

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE****applicazione dell'articolo 228 del trattato CE****I. Introduzione**

1. La possibilità di infliggere sanzioni pecuniarie allo Stato membro che non abbia eseguito una sentenza nella quale viene constatato un suo inadempimento è stata introdotta dal trattato di Maastricht, che ha modificato a tal fine l'ex articolo 171 del trattato CE, diventato articolo 228 del trattato CE, nonché l'articolo 143 del trattato Euratom<sup>1</sup>.
2. Nel 1996 la Commissione ha pubblicato una prima comunicazione riguardante l'applicazione di questa disposizione<sup>2</sup>, seguita nel 1997 da una seconda comunicazione che trattava in particolare del metodo di calcolo della penalità<sup>3</sup>. Nel 2001, ha adottato una decisione interna, relativa alla definizione del coefficiente di durata per il calcolo della penalità<sup>4</sup>. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha nel frattempo pronunciato tre sentenze in applicazione dell'articolo 228<sup>5</sup>. I criteri definiti nelle comunicazioni del 1996 e del 1997 sono stati avallati dalla Corte di giustizia<sup>6</sup>.
3. La presente comunicazione sostituisce le due comunicazioni del 1996 e del 1997. Essa ne riprende gran parte degli elementi, tenendo conto della giurisprudenza intervenuta successivamente, in particolare per quanto riguarda lo strumento della somma forfettaria e il principio di proporzionalità. La presente comunicazione aggiorna inoltre il metodo di calcolo delle sanzioni e lo adatta all'allargamento dell'Unione.
4. La decisione ultima sull'irrogazione delle sanzioni di cui all'articolo 228 spetta alla Corte di giustizia, che ha piena giurisdizione in questo ambito. Tuttavia, nella sua veste di custode dei trattati, la Commissione svolge a monte un ruolo determinante, poiché ad essa spetta avviare la procedura di cui all'articolo 228 e adire eventualmente la Corte di giustizia, proponendo l'imposizione di una somma forfettaria o di una penalità - o entrambe - di importo determinato.

---

<sup>1</sup> I riferimenti all'articolo 228 CE contenuti nella presente comunicazione vanno intesi come riferimenti anche all'articolo 143 del trattato Euratom, giacché le due disposizioni sono identiche.

<sup>2</sup> GU C 242 del 21.8.1996, pag. 6.

<sup>3</sup> GU C 63 del 28.2.1997, pag. 2.

<sup>4</sup> Cfr. doc. verbale (2001) 1517/2 del 2 aprile 2001. V. punto 17 della presente comunicazione.

<sup>5</sup> Sentenze rispettivamente del 4 luglio 2000, nella causa C-387/97, *Commissione/Grecia*, Racc. 2000, pag. I-5047; del 23 novembre 2003, nella causa C-278/01, *Commissione/Spagna*, Racc. 2003, pag. I-14141, e del 12 luglio 2005, nella causa C-304/02, *Commissione/Francia* (non ancora pubblicata in Raccolta).

<sup>6</sup> V. in particolare la sentenza nella causa C-387/97, *Commissione/Grecia*, punti da 84 a 92.

In un intento di trasparenza, la Commissione comunica qui di seguito i criteri che intende applicare per indicare alla Corte l'importo delle sanzioni pecuniarie da essa ritenute adeguate alle circostanze. La Commissione tiene a sottolineare che sia la scelta di questi criteri, sia la loro applicazione, saranno determinate dalla necessità di garantire un'applicazione effettiva del diritto comunitario.

5. L'applicazione, caso per caso, delle norme e dei criteri generali di seguito indicati, come pure l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia al riguardo, permetteranno alla Commissione di sviluppare ulteriormente la sua dottrina a partire dalla presente comunicazione. Dato che la sanzione pecuniaria deve sempre essere adeguata alla fattispecie, la Commissione si riserva la possibilità, nell'esercizio del suo potere discrezionale, di discostarsi da tali norme e criteri generali quando la particolarità del caso lo giustifichi, fornendo circostanziata motivazione, anche per quanto riguarda il ricorso allo strumento della somma forfettaria.

## **II. Principi generali**

6. L'importo della sanzione deve essere fissato in funzione dell'obiettivo che la sanzione stessa persegue, cioè garantire l'applicazione effettiva del diritto comunitario. La Commissione ritiene che si debbano tenere presenti tre criteri fondamentali:

- *la gravità dell'infrazione,*
- *la durata dell'infrazione,*
- *la necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione, onde evitare recidive.*

7. Le sanzioni che la Commissione propone alla Corte di giustizia devono essere prevedibili per gli Stati membri e calcolate secondo un metodo che rispetti, nel contempo, il principio di proporzionalità e quello di parità di trattamento tra gli Stati membri. Occorre che la Commissione applichi, inoltre, un metodo chiaro e uniforme, poiché essa dovrà motivare dinanzi alla Corte in che modo abbia determinato l'importo della sanzione proposto.

