

XVI legislatura

**Procedure di infrazione
comunitarie e
sanzioni pecuniarie
per gli Stati membri**

n. 14/DN
18 novembre 2008



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

**Unione
Europea**

Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

**Procedure di infrazione comunitarie e
sanzioni pecuniarie
per gli Stati membri**

Dossier n. 14/DN
18 novembre 2008

a cura di Davide A. Capuano

XVI Legislatura
Dossier

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Consigliere parlamentare

Rappresentante permanente del Senato

presso l'Unione Europea

Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare

Documentarista

Federico Pommier Vincelli

_3542

Segreteria

Grazia Fagiolini

_2989

Simona Petrucci

_3666

Fax 06 6706_4336

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Monica Delli Priscoli

_4707

Ufficio per le Relazioni

Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Stefano Filippone Thaulero

_3652

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Antonella Usiello

_4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria

_2891

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Roberta d'Addio

_2027

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Marianna Guarino

_5370

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Coadiutore parlamentare

Adele Scarpelli

_4529

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag	i
Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea - artt. 226 - 228	• “	1
Versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - artt. 258 - 260	“	3
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Mediatore europeo, relativa ai rapporti con gli autori di denunce in materia di violazioni del diritto comunitario (COM (2002) 141 def., del 20 marzo 2002)	“	5
Comunicazione della Commissione, del 21 agosto 1996, sull'applicazione dell'art. 171 del Trattato CE	“	13
Comunicazione della Commissione, del 28 febbraio 1997, sul metodo di calcolo della penalità prevista dall'art. 171 del Trattato CE	“	15
Sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2005 (causa C-304/02)	“	19
Comunicazione della Commissione sull'applicazione dell'art. 228 del Trattato CE (SEC (2005) 1658, del 12 dicembre 2005)	“	35

PROCEDURE DI INFRAZIONE COMUNITARIE E SANZIONI PECUNIARIE PER GLI STATI MEMBRI

1. LE NORME DEL TRATTATO CE SULL'INADEMPIMENTO DEGLI STATI MEMBRI AL DIRITTO COMUNITARIO. GENERALITÀ

La valutazione della compatibilità con il diritto comunitario degli atti e dei comportamenti degli Stati membri dell'Unione europea è sottoposta al controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, che su ricorso della Commissione europea effettua l'accertamento formale, mediante sentenza, della corretta applicazione delle norme del Trattato da parte dei singoli Stati ai sensi dell'articolo 226 del Trattato CE. La Commissione può inoltre avviare, ai sensi dell'articolo 228 del Trattato CE, un'ulteriore procedura a carico dello Stato membro nel caso in cui questi non si adegui alla sentenza pronunciata ex articolo 226 del Trattato CE. Anche in questo caso, la Corte di giustizia può accertare l'inadempimento dello Stato agli obblighi nascenti dal Trattato, con la possibilità, altresì, di condannare lo stesso al pagamento di sanzioni pecuniarie.

La Commissione ha il potere discrezionale di decidere se avviare o meno la procedura di infrazione, così come ha piena autonomia sul momento in cui presentare il ricorso alla Corte di giustizia. Esercita d'ufficio il proprio potere di controllo, ma il suo intervento può essere sollecitato da singoli cittadini od operatori mediante la presentazione di un reclamo ⁽¹⁾. La Corte di giustizia, dal canto suo, ha una competenza di natura obbligatoria ed esclusiva, non essendo richiesta l'espressa accettazione da parte dei singoli Stati membri della sua giurisdizione ⁽²⁾.

L'inadempimento dello Stato può consistere nella violazione di una qualsiasi obbligazione, che incomba su di esso, derivante dal sistema giuridico comunitario considerato nel suo insieme. L'infrazione può assumere un carattere commissivo o omissivo, a seconda che essa si sia concretizzata nell'adozione di un atto statale incompatibile con una disposizione comunitaria, di diritto primario o secondario, ovvero nell'aver omesso di dare attuazione ad una disposizione comunitaria. Anche l'ipotesi di tardiva attuazione del diritto comunitario rientra nella violazione degli obblighi imposti ai singoli Stati membri.

La procedura d'infrazione è condotta nei confronti dello Stato membro, unico soggetto passibile di essere citato dinnanzi alla Corte di giustizia. Il Trattato, infatti, riconosce gli Stati come unici responsabili dell'adempimento della normativa comunitaria, al di là della possibilità, a livello interno, di far dipendere l'esecuzione della stessa da organi decentrati, come per esempio le entità territoriali.

2. LA PROCEDURA EX ARTICOLO 226 DEL TRATTATO CE

L'articolo 226 del Trattato CE prevede che la procedura di infrazione si svolga in due fasi distinte, ancorché collegate. Nel corso della prima, la cosiddetta fase precontenziosa, la Commissione svolge un ruolo centrale, perché competente a vigilare sulla corretta applicazione

⁽¹⁾ Si veda sul punto la Comunicazione della Commissione europea relativa ai *Rapporti con gli autori di denunce in materia di violazione del diritto comunitario* (COM(2002) 141 definitivo, del 20 marzo 2002). In tale Comunicazione, la Commissione illustra le garanzie amministrative, predisposte a favore dell'autore della denuncia, che essa si impegna a rispettare nell'esame delle denunce e nell'istruzione delle relative pratiche. Ad esempio, è previsto che i servizi della Commissione prendano contatto con l'autore della denuncia e lo informino per iscritto dopo ogni decisione relativa alla pratica (costituzione in mora, parere motivato, ricorso alla Corte, archiviazione).

⁽²⁾ A differenza di quanto avviene per la competenza arbitrale ex articolo 239 del Trattato CE o per la competenza pregiudiziale nell'ambito del Titolo VI del Trattato UE (articolo 35 TUE).

del Trattato. Nella seconda, la fase contenziosa, la Corte di giustizia decide sulla questione sottoposta.

La fase precontenziosa della procedura mira a risolvere in via stragiudiziale la contestazione che la Commissione rivolge allo Stato, al fine di consentire a quest'ultimo di adeguare il proprio ordinamento alle norme comunitarie di cui si afferma la violazione, ovvero di apportare le proprie giustificazioni per chiarire la situazione. Come detto, l'intera fase precontenziosa è dominata dall'impulso della Commissione europea, cui il Trattato CE attribuisce un ampio potere discrezionale relativamente all'instaurazione della procedura, nonché per i tempi e modi della sua prosecuzione; e ciò vale per l'invio della messa in mora e del parere motivato (articolo 226, paragrafo 1, ove si afferma che la Commissione emette un parere motivato ove "reputi" sussistente l'inadempimento dello Stato), nonché per quanto riguarda il ricorso alla Corte di giustizia (articolo 226, paragrafo 2, ove è affermato che la Commissione "può" adire la Corte). La lettera di messa in mora costituisce la prima contestazione degli addebiti allo Stato e consente a quest'ultimo di presentare, entro un certo termine, le proprie osservazioni in merito al fatto contestato. La lettera circoscrive l'oggetto della lite, indicando le specifiche circostanze del caso. Lo Stato membro che ha ricevuto la lettera di messa in mora della Commissione ha la possibilità e l'onere di rispondere alle censure contestate, facendo valere gli argomenti di fatto e di diritto che ritiene opportuni. Nel caso in cui il termine fissato decorra senza che lo Stato fornisca le proprie motivazioni, o qualora esse non vengano ritenute appropriate ⁽³⁾, la Commissione procede ad emanare un parere motivato in cui indica le ragioni che fondano l'addebito di inadempimento agli obblighi nascenti dal diritto comunitario. Contestualmente, la Commissione diffida lo Stato a sanare la propria condizione di inadeguatezza entro uno specifico termine, normalmente pari a due mesi.

Qualora lo Stato non si adegui a quanto richiesto dalla Commissione entro il termine fissato nel parere motivato, quest'ultima può presentare un ricorso alla Corte di giustizia, volto a far dichiarare mediante sentenza che lo Stato è venuto meno ai propri obblighi. Nel ricorso, i motivi devono corrispondere a quelli indicati nella fase precontenziosa, sia quindi nel parere motivato che nella messa in mora, a pena di irricevibilità del ricorso stesso. La Commissione ha il pieno potere discrezionale di avviare la fase contenziosa, in quanto essa ha la facoltà, ma non l'obbligo, di adire la Corte al fine di far accertare da quest'ultima l'asserito inadempimento. L'azione non è sottoposta ad alcun termine predeterminato, ma la durata del procedimento precontenzioso non deve compromettere i diritti della difesa e ledere lo Stato membro coinvolto. Nel caso in cui la Corte di giustizia dovesse accertare l'inadempimento dello Stato membro agli obblighi nascenti dal diritto comunitario, così come affermato e provato dalla Commissione europea, lo dichiarerà con sentenza ex articolo 226 del Trattato CE. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di giustizia, l'esistenza dell'inadempimento deve essere valutata in relazione alla posizione dello Stato membro quale si presentava alla data di scadenza del parere motivato, senza tenere conto dei mutamenti legislativi o regolamentari successivamente intervenuti; inoltre, anche nel caso in cui l'inosservanza sia stata sanata successivamente alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, sussiste l'interesse alla prosecuzione del giudizio al fine di stabilire il fondamento dell'eventuale responsabilità dello

⁽³⁾ In riferimento a giustificazioni degli inadempimenti spesso addotte dagli Stati, la giurisprudenza della Corte di giustizia ha escluso che uno Stato possa invocare norme o pratiche del proprio ordinamento interno per giustificare il mancato adeguamento agli obblighi comunitari, come anche la possibilità di invocare la forza maggiore per giustificare difficoltà temporanee di adempimento o la natura minima dell'inadempimento. È stato anche affermato che le "difficoltà di applicazione emerse in sede di attuazione di un atto comunitario non possono consentire ad uno Stato membro di dispensarsi unilateralmente dall'osservanza dei propri obblighi" (Corte di giustizia, sentenza 8 marzo 2007, causa C-160/06, *Commissione/Italia*).

