



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 1/2025

2. IL RECUPERO DELLE SOMME DOVUTE DALLA POLONIA A TITOLO DI PENALITÀ GIORNALIERE FRA TUTELA DELLO STATO DI DIRITTO E CONTRO-LIMITI COSTITUZIONALI

1. *Introduzione*

La sentenze emesse il 5 febbraio 2025, rispettivamente, dalla seconda sezione ampliata del Tribunale dell'Unione europea nelle cause riunite [T-830/22](#) e [T-156/23](#) e dalla seconda sezione nella causa [T-1033/23](#), concernono entrambe ricorsi d'annullamento proposti dalla Polonia nei confronti di decisioni della Commissione europea di recupero mediante compensazione delle somme dovute dalla Polonia a titolo di penalità giornaliera. Dette penalità si comprendono nel più ampio quadro della questione relativa alle riforme polacche della giustizia, ritenute incompatibili con il diritto dell'Unione dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 5 giugno 2023 nella causa [C-204/21 R](#) ed interrogano il più ampio e delicato equilibrio tra sovranità nazionale e primato del diritto dell'Unione. Le sentenze confermano ulteriormente la facoltà della Commissione di procedere al recupero dei crediti tramite compensazione, segnando al contempo un ulteriore tassello nella giurisprudenza sul primato del diritto dell'Unione e sulla salvaguardia dello Stato di diritto nei rapporti tra le istituzioni e gli Stati membri.

2. *I fatti di causa*

Nei procedimenti in esame, la Polonia contestava la legittimità del meccanismo di recupero delle somme dovute mediante compensazione con fondi dell'UE spettanti allo Stato membro attuata dalla Commissione, chiedendo l'annullamento di sei decisioni della Commissione adottate tra il 15 luglio 2022 e il 4 giugno 2023, per un ammontare complessivo di circa 320,2 milioni di euro.

La controversia trae dunque origine dall'inadempienza della Repubblica di Polonia rispetto agli obblighi derivanti dalle decisioni recanti provvedimenti provvisori della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa [C-204/21 R](#). Nel quadro delle riforme sullo stato di diritto in Polonia, la Commissione aveva avviato un procedimento per inadempimento contro

la Polonia *ex art.*258 TFUE, contestando la riforma giudiziaria introdotta con la legge del 20 dicembre 2019, che incideva sulla struttura e sul funzionamento degli organi giurisdizionali ordinari e della Corte Suprema. La normativa nazionale polacca, ritenuta lesiva dei principi fondamentali dell'Unione, è stata dunque oggetto di un'ordinanza della vicepresidente della Corte di giustizia del 14 luglio 2021 ([C-204/21 R](#), EU:C:2021:593), con la quale era stata disposta la sospensione di alcune disposizioni della normativa nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione. Il mancato rispetto di tale ordinanza portava dunque il vicepresidente della Corte, con decisione del 27 ottobre 2021 ([C-204/21 R](#), [EU:C:2021:878](#)), a comminare, *ex art.* 260, par. 2, TFUE, alla Polonia una penalità giornaliera — pari a un milione di euro, fintantoché quest'ultima non si fosse conformata.

A fronte dell'inerzia della Polonia, la Commissione provvedeva infine al recupero delle somme dovute attraverso la compensazione con fondi dell'Unione spettanti allo Stato membro, adottando sei decisioni di compensazione per il periodo compreso tra il 15 luglio 2022 e il 4 giugno 2023. La Polonia, a sua volta, ha impugnato le suddette decisioni dinanzi al Tribunale, chiedendone l'annullamento — contestando il potere della Commissione di adottare misure di compensazione sulla base del c.d. “regolamento finanziario dell'Unione” (reg. 1046/2018) — e, in subordine, la riduzione della misura della compensazione per un ammontare pari al 50%.

La Polonia ha basato il proprio ricorso su due principali argomentazioni: la prima, riguarda l'illegittimità delle decisioni della Commissione, in quanto essa, con l'entrata in vigore della legge del 9 giugno 2022, si sarebbe conformata agli obblighi di cui all'ordinanza del 14 luglio, rendendo inesigibile la penalità giornaliera di 1 milione di euro prevista dall'ordinanza del 27 ottobre. Con lettera del 15 giugno 2022, la Repubblica di Polonia ha informato la Commissione che l'emanazione dell'*ustawa o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw* (legge recante modifica della legge sulla Corte suprema e di talune altre leggi), del 9 giugno 2022 aveva consentito l'attuazione delle misure imposte dall'ordinanza del 14 luglio 2021, *Commissione/Polonia* (C-204/21 R, EU:C:2021:593), e che, di conseguenza, la Commissione non poteva più, a decorrere dalla data di entrata in vigore di detta legge, vale a dire il 15 luglio 2022, esigere il pagamento delle penalità giornaliere stabilite dall'ordinanza del 27 ottobre 2021, *Commissione/Polonia* (C-204/21 R, [EU:C:2021:878](#)). Nella lettera del 20 luglio 2022 la Commissione ha ritenuto che, nonostante i progressi realizzati su talune questioni specifiche, la Repubblica di Polonia non si fosse pienamente conformata agli obblighi derivanti dall'ordinanza del 14 luglio 2021. La seconda, riguarda la violazione dei principi di proporzionalità e di tutela giurisdizionale effettiva, poiché la penalità sarebbe stata applicata retroattivamente in maniera eccessiva.