8. Sotto il profilo dell'efficacia della sanzione, occorrerà fissare *l'importo* in misura adeguata per garantirne *l'effetto dissuasivo*. L'irrogazione di sanzioni puramente simboliche priverebbe di qualsiasi utile effetto questo strumento, complementare della procedura d'infrazione e andrebbe contro l'obiettivo ultimo della procedura stessa, che è quello di garantire la piena applicazione del diritto comunitario.

9. Dal punto di vista del bilancio, la penalità e la somma forfettaria si configurano come "altre entrate" della Comunità, ai sensi dell'articolo 269 del trattato CE e della decisione 2000/597/CE, Euratom del Consiglio del 29 settembre 2000 relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> GU L 253 del 7.10.2000, pag. 42.

## A. LO STRUMENTO DELLA SOMMA FORFETTARIA

10. Nella sua comunicazione del 1996, la Commissione affermava: “tenendo conto dell’obiettivo fondamentale perseguito dall’intera procedura d’infrazione, che è quello di pervenire il più rapidamente possibile all’ottemperanza, la Commissione ritiene che la penalità sia lo strumento più adeguato”.

La Commissione aggiungeva di non rinunciare, tuttavia, alla possibilità di richiedere il pagamento di una somma forfettaria. In pratica, tuttavia, da allora ha sempre richiesto, nei suoi ricorsi a norma dell’articolo 228, che venissero inflitte penalità, che la Corte ha poi irrogato, confermando così l’adeguatezza di tale strumento.

- 10.1. L’esperienza rivela tuttavia che, spesso, gli Stati membri ottemperano soltanto a uno stadio avanzato, talora addirittura nelle ultimissime fasi della procedura di cui all’articolo 228.

In queste circostanze, la Commissione ritiene di dover riesaminare la questione delle sanzioni pecuniarie di cui all’articolo 228. In effetti, la prassi seguita, consistente nel limitarsi a proporre alla Corte l’irrogazione di penalità per mancata esecuzione nella sentenza a norma dell’articolo 228, ha per effetto che le regolarizzazioni tardive, prima della sentenza, non comportano alcuna sanzione e non sono pertanto scoraggiate efficacemente.

Limitarsi alla penalità e non chiedere il pagamento di una somma forfettaria potrebbe quindi equivalere ad accettare che, dopo la constatazione da parte della Corte dell’inadempimento di un obbligo da parte di uno Stato membro, questo stesso Stato possa lasciar sussistere questa situazione senza conseguenze. La Commissione ritiene che una situazione prolungata di inottemperanza a una sentenza della Corte di giustizia, di per sé, leda già gravemente il principio di legalità e la certezza del diritto, in una Comunità di diritto.

- 10.2. La sentenza della Corte nella causa C-304/2002, *Commissione contro Francia*, ha confermato che i due tipi di sanzione pecuniaria (penalità e somma forfettaria) potevano essere cumulati per la stessa infrazione e ha previsto per la prima volta questo cumulo.

- 10.3. In considerazione di quanto precede, la Commissione includerà nei suoi ricorsi alla Corte a norma dell’articolo 228 l’indicazione:

- di una penalità per giorno di ritardo successivo alla pronuncia della sentenza a norma dell’articolo 228, nonché
- di una somma forfettaria che sanzioni la continuazione dell’infrazione tra la prima sentenza, di constatazione dell’inadempimento, e la sentenza a norma dell’articolo 228.

- 10.4. Il modo migliore per garantire parità di trattamento tra gli Stati membri è proporre una somma forfettaria e una penalità, basandosi su un metodo predeterminato e oggettivo che disciplini il calcolo delle sanzioni proposte. Un approccio sistematico e oggettivo disciplina già dal 1996 la prassi della Commissione e della Corte per quanto riguarda la proposta e la fissazione di penalità ai sensi dell’articolo 228; esso

si è dimostrato efficace ed equo. Il ricorso alla somma forfettaria deve ovviamente basarsi su un approccio analogo.

