

L'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali dell'UE nei paesi membri

I titoli esecutivi dell'Unione si distinguono in due categorie: quelli di formazione giudiziale e quelli di formazione non giudiziale.

Nella prima categoria rientrano:

- 1) **le sentenze della Corte di Giustizia** che, ai sensi dell'art. 289, acquistano forza esecutiva alle condizioni fissate dall'art. 299 (in precedenza artt. 244 e 256);
- 2) **le sentenze del Tribunale di primo grado;**
- 3) **le sentenze delle camere giurisdizionali** (per ora quelle **del Tribunale delle funzioni pubblica**);
- 4) **altri provvedimenti giurisdizionali esecutivi** quali: talune ordinanze di natura cautelare, le ordinanze sulle spese ripetibili, le ordinanze che impongono sanzioni pecuniarie ai testimoni che non compaiono o che si rifiutano di deporre senza un motivo legittimo, le ordinanze relative al rimborso al cancellerie delle somme versate per il gratuito patrocinio o anticipate a testimoni o periti;

Nella seconda categoria rientrano.

- 1) **le decisioni della Commissione e del Consiglio** che comportino obbligazioni pecuniarie o quelle della **Commissione** che comportino obblighi finanziari;
- 2) **altri titoli esecutivi previsti da norme speciali** (ad es. in materia di marchio).

I titoli esecutivi di formazione giudiziale

Con riferimento ai titoli esecutivi di formazione giudiziale è opportuno precisare che:

- le sentenze sia della Corte di Giustizia che quelle del Tribunale di primo grado che quelle del Tribunale delle Funzioni Pubblica acquistano forza esecutiva dal giorno in cui vengono pronunciate, non rilevando il fatto che siano state oggetto di impugnazione;
- anche le sentenze dell'Unione si distinguono in sentenze di mero accertamento, di condanna e costitutive. Soltanto le sentenze di condanna possono costituire titolo esecutivo;
- nell'ambito dell'Unione sentenze di condanna possono aversi solo in relazione ad alcune tipologie di azioni (quando i giudici dell'Unione vengono investiti di cognizione piena) come in materia di risarcimento dei danni per responsabilità extracontrattuale delle Comunità europee, di controversie promosse dai dipendenti della Comunità, di sanzioni pecuniarie, di controversie decise nell'ambito di clausole compromissorie;
- costituiscono, però, titolo esecutivo anche le sentenze contenenti condanna alla corresponsione delle spese di lite, e ciò indipendentemente dal tipo di sentenza di cui si tratta (anche in caso di sentenza di rigetto o di mero accertamento). In questi ultimi casi la sentenza sarà munita di formula esecutiva solo per il capo concernente la condanna alle spese.

I titoli esecutivi di formazione non giudiziale

Si tratta di titoli esecutivi di provenienza amministrativa, in particolare delle Istituzioni.

La norma di riferimento è l'art. 299, 1 comma (ex 256) del Trattato che afferma che *gli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che comportano a carico di persone che non siano gli Stati un obbligo pecuniario costituiscono titolo esecutivo.*

Alla luce di tale dettato normativo si può evidenziare che:

- gli organi legittimati ad emettere provvedimenti idonei a costituire titolo esecutivo sono la Commissione, il Consiglio e la Banca Centrale Europea (non lo sono altre Istituzioni quali il Parlamento o organi sussidiari ai quali Commissione e Consiglio delegano talune competenze);
- si deve trattare di decisioni che comportano un obbligo pecuniario a carico del destinatario (sanzioni pecuniarie, ammende, penalità di mora, indennità o oneri risarcitori);
- i destinatari possono essere solo soggetti privati (persone fisiche o giuridiche) con esclusione espressa degli Stati membri e, ovviamente, delle Istituzioni.

Anche i titoli di formazione stragiudiziali sono idonei a fondare un processo di esecuzione forzata nei singoli Stati membri.

Si tratta di una considerazione di un certo rilievo perchè in tal modo, per un verso, si ampliano le ipotesi dei titoli esecutivi previsti nei singoli ordinamenti (per l'Italia l'elencazione di cui all'art. 474 cpc) e, per altro verso, si introducono titoli esecutivi di formazione unilaterale, privi di un controllo preventivo del giudice.

I titoli esecutivi di provenienza europea sono titolo esecutivi anche nei singoli ordinamenti nazionali, e ciò solo previa apposizione della formula esecutiva.