Tuttavia, con ordinanza del 21 aprile 2023 nella causa principale (C-204/21 R-RAP, EU:C:2023:334), il vicepresidente della Corte ha dichiarato che le misure adottate dalla Repubblica di Polonia successivamente alla firma dell'ordinanza del 27 ottobre 2021, *Commissione/Polonia* (C-204/21 R, [EU:C:2021:878](#)), erano tali da garantire, in misura notevole, l'esecuzione dei provvedimenti provvisori enunciati nell'ordinanza del 14 luglio 2021, *Commissione/Polonia* (C-204/21 R, EU:C:2021:593). Tuttavia, la Repubblica di Polonia non si era pienamente conformata agli obblighi derivanti da tale ordinanza. Con ordinanza del 21 aprile 2023, pertanto, l'importo della penalità stabilita dall'ordinanza del 27 ottobre 2021 è stato ridotto a 500.000€ al giorno a decorrere dalla data di emissione di detta ordinanza.

3. *Le pronunce*

Le tre pronunce concernono tutte, a vario titolo, il tentativo della Polonia di contestare la facoltà della Commissione di procedere al recupero di somme dovute a titolo di penalità giornaliera tramite procedura di compensazione, in riferimento all'ordinanza del vicepresidente della Corte nel procedimento C-204/21-R del 27 ottobre 2021, alla quale la Polonia, secondo la Commissione, non si era conformata.

Nella causa [T-830/22](#), la Polonia chiedeva al Tribunale di annullare le decisioni della Commissione europea contenute nelle lettere del 12 ottobre 2022 e del 23 novembre 2022, relative alla compensazione dei crediti a titolo di penalità giornaliera disposta nell'ordinanza del vicepresidente della Corte del 27 ottobre 2021 (*Commissione/Polonia*, [C-204/21 R](#), [EU:C:2021:878](#)) per il periodo dal 15 luglio 2022 al 29 agosto 2022.

Nella causa [T-156/23](#) (la prima delle cause riunite) la Polonia chiedeva di annullare la decisione della Commissione europea contenuta nella lettera del 13 gennaio 2023 relativa alla compensazione dei crediti a titolo di penalità giornaliera disposta nell'ordinanza del vicepresidente della Corte del 27 ottobre 2021, *Commissione/Polonia* ([C-204/21 R](#), [EU:C:2021:878](#)) per il periodo dal 30 agosto al 28 ottobre 2022. Nella causa [T-156/23](#) (la seconda delle cause riunite), la Polonia chiedeva di annullare la decisione della Commissione europea contenuta nella lettera del 13 gennaio 2023 relativa alla compensazione dei crediti a titolo di penalità giornaliera disposta nell'ordinanza del vicepresidente della Corte del 27 ottobre 2021, *Commissione/Polonia* ([C-204/21 R](#), [EU:C:2021:878](#)) per il periodo dal 30 agosto al 28 ottobre 2022. Infine, nella causa [T-1033/23](#) la Polonia ha chiesto al Tribunale di annullare tre decisioni della Commissione europea relative alla compensazione dei crediti a titolo di penalità giornaliera disposte nell'ordinanza del vicepresidente della Corte di giustizia del 27 ottobre 2021 contenute nelle due lettere del 4 agosto 2023 (relative al periodo dal 29 ottobre al 31 dicembre 2022 e dal 1 gennaio 2023 al 28 febbraio 2023) e nella lettera del 9 agosto 2023 (relativa al periodo dal 1° marzo a 4 giugno 2023).

Nei tre ricorsi, dunque, la Polonia ha invitato il Tribunale ad annullare le contestate decisioni della Commissione europea relative alla compensazione dei crediti a titolo di penalità giornaliera, avendo essa - a suo avviso - adottato le misure correttive atte ad eliminare le violazioni oggetto di inadempienza. In subordine, la Polonia chiedeva, a seguito dell'ordinanza del 21 aprile 2023, di annullare parzialmente le decisioni impugnate, nei limiti in cui riguardano il 50% dei crediti compensati.