Stato membro, in conseguenza dell'inadempimento, nei confronti di altri Stati membri, della Comunità o dei singoli.

3. LA PROCEDURA EX ARTICOLO 228 DEL TRATTATO CE

L'articolo 228 del Trattato disciplina le conseguenze che derivano dalle sentenze pronunciate dalla Corte ex articoli 226 e 227 ⁽⁴⁾ del Trattato CE. La disposizione di cui all'articolo 228 prevede, al paragrafo 1, che lo Stato membro la cui legislazione sia stata riconosciuta non conforme ai precetti comunitari ha l'obbligo di adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza di inadempimento comporta. Al paragrafo 2, invece, vengono prese in considerazione le conseguenze del mancato adeguamento alla sentenza pronunciata dalla Corte e, in particolare, viene prevista la possibilità di condannare lo Stato inadempiente al pagamento di sanzioni pecuniarie.

Se, quindi, con sentenza ai sensi dell'articolo 226 del Trattato CE, la Corte riconosce l'esistenza di un'infrazione imputabile ad uno Stato membro, quest'ultimo ha l'obbligo giuridico di uniformarsi a quanto statuito dalla Corte, provvedendo a modificare, abrogare o introdurre una norma giuridica, trasporre una direttiva, modificare una prassi amministrativa. La sentenza ha carattere puramente dichiarativo e non può, come tale, contenere l'indicazione dei provvedimenti che lo Stato dovrebbe prendere per sanare l'inadempimento, né prevedere misure sanzionatorie o riparatorie della stessa. Tutti gli organi dello Stato membro interessato devono garantire, nei settori di loro competenza, l'esecuzione della sentenza della Corte. Il Trattato non impone termini perentori; tuttavia l'esigenza di un'immediata e uniforme applicazione del diritto comunitario impone che tale esecuzione sia iniziata immediatamente e conclusa entro termini il più possibile ristretti.

Il mancato adeguamento alla sentenza della Corte da parte dello Stato può portare all'apertura di una nuova procedura di infrazione ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 228 del Trattato CE. La procedura di cui all'articolo 228 del Trattato CE corrisponde in tutto alla procedura descritta in relazione all'articolo 226. Consta, perciò, di una fase precontenziosa, che comprende l'inoltro di una lettera di messa in mora e di un parere motivato, e di una fase contenziosa innanzi alla Corte di giustizia, sempre a seguito dell'iniziativa della Commissione, che in tale fase può richiedere alla Corte non solo l'accertamento del persistente inadempimento, ma anche il pagamento di sanzioni pecuniarie adeguate alle circostanze. Anche in questa procedura, la data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento ai sensi dell'articolo 228 del Trattato CE si colloca alla scadenza del termine fissato nel parere motivato emesso a norma di tale disposizione. Spetta alla Commissione fornire alla Corte gli elementi necessari per stabilire il livello di esecuzione da parte di uno Stato membro di una sentenza di condanna per inadempimento. Inoltre, nel caso in cui la Commissione abbia fornito sufficienti elementi da cui risulti la persistenza dell'inadempimento, spetta allo Stato membro interessato contestare in modo approfondito e particolareggiato i dati prodotti e le conseguenze che ne derivano.

4. LA CONDANNA AL PAGAMENTO DI SANZIONI PECUNIARIE

L'articolo 228 del Trattato CE prevede che la Commissione, nel ricorso presentato alla Corte di giustizia precisi, se del caso, l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro, che consideri adeguato alle circostanze. Secondo quanto

⁽⁴⁾ Tale articolo riguarda i casi (non frequenti, in verità) in cui la procedura di infrazione è attivata su impulso di un altro Stato membro.

affermato dalla Commissione nella Comunicazione del 21 agosto 1996 ⁽⁵⁾, ove le circostanze lo giustificano (infrazioni non gravi, nessun rischio di recidiva, ecc.) la Commissione può rinunciare a chiedere l'applicazione della sanzione, ma ha comunque il dovere di motivare questa decisione. La richiesta della sanzione pecuniaria costituisce quindi una possibilità e non un obbligo in capo alla Commissione stessa, così come per la Corte, che *“può comminargli [N.d.R.: allo Stato convenuto] il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità”*.

In altri termini, le sanzioni pecuniarie derivanti dalla mancata esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia non costituiscono un esito necessario della procedura, ma sono possibili in considerazione dell'importanza che la Commissione europea e la Corte di giustizia attribuiscono all'applicazione effettiva del diritto comunitario, di cui il procedimento previsto dall'articolo 228 del Trattato CE costituisce un presidio importante. In tale quadro, le misure previste da tale disposizione, ossia la somma forfettaria e la penalità di mora, mirano entrambe a questo obiettivo. La condanna al pagamento di una penalità e/o di una somma forfettaria non mira infatti a compensare un qualsiasi danno che sia stato causato dallo Stato membro interessato, ma ad esercitare su quest'ultimo una pressione economica che lo induca a porre fine all'inadempimento accertato. Le sanzioni da infliggere devono pertanto essere decise in funzione del grado di persuasione necessario perché lo Stato membro in questione modifichi il suo comportamento.

Un'evoluzione importante nel quadro dell'applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE si è avuta con la sentenza della Corte di giustizia del 12 luglio 2005, nella causa C-304/02, *Commissione/Francia*, che, per la prima volta, ha prefigurato un sistema sanzionatorio basato sull'applicazione cumulativa di un'ammenda forfettaria e di una penalità proporzionale al ritardo nell'adempimento. E ciò andando contro (se si preferisce, oltre) la lettera del Trattato CE, che utilizza la disgiuntiva “o” nel fissare le possibili misure sanzionatorie adottabili dalla Corte di giustizia. Secondo la Corte, però, non è escluso il ricorso a tutte e due le sanzioni previste dall'articolo 228 qualora l'inadempimento, nel contempo, sia perdurato a lungo e tenda a persistere, a nulla rilevando l'utilizzo della congiunzione “o” che, letta nel contesto in cui è impiegata, deve essere intesa in senso cumulativo. E ciò perché, come rileva la Corte ⁽⁶⁾, *“l'applicazione dell'una o dell'altra di queste due misure dipende dall'idoneità di ciascuna a conseguire l'obiettivo perseguito in relazione alle circostanze del caso di specie. Anche se l'imposizione di una penalità sembra particolarmente adeguata a spingere uno Stato membro a porre fine, nei termini più brevi, ad un inadempimento che, in mancanza di una misura del genere, avrebbe tendenza a persistere, l'imposizione di una somma forfettaria poggia maggiormente sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato”* ⁽⁷⁾.

Alla luce di quanto sinora affermato, emerge con chiarezza che l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie, proposte dalla Commissione europea, ma applicate dalla Corte di giustizia, sarà possibile solo a seguito di due sentenze di condanna per inadempimento, la prima ex articolo 226 del Trattato CE (per mero inadempimento), la seconda ex articolo 228 (per persistente inadempimento). Solo quest'ultima può condannare gli Stati a pagare somme di

⁽⁵⁾ Comunicazione della Commissione - *Comunicazione sull'applicazione dell'articolo 171 del Trattato CE*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea C 242, del 21 agosto 1996.

⁽⁶⁾ Corte di giustizia, sentenza 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione/Francia*, punto 81.

⁽⁷⁾ Le sanzioni inflitte alla Repubblica francese sono state di oltre 57 milioni di euro per ogni sei mesi di ulteriore inadempimento a decorrere dal 12 luglio 2005, a titolo di penalità di mora, e di 20 milioni di euro, a titolo di somma forfettaria.

denaro al bilancio comunitario, a titolo di sanzione. Del resto, affinché sia garantita la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto nell'azione condotta dalla Commissione europea, la Corte di giustizia ha riconosciuto alla stessa Commissione la possibilità di stabilire orientamenti volti a determinare le modalità di calcolo dell'importo delle somme forfettarie o delle penalità che essa intende proporre. Tali orientamenti, pur non vincolando la Corte, possono costituire un utile base di riferimento.

5. I CRITERI DI CALCOLO DELLE SANZIONI

All'insegna della trasparenza, la Commissione ha pubblicato una serie di tre Comunicazioni, dove ha reso noti i criteri alla stregua dei quali motivare alla Corte l'importo delle sanzioni pecuniarie da essa ritenute adeguate alle circostanze ⁽⁸⁾. L'ultima Comunicazione, risalente al 12 dicembre 2005 (SEC (2005) 1658), è stata adottata dalla Commissione in sostituzione delle due precedenti del 1996 e 1997, per aggiornarle alla luce della giurisprudenza intervenuta successivamente e, in particolar modo per quanto concerne il metodo di calcolo delle sanzioni, dell'avvenuto allargamento dell'Unione. In essa, peraltro, la Commissione pone le basi per un nuovo approccio alla sanzione della somma forfettaria. Questa andrebbe a costituire un autonomo strumento a finalità deterrente che lo Stato membro è tenuto a corrispondere per il solo fatto che una lesione dei principi di legalità e di certezza del diritto ha, comunque, avuto luogo a seguito della mancata esecuzione della sentenza ex articolo 226 del Trattato CE, ossia quella che accerta il primo inadempimento ⁽⁹⁾.

È proprio con questa Comunicazione del dicembre 2005 che la Commissione europea, preso atto di quanto affermato dalla Corte di giustizia nella causa C-304/02, ha indicato la sua strategia processuale nella gestione delle procedure di infrazione.

Con il punto 10.3 della citata Comunicazione, la Commissione si è impegnata ad includere nei suoi ricorsi alla Corte di giustizia a norma dell'articolo 228 del Trattato CE, l'indicazione: a) di una penalità di mora per ogni giorno di ritardo successivo alla pronuncia della sentenza a norma dell'articolo 228, nonché b) di una somma forfettaria che sanzioni la continuazione dell'infrazione fra la sentenza a norma dell'articolo 226, di constatazione dell'inadempimento, e la sentenza a norma dell'articolo 228.

Inoltre, ed è questo l'altro aspetto innovativo della strategia processuale, 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

⁽⁸⁾ Si tratta della Comunicazione della Commissione - *Comunicazione sull'applicazione dell'articolo 171 del Trattato CE*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea C 242, del 21 agosto 1996; della Comunicazione della Commissione - *Metodo di calcolo della penalità prevista dall'articolo 171 del Trattato CE*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea C 63, del 28 febbraio 1997; e della Comunicazione della Commissione - *Applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE* (SEC (2005) 1658), del 12 dicembre 2005, il cui punto 25 ne prevede l'applicazione a tutte le decisioni di adire la Corte di giustizia, a titolo dell'articolo 228 del Trattato CE, che la Commissione adotterà a partire dal 1° gennaio 2006.

⁽⁹⁾ Può essere interessante rilevare che il nuovo articolo 260, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione, come modificato dal Trattato di Lisbona, prevede che la Commissione possa richiedere alla Corte, già nel suo primo ricorso in Corte di giustizia (quello quindi, oggi, ex articolo 226 del Trattato CE), oltre all'accertamento dell'inadempimento, anche la condanna degli Stati al pagamento di sanzioni pecuniarie per il mero inadempimento all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa.

sanzioni la durata dell'infrazione, fino al momento della regolarizzazione, dato che questo aspetto della controversia continua ad essere rilevante ⁽¹⁰⁾.

In altri termini, nonostante sia avvenuto l'adempimento (pur sempre tardivo) agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, e quindi la possibilità di richiedere alla Corte di giustizia il pagamento di una penalità di mora per ogni giorno di (ulteriore) ritardo nell'adempire successivamente alla sentenza ex articolo 228 sia divenuto senza oggetto (l'adempimento si è già verificato), la Commissione si riserva di chiedere il pagamento, in ogni caso, di una somma forfettaria che sanziona la durata dell'infrazione, fino al momento della regolarizzazione. E ciò perché, come rileva al punto 10.1 della citata Comunicazione, *“la Commissione ritiene che una situazione prolungata di inottemperanza a una sentenza della Corte di giustizia [N.d.R.: quella ex articolo 226 Trattato CE], di per sé, leda già gravemente il principio di legalità e la certezza del diritto, in una Comunità di diritto”*.

Tale somma forfettaria, quindi, sarà comunque richiesta *“in ogni caso di ricorso alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 228”* ⁽¹¹⁾. E non potrà essere inferiore ad una somma minima, determinata in ragione del PIL dello Stato membro considerato e del suo voto ponderato in Consiglio. Per l'Italia è fissata in 9.920.000 euro. Solo se superiore a tale somma, si applicherà l'importo derivante dalla moltiplicazione di un importo giornaliero per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione, calcolati a decorrere dal giorno della pronuncia della sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 226 del Trattato CE fino al giorno della regolarizzazione dell'infrazione o, in mancanza di regolarizzazione, fino a quello della pronuncia della sentenza a norma dell'articolo 228 ⁽¹²⁾. La determinazione dell'importo giornaliero avviene per il tramite della moltiplicazione di un importo forfettario di base uniforme, pari a 200 euro, per un coefficiente di gravità dell'infrazione (stimata in un *range* da 1 a 20) e per un coefficiente che tiene conto sia della capacità finanziaria dello Stato membro sia del numero di voti di cui dispone in seno al Consiglio (per l'Italia fissato in 19,84) ⁽¹³⁾. Effettuando semplici calcoli, si ottiene che l'importo giornaliero della somma forfettaria può oscillare per l'Italia da un minimo di 3.960 euro a un massimo di 79.360 euro (il cumulo giornaliero di quest'ultimo importo determina il superamento della somma forfettaria minima di 9.920.000 euro in 125 giorni).

Qualora invece l'inadempimento persistesse sino alla seconda sentenza di condanna (quella ex articolo 228), la Corte di giustizia potrà applicare, oltre alla somma forfettaria, che in tal caso avrà come termine finale di calcolo quello della seconda sentenza, (anche) una somma a titolo di penalità di mora per ogni giorno di ulteriore ritardo. Tale penalità è calcolata moltiplicando un importo fisso di base pari a 600 euro al giorno ⁽¹⁴⁾ per una serie di fattori che tengono conto della gravità dell'infrazione (anche in tal caso stimata in un *range* da 1 a 20), della durata dell'infrazione (stimata in un *range* da 1 a 3) e del “peso specifico” dello Stato membro interessato (che per l'Italia, come detto, è fissato in 19,84). Anche in questo caso effettuando

⁽¹⁰⁾ Comunicazione della Commissione – *Applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE* (SEC (2005) 1658), del 12 dicembre 2005, punto 11.

⁽¹¹⁾ Comunicazione della Commissione – *Applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE* (SEC (2005) 1658), del 12 dicembre 2005, punto 20.

⁽¹²⁾ Comunicazione della Commissione – *Applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE* (SEC (2005) 1658), del 12 dicembre 2005, punto 21.

⁽¹³⁾ Comunicazione della Commissione – *Applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE* (SEC (2005) 1658), del 12 dicembre 2005, punto 23.

⁽¹⁴⁾ Ai sensi del punto 23.2 della citata Comunicazione del 2005, la Commissione ritiene equo 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.

semplici calcoli, si ottiene che la penalità giornaliera può oscillare per l'Italia da un minimo di 11.904 euro a un massimo di 714.240 euro ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Un esempio recente di come la Commissione applica questo meccanismo si ritrova nel ricorso presentato dalla Commissione europea il 21 dicembre 2007 in un procedimento contro la Repubblica ellenica, causa C-568/07 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea C 64, dell'8 marzo 2008). Nelle conclusioni, la Commissione formula tre richieste sostanziali alla Corte di giustizia: con la prima chiede l'accertamento dell'inadempimento della Repubblica ellenica in quanto non ha adottato i provvedimenti necessari a dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia del 21 aprile 2005, causa 140/03, resa ai sensi dell'articolo 226 del Trattato CE; con la seconda chiede che sia ordinato il versamento da parte della Repubblica ellenica di una *“penalità indicata in EUR 70 956 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza emessa nella causa C-140/03, dal giorno in cui sarà pronunciata la sentenza nella presente causa fino al giorno in cui sarà stata data esecuzione alla sentenza emessa nella causa C-140/03”*; con la terza chiede che sia ordinato il versamento da parte della Repubblica ellenica di una somma forfettaria, *“il cui importo risulta dalla moltiplicazione di una somma giornaliera per il numero dei giorni in cui si è protratta la violazione a partire dal giorno della pronuncia della sentenza nella causa C-140/03 fino alla data in cui sarà emessa la sentenza nella presente causa”*. Come si vede, la Commissione con il secondo e terzo motivo del *petitum* ha richiesto, cumulativamente, il versamento sia della penalità di mora per ogni giorno di ulteriore ritardo sia della somma forfettaria.

VERSIONE CONSOLIDATA DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA

Articolo 226

La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia.

Articolo 227

Ciascuno degli Stati membri può adire la Corte di giustizia quando reputi che un altro Stato membro ha mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato.

Uno Stato membro, prima di proporre contro un altro Stato membro un ricorso fondato su una pretesa violazione degli obblighi che a quest'ultimo incombono in virtù del presente trattato, deve rivolgersi alla Commissione.

La Commissione emette un parere motivato dopo che gli Stati interessati siano posti in condizione di presentare in contraddittorio le loro osservazioni scritte e orali.

Qualora la Commissione non abbia formulato il parere nel termine di tre mesi dalla domanda, la mancanza del parere non osta alla facoltà di ricorso alla Corte di giustizia.

Articolo 228

1. Quando la Corte di giustizia riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù del presente trattato, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta.

2. Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso detti provvedimenti, la Commissione, dopo aver dato a tale Stato la possibilità di presentare le sue osservazioni, formula un parere motivato che precisa i punti sui quali lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza della Corte di giustizia.

Qualora lo Stato membro in questione non abbia preso entro il termine fissato dalla Commissione i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione può adire la Corte di giustizia. In questa azione essa precisa l'importo della somma forfetaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che consideri adeguato alle circostanze.

La Corte di giustizia, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità.

Questa procedura lascia impregiudicate le disposizioni dell'articolo 227.

VERSIONE CONSOLIDATA DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

Articolo 258

(ex articolo 226 del TCE)

La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Articolo 259

(ex articolo 227 del TCE)

Ciascuno degli Stati membri può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea quando reputi che un altro Stato membro ha mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati.

Uno Stato membro, prima di proporre contro un altro Stato membro un ricorso fondato su una pretesa violazione degli obblighi che a quest'ultimo incombono in virtù dei trattati, deve rivolgersi alla Commissione.

La Commissione emette un parere motivato dopo che gli Stati interessati siano posti in condizione di presentare in contraddittorio le loro osservazioni scritte e orali.

Qualora la Commissione non abbia formulato il parere nel termine di tre mesi dalla domanda, la mancanza del parere non osta alla facoltà di ricorso alla Corte.

Articolo 260

(ex articolo 228 del TCE)

1. Quando la Corte di giustizia dell'Unione europea 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.

2. Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte. Essa precisa l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che essa consideri adeguato alle circostanze.

La Corte, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità.

Questa procedura lascia impregiudicate le disposizioni dell'articolo 259.

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

della penalità da versare da parte di tale Stato che essa consideri adeguato alle circostanze.

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

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 20.3.2002
COM(2002) 141 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
MEDIATORE EUROPEO
relativa ai
RAPPORTI CON GLI AUTORI DI DENUNCE IN MATERIA DI VIOLAZIONI DEL
DIRITTO COMUNITARIO**

Nel quadro delle sue relazioni annuali sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, la Commissione ha più volte riconosciuto il ruolo essenziale che gli autori di denunce svolgono nel permettere di individuare le violazioni del diritto comunitario, diritto che la Commissione stessa provvede a far rispettare in particolare tramite il procedimento per inadempimento di cui all'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea e all'articolo 141 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.

Nel 1999 la Commissione ha pubblicato una comunicazione¹⁶ recante un modulo per la presentazione delle denunce relative all'inosservanza del diritto comunitario da parte degli Stati membri nell'ambito del procedimento per inadempimento di cui agli articoli 226 del trattato CE e 141 e del trattato CEEA.

Tale comunicazione specificava inoltre le garanzie amministrative - riportate sul retro del modulo in questione - che la Commissione prevedeva a favore dell'autore della denuncia.

La comunicazione faceva in particolare seguito a un'inchiesta promossa dal mediatore europeo e al consecutivo impegno della Commissione di rispettare determinate formalità amministrative, con particolare riguardo all'esigenza che l'autore della denuncia sia informato prima di qualsiasi decisione di archiviazione.

Nel rispondere ai rilievi critici formulati dal mediatore europeo all'atto dell'archiviazione della denuncia P.S. Emfietzoglou – Macedonian Metro Joint Venture (rif. 995/98/OV), la Commissione si è impegnata nel 2001 a pubblicare in un testo unico tutte le norme procedurali che si applicano ai rapporti con l'autore della denuncia nel quadro del procedimento per inadempimento.

In allegato alla presente comunicazione, la Commissione illustra le garanzie amministrative predisposte a favore dell'autore della denuncia che essa si impegna a rispettare nell'esame delle denunce e nell'istruzione delle relative pratiche.

Tali garanzie amministrative lasciano tuttavia impregiudicato il carattere bilaterale del procedimento per inadempimento di cui all'articolo 226 del trattato CE e all'articolo 141 del trattato CEEA. In proposito, la Commissione può solo rammentare che, secondo la giurisprudenza costante della Corte di

¹⁶ GU C 119 del 30/4/1999, pag. 5.

giustizia delle comunità europee¹⁷, essa dispone del potere discrezionale di decidere se avviare o meno il procedimento per infrazione ed adire la Corte. Quest'ultima ha riconosciuto altresì alla Commissione il diritto di decidere in piena autonomia sul momento in cui presentare il ricorso¹⁸.

Infine, in materia di procedimenti di infrazione, la Commissione applica le norme sull'accesso ai documenti stabilite dal regolamento (CE) n.1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione¹⁹, quali attuate con le disposizioni contenute in allegato alla decisione 2001/937/CE della Commissione, del 5 dicembre 2001, che modifica il suo regolamento interno²⁰.

¹⁷ Si vedano in particolare le sentenze 6 dicembre 1989, Commissione/Grecia, C-329/88, Racc. 1989 pag. 4159; 27 novembre 1990, Commissione/Grecia, C-200/88, Racc. 1990 pag. I- 4299, 21 gennaio 1999, Commissione/Belgio, C-207/97, Racc. 1999, pag. I-275; 25 novembre 1999, Commissione/Irlanda, C 212/98, Racc. 1999, pag. I-8571 .

¹⁸ Sentenza 1° giugno 1994, Commissione/Germania, C-317/92, Racc. 1994, pag. I-2039, sentenza 10 maggio 1995, Commissione/Germania, C-422/92, Racc. 1999, pag. I-1097.

¹⁹ GU L 145 del 31.5.2001, pag. 43.

²⁰ GU L 345, del 29.12.2001, pag. 94.

ALLEGATO

RAPPORTI CON GLI AUTORI DI DENUNCE IN MATERIA DI VIOLAZIONI DEL DIRITTO COMUNITARIO

1. Definizioni e portata

Si intende per “denuncia” qualsiasi comunicazione scritta destinata alla Commissione ed intesa a denunciare misure o prassi contrarie al diritto comunitario. L'esame della denuncia può indurre la Commissione ad avviare un procedimento per infrazione.

Si intende per «procedimento per infrazione» la fase precontenziosa del procedimento per inadempimento che viene avviato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 226 del trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE) o dell'articolo 141 del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (trattato EURATOM).

Le presenti misure si applicano ai rapporti intercorrenti tra gli autori di denunce e i servizi della Commissione nell'ambito del procedimento per infrazione. Esse non si applicano alle denunce relative ad altre disposizioni dei trattati, in particolare a quelle riguardanti gli aiuti di Stato stabilite dagli articoli 87 e 88 del trattato CE nonché dal regolamento CE 659/1999 del Consiglio²¹.

2. Principi generali

Chiunque può chiamare in causa uno Stato membro presentando denuncia presso la Commissione, senza dover sostenere alcuna spesa, contro provvedimenti (legislativi, regolamentari o amministrativi) o prassi imputabili allo Stato di cui trattasi e ritenuti contrari a disposizioni o principi di diritto comunitario.

L'autore della denuncia non deve dimostrare di avere interesse ad agire in tal senso né è tenuto a provare d'essere interessato in via principale o diretta dalla infrazione denunciata.

La Commissione valuta in modo discrezionale se dare o non dare seguito alla denuncia.

3. Registrazione delle denunce

Ogni comunicazione scritta che possa costituire una denuncia viene iscritta nel registro centrale delle denunce tenuto dal segretariato generale della Commissione.

Non possano essere esaminate come denunce e non vengono quindi iscritte nel registro centrale delle denunce, le comunicazioni scritte:

- anonime o che non rechino l'indirizzo del mittente, o rechino un indirizzo incompleto;
- che non facciano riferimento, esplicito o implicito, ad uno Stato membro cui siano imputabili le misure o le prassi contrarie al diritto comunitario;

²¹ GU L 83, del 27.3.1999, pag. 1.

- che denuncino il comportamento di una persona o di un ente privato, salvo che la denuncia riveli una partecipazione dei pubblici poteri o segnali la loro passività con riferimento al comportamento stesso. In ogni caso, i servizi della Commissione verificano se la comunicazione possa eventualmente rivelare la sussistenza di comportamenti contrari alle norme sulla concorrenza stabilite dagli articoli 81 e 82 del

trattato CE.

- che non rechino alcun addebito;

- che rechino addebiti in ordine ai quali la Commissione abbia assunto una posizione chiara, pubblica e costante, che viene comunicata all'autore della denuncia;

- rechino addebiti che manifestamente esulano dal campo d'applicazione del diritto comunitario.

In caso di dubbi sull'indole della comunicazione scritta, il segretariato generale della Commissione consulta il o i servizi interessati entro quindici giorni di calendario dal ricevimento della comunicazione stessa. In mancanza di risposta entro quindici giorni lavorativi, la comunicazione viene iscritta nel registro centrale delle denunce.

4. Ricevuta

Per qualsiasi comunicazione scritta viene emessa una prima ricevuta inviata dal segretariato generale della Commissione entro quindici giorni lavorativi dalla ricezione.

Per le comunicazioni registrate come denunce viene emessa una ricevuta supplementare, sempre ad opera del segretariato generale della Commissione, entro un mese dall'invio della prima ricevuta. La seconda ricevuta reca il numero della pratica, che va menzionato in ogni ulteriore comunicazione scritta.

Qualora vengano presentate numerose denunce recanti uno stesso addebito, le singole ricevute possono essere sostituite da una pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee (GUCE) e sul server «*Europa*» delle Comunità europee.

Ove i servizi della Commissione decidano di non registrare la comunicazione scritta come denuncia, ne avvertono l'autore con semplice lettera, precisando il o i motivi di cui al punto 3, secondo comma.

Se del caso, la Commissione informa l'autore della denuncia sulle eventuali vie alternative di ricorso, in particolare sulla facoltà di adire i giudici nazionali, il mediatore europeo, i mediatori nazionali, oppure di avvalersi di un qualsiasi altro procedimento di denuncia previsto a livello nazionale o internazionale.

5. Modalità di presentazione delle denunce

Le denunce devono essere inviate per iscritto sotto forma di lettera, telecopia o messaggio elettronico.

Esse vanno stilate in una delle lingue ufficiali della Comunità.

Per agevolare ed accelerare il trattamento delle denunce, la Commissione ha elaborato un modulo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*²² ed ottenibile su semplice richiesta presso i servizi della Commissione o sul server delle Comunità europee « *Europa* », all'indirizzo seguente:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/index_fr.htm

Il modulo reca un allegato in cui vengono illustrati i principi generali del procedimento per inadempimento e viene indicato che la sentenza con la quale la Corte accerta l'inadempimento non produce effetti sui diritti dell'autore della denuncia. Quest'ultimo viene invitato a esperire altresì le vie nazionali di ricorso a sua disposizione.

L'uso di tale modulo non è obbligatorio.

Le denunce devono essere trasmesse al segretariato generale della Commissione europea (B-1049 Bruxelles, fax: +32.2.295.39.13, posta elettronica: " SG-PLAINTE@cec.eu.int ") o depositate in uno degli uffici di rappresentanza della Commissione negli Stati membri.

6. Protezione dell'autore della denuncia e dei dati personali

La comunicazione allo Stato membro dell'identità dell'autore della denuncia nonché dei dati da questo trasmessi è subordinata al previo accordo dell'autore stesso, in particolare a norma del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati²³, nonché a norma del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione²⁴.

7. Comunicazione con l'autore di una denuncia

I servizi della Commissione prendono contatto con l'autore della denuncia e lo informano per iscritto dopo ogni decisione della Commissione (costituzione in mora, parere motivato, ricorso dinanzi alla Corte o archiviazione), sull'andamento della pratica aperta in seguito alla denuncia.

Qualora vengano presentate numerose denunce recanti uno stesso addebito, le singole comunicazioni possono essere sostituite da una pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* e sul server « *Europa* » delle Comunità europee.

In qualsiasi fase della procedimento, l'autore della denuncia può chiedere che gli sia consentito d'illustrare o precisare ai servizi della Commissione, sul posto e a proprie spese, gli elementi contenuti nella sua denuncia.

²² GU C 119, del 30 aprile 1999, pag. 5.

²³ GUL 8, del 12.1.2001, pag. 1.

²⁴ GU L 145, del 31.5.2001, pag. 43.

8. Termine per l'esame delle denunce

Di massima, i servizi della Commissione esaminano le denunce registrate al fine di arrivare a una decisione di costituzione in mora o di archiviazione entro il termine di un anno a decorrere dalla registrazione della denuncia ad opera del segretariato generale.

In caso di superamento di tale termine, il servizio della Commissione responsabile della pratica ne informa per iscritto l'autore della denuncia, ove questi ne faccia richiesta.

9. Esito dell'esame delle denunce

Al termine della procedura d'esame della denuncia, i servizi della Commissione possono proporre al collegio dei Commissari di decidere la costituzione in mora dello Stato membro interessato e quindi l'avvio del procedimento per infrazione, oppure l'archiviazione della pratica.

La Commissione delibera in merito alla proposta in piena discrezionalità. Essa valuta in piena autonomia non solo l'opportunità di avviare o chiudere il procedimento per infrazione, ma anche quali addebiti muovere.

L'autore della denuncia viene informato per iscritto sulla decisione presa dalla Commissione in merito alla pratica di cui trattasi. Altrettanto dicasi per le decisioni successive adottate dalla Commissione in ordine alla stessa pratica.

Qualora vengano presentate numerose denunce recanti uno stesso addebito, le singole comunicazioni possono essere sostituite da una pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* e sul server « *Europa* » delle Comunità europee.

10. Archiviazione

Salvo circostanze eccezionali aventi carattere urgente, il servizio della Commissione, ove intenda proporre l'archiviazione della pratica relativa alla denuncia, informa in via preliminare l'autore, a mezzo lettera, esponendo i motivi della proposta e invitandolo a presentare eventuali osservazioni entro il termine di quattro settimane.

Qualora vengano presentate numerose denunce recanti uno stesso addebito, le singole comunicazioni possono essere sostituite da una pubblicazione nella GUCE e sul server « *Europa* » delle Comunità europee.

Qualora l'autore della denuncia non risponda o non possa essere raggiunto per una causa a lui non imputabile, oppure qualora le osservazioni da lui formulate non inducano il servizio a riconsiderare la propria posizione, viene proposta l'archiviazione della pratica. In tal caso, l'autore della denuncia viene informato in merito alla decisione della Commissione.

Se le osservazioni formulate dall'autore della denuncia sono tali da indurre il servizio a riconsiderare la propria posizione, l'esame della denuncia prosegue.

11. Procedimento di archiviazione semplificata

Le pratiche che non abbiano dato luogo a costituzione in mora possono essere archiviate con procedimento amministrativo semplificato, senza l'esame da parte del collegio dei commissari.

Tale procedimento può applicarsi alle pratiche nelle quali, al termine di un primo esame da parte dei servizi della Commissione, risulti evidente o manifesto che la denuncia è senza fondamento o è irrilevante, o che le prove a sostegno del fatto denunciato sono inesistenti o insufficienti. Essa può altresì essere applicata nel caso in cui l'autore della denuncia non manifesta più alcun interesse al proseguimento della pratica.

Il servizio della Commissione che intenda avvalersi di tale procedimento, informa l'autore della denuncia secondo le modalità stabilite nel punto 10.

12. Pubblicità delle decisioni in materia di infrazioni

Le decisioni della Commissione in materia di infrazioni sono pubblicate entro otto giorni dalla loro adozione sul sito Internet del segretariato generale della Commissione:

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_fr.htm#infractions

Le decisioni riguardanti l'adozione di un parere motivato rivolto allo Stato membro o la presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte di giustizia sono inoltre rese note mediante comunicato stampa, salvo decisione contraria della Commissione.

13. Accesso ai documenti in materia di infrazioni

L'accesso ai documenti in materia di infrazione è disciplinato dal regolamento 1049/2001/CE, quale attuato con le decisioni contenute in allegato alla decisione 2001/937/CE,CECA, Euratom²⁵.

14. Ricorso al mediatore europeo

L'autore della denuncia il quale ritenga che vi sia stata, da parte della Commissione, cattiva amministrazione nel trattamento della denuncia stessa, a causa dell'inosservanza di una delle presente disposizioni, ha facoltà di ricorrere al mediatore europeo a norma degli articoli 21 e 195 del trattato CE.

²⁵ GU L 345, del 29.12.2001, pag. 94.

**Comunicazione della Commissione -
Comunicazione sull'applicazione dell'articolo 171 del trattato CE**

Gazzetta ufficiale n. C 242 del 21/08/1996 pag. 0006 - 0008

Comunicazione sull'applicazione dell'articolo 171 del trattato CE (96/C 242/07)

1. L'articolo 171 del trattato CE, nel testo modificato dal trattato sull'Unione europea, prevede la possibilità d'imporre sanzioni allo Stato membro che non abbia dato esecuzione alla sentenza con la quale si constata un suo inadempimento.

La decisione ultima sull'imposizione delle sanzioni spetta alla Corte di giustizia delle Comunità europee. Tuttavia, nella sua veste di custode dei trattati, la Commissione svolge, a monte, un ruolo determinante, nella misura in cui il suo compito è di avviare la procedura di cui all'articolo 171 ed adire eventualmente la Corte di giustizia, pronunciandosi sull'imposizione di una somma forfettaria o di una penalità d'importo determinato.

2. Trattandosi di un nuovo meccanismo, che completa la procedura attualmente applicabile in caso di inadempimenti, la Commissione ritiene che, per motivi di trasparenza, sia necessario pronunciarsi pubblicamente sui criteri che intende seguire nel chiedere alla Corte di comminare sanzioni pecuniarie. La Commissione desidera sottolineare in proposito che, sia nelle scelte dei criteri che nella loro applicazione, essa sarà ispirata dalla necessità di provvedere all'effettiva applicazione del diritto comunitario. In definitiva, sarà l'applicazione caso per caso dei criteri generali indicati qui appresso, nonché l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia, a consentire alla Commissione di sviluppare progressivamente la propria dottrina, di cui la presente comunicazione costituisce soltanto il primo passo.

3. Ai sensi dell'articolo 171, ove uno Stato membro ometta di prendere i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia entro i termini previsti dal parere motivato ad esso trasmesso dalla Commissione, quest'ultima potrà adire la Corte di giustizia. Essa precisa allora «l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che consideri adeguato alle circostanze».

Nell'ambito di questa procedura la Commissione dispone di un potere discrezionale quanto all'opportunità di adire o meno la Corte. Ove decida di adirla, essa dovrà prendere posizione, all'atto di presentare l'istanza introduttiva, sulla sanzione e sul relativo importo.

A giudizio della Commissione, tuttavia, ciò non significa che essa abbia l'obbligo di chiedere che una sanzione sia inflitta in tutti i casi. Ove le circostanze lo giustificano (infrazioni non gravi, alcun rischio di recidiva, ecc.) la Commissione può rinunciare a chiedere l'applicazione della sanzione, ma ha comunque il dovere di motivare questa decisione.

4. L'articolo 171 offre la possibilità di scegliere tra due tipi di sanzioni pecuniarie: la somma forfettaria o la penalità. 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 per conseguire tale obiettivo.

Ciò non significa tuttavia che essa abbandoni la possibilità di richiedere il pagamento di una somma forfettaria.

5. La fissazione dell'importo della sanzione deve orientarsi all'obiettivo che questo strumento persegue: garantire l'applicazione effettiva del diritto comunitario. La Commissione ritiene che l'importo vada calcolato in funzione di tre criteri fondamentali:

- la gravità dell'infrazione,
- la durata di quest'ultima,
- la necessità d'imprimere alla sanzione un effetto dissuasivo onde prevenire le recidive.

6. Quanto alla gravità, un'infrazione che consista nella mancata esecuzione di una sentenza è da considerarsi sempre grave. Tuttavia, con riguardo alla specifica necessità di fissare l'importo della sanzione pecuniaria, la Commissione terrà anche 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.

6.1. 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 la violazione, della natura e della portata delle disposizioni comunitarie anzidette. Ad esempio, la violazione del principio di non discriminazione dovrà essere considerata come gravissima, sia che l'infrazione risulti dalla violazione del principio stabilito dallo stesso trattato CE, sia che risulti dalla violazione dello stesso principio 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 sanzionata con una pena pecuniaria adeguata alla gravità stessa.

6.2. Gli effetti dell'infrazione su interessi di ordine generale o particolare devono essere valutati caso per caso. A titolo di esempio possiamo citare la diminuzione delle risorse proprie risultante da un'infrazione, ovvero gli effetti particolarmente dannosi dell'inquinamento dovuto a comportamenti in violazione del diritto comunitario. Sempre con riguardo agli effetti dell'infrazione sugli interessi generali, occorre anche tener conto dell'impatto di quest'ultima sul funzionamento della Comunità. È evidente, ad esempio, che l'ingiustificato divieto della commercializzazione in uno Stato membro, di un prodotto fabbricato in un altro, avrebbe un impatto immediato e manifesto sul funzionamento del mercato comune, ma lo stesso effetto possono avere altre misure meno radicali, come ad esempio l'inazione di uno Stato membro.

6.3. In concreto, 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 il risarcimento può essere ottenuto avviando l'apposito procedimento dinanzi al giudice nazionale. Con l'applicazione di questo criterio la Commissione intende invece tener conto degli effetti dell'infrazione per i singoli e per gli operatori economici. Ad esempio, gli effetti non sono identici nel caso in cui l'infrazione riguardi un caso puntuale d'inadeguata applicazione (mancato riconoscimento di un diploma), rispetto al caso in cui si abbia la mancata recezione di una direttiva sul reciproco riconoscimento dei diplomi, il che lede gli interessi di un'intera categoria professionale.

7. Nel fissare l'importo della sanzione la Commissione terrà anche conto della durata della stessa. Trattandosi di procedure volte all'accertamento della mancata esecuzione di una sentenza della Corte, la durata sarà di norma considerevole.

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

Come si è precisato al punto 3, la decisione in merito all'applicazione della sanzione dipenderà dalle circostanze inerenti al caso di specie. Per contro, a partire dal momento in cui si ritiene necessaria la sanzione, occorrerà tener conto del suo carattere dissuasivo, aumentandone segnatamente la misura ove sussista il rischio di recidiva (o quando la recidiva sia stata accertata), al fine di annullare i vantaggi economici che lo Stato membro inadempiente potrebbe aver tratto dall'infrazione.

**Comunicazione della Commissione -
Metodo di calcolo della penalità prevista dall'articolo 171 del Trattato CE**

Gazzetta ufficiale n. C 063 del 28/02/1997 pag. 0002 - 0004

METODO DI CALCOLO DELLA PENALITÀ PREVISTA DALL'ARTICOLO 171 DEL TRATTATO CE (97/C
63/02)

1. INTRODUZIONE

Il presente documento è inscindibile dalla comunicazione sull'applicazione dell'articolo 171 del trattato CE (1) che la Commissione ha adottato il 5 giugno 1996 in prosieguo: «la comunicazione» e ne costituisce un'esplicitazione e un'integrazione.

Le sanzioni pecuniarie che la Commissione propone alla Corte di giustizia delle Comunità europee devono essere prevedibili per gli Stati membri e calcolate secondo un metodo che rispetti sia il principio di proporzionalità che quello della parità di trattamento fra Stati membri. Inoltre, occorre che la Commissione applichi un metodo chiaro ed uniforme, poiché dovrà motivare dinanzi alla Corte di giustizia la determinazione dell'importo della penalità.

Il metodo qui illustrato si riferisce soltanto al calcolo delle penalità, che la Commissione considera il mezzo più appropriato per pervenire il più rapidamente all'ottemperanza (2). La Commissione intende infatti avvalersi dell'articolo 171, paragrafo 2, secondo comma, per indurre lo Stato membro di cui trattasi a regolarizzare la propria posizione. Peraltro, ciò non significa che essa rinunci alla facoltà di chiedere il pagamento di una somma forfettaria (2) o di astenersi dal chiedere che sia inflitta una sanzione (3) quando ricorrano giustificati motivi.

La comunicazione costituiva il «primo passo» (4) della dottrina che la Commissione intende sviluppare progressivamente nell'esame delle singole fattispecie di applicazione dell'articolo 171, paragrafo 2, secondo comma; parimenti, il metodo che qui si illustra costituisce una prima tappa nella definizione dei criteri generali di determinazione della penalità, criteri che la Commissione affinerà nell'esame delle singole fattispecie.

La penalità che lo Stato membro dovrà pagare è costituita da una somma, dovuta per ogni giorno di ritardo, 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 di cui trattasi e termina il giorno in cui quest'ultimo pone fine all'infrazione.

La penalità si configura come entrata supplementare di natura marginale e atipica della Comunità.

L'importo della penalità giornaliera si calcola come segue:

- moltiplicando un importo di base fisso ed uniforme per un coefficiente di gravità e un coefficiente di durata;
- moltiplicando il risultato ottenuto per un fattore invariabile per paese (il fattore «n») che tiene conto sia della capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi sia del numero di voti di cui dispone nel Consiglio.

2. DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO DI BASE FISSO ED UNIFORME

L'importo di base fisso ed uniforme è un forfait di base uniforme al quale verranno applicati i coefficienti moltiplicatori. Con esso viene sanzionata la violazione del principio di legalità nonché del monopolio giurisdizionale della Corte che è sottesa a tutti i procedimenti ex articolo 171. Esso è stato determinato in modo da:

- lasciare alla Commissione un ampio potere discrezionale nell'applicazione dei coefficienti moltiplicatori;
- mantenerlo entro un limite ragionevole, vale a dire sopportabile per tutti gli Stati membri;
- rappresentare un importo abbastanza elevato per garantire una sufficiente pressione sullo Stato membro di cui trattasi, qualunque esso sia.

Detto importo fisso è pari a 500 ECU al giorno

3. L'APPLICAZIONE DEI COEFFICIENTI MOLTIPLICATORI

I coefficienti moltiplicatori possono essere classificati in due grandi categorie (5): gravità dell'infrazione (punto 3.1) e durata dell'infrazione stessa (punto 3.2). Al punto 4 viene trattato il

problema della capacità finanziaria dello Stato membro in causa, parametro necessario per conferire efficacia dissuasiva alla sanzione.

3.1. Gravità dell'infrazione

È vero che sotto il profilo strettamente giuridico, l'infrazione è sempre della stessa natura: inottemperanza ad una sentenza della Corte che ha constatato un inadempimento e violazione dell'articolo 171, paragrafo 1 del trattato.

Tuttavia, per fissare l'importo della sanzione pecuniaria, la comunicazione prevede che la Commissione tenga conto dell'importanza delle regole comunitarie la cui violazione ha dato luogo alla prima sentenza di inadempimento (3.1.1) e agli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari (3.1.2).

In questa fase la gravità della violazione non va apprezzata con riferimento all'inesecuzione della sentenza, circostanza che «è da considerarsi sempre grave» (6) e di cui peraltro si è già tenuto conto nella determinazione dell'importo di base fisso ed uniforme.

3.1.1. Importanza delle regole comunitarie violate

È evidente che per valutare la gravità dell'infrazione iniziale occorre avere riguardo all'importanza delle norme comunitarie che sono state violate. A tal fine la Commissione terrà conto più della natura e della portata delle norme violate che del loro rango (7).

Altro elemento di cui in certi casi occorrerà tener conto è se la sentenza alla quale lo Stato membro non ha ottemperato si inserisce in una giurisprudenza consolidata (ad esempio, quando la sentenza faccia seguito ad una conforme pronuncia pregiudiziale). Un elemento determinante può essere la chiarezza della regola violata (oppure, all'opposto, la sua ambiguità od oscurità) (8).

Infine, in certi casi occorrerà tener conto della circostanza che lo Stato membro ha preso misure che ritiene sufficienti per conformarsi alla sentenza della Corte, mentre la Commissione li reputa inadeguati a tale scopo: fattispecie diversa da quella di uno Stato membro che non ha preso alcuna misura. Nel secondo caso, infatti, sembra chiaro che lo Stato membro ha violato l'articolo 171, paragrafo 1 del trattato.

3.1.2. Gli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari

Gli effetti dell'infrazione saranno valutati caso per caso (9). A scopo esemplificativo si possono citare i seguenti elementi:

- 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 dai privati e dagli 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'inesecuzione della sentenza;
- importanza relativa dell'infrazione, con riferimento al volume di affari o al valore aggiunto del settore economico in causa, nello Stato membro di cui trattasi;
- numero di soggetti che subiscono le conseguenze dell'infrazione (la gravità potrebbe essere ritenuta inferiore se l'infrazione non colpisce tutto lo Stato membro di cui trattasi);
- responsabilità della Comunità verso i paesi terzi;
- se trattasi di un'infrazione isolata o di un caso di recidiva (come nell'ipotesi di un ritardo nell'attuazione di direttive comunitarie in un determinato settore).

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

3.2. Durata dell'infrazione

Nella durata dell'infrazione non è incluso il periodo decorrente dalla seconda sentenza della Corte, poiché né questa né la Commissione possono evidentemente conoscerne la lunghezza e in ogni caso esso è preso in considerazione in quanto la penalità continua ad essere dovuta fino alla cessazione dell'infrazione da parte dello Stato membro.

Per calcolare la penalità si tiene conto della durata dell'infrazione a decorrere dalla prima sentenza della Corte. Infatti, l'articolo 171, paragrafo 2, secondo comma, prevede la sanzione dello Stato membro che «non abbia preso entro il termine fissato dalla Commissione i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta . . .».

Tra la prima sentenza e il procedimento ex articolo 171, paragrafo 2, possono trascorrere diversi anni (10). Nel proporre l'ammontare della penalità la Commissione potrà tener conto di un rifiuto di rispondere o della tardività della risposta, in altri termini, della responsabilità dello Stato membro nella lentezza del procedimento. Di questi ritardi si tiene conto tramite un coefficiente per il quale va moltiplicato l'importo di base fisso ed uniforme.

A seconda della durata dell'infrazione, l'importo fisso sarà moltiplicato per un coefficiente variante da 1 a 3.

4. CONSIDERAZIONE DELLA CAPACITÀ FINANZIARIA DELLO STATO MEMBRO IN CAUSA

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

L'efficacia dissuasiva della sanzione si presenta sotto un duplice aspetto. La sanzione perciò 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.

Per garantire efficacia dissuasiva alla sanzione è necessario evitare sanzioni puramente simboliche (11). La penalità deve quindi esercitare sullo Stato membro una pressione tale da indurlo ad una regolarizzazione effettiva. In altri termini, la sanzione deve avere un «effetto utile».

Per l'efficacia dissuasiva è stato scelto un fattore n pari a una media geometrica basata sul prodotto interno lordo (PIL) dello Stato membro in causa e sulla ponderazione dei voti in seno al Consiglio (12). 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 nel Consiglio. La formula che ne risulta consente di ottenere uno scarto ragionevole (che va da 1,0 a 26,4) fra i vari Stati membri.

Il fattore n è il seguente:

Belgio: 6,2
Danimarca: 3,9
Germania: 26,4
Grecia: 4,1
Spagna: 11,4
Francia: 21,1
Irlanda: 2,4
Italia: 17,7
Lussemburgo: 1,0
Paesi Bassi: 7,6
Austria: 5,1
Portogallo: 3,9
Finlandia: 3,3
Svezia: 5,2
Regno Unito: 17,8

Per calcolare l'importo della penalità giornaliera da infliggere a uno Stato membro, il risultato ottenuto applicando alla somma forfettaria di base il coefficiente di gravità e il coefficiente di durata viene moltiplicato successivamente per il fattore n (invariabile) dello Stato membro in causa. 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 dovesse essere modificata.

Il metodo di calcolo qui descritto può essere in definitiva riassunto nella formula seguente:

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

dove: Pg = penalità giornaliera; Sb = importo di base fisso ed uniforme; Cg = coefficiente di gravità; Cd = coefficiente di durata; n = fattore che tiene conto della capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi.

(1) GU n. C 242 del 21. 8. 1996, pag. 6.

(2) Comunicazione, punto 4.

(3) Ibidem, punto 3.

(4) Ibidem, punto 2.

(5) Comunicazione, punto 5.

(6) Ibidem, punto 6.

(7) Ibidem, punto 6.1.

(8) Lo Stato membro che contravviene a una norma chiara o a una giurisprudenza consolidata della Corte commette un'infrazione più grave rispetto allo Stato che applica una norma comunitaria imprecisa e complessa che non sia mai stata precedentemente oggetto di interpretazione o di giudizio di validità da parte della Corte. A questo riguardo è utile riportarsi alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario e, in particolare, alla sentenza 26 marzo 1996, causa C 392/93, British Telecommunications (Raccolta 1996, pag. I-1631).

(9) Comunicazione, punto 6.2.

(10) Ibidem, punto 7.

(11) Ibidem, punto 8.

(12) 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:

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)
12 luglio 2005

«Inadempimento di uno Stato – Pesca – Obblighi di controllo a carico degli Stati membri – Sentenza della Corte che accerta un inadempimento – Omessa esecuzione – Art. 228 CE – Pagamento di una somma forfettaria – Imposizione di una penalità»

Nella causa C-304/02,
avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'art. 228 CE, proposto il 27 agosto 2002,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Nolin, H. van Lier e T. van Rijn, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dal sig. G. de Bergues e dalla sig.ra A. Colomb, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann (relatore) e C.W.A. Timmermans, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, J.-P. Puissochet e R. Schintgen, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. L.A. Geelhoed

cancelliere: sig.ra M. Múgica Arzamendi, amministratore principale, successivamente sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale, e sig. H. v. Holstein, cancelliere aggiunto,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 marzo 2004,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 aprile 2004,

vista l'ordinanza di riapertura della fase orale del 16 giugno 2004 e in seguito all'udienza del 5 ottobre 2004,

sentite le osservazioni orali:

- della Commissione, rappresentata dai sigg. G. Marengo, C. Ladenburger e T. van Rijn, in qualità di agenti;
- della Repubblica francese, rappresentata dai sigg. R. Abraham, G. de Bergues e dalla sig.ra A. Colomb, in qualità di agenti;
- del Regno del Belgio, rappresentato dal sig. J. Devadder, in qualità di agente;
- della Repubblica ceca, rappresentata dal sig. T. Boček, in qualità di agente;
- del Regno di Danimarca, rappresentato dai sigg. A.R. Jacobsen e J. Molde, in qualità di agenti;
- della Repubblica federale di Germania, rappresentata dal sig. W. D. Plessing, in qualità di agente;
- della Repubblica ellenica, rappresentata dalle sig.re Aik Samoni e E.M. Mamouna, in qualità di agenti;
- del Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Diaz Abad, in qualità di agente;
- dell'Irlanda, rappresentata dai sigg. D. O'Donnell e P. Mc Cann, in qualità di agenti;
- della Repubblica italiana, rappresentata dal sig. I. M. Braguglia, in qualità di agente;
- dalla Repubblica di Cipro, rappresentata dal sig. D. Lyssandrou e dalla sig.ra E. Papageorgiou, in qualità di agenti;
- della Repubblica di Ungheria, rappresentata dalle sig.re R. Somssich e A. Muller, in qualità di agenti;
- del Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dalla sig.ra J. van Bakel, in qualità di agente;
- della Repubblica d'Austria, rappresentata dal sig. E. Riedl, Rechtsanwalt;
- della Repubblica di Polonia, rappresentata dal sig. T. Nowakowski, in qualità di agente;

- della Repubblica portoghese, rappresentata dal sig. L. Fernandes, in qualità di agente;
- della Repubblica di Finlandia, rappresentata dalla sig.ra T. Pynnä, in qualità di agente;
- del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. D. Anderson, QC,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 novembre 2004, ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il ricorso in oggetto, la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di:
 - dichiarare che, non avendo adottato i provvedimenti necessari per l'esecuzione della sentenza 11 giugno 1991, causa C-64/88, Commissione/Francia (Racc. pag. I-2727), la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE;
 - condannare la Repubblica francese a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità dell'ammontare di EUR 316 500 per ogni giorno di ritardo nell'attuazione dei provvedimenti necessari per conformarsi alla citata sentenza Commissione/Francia, e ciò a partire dalla pronuncia della presente sentenza e sino all'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia;
 - condannare la Repubblica francese alle spese.

Normativa comunitaria

La normativa in materia di controlli

- 2 Il Consiglio ha istituito talune misure di controllo nei confronti delle attività di pesca svolte dai pescherecci degli Stati membri. Tali misure sono state definite, nell'ordine, dal regolamento (CEE) del Consiglio 29 giugno 1982, n. 2057, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca esercitate dai pescherecci degli Stati membri (GU L 220, pag. 1), abrogato e sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2241, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU L 207, pag. 1), a sua volta abrogato e sostituito, dal 1° gennaio 1994, dal regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1993, n. 2847, che istituisce un regime di controllo applicabile nell'ambito della politica comune della pesca (GU L 261, pag. 1).
- 3 Le misure di controllo definite da tali regolamenti sono, in sostanza, identiche.
- 4 L'art. 1, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2847/93 prevede:
 - «1. Per garantire l'osservanza delle disposizioni della politica comune della pesca, è istituito un regime comunitario comprendente, in particolare, disposizioni sul controllo tecnico:
 - delle misure di conservazione e di gestione delle risorse,
 - delle misure strutturali,
 - delle misure relative all'organizzazione comune dei mercati,
 nonché disposizioni relative all'efficacia delle sanzioni da applicare in caso di inosservanza delle misure medesime.
 2. A tal fine ogni Stato membro adotta, conformemente alla normativa comunitaria, provvedimenti atti a garantire l'efficacia del regime. Esso dota altresì le proprie autorità competenti di mezzi sufficienti all'espletamento delle loro funzioni ispettive e di controllo definite nel presente regolamento».
- 5 L'art. 2, n. 1, dello stesso regolamento dispone:

«Per garantire l'osservanza di tutta la normativa vigente in materia di conservazione e controllo, ogni Stato membro controlla, nel proprio territorio e nelle acque marittime sotto la sua sovranità o giurisdizione, l'esercizio della pesca e delle attività connesse. Esso ispeziona i pescherecci e controlla tutte le attività permettendo in tal modo di verificare l'applicazione del presente regolamento, in particolare le attività di sbarco, di vendita, di trasporto e di magazzinaggio dei prodotti della pesca, nonché la registrazione degli sbarchi e delle vendite».
- 6 Ai sensi dell'art. 31, nn. 1 e 2, del detto regolamento:

«1. Gli Stati membri garantiscono che siano prese adeguate misure, compreso l'avvio di azioni amministrative o penali conformemente alle legislazioni nazionali, contro le persone fisiche o giuridiche responsabili, qualora sia stata constatata una violazione delle norme della politica comune della pesca, in particolare in seguito all'ispezione o al controllo effettuati in conformità del presente regolamento.

2. Le azioni promosse ai sensi del paragrafo 1 devono, secondo le pertinenti disposizioni legislative nazionali, privare effettivamente i responsabili del beneficio economico derivante dall'infrazione o produrre effetti proporzionati alla gravità delle infrazioni, tali da fungere da deterrente per ulteriori infrazioni dello stesso tipo».

La normativa tecnica

7 Le misure tecniche di conservazione delle risorse di pesca previste dalla normativa in materia di controlli sono state definite in particolare nel regolamento (CEE) del Consiglio 25 gennaio 1983, n. 171 (GU L 24, pag. 14), abrogato e sostituito dal regolamento (CEE) del Consiglio 7 ottobre 1986, n. 3094 (GU L 288, pag. 1), a sua volta abrogato e sostituito dal 1° luglio 1997 dal regolamento (CE) del Consiglio 29 aprile 1997, n. 894 (GU L 132, pag. 1), a sua volta parzialmente abrogato e sostituito dal 1° gennaio 2000 dal regolamento (CE) del Consiglio 30 marzo 1998, n. 850, per la conservazione delle risorse della pesca attraverso misure tecniche per la protezione del novellame (GU L 125, pag. 1).

8 Le misure tecniche fissate da tali regolamenti sono sostanzialmente identiche.

9 Queste misure riguardano in particolare le maglie minime delle reti, il divieto di fissare alle reti taluni dispositivi che consentono di ostruire le maglie o di ridurne le dimensioni, il divieto di mettere in vendita pesci al di sotto di una taglia minima (in prosieguo: i pesci «sotto taglia»), eccetto le catture che rappresentano solo una percentuale limitata della cattura totale (in prosieguo: le «catture accessorie»).

Sentenza Commissione/Francia

10 Nella citata sentenza Commissione/Francia, la Corte ha dichiarato e statuito:

«Non avendo assicurato, dal 1984 al 1987, un controllo che garantisse il rispetto delle misure tecniche comunitarie per la conservazione delle risorse di pesca, prescritte dal regolamento [n. 171/83], nonché dal regolamento [n. 3094/86], la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 1 del regolamento [n. 2057/82], nonché dall'art. 1 del regolamento [n. 2241/87]».

11 In tale sentenza la Corte ha accolto cinque censure nei confronti della Repubblica francese:

- insufficienza dei controlli per quanto riguarda le dimensioni minime delle maglie delle reti (punti 12-15 della sentenza);
- insufficienza dei controlli per quanto riguarda la fissazione alle reti di dispositivi vietati dalla normativa comunitaria (punti 16 e 17 della sentenza);
- inadempimento degli obblighi di controllo in materia di catture accessorie (punti 18 e 19 della sentenza);
- inadempimento degli obblighi di controllo per quanto riguarda il rispetto delle misure tecniche di conservazione che vietano la vendita dei pesci sotto taglia (punti 20-23 della sentenza);
- inadempimento dell'obbligo di repressione delle infrazioni (punto 24 della sentenza).

Procedimento precontenzioso

12 Con lettera 8 novembre 1991, la Commissione chiedeva alle autorità francesi di comunicarle i provvedimenti adottati per dare esecuzione alla citata sentenza Commissione/Francia. Il 22 gennaio 1992 le autorità francesi rispondevano che esse intendevano «fare tutto quanto potevano per conformarsi alle disposizioni» comunitarie.

13 In occasione di diverse missioni effettuate nei porti francesi, gli ispettori della Commissione constatavano un miglioramento della situazione, ma rilevavano parecchie insufficienze nei controlli esercitati dalle autorità francesi.

- 14 Dopo aver invitato la Repubblica francese a presentare le sue osservazioni, il 17 aprile 1996 la Commissione emanava un parere motivato nel quale constatava che alla citata sentenza Commissione/Francia non era stata data esecuzione nei punti seguenti:
- mancanza di conformità delle dimensioni minime delle maglie delle reti alla normativa comunitaria,
 - insufficienza dei controlli, che consentiva la messa in vendita di pesci sotto taglia;
 - atteggiamento permissivo delle autorità francesi nella repressione delle infrazioni.
- 15 Attirando l'attenzione sull'eventualità di sanzioni pecuniarie per mancata esecuzione di una sentenza della Corte, la Commissione fissava alla Repubblica francese un termine di due mesi per prendere tutti i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia.
- 16 Nell'ambito di uno scambio di corrispondenza tra le autorità francesi e i servizi della Commissione, le dette autorità hanno tenuto quest'ultima informata delle misure che avevano adottato e continuavano ad applicare nel senso di un rafforzamento dei controlli.
- 17 Parallelamente, venivano effettuate diverse missioni ispettive nei porti francesi. Sulla base delle relazioni redatte dopo una visita dal 24 al 28 agosto 1996 a Lorient, a Guilvinec e a Concarneau, dal 22 al 26 settembre 1997 a Guilvinec, a Concarneau e a Lorient, dal 13 al 17 ottobre 1997 a Marennes-Oléron, ad Arcachon e a Bayonne, dal 30 marzo al 4 aprile 1998 nella Bretagna meridionale e in Aquitania, dal 15 al 19 marzo 1999 a Douarnenez e a Lorient nonché, dal 13 al 23 luglio 1999, a Lorient, a Bénodet, a Loctudy, a Guilