tale legge, ha calcolato l'importo della penalità inflitta dalla Corte.
- 46 In tal modo, la Commissione si è pronunciata sulla questione della conformità della legge n. 67/2007 alla direttiva 89/665, mentre, come correttamente dichiarato dal Tribunale ai punti da 83 a 85 della sentenza impugnata, detta legge ha introdotto un regime di responsabilità che era distinto da quello dell'abrogato decreto legge e che non poteva essere stato esaminato in precedenza dalla Corte.
- 47 Orbene, è fuor di dubbio che, come in sostanza rilevato dal Tribunale al punto 81 della sentenza impugnata, nell'ambito dell'esecuzione di una sentenza della Corte che infligge una penalità ad uno Stato membro, la Commissione deve poter valutare le misure adottate dallo Stato membro per conformarsi alla sentenza di condanna.
- 48 Tuttavia, come correttamente dichiarato dal Tribunale al punto 82 della sentenza impugnata, detto

potere di valutazione non può essere esercitato in modo tale da pregiudicare la competenza esclusiva della Corte a statuire sulla conformità di una normativa nazionale con il diritto dell'Unione.

49 Infatti, secondo il sistema istituito dagli articoli da 258 TFUE a 260 TFUE, la determinazione dei diritti e degli obblighi degli Stati membri nonché il giudizio sul loro comportamento possono risultare unicamente da una sentenza della Corte (sentenza del 29 settembre 1998, Commissione/Germania, C-191/95, Racc. pag. I-5449, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

50 La Corte dispone dunque di una competenza esclusiva a tale riguardo, che le è attribuita direttamente ed espressamente dal Trattato e che la Commissione non può invadere in sede di verifica dell'esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE.

51 Analogamente, come giustamente rilevato al punto 90 della sentenza impugnata, neppure il Tribunale può pronunciarsi sulla valutazione espressa dalla Commissione circa l'idoneità di una prassi o di una normativa nazionale, non precedentemente esaminate dalla Corte, a garantire l'esecuzione di una simile sentenza emessa in materia di inadempimento. Se così facesse, infatti, il Tribunale sarebbe inevitabilmente indotto a pronunciarsi sulla conformità di una tale prassi o normativa al diritto dell'Unione, invadendo quindi la competenza esclusiva della Corte in materia.

52 Ne consegue che qualora, nell'ambito della verifica dell'esecuzione di una sentenza emessa dalla Corte ai sensi dell'articolo 260 TFUE, vi sia una controversia tra la Commissione e lo Stato membro interessato in ordine all'idoneità di una prassi o di una normativa nazionale, non precedentemente esaminate dalla Corte, ad eseguire una simile sentenza, la Commissione non può risolvere essa stessa tale controversia mediante l'adozione di una decisione e trarne le conseguenze del caso per il calcolo della penalità.

53 È pur vero che, come nel caso di specie, contro una tale decisione può essere proposto ricorso di annullamento dinanzi al Tribunale, e che la sentenza pronunciata da quest'ultimo è impugnabile dinanzi alla Corte.

54 Tuttavia, l'eventuale analisi compiuta dal Tribunale, nell'ambito di un simile procedimento, relativa alla valutazione espressa dalla Commissione sull'idoneità di una normativa o di una prassi nazionale non ancora esaminate dalla Corte a garantire la corretta esecuzione di una sentenza per inadempimento condurrebbe non solo a violare, per i motivi richiamati ai punti 50 e 51 della presente sentenza, la competenza esclusiva che il Trattato conferisce alla Corte nell'ambito dei procedimenti per inadempimento, ma anche a limitare indebitamente la possibilità per quest'ultima di riesaminare gli accertamenti in fatto su cui il Tribunale ha fondato la propria analisi, dato che non spetta alla Corte esercitare il proprio sindacato sugli stessi nell'ambito di un'impugnazione.

55 Inoltre, riconoscere alla Commissione un margine discrezionale più ampio nella valutazione delle misure di esecuzione di una sentenza emessa ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE condurrebbe a violare i diritti processuali della difesa di cui dispongono gli Stati membri nell'ambito dei procedimenti per inadempimento.

56 Infatti, conformemente agli articoli da 258 TFUE a 260 TFUE, gli Stati membri cui la Commissione imputa il mancato rispetto dei loro obblighi derivanti dal diritto dell'Unione possono, in particolare, precisare la propria posizione durante una fase precontenziosa. Tale fase del procedimento ha appunto lo scopo di dare allo Stato membro interessato l'opportunità di conformarsi ai propri obblighi o di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione (v. in tal senso, in particolare, sentenza del 10 settembre 2009, Commissione/Portogallo, cit., punto 67 e giurisprudenza ivi citata).

57 Dalle suesposte considerazioni deriva che, nella sentenza impugnata, il Tribunale non ha indebitamente limitato le competenze della Commissione nell'ambito della verifica dell'esecuzione,

da parte della Repubblica portoghese, della sentenza del 2008 né, di conseguenza, le proprie competenze relative al controllo della valutazione effettuata dalla Commissione a tale riguardo.

58 Date tali premesse, la prima parte del primo motivo dev'essere respinta in quanto infondata.

Sulla seconda parte del primo motivo, relativa alla definizione dell'inadempimento constatato dalla Corte nelle sue sentenze del 2004 e del 2008

Argomenti delle parti

59 Con la seconda parte del suo primo motivo, la Commissione addebita al Tribunale di essere incorso in errore di diritto compiendo una lettura parziale e formalista del dispositivo della sentenza del 2008, e di avere quindi indebitamente limitato l'oggetto dell'inadempimento constatato dalla Corte tanto nella sentenza del 2004 quanto in quella del 2008. Infatti, il Tribunale avrebbe erroneamente dichiarato, al punto 69 della sentenza impugnata, che, conformemente a tale dispositivo, era sufficiente che la Repubblica portoghese abrogasse il decreto legge n. 48 051 per conformarsi alla sentenza del 2004 e che, pertanto, la penalità era dovuta solo fino a tale abrogazione.

60 Al contrario, secondo la Commissione, il dispositivo della sentenza del 2004 esige chiaramente l'attuazione, da parte della Repubblica portoghese, delle misure necessarie per conformarsi a tale sentenza, aspetto che il Tribunale avrebbe dovuto concretamente verificare senza limitarsi a rilevare la mera abrogazione di tale decreto legge, dalla quale, peraltro, sarebbe derivato un vuoto giuridico nel diritto interno portoghese.

61 La Commissione avrebbe dunque operato legittimamente laddove, al fine di verificare se la Repubblica portoghese avesse ottemperato alla sentenza del 2004, confermata dalla sentenza del 2008, ha analizzato la compatibilità della legge n. 67/2007 alla direttiva 89/665 ed ha ravvisato – dopo aver accertato che, nella legislazione portoghese, la concessione di un risarcimento danni continuava ad essere subordinata alla prova della colpa o del dolo – la persistenza dell'inadempimento.

62 La Repubblica portoghese contesta tale argomentazione della Commissione.

Giudizio della Corte

63 La seconda parte del primo motivo si basa sull'errata premessa secondo cui, al fine di verificare se la Repubblica portoghese avesse ottemperato alla sentenza del 2004, confermata dalla sentenza del 2008, la Commissione si sarebbe pronunciata in modo legittimo sulla questione della compatibilità della legge n. 67/2007 alla direttiva 89/665.

64 Di conseguenza, nell'ambito del controllo della valutazione effettuata dalla Commissione nella decisione controversa, il Tribunale avrebbe dovuto a sua volta verificare concretamente se la suddetta legge fosse conforme al diritto dell'Unione.

65 Tuttavia, dall'esame della prima parte del primo motivo emerge che la Commissione ed il Tribunale non possono, in circostanze come quelle di specie, invadere la competenza esclusiva della Corte, prevista agli articoli da 258 TFUE a 260 TFUE, per quanto riguarda l'accertamento dell'inadempimento, da parte di uno Stato membro, dei suoi obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

66 Pertanto, non si può imputare al Tribunale di essere incorso in errore di diritto per aver omesso di esaminare la portata giuridica concreta della legge n. 67/2007.

67 Da ciò consegue che la seconda parte del primo motivo dedotto dalla Commissione a sostegno dell'impugnazione dev'essere respinta e che, pertanto, occorre respingere l'intero motivo in quanto

infondato.

Sul secondo motivo, vertente sulla motivazione insufficiente e contraddittoria della sentenza impugnata

Argomenti delle parti

68 La Commissione asserisce che il Tribunale ha annullato la decisione controversa sulla base di una motivazione insufficiente e contraddittoria della sentenza impugnata.

69 Per quanto riguarda l'insufficienza della motivazione, la Commissione addebita al Tribunale di essersi fondato, per annullare la decisione controversa, sulla sola circostanza – rilevata al punto 85 della sentenza impugnata – che la Commissione stessa ha riconosciuto, in tale decisione, che la legge n. 67/2007 può facilitare la concessione di un risarcimento danni agli offerenti lesi da un atto illecito dell'autorità aggiudicatrice e, nei suoi atti, che il legislatore portoghese non si è limitato ad abrogare il decreto legge n. 48 051, ma, mediante detta legge, ha sostituito il suo regime giuridico con uno nuovo.

70 Quanto alla contraddittorietà della motivazione, la Commissione sostiene che il Tribunale, pur avendo affermato, al punto 81 della sentenza impugnata, che la Commissione deve poter valutare le misure prese dallo Stato membro per conformarsi alla sentenza della Corte, al fine di evitare che quest'ultimo si limiti ad adottare provvedimenti aventi lo stesso contenuto di quelli che hanno formato oggetto di tale sentenza, ha limitato, al punto 87 della sentenza impugnata, la competenza della Commissione a un controllo puramente formale, avente ad oggetto la mera verifica dell'intervenuta abrogazione del decreto legge n. 48 051.

71 La Repubblica portoghese contesta tale argomentazione della Commissione.

Giudizio della Corte

72 Secondo costante giurisprudenza della Corte, la motivazione di una sentenza deve far risultare in modo chiaro e inequivocabile il ragionamento seguito dal Tribunale, in modo da consentire agli interessati di conoscere le giustificazioni della decisione adottata ed alla Corte di esercitare il suo sindacato giurisdizionale (v., in particolare, sentenza del 2 aprile 2009, France Télécom/Commissione, C-202/07 P, Racc. pag. I-2369, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

73 Nella fattispecie, il Tribunale, nel suo ragionamento illustrato ai punti da 68 a 91 della sentenza impugnata, espone in maniera circostanziata i motivi dell'annullamento della decisione controversa; tale sentenza soddisfa, pertanto, i requisiti ricordati al punto precedente.

74 Una simile motivazione, infatti, si basa su un esame logico, coerente e completo delle circostanze del caso di specie, esame che inizia, al punto 68 della sentenza impugnata, con l'analisi della portata della sentenza del 2008, letta alla luce della sua motivazione e del suo dispositivo; che prosegue, ai punti da 73 a 90 della medesima sentenza, con l'esplicitazione delle ragioni che hanno indotto il Tribunale a respingere l'interpretazione della Commissione secondo cui essa poteva verificare la conformità della legge n. 67/2007 alla direttiva 89/665; e che si conclude, al punto 91 di tale sentenza, con l'annullamento della decisione controversa.

75 È dunque necessario constatare che è erronea l'affermazione della Commissione secondo cui il solo motivo addotto dal Tribunale a giustificazione dell'annullamento della suddetta decisione controversa è quello esposto al punto 85 della sentenza impugnata.

76 Parimenti, neppure l'argomento con cui la Commissione sostiene che la sentenza impugnata si basa su una motivazione contraddittoria merita accoglimento.

- 77 A tale riguardo, si deve rilevare che, al punto 81 della sentenza impugnata, il Tribunale ha riconosciuto, in modo generale, il potere della Commissione di valutare le misure adottate da uno Stato membro per conformarsi a una sentenza della Corte pronunciata ai sensi dell'articolo 260 TFUE.
- 78 Tuttavia, occorre constatare che il Tribunale, al punto 82 di detta sentenza, ha considerato che tale potere può essere esercitato solamente entro precisi limiti, tenuto conto, in particolare, della competenza esclusiva della Corte a pronunciarsi sulla conformità di una normativa nazionale al diritto dell'Unione.
- 79 Orbene, è proprio partendo da tale premessa che il Tribunale ha dichiarato, ai punti da 83 a 88 della sentenza impugnata, che nella fattispecie, alla luce del fatto che la Corte non si era pronunciata, nelle sue sentenze del 2004 e del 2008, sulla conformità della legge n. 67/2007 al diritto dell'Unione, la Commissione non era legittimata a compiere essa stessa una valutazione siffatta né a trarne conseguenze ai fini del calcolo della penalità.
- 80 Alla luce di quanto sopra esposto, si deve concludere che il ragionamento del Tribunale non è viziato da motivazione insufficiente o contraddittoria e che occorre, pertanto, respingere il secondo motivo dedotto dalla Commissione a sostegno della propria impugnazione.
- 81 Dalle considerazioni che precedono risulta che nessuno dei due motivi dedotti dalla Commissione a sostegno della propria impugnazione può essere accolto e che, pertanto, quest'ultima dev'essere integralmente respinta.

Sulle spese

- 82 A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del medesimo regolamento, applicabile al procedimento di impugnazione in forza del paragrafo 1 del citato articolo 184, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica portoghese ne ha fatto domanda, la Commissione, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese del presente procedimento. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, di detto regolamento, anch'esso applicabile al procedimento d'impugnazione, occorre disporre che gli Stati membri intervenuti nella presente controversia sopportino le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **La Commissione europea è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Repubblica portoghese nel presente procedimento.**
- 3) **La Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia ed il Regno di Svezia sopportano le proprie spese.**

Firme