Per parte sua la Commissione sosteneva anzitutto che il Tribunale si dichiarasse incompetente, chiedendogli, in subordine, e ove competente, di rigettare le doglianze della Polonia. La Commissione, infatti, nell'eccepire l'incompetenza del Tribunale, sosteneva che esso, nel pronunciarsi, avrebbe in realtà statuito sull'esistenza del debito della Polonia in forza della penalità giornaliera stabilita dall'ordinanza del 27 ottobre 2021 a seguito dell'entrata in vigore della legge del 9 giugno 2022, ciò che avrebbe equivalso a valutare se la Polonia avesse dato esecuzione piena, mediante la legge del 9 giugno 2022, ai provvedimenti provvisori che le erano stati imposti con detta ordinanza - valutazione che rientra nella competenza esclusiva del giudice dei procedimenti sommari.

Il Tribunale respingendo, nelle tre sentenze in esame, le medesime eccezioni preliminari avanzate dalla Commissione, ha confermato la propria competenza a conoscere dei ricorsi relativi a decisioni di compensazione della Commissione. Il Tribunale ha fatto discendere la propria competenza da una lettura congiunta dall'articolo 256, paragrafo 1, primo comma, prima frase, TFUE e dell'articolo 51, lettera c), dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea. Quest'ultimo attribuisce alla competenza della Corte, in deroga alla regola altrimenti prevista dall'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, i ricorsi di annullamento previsti all'articolo 263 TFUE, qualora siano proposti da uno Stato membro contro un atto della Commissione relativo alla mancata esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, secondo comma, o paragrafo 3, secondo comma, TFUE. Nei casi in esame, essendo però le penalità state inflitte nell'ambito di un procedimento sommario accessorio a un ricorso per inadempimento proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE, le deroghe previste all'articolo 256 TFUE, lette alla luce dell'articolo 51 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, non sono state ritenute applicabili. Inoltre, secondo il Tribunale, in quanto deroga al principio generale della competenza del Tribunale ai sensi dell'articolo 256, paragrafo 1, TFUE, l'articolo 51, lettera c), dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea deve essere interpretato restrittivamente, e non può essere applicato per analogia.

Nel merito, il Tribunale ha affermato la piena legittimità dell'operato della Commissione nell'attuazione della procedura di compensazione, mediante la quale essa procede a "bilanciare" la somma che lo Stato membro moroso avrebbe dovuto versare in considerazione della non esecuzione della misura cautelare con una serie di crediti da esso vantati nei confronti dell'Unione. Si tratta dunque di un'importante, ulteriore conferma della possibilità per la Commissione di operare in tal modo, come già chiarito dalla Corte nei casi C-121/21 R, *Repubblica Ceca/Polonia*, [C-204/21 R](#), *Commissione/Polonia* (sul punto v. M. CONDINANZI, C.AMALFITANO, [Infrazioni statali al diritto UE: l'esecuzione delle sentenze "comunitarie" di accertamento e di quelle di condanna](#), in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, pp. 104-129, spec. p. 126). Il Tribunale ha ribadito, infatti, che, qualora «ai sensi dell'articolo 279 TFUE, il giudice dei procedimenti sommari [ordini] a uno Stato membro di pagare alla Commissione una penalità giornaliera [...] spetta alla Commissione recuperare le somme dovute al bilancio dell'Unione in esecuzione dell'ordinanza che impone il pagamento di tale penalità» (cause riunite, punto 57).

La Commissione non gode quindi di alcuna discrezionalità, e ciò da un duplice punto di vista. In primo luogo, essa non è chiamata a decidere se procedere con la procedura di compensazione - nel senso che, quando la penalità è dovuta, la Commissione è tenuta ad assicurarne il recupero finché lo Stato membro non abbia interamente eseguito gli obblighi stabiliti nell'ordinanza, in quanto essa è responsabile del bilancio dell'Unione.

In secondo luogo, la Commissione non gode di alcun margine di apprezzamento sul livello di conformità dello Stato membro alle ordinanze della Corte, sicché è da escludersi che essa possa modulare o modificare l'importo dovuto in ragione di queste considerazioni. In merito a quest'ultimo rilievo, viene così respinto il secondo argomento avanzato dalla Polonia, secondo cui la Commissione avrebbe dovuto esercitare un controllo di proporzionalità su detta ordinanza. La Commissione, appunto, non può esercitare un controllo di proporzionalità su un'ordinanza cautelare, come richiesto invece da Varsavia, in quanto non si rinvengono nei Trattati competenze di questo tipo, e procedere in tal senso equivarrebbe a mettere in

discussione l'autorità stessa dell'ordinanza della Corte. Nel merito, la Corte ha dunque ribadito che gli effetti delle ordinanze della Corte hanno efficacia *ex nunc* – e pertanto, che la riduzione della penalità a 500.000 euro avrebbe avuto effetti solo per il futuro, a partire dal 21 aprile 2023. Poiché la Polonia non aveva ancora pienamente ottemperato alle disposizioni dell'ordinanza, la Commissione era tenuta a garantire il recupero delle somme dovute – il cui ammontare, del resto, essa non avrebbe potuto modificare.

La pronuncia tocca anche il delicato equilibrio fra diritto dell'Unione e diritto nazionale, ed il principio del primato del primo sul secondo. Secondo uno degli argomenti avanzati dalla Polonia a sostegno dell'annullamento delle decisioni impugnate vi è proprio l'inesistenza di un debito. Infatti, la sentenza del *Trybunał Konstytucyjny* (Corte costituzionale, Polonia) nel procedimento P 7/20, avrebbe reso inapplicabili i principi del primato e dell'applicabilità diretta del diritto dell'Unione al caso di specie, in quanto la Corte di giustizia, nel comminare dette penalità, avrebbe agito *ultra vires*. In altre parole, si applicherebbero alle ordinanze della Corte dei “contro-limiti” costituzionali. Ora, secondo il Tribunale, l'esistenza del debito non può venir meno in ragione della pronuncia di una corte – allorché di rango costituzionale – di uno Stato membro. Ciò è vero anche se la Corte di giustizia, nel comminare dette penalità, avesse agito *ultra vires*, in quanto «de fait qu'une cour constitutionnelle nationale déclare que de telles mesures provisoires sont contraires à l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné ne modifie en rien cette appréciation» ([causa T-1033, punto 31](#)).

4. Brevi osservazioni

Il procedimento dinanzi al Tribunale nelle cause riunite [T-830/22](#) e [T-156/23](#) e nella causa [T-1033/23](#) si colloca in un panorama giurisprudenziale che ha visto, negli anni, una progressiva definizione del rapporto tra sovranità statale e primato del diritto dell'Unione. In tal senso, il diritto dell'Unione pone strumenti giuridici a garanzia della tutela dei diritti. Tra questi, l'articolo 258 TFUE attribuisce alla Commissione il potere di avviare un procedimento per inadempimento nei confronti dello Stato membro che disattenda gli obblighi derivanti dai Trattati. Questo strumento configura altresì una delle leve attraverso cui essa assicura l'effettività e l'uniformità del diritto dell'Unione. L'articolo 260 TFUE, a sua volta, disciplina le conseguenze dell'inadempimento da parte di uno Stato membro, attribuendo alla Commissione la possibilità di adire nuovamente la Corte, che può a sua volta comminare sanzioni pecuniarie per ogni giorno di ritardo nell'attuazione delle decisioni.

Come è stato segnalato (N. KIRST, *Whose Jurisdiction? Penalty Payments for Failing to Execute Interim Measures Under Article 279 TFEU in Poland v Commission*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2025, pp. 1-8, spec. a p. 6), se le decisioni in esame rafforzano indubbiamente la solidità del sistema giurisdizionale di tutela dei diritti nell'UE, esse sollevano, al contempo, possibili interrogativi circa il radicamento della giurisdizione del Tribunale in questa tipologia di ricorsi, anche alla luce della revisione, avvenuta nel 2019, dell'art. 51, lett. b), dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, volta a riservare contenziosi del genere alla esclusiva cognizione della Corte di giustizia.

Le decisioni in esame, da ultimo, hanno evidenziato il fine bilanciamento tra la sovranità degli Stati membri e l'effettività del sistema di diritto dell'UE. Il Tribunale ha difatti ribadito, fra le righe, quelli che sono i principi cardine enunciati in *Costa/ENEL*, ovvero «l'impossibilità per

gli Stati di far prevalere, contro un ordinamento giuridico da essi accettato a condizione di reciprocità, un provvedimento unilaterale ulteriore, il quale pertanto non potrà essere opponibile all'ordine comune». Si tratta poi di un'ulteriore riaffermazione del monopolio della Corte di giustizia sul sindacato giurisdizionale degli atti dell'Unione, dato che essa non è suscettibile di “pressioni esterne” né da parte delle Corti nazionali – pure se siano di rango costituzionale – o di altre istituzioni – che non possono inficiare l'efficacia delle sue decisioni.

Questa vicenda assume dunque, pur nelle battute finali di una controversia già districata nel merito, una valenza più ampia, riaffermando, tramite l'applicazione del principio di legalità, il fondamentale primato del diritto dell'Unione sul diritto nazionale incompatibile, e con esso, l'architrave fondante del sistema di norme del diritto dell'Unione europea.

EMANUELA PALMIERI