A tal proposito si deve tener presente quanto previsto dall'art. 299, 2 c. (ex 256, 2 c.) che precisa come l'esecuzione sia regolata dalle norme di procedura civile vigenti nel singolo Stato e che la formula esecutiva è apposta con la sola verificazione dell'autenticità del titolo.

Ci si è chiesti se abbia un senso parlare di titolo esecutivo dell'Unione o non sia più corretto parlare di titolo esecutivo nazionale di formazione europea.

Ora pacifico è il fatto che l'Unione non sia dotata di un proprio potere coercitivo. Tuttavia il titolo esecutivo che trova la sua fonte nell'ordinamento dell'Unione presenta la caratteristica di essere idoneo a promuovere l'esecuzione forzata non soltanto in uno Stato ma in tutti gli Stati membri e ciò senza che sia necessaria alcuna forma di delibazione o exequatur (ad es. si pensi ad una decisione della Commissione che contenga una condanna pecuniaria a carico di una società con più sedi nell'Unione). Si deve, in definitiva, ammettere che il titolo esecutivo di formazione europea presenti caratteristiche idonee a differenziarlo rispetto ai titoli esecutivi nazionali. Non esiste, pertanto, una esecuzione forzata dell'Unione ma esiste un titolo esecutivo dell'Unione.

Il titolo esecutivo dell'Unione va, poi, distinto dal c.d. titolo esecutivo europeo, che è pur sempre un titolo esecutivo di formazione nazionale. In quest'ultimo caso, infatti, ci si trova di fronte ad un titolo esecutivo nazionale che a talune condizioni è idoneo a circolare, senza exequatur, nei diversi Stati membri, dove riceve attuazione mediante le regole del processo esecutivo dei singoli ordinamenti in questione. Quello, invece, sopra definito come titolo esecutivo dell'Unione è un titolo che nasce all'interno dell'Unione.

Gli atti preparatori dell'esecuzione forzata.

Si è già detto che il procedimento volto a dare concreta attuazione ai titoli esecutivi dell'Unione si svolge secondo le norme di procedura civile vigenti nei singoli Stati in cui l'esecuzione deve avere corso.

Il primo passaggio è quello di munire il titolo formatosi nell'ordinamento europeo della c.d. formula esecutiva vale a dire di quel comando formale che obbliga gli organi esecutivi dello Stato a dare concreta attuazione a tale titolo.

L'apposizione della formula esecutiva da parte dell'autorità nazionale preposta costituisce un presupposto indispensabile, ancorchè meramente formale, per l'efficacia esecutiva del titolo dell'Unione. In questo senso l'art. 299, 2 comma parte seconda, (ex 256) prevede che *la formula esecutiva sia apposta, con la sola verifica dell'autenticità del titolo, dall'autorità nazionale designata dai singoli stati membri.*

Per l'Italia la normativa di riferimento è il d.p.r. 2 dicembre 1960 n. 1824 che individua quale autorità competente il **Ministero degli affari esteri** al quale viene attribuita la competenza sia per la verifica dell'autenticità dei titoli sia per l'apposizione della forma esecutiva. L'art. 2 di detto dpr prevede che il Ministro possa delegare, con apposito decreto, funzionari del proprio ufficio per l'espletamento di entrambe le attività.

Sotto il profilo procedimentale il trasferimento del titolo dall'organo che lo ha emanato al Ministero degli esteri avviene mediante la consegna di una copia autentica del provvedimento. Sarà di norma l'interessato ad attivarsi al riguardo.

Le modalità di apposizione della formula esecutiva sono quelle dettate dalle norme processuali interne (per l'Italia gli art. 475 cpc e 153 disp. att. cpc). Eseguito il controllo di autenticità ed apposta al formula esecutiva il Ministro è tenuto a darne informazione alla Commissione e all'organo giurisdizionale interessato (299, 2 comma). Questa formalità serve in vista dell'eventuale esercizio del potere di sospensione.

Potrebbe anche accadere che l'autorità competente ad apporre la formula esecutiva si rifiuti di farlo. In questo caso vi dovrà necessariamente essere un'impugnativa dell'interessato secondo le formule previste dai singoli ordinamenti nazionali. Per l'Italia, sia in caso di provvedimento negativo che in caso di silenzio-rifiuto, si tratterà di adire il **TAR**. Si può anche prendere in considerazione l'ipotesi di **un'azione per inadempimento**, proponibile però solo dalla Commissione o da un'altro Stato membro, ai sensi degli artt. 258, 259 (ex 222, 227).