- 10.5. Peraltro la Commissione non esclude, in casi molto particolari, di proporre esclusivamente il pagamento di una somma forfettaria<sup>8</sup>.
11. La conseguenza logica del nuovo approccio relativo alla somma forfettaria è che in caso di regolarizzazione da parte dello Stato membro dopo il ricorso alla Corte e prima della sentenza ex articolo 228, la Commissione non desisterà più dalla procedura per questo solo motivo. La Corte, che non potrebbe più irrogare il pagamento di una penalità, poiché quest'ultima sarebbe ormai priva di oggetto, potrebbe per contro imporre il versamento di una somma forfettaria che sanzioni la durata dell'infrazione, fino al momento della regolarizzazione, dato che questo aspetto della controversia continua ad essere rilevante. La Commissione provvederà peraltro ad informare senza indugio la Corte delle regolarizzazioni intervenute, in qualunque stadio del procedimento giudiziario; altrettanto farà quando, in seguito ad una sentenza ex articolo 228, uno Stato membro ottemperi e l'obbligo di pagare la penalità si estingua.
12. Il risultato che la Commissione intende raggiungere con questa modifica del sistema delle sanzioni è che gli Stati membri correggano le infrazioni più rapidamente e che i ricorsi alla Corte ex articolo 228 tendano così a diminuire.

## **B. IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ**

13. In una giurisprudenza recente sono state tratte conseguenze specifiche dal principio di proporzionalità. Nelle cause C-387/97, *Commissione contro Grecia*, e C-278/01, *Commissione contro Spagna*, la Corte di giustizia ha affermato che una penalità deve essere adeguata alle circostanze e proporzionata sia all'inadempimento constatato che alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato<sup>9</sup>. Quando mette a punto il sistema sanzionatorio da proporre alla Corte in ogni singolo caso, la Commissione valuta attentamente come meglio tenere conto di questi principi. La causa C-278/01, *Commissione contro Spagna*, dimostra in particolare che il sistema sanzionatorio deve, per quanto possibile, prevedere la possibilità di un cambiamento di circostanze.

In questa prospettiva, si possono trarre quattro conseguenze dal principio di proporzionalità, e più precisamente dal principio dell'adeguatezza delle sanzioni alle circostanze del caso:

- 13.1. In primo luogo, nei casi in cui vengano mossi parecchi addebiti e in cui la Commissione ritenga che sussistano elementi facilmente disponibili, chiari e oggettivi per procedere a una valutazione distinta degli addebiti stessi, senza compromettere l'obiettivo del procedimento ex articolo 228, la Commissione proporrà una sanzione distinta per ciascun addebito, evitando che tale distinzione porti ad un aumento del volume globale delle sanzioni proposte rispetto alla prassi

---

<sup>8</sup> Questo approccio potrebbe risultare adeguato in via eccezionale, ad esempio in casi ripetitivi di infrazioni "consumate" o quando sia certo che uno Stato membro abbia già adottato tutte le misure necessarie per ottemperare alla sentenza, ma che inevitabilmente passerà ancora del tempo prima che il risultato richiesto sia ottenuto.

<sup>9</sup> V. sentenza nella causa C-387/97, *Commissione/Grecia*, punto 90, e sentenza nella causa C-278/01, *Commissione/Spagna*, punto 41.

precedente. Questo approccio significa piuttosto che il volume globale di sanzioni sarà ridotto via via che lo Stato membro esegue parti della sentenza (ovvero addebito per addebito).

- 13.2. In secondo luogo, possono darsi situazioni di infrazione, come quella oggetto della causa C-278/01, *Commissione contro Spagna*, riguardante le norme di qualità delle acque di balneazione fissate dalla direttiva 76/160/CEE, nelle quali, come ha osservato la Corte, “è particolarmente difficile per gli Stati membri realizzare la completa esecuzione della direttiva”, ed “è possibile che lo Stato membro convenuto riesca ad aumentare sostanzialmente il grado di esecuzione della direttiva senza realizzarne la completa esecuzione a breve termine”. In queste circostanze, come dichiarato dalla Corte, “una sanzione che non tenesse conto dei progressi eventualmente realizzati dallo Stato membro nell’esecuzione dei suoi obblighi non sarebbe né adeguata alle circostanze, né commisurata all’inadempimento accertato”<sup>10</sup>.

Inoltre, in alcune situazioni di infrazione comparabili alla mancata attuazione della direttiva 76/160/CEE – direttiva caratterizzata da un mero obbligo “di risultato” – dove esiste una formula facilmente applicabile per procedere all’adeguamento matematico delle sanzioni, in funzione dei progressi realizzati verso l’adempimento, la Commissione proporrà tale formula alla Corte. Inoltre, essa esaminerà caso per caso se e in quale misura possa risultare giustificato proporre un meccanismo di adeguamento analogo e facilmente applicabile ad altre situazioni d’infrazione.

- 13.3. In terzo luogo, le cause C-278/01, *Commissione contro Spagna*, e C-304/02, *Commissione contro Francia*, dimostrano che può risultare necessario adattare alle circostanze particolari il periodo temporale di riferimento utilizzato per valutare se l’inottemperanza persista dopo la seconda sentenza e per determinare quando la penalità sia dovuta<sup>11</sup>. Quando il grado di esecuzione può essere valutato soltanto a intervalli regolari, occorre evitare che le penalità continuino ad accumularsi per periodi nei quali l’infrazione era di fatto cessata, ma non constatata. Pur continuando a proporre normalmente penalità giornaliera, la Commissione suggerirà, ove ciò risulti opportuno, unità temporali di riferimento diverse, ad esempio di sei mesi o un anno. L’unità temporale adeguata dipenderà dal metodo di verifica dell’ottemperanza previsto nella legislazione corrispondente.

- 13.4. In quarto luogo, in circostanze speciali, si può anche prevedere la sospensione di una penalità. Ad esempio, in alcuni casi di applicazione scorretta, è prevedibile che lo Stato membro potrebbe affermare, in un determinato momento, di aver adottato tutte le misure necessarie. A questo punto occorrerà un certo periodo di tempo perché possa essere verificata, grazie ad una collaborazione tra lo Stato membro e la Commissione, l’efficacia delle misure disposte<sup>12</sup>. Inoltre, può accadere eccezionalmente che uno Stato membro abbia adottato tutte le misure necessarie per

---

<sup>10</sup> V. punti da 47 a 52 della sentenza nella causa C-278/01, *Commissione/Spagna*.

<sup>11</sup> V. punti da 43 a 46 della sentenza nella causa C-278/01, *Commissione/Spagna*, e punti 111 e 112 della sentenza nella causa C-304/02, *Commissione/Francia*.

<sup>12</sup> Ad esempio, uno Stato membro, condannato per avere lasciato che un importante sito naturale si deteriorasse a seguito di un drenaggio, può effettuare lavori infrastrutturali volti a ristabilire le condizioni idrologiche necessarie per l’equilibrio ecologico. Può essere necessario un periodo di sorveglianza per determinare se i lavori siano riusciti a riparare il danno causato.

ottemperare alla sentenza, ma che sia necessario un certo periodo di tempo per ottenere il risultato richiesto. In tali casi, potrebbe essere utile che la Corte definisca, nella sentenza a norma dell'articolo 228, le condizioni di una eventuale sospensione e preveda la possibilità per la Commissione di procedere alle verifiche necessarie per determinare se le condizioni dell'inizio e della fine della sospensione sono soddisfatte. La Commissione potrebbe, se del caso, presentare alla Corte proposte al riguardo.

### **III. Determinazione dell'importo della penalità**

14. La penalità che lo Stato membro dovrà pagare è costituita da una somma, dovuta in linea di massima per ogni giorno di ritardo, salvo fissazione di una diversa unità temporale di riferimento, in casi particolari (v. punto 13. 3), con cui viene sanzionata l'omessa esecuzione della sentenza della Corte; essa decorre dal giorno in cui la seconda sentenza della Corte viene notificata allo Stato membro in questione e termina il giorno in cui quest'ultimo pone fine all'infrazione.

L'importo della penalità giornaliera si calcola come segue:

- moltiplicando un importo forfettario di base uniforme per un coefficiente di gravità e un coefficiente di durata;
- moltiplicando il risultato ottenuto per un fattore fisso per ciascun paese (il fattore «n») che tiene conto sia della capacità finanziaria dello Stato membro considerato, sia del numero di voti di cui dispone in seno al Consiglio.

#### **A. DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO FORFETTARIO DI BASE UNIFORME**

15. L'importo forfettario di base uniforme è l'importo fisso di base al quale verranno applicati i coefficienti moltiplicatori. Con esso viene sanzionata la violazione del principio di legalità e l'omessa esecuzione delle sentenze della Corte sottesa a tutti i procedimenti ex articolo 228. È stato determinato in modo che:

- la Commissione conservi un ampio potere discrezionale nell'applicazione del coefficiente di gravità,
- l'importo sia ragionevole, vale a dire sopportabile per tutti gli Stati membri,
- l'importo, moltiplicato per il coefficiente di gravità, sia abbastanza elevato per garantire una sufficiente pressione sullo Stato membro, qualunque esso sia.

Detto importo fisso di base è pari a **600** euro al giorno<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> L'importo forfettario di base uniforme di 500 euro, stabilito nel 1997, è stato indicizzato in base al deflatore del PIL ed arrotondato. La Commissione adatterà questo importo all'inflazione ogni tre anni.

## B. APPLICAZIONE DEL COEFFICIENTE DI GRAVITÀ

16. Un'infrazione corrispondente all'omessa esecuzione di una sentenza è da considerarsi sempre grave. Tuttavia, in ordine all'esigenza specifica di fissare l'importo della sanzione pecuniaria, la Commissione terrà altresì conto di due parametri strettamente legati all'infrazione che ha portato alla pronuncia della sentenza non eseguita, ossia *l'importanza delle norme comunitarie oggetto dell'infrazione e le conseguenze di quest'ultima sugli interessi generali e particolari*.
- 16.1. Nel valutare *l'importanza delle disposizioni comunitarie oggetto dell'infrazione*, la Commissione terrà conto, più che della gerarchia della norma di cui è stata accertata l'omessa attuazione, della natura e della portata delle disposizioni disattese. Ad esempio, la violazione del principio di non discriminazione dovrà essere sempre considerata come gravissima, che l'infrazione consista nella violazione del principio stabilito dal trattato CE, o dello stesso principio quale recepito nel testo di regolamenti o direttive. In via generale, ad esempio, la violazione dei diritti fondamentali o delle quattro libertà fondamentali consacrate dal trattato dovrebbe essere considerata come grave e punita con una sanzione pecuniaria commisurata alla gravità stessa.
- 16.2. Altro elemento di cui in certi casi occorrerà tener conto è se la sentenza della Corte, alla quale lo Stato membro non ha ottemperato, rientri in una giurisprudenza consolidata (ad esempio, se la sentenza in cui viene constatato l'inadempimento faccia seguito a una pronuncia pregiudiziale conforme). Un elemento determinante può essere la chiarezza della regola violata (oppure, all'opposto, la sua ambiguità od oscurità)<sup>14</sup>.
- 16.3. Infine, occorrerà, eventualmente, tener conto del caso in cui lo Stato membro abbia adottato misure che ritiene sufficienti per conformarsi alla sentenza della Corte, mentre la Commissione le reputa inadeguate: fattispecie diversa da quella di uno Stato membro che non ha preso alcuna misura. Nel secondo caso, infatti, è fuor di dubbio che lo Stato membro ha violato l'articolo 228, paragrafo 1, del trattato. Inoltre una mancanza di cooperazione leale con la Commissione nella procedura prevista dall'articolo 228, paragrafo 2, primo comma, costituisce una circostanza aggravante<sup>15</sup>. Il fatto che la sentenza da eseguire sollevi problemi reali di interpretazione, o che esistano difficoltà intrinseche particolari per assicurarne l'esecuzione in un breve lasso di tempo, va invece considerato una circostanza attenuante.

---

<sup>14</sup> Lo Stato membro che contravviene a una norma chiara o a una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia commette un'infrazione più grave di quella che riguarda una norma comunitaria vaga e complessa, che non era mai stata sottoposta alla Corte a fini di interpretazione o valutazione della validità. Vedere, a tale riguardo, la giurisprudenza della Corte sulla responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario e particolarmente la sentenza del 26 marzo 1996 nella causa C-392/93 "*British Telecommunications*", Racc. 1996, pag. I-1631.

<sup>15</sup> V. punto 92 delle conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa C-304/02, *Commissione/Francia*.

16.4. Gli *effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari* saranno valutati caso per caso. A scopo esemplificativo si possono citare i seguenti fattori:

- perdita di risorse proprie della Comunità,
- incidenza dell'infrazione sul funzionamento della Comunità,
- danno grave o irreparabile alla salute umana o all'ambiente,
- danno patrimoniale o non patrimoniale subito da privati e da operatori economici, compreso il danno di indole immateriale come quello arrecato allo sviluppo della persona umana,
- importi finanziari implicati nell'infrazione,
- eventuali vantaggi finanziari che lo Stato membro tragga dall'omessa esecuzione della sentenza della Corte,
- importanza relativa dell'infrazione, con riferimento al volume di affari o al valore aggiunto del settore economico in causa, nello Stato membro considerato,
- ordine di grandezza della popolazione su cui si ripercuote l'infrazione (la gravità potrebbe essere ritenuta inferiore se l'infrazione non riguarda tutto lo Stato membro in questione),
- responsabilità della Comunità verso i paesi terzi,
- se si tratta di un'infrazione isolata o di un caso di recidiva (come nell'ipotesi di più ritardi nell'attuazione di direttive comunitarie in un determinato settore).

16.5. Peraltro, prendendo in considerazione *gli interessi dei singoli* all'atto di calcolare l'importo della sanzione, la Commissione non intende ottenere il risarcimento dei danni subiti dalle vittime dell'infrazione, in quanto tale risarcimento può essere ottenuto avviando i procedimenti previsti dinanzi al giudice nazionale. Con l'applicazione di questo criterio la Commissione intende invece tener conto degli *effetti dell'infrazione per i privati e per gli operatori economici*. Ad esempio, gli effetti non sono identici nel caso in cui l'infrazione riguardi un singolo caso puntuale di applicazione scorretta (mancato riconoscimento di un diploma), rispetto al mancato recepimento di una direttiva sul reciproco riconoscimento dei diplomi, il quale lede gli interessi di un'intera categoria professionale.

16.6. A seconda della gravità dell'infrazione l'importo fisso di base viene moltiplicato per un coefficiente compreso tra 1 e 20.

### **C. APPLICAZIONE DEL COEFFICIENTE DI DURATA**

17. Per quanto riguarda il calcolo della penalità, si tiene conto della durata dell'infrazione, a decorrere dalla prima sentenza della Corte di giustizia fino al momento in cui la Commissione decide di adire la Corte. Tale durata sarà presa in considerazione sotto forma di coefficiente moltiplicatore dell'importo fisso di base.

Sulla base della durata dell'infrazione, all'importo fisso di base viene applicato un coefficiente moltiplicatore il cui minimo è 1 e il massimo 3, e che viene calcolato computando 0,10 per ogni mese a decorrere dalla pronuncia della sentenza ai sensi dell'articolo 226<sup>16</sup>.

La Corte ha confermato che la durata dell'infrazione deve essere presa in considerazione per il calcolo sia della penalità che della somma forfettaria, tenuto conto delle funzioni proprie dei due tipi di sanzione<sup>17</sup>.

#### **D. CONSIDERAZIONE DELLA CAPACITÀ FINANZIARIA DELLO STATO MEMBRO**

18. L'importo della penalità deve far sì che la sanzione sia nel contempo proporzionata e dissuasiva.

L'efficacia dissuasiva della sanzione si presenta sotto un duplice aspetto. La sanzione deve essere sufficientemente elevata da indurre lo Stato membro:

- a regolarizzare la propria posizione e a metter fine all'infrazione (perciò deve essere superiore ai vantaggi che lo Stato membro trae dall'infrazione),
- a non recidivare.

18.1. Per l'efficacia dissuasiva è stato scelto un fattore “n” pari, a una media geometrica basata, da un lato, sul prodotto interno lordo (PIL) dello Stato membro considerato e, dall'altro, sulla relativa ponderazione dei voti in seno al Consiglio<sup>18</sup>. Come si vede, il fattore “n” combina la capacità finanziaria di ciascuno Stato (rappresentata dal suo PIL) con il numero di voti di cui dispone in seno al Consiglio. La formula che ne risulta consente di ottenere uno scarto ragionevole, da 0,36 a 25,40, tra i vari Stati membri.

---

<sup>16</sup> V. punti 81, 102 e 108 della sentenza nella causa C-304/02, *Commissione/Francia*.

<sup>17</sup> V. punto 84 della sentenza nella causa C-304/02, *Commissione/Francia*.

<sup>18</sup> La media è calcolata nel modo seguente: il fattore “n” rappresenta una media geometrica calcolata facendo la radice quadrata del prodotto di due fattori: il primo basato sul PIL degli Stati membri e il secondo sulla ponderazione dei voti in seno al Consiglio. Il fattore “n” si ottiene dalla formula seguente:

$$\sqrt{\frac{PIL_n \times Voti_n}{PIL_{Lux} \times Voti_{Lux}}}$$

dove:

PIL<sub>n</sub> = PIL dello Stato membro, in milioni di euro,

PIL<sub>lux</sub> = PIL del Lussemburgo,

Voti<sub>n</sub> = numero di voti di cui dispone lo Stato membro in seno al Consiglio, secondo la ponderazione stabilita all'articolo 205 del trattato,

Voti<sub>lux</sub> = numero di voti del Lussemburgo.

La scelta del Lussemburgo come base di calcolo non esercita alcuna influenza sul livello relativo dei coefficienti per due Stati membri determinati.

Il fattore “n” è il seguente:

<b>Stato membro</b>	<b>Fattore speciale “N”</b>
Belgio	5,81
Repubblica ceca	3,17
Danimarca	3,70
Germania	25,40
Estonia	0,58
Grecia	4,38
Spagna	14,77
Francia	21,83
Irlanda	3,14
Italia	19,84
Cipro	0,70
Lettonia	0,64
Lituania	1,09
Lussemburgo	1,00
Ungheria	3,01
Malta	0,36
Paesi Bassi	7,85
Austria	4,84
Polonia	7,22
Portogallo	4,04
Slovenia	1,01
Slovacchia	1,45
Finlandia	3,24
Svezia	5,28
Regno Unito	21,99

- 18.2. Per calcolare l'importo della penalità giornaliera da infliggere a uno Stato membro, il risultato ottenuto, applicando all'importo fisso di base il coefficiente di gravità e il coefficiente di durata, viene moltiplicato successivamente per il fattore "n" (fattore fisso per ciascun paese) dello Stato membro considerato. La Commissione si riserva tuttavia il diritto di adeguare questo fattore ove emergano scarti importanti rispetto alla situazione reale o se la ponderazione dei voti in seno al Consiglio fosse modificata. In ogni caso, la prevedibile crescita, proporzionalmente più sostenuta, del PIL dei nuovi Stati membri indurrà la Commissione ad adattare il fattore "n" fra tre anni.

Il metodo di calcolo così determinato può essere in definitiva riassunto nella seguente formula generale:

$$Pg = (Sbp \times Cg \times Cd) \times n$$

dove: Pg = penalità giornaliera; Sbp = importo fisso di base per la penalità; Cg = coefficiente di gravità; Cd = coefficiente di durata; n = fattore che tiene conto della capacità finanziaria dello Stato membro considerato.

#### **IV. Determinazione dell'importo della somma forfettaria**

19. Per tenere pienamente conto della finalità dissuasiva della somma forfettaria e dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento, la Commissione suggerirà alla Corte di giustizia un metodo che consiste:
- da un lato, nella determinazione di una somma forfettaria minima fissa, e
  - dall'altro, in una formula di calcolo consistente in un importo giornaliero moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione e pertanto in gran parte analoga a quella relativa al calcolo della penalità; questa formula di calcolo sarà applicata quando il suo risultato supera la somma forfettaria minima.
20. In ogni caso di ricorso alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 228 CE, la Commissione proporrà *almeno* una somma forfettaria fissa, determinata per ogni Stato membro in funzione del suddetto fattore "n", e ciò indipendentemente dal risultato del calcolo esposto ai punti da 21 a 24.

Questa base minima fissa riflette il principio che qualsiasi caso di inottemperanza persistente di una sentenza della Corte da parte di uno Stato membro rappresenta di per sé, indipendentemente da ogni circostanza aggravante, una violazione del principio di legalità in una Comunità di diritto e richiede pertanto una sanzione reale. La base minima fissa evita inoltre che siano proposti importi puramente simbolici, che sarebbero privi di qualsiasi carattere dissuasivo e rischierebbero di minare l'autorità delle sentenze della Corte, anziché di consolidarla.

La somma forfettaria minima è la seguente:

<b>Stato membro</b>	<b>Fattore n</b>	<b>Somma forfettaria minima<sup>19</sup></b>
Belgio	5,81	2.905.000
Repubblica ceca	3,17	1.585.000
Danimarca	3,70	1.850.000
Germania	25,40	12.700.000
Estonia	0,58	290.000
Grecia	4,38	2.190.000
Spagna	14,77	7.385.000
Francia	21,83	10.915.000
Irlanda	3,14	1.570.000
Italia	19,84	9.920.000
Cipro	0,70	350.000
Lettonia	0,64	320.000
Lituania	1,09	545.000
Lussemburgo	1,00	500.000
Ungheria	3,01	1.505.000
Malta	0,36	180.000
Paesi Bassi	7,85	3.925.000
Austria	4,84	2.420.000
Polonia	7,22	3.610.000
Portogallo	4,04	2.020.000
Slovenia	1,01	505.000
Slovacchia	1,45	725.000
Finlandia	3,24	1.620.000
Svezia	5,28	2.640.000
Regno Unito	21,99	10.995.000

---

<sup>19</sup> La Commissione adatterà all'inflazione, ogni tre anni, questa somma forfettaria minima.

21. D'altra parte, e solo a condizione che l'importo risultante sia superiore alla somma forfettaria minima, la Commissione proporrà alla Corte di determinare la somma forfettaria tramite la moltiplicazione *di un importo giornaliero per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione*, calcolati a decorrere dal giorno della pronuncia della sentenza intervenuta in forza dell'articolo 226 fino al giorno della regolarizzazione dell'infrazione, o, in mancanza di regolarizzazione, fino al giorno della pronuncia della sentenza a norma dell'articolo 228.

Questa formula di calcolo non sembra incompatibile con la nozione di somma forfettaria purché al momento dell'imposizione di questa sanzione, cioè al momento della sentenza, questo calcolo sia possibile e la Corte possa pertanto pronunciarsi su una somma fissa.

22. Occorre definire come *dies a quo* il giorno della prima sentenza. Infatti, come risulta dalla sentenza nella causa C-304/02, *Commissione contro Francia*, la durata dell'infrazione di cui tenere conto al momento della fissazione delle sanzioni è quella trascorsa dalla prima sentenza<sup>20</sup>. Inoltre, secondo la giurisprudenza, l'esecuzione di una sentenza che accerta un inadempimento deve essere iniziata "*immediatamente e conclusa entro termini il più possibile ristretti*"<sup>21</sup>. Prima di formulare il parere motivato ai sensi dell'articolo 228, la Commissione deve aver concesso allo Stato membro un lasso di tempo sufficiente, più o meno lungo a seconda dei casi, per il completamento dell'esecuzione; in caso contrario la Corte potrebbe respingere il suo successivo ricorso<sup>22</sup>. Tuttavia, se allo Stato membro è stato accordato un termine ragionevole e alla scadenza di tale termine l'esecuzione non è stata conclusa, si deve considerare che lo Stato membro non abbia adempito, fin dalla prima sentenza, al suo obbligo di iniziare immediatamente l'esecuzione di quest'ultima e di completarla il più rapidamente possibile.

23. Il metodo di calcolo *dell'importo giornaliero* utilizzato per determinare la somma forfettaria sarà in gran parte analogo a quello dell'importo giornaliero applicabile per la fissazione della penalità, cioè:

- moltiplicazione di un importo forfettario di base uniforme per un coefficiente di gravità;
- moltiplicazione del risultato ottenuto per un fattore fisso per ciascun paese (il fattore "n") che tiene conto sia della capacità finanziaria dello Stato membro in questione, sia del numero di voti di cui dispone in seno al Consiglio.

- 23.1. Per il calcolo della somma forfettaria, la Commissione applicherà lo stesso coefficiente di gravità e lo stesso fattore "n" per paese utilizzati nel quadro della determinazione della penalità.

---

<sup>20</sup> V. punti 81, 102 e 108 della sentenza nella causa C-304/02, *Commissione/Francia*.

<sup>21</sup> V. punto 82 della sentenza nella causa C-387/97, *Commissione/Grecia*, che cita la giurisprudenza precedente.

<sup>22</sup> V. punti da 27 a 31 della sentenza nella causa C-278/01, *Commissione/Spagna*.

23.2. L'importo fisso di base applicato dalla Commissione per il calcolo della somma forfettaria sarà, invece, *più basso* di quello applicato per la determinazione della penalità. Si ritiene equo, infatti, che l'importo giornaliero della penalità sia più elevato di quello della somma forfettaria, poiché il comportamento dello Stato membro in situazione d'infrazione diventa più riprovevole al momento della sentenza a norma dell'articolo 228, nella misura in cui la sua infrazione persiste nonostante due sentenze consecutive della Corte.

L'importo fisso di base per la somma forfettaria è pari a 200 euro<sup>23</sup> al giorno, ovvero ad un terzo dell'importo fisso di base per la penalità.

23.3. A differenza che nel calcolo della penalità, non viene applicato un coefficiente di durata, in quanto la durata dell'infrazione è già presa in considerazione moltiplicando un importo giornaliero per il numero di giorni di persistenza dell'inadempimento.

24. Tenuto conto di quanto precede, il metodo di calcolo della somma forfettaria così determinata si riassume nella formula generale seguente:

$$Sf = Sbsf \times Cg \times n \times g$$

dove:

Sf = somma forfettaria; Sbsf = importo fisso di base per la somma forfettaria; Cg = coefficiente di gravità; n = fattore che tiene conto della capacità finanziaria dello Stato membro considerato; g = numero di giorni di persistenza dell'infrazione.

## V. Norma transitoria

25. La Commissione applicherà le norme e i criteri esposti nella presente comunicazione a tutte le decisioni di adire la Corte di giustizia, a titolo dell'articolo 228 del trattato CE, che adotterà a partire dal 1° gennaio 2006.

26. Tuttavia, in via transitoria, nei casi di inadempimento che gli Stati membri regolarizzeranno nel corso dell'anno 2006 la Commissione continuerà ad applicare l'attuale prassi del ritiro del ricorso presentato presso la Corte ai sensi dell'articolo 228 CE. In questo modo gli Stati membri avranno la possibilità di adattare in tempo utile il loro comportamento futuro alla nuova politica della Commissione.

---

<sup>23</sup> La Commissione adatterà all'inflazione questo importo fisso di base ogni tre anni.