Vi potrebbe essere, poi, l'ipotesi contraria quella cioè di apposizione della formula su di un atto che non costituisce titolo esecutivo ai sensi delle

norme comunitarie (in buona si appone la formula esecutiva su di un titolo che tale non è). In questo caso dovrebbe essere possibile **ricorrere sia autorità amministrativa** di legittimità sia proporre **opposizione all'esecuzione ex art. 615 cpc** chiedendo all'autorità nazionale l'accertamento dell'inefficienza del preteso titolo in vista dell'esecuzione forzata e proporre, se del caso, istanza di sospensione dell'esecuzione di fronte all'autorità giurisdizionale dell'Unione.

Per quanto attiene al luogo dell'esecuzione l'interessato potrà scegliere lo Stato in cui dare esecuzione al titolo ovvero anche reiterare l'esecuzione in più Stati membri, in caso di esito infruttuoso.

I soggetti del processo esecutivo

Il soggetto attivo è il beneficiario del provvedimento sostanziale di cui si chiede l'esecuzione. Si tratterà, pertanto, della Commissione del Consiglio o della BCE per le decisioni da essi emanate ovvero, nel caso di sentenze o altri titoli di formazione giudiziale, del soggetto di volta in volta interessato (ad. es. soggetto privato in favore del quale sia stata pronunciata la condanna alle spese).

I soggetti passivi dell'esecuzione forzata possono essere le persone fisiche o giuridiche private, gli Stati membri, le stesse Comunità.

Per quanto riguarda, però, l'azione esecutiva nei confronti delle Comunità e degli Stati membri vi sono delle limitazioni.

In particolare per quanto riguarda **le Comunità** esiste un protocollo firmato a Bruxelles ancora nel 1965 in forza che prevede che l'inviolabilità dei locali e degli edifici delle Comunità (che non possono, pertanto, essere soggetti a perquisizioni, confische, espropriazioni) senza una preventiva autorizzazione delle Corti di Giustizia. Suddetta autorizzazione costituisce requisito di improcedibilità dell'azione. Va comunque detto che si tratta di un'ipotesi di scuola anche perchè evidenti ragioni politiche fanno sì che le istituzioni soccombenti diano spontaneamente corso alle decisioni degli organi giurisdizionali comunitari.

Per quanto attiene, poi, gli **Stati membri** ricordiamo, in via incidentale, che l'art. 258 (ex 226) prevede la possibilità che lo Stato membro inadempiente ad un provvedimento della Corte di Giustizia possa essere condannato a pagare una somma forfettaria o una penalità (259, 260 vecchio 227, 228).

In pratica le sentenze di condanna in senso proprio a carico dello Stato sono abbastanza rare in quanto è nella fisiologia del sistema che gli Stati membri siano tenuti a rispettare e non a eludere l'obbligo posto a loro carico dall'art. 260.

Il procedimento in questione è regolato dall'**art. 260** e va integrato con alcune Comunicazioni adottate dalla Commissione (anni '96 – '97 – '05) con le quali sono stati definiti gli orientamenti da seguire nel caso in cui la Commissione proponga alla Corte di Giustizia il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità per mancata esecuzione della sentenza della Corte.

Il mancato rispetto delle decisioni della CG viene visto con particolare sfavore in quanto rischia di destabilizzare l'ordinamento giuridico comunitario e di minacciarne seriamente la sua credibilità.

In tale contesto le sanzioni economiche dovrebbero realizzare:

- un effetto preventivo generale (si vuole cioè rendere svantaggioso il persistere di un'infrazione successiva ad una sentenza);
- un effetto persuasivo specifico (esercitare una pressione sufficiente ad indurre lo Stato membro ad ottemperare nel caso considerato).

I criteri per la determinazione della **sanzione** sono:

- la gravità dell'infrazione (che dipende fondamentalmente dalle disposizioni comunitarie violate, e dalla portata e natura degli interessi in gioco);
- la durata dell'infrazione;
- la necessità di imprimere alla sanzione un effetto dissuasivo onde prevenire le recidive.

Con riferimento al metodo di calcolo della **penalità** essa è costituita da una somma dovuta per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza della Corte, a partire dal giorno in cui la seconda sentenza della Corte viene notificata allo Stato membro di cui trattasi e termina il giorno in cui quest'ultimo pone fine all'infrazione. Questo importo si calcola moltiplicando un importo forfetario base, fisso ed uniforme, al quale si applica un coefficiente moltiplicatore per la gravità e per la durata. Il risultato viene poi moltiplicato per un fattore "n" che riflette la capacità finanziaria dello Stato in questione e il numero di voti di cui dispone in Consiglio.

La dottrina si è posta il quesito se somma forfetaria e penale siano o meno cumulabili e se la Corte di Giustizia, in caso di richiesta dell'una da parte della Commissione, possa irrogare l'altra.

Sotto il primo profilo si è detto che la congiunzione "o" contenuta nella norma vada interpretata nel senso che sia possibile il cumulo anche perché in tal modo si garantisce meglio il rispetto degli obblighi comunitari.

Sotto il secondo profilo si è detto che trattandosi di un procedimento speciale proprio del diritto comunitario esso non può essere equiparato ad un procedimento civile proprio dei singoli ordinamenti per cui non si può fare una stretta applicazione del principio del chiesto e pronunciato.

Ci si è poi chiesto attraverso quali strumenti la Commissione possa eseguire la pronuncia di condanna resa dalla Corte ex art. 260. Ciò sembra possibile o attraverso un'esecuzione forzata secondo le regole del diritto processuale civile nazionale, ovvero attraverso una compensazione attuata in via amministrativa tra le somme dovute dallo Stato condannato e quelle che la Commissione deve a sua volta erogare a tale Stato.

Tornando al tema iniziale, quello dell'esecuzione delle sentenze, esso è garantito in Italia l'esecuzione attraverso due vie:

- in primo luogo attraverso la **via legislativa**. Ogni anno la legge comunitaria provvede a modificare o abrogare norme eventualmente dichiarate in contrasto con il diritto comunitario (L. 9.03.1989 n. 86 ora L. n. 11 del 4.02.2005).

- in secondo luogo è prevista una **via amministrativa** mediante l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della CG (L. 23.08.1988 n. 400).

Le modalità di svolgimento dell'esecuzione forzata.

Per quanto attiene alle modalità processuali di svolgimento dell'esecuzione forzata in base a titoli di formazione europea la regola è quella dettata **dall'art. 299, 2** comma che *rimanda alle norme di procedura civile in vigore nello Stato in cui deve svolgersi l'esecuzione.*

A tal proposito si evidenzia che:

- non si tratta di regole uniformi ma delle regole proprie dei singoli Stati in cui deve aver luogo l'esecuzione;
- il richiamo dovrebbero riguardare anche le norme relative all'attività c.d. preparatoria quali la notifica del titolo esecutivo e del precetto. Per l'Italia si tratta delle disposizioni di cui agli artt. 479 e 489 cpc;
- il rinvio va fatto non solo alle norme specificatamente dedicate a questo tema (il libro terzo del cpc e le relative disposizioni di attuazione) ma anche alle norme processuali comunque applicabili al processo di esecuzione (ad esempio le disposizioni generali di cui al libro primo del cpc). Non sono, invece, applicabili le norme nazionali espressamente derogate dai trattati (quelle della sospensione dell'esecuzione);
- quanto alle forme di esecuzione forzata si fa riferimento normalmente all'esecuzione per espropriazione (ma non è da escludersi che possano venir in gioco anche le norme riferite all'esecuzione in forma specifica);
- per quanto attiene alle spese del processo esecutivo i regolamenti affrontano il problema sancendo che debbono essere rimborsate all'esecutato le spese secondo le tariffe vigenti nello Stato in cui viene effettuata l'esecuzione.

Il controllo sull'esecuzione

Nel riparto delle funzioni connesse al processo esecutivo tra la giurisdizione europea e quella nazionale il principio è che mentre **la sospensione** dell'esecuzione di un titolo dell'Unione è di esclusiva competenza dei giudici di Lussemburgo quella relativa al **controllo della regolarità** dei provvedimenti esecutivi appartiene alle giurisdizioni nazionali.

Tra le norme del nostro ordinamento che potrebbero trovare applicazione vi è sicuramente l'art. 484 (relativo alla funzione del giudice dell'esecuzione di direzione dell'esecuzione stessa), l'art. 485 (che prevede la possibilità di sentire il debitore), l'art. 487 (sulla forma dei provvedimenti), l'art. 495 e 496 (in tema di conversione e riduzione del pignoramento), l'art. 512 (relativo alla risoluzione ed istruzione delle controversie in materia di distribuzione delle somme ricavate), l'art. 617 (relativo alle contestazioni riguardanti la regolarità formale del titolo esecutivo e del precetto), l'art. 619 (relativo all'opposizione di terzi).

Qualche dubbio vi è con riferimento al dettato i cui all'art. 615 cpc. Ora se è vero che neppure in questo caso si pone in discussione la fondatezza o legittimità del titolo esecutivo dell'Unione è anche vero che in caso di

accoglimento dell'opposizione esso verrebbe irrimediabilmente paralizzato, con la conseguenza che il giudice nazionale potrebbe paralizzare gli effetti dell'atto di emanazione europea.

La sospensione dell'esecuzione

La norma di riferimento è l'**art. 299, 4 comma** (già 256, 4 c.). Il controllo sulla legittimità dell'esecuzione appartiene alle giurisdizioni nazionali mentre la possibilità di sospendere l'esecuzione è di competenza degli organi giurisdizionali dell'Unione. I giudici nazionali, pertanto, possono accertare la legittimità o meno del titolo formato nel sistema dell'Unione ma non possono sospendere l'esecuzione.

Si tratta, indubbiamente, di una ripartizione che solleva qualche perplessità perchè assegna ai giudici europei un potere strumentale ma non un potere decisorio sulla legittimità dell'esecuzione.

Con riferimento al procedimento di sospensione si deve evidenziare che:

- il procedimento per la sospensione dell'esecuzione si svolge secondo le modalità proprie di tali tipi di procedimenti (art. 83 e segg. regolamento di procedura della Corte di Giustizia; art. 104 regolamento di procedura del Tribunale);
- condizione necessaria perchè i giudici dell'Unione possano conoscere di un'istanza di sospensione dell'esecuzione forzata è il fatto che vi sia una **contestazione nel merito**, proposta, però, avanti il giudice nazionale. Cioè sia pendente una controversia circa la legittimità dell'esecuzione (c.d. strumentalità anche se il caso di specie presenta l'anomalia derivante dal fatto che il giudizio di merito pende avanti altro giudice);
- non è facile stabilire in quali casi si possa avere la sospensione dell'esecuzione. L'art. 256 (ore 299) tace al riguardo. Si può comunque ritenere, in analogia ai principi generali dettati in materia cautelare (*fumus bonis iuris, periculum in mora, urgenza nel provvedere, valutazione degli interessi contrapposti*), che l'istante debba trovarsi in una situazione di urgenza con un pregiudizio irreparabile nel caso di prosecuzione dell'esecuzione;
- l'ordinanza con cui il presidente dell'organo giudicante sospende l'esecuzione ha efficacia immediata e vincola il giudice nazionale. Essa, tuttavia, non costituisce titolo esecutivo ma si limita a privare temporaneamente un'altro atto della sua forza esecutiva;
- il procedimento presenta i caratteri della sommarietà tipica di tali procedimenti. - - il contenuto della domanda deve presentare i caratteri di cui all'art. 83, 2 comma (non opera, invece, il limite di cui al 3 comma (atto separato));
- la domanda viene notificata alla controparte, entro un termine indicato dal presidente.
- ottenuta la sospensione, la fase avanti il giudice europeo si ferma, in attesa della pronuncia del giudice nazionale sulla fondatezza o meno dell'opposizione. In ogni momento, in ogni caso, le corti europee possono modificare o revocare la loro ordinanza di sospensione a seguito di un mutamento delle circostanze (art. 87). Ovviamente il provvedimento di sospensione ha necessariamente carattere provvisorio (altro requisito tipico di tali procedimenti insieme alla strumentalità).

- Una particolare forma di sospensione dell'esecuzione è prevista per le sentenze contumaciali. I regolamenti precisano che anche tali sentenze sono immediatamente esecutive (93, par.3 CG – 122, par. 3 Trib.). Tuttavia Corte di Giustizia e Tribunale possono sospendere l'esecuzione fino a che non abbiano statuito sull'eventuale opposizione oppure subordinare l'esecuzione alla prestazione di una cauzione (variabile). In difetto di opposizione o in caso di rigetto, la cauzione è liberata.

Avv. Mauro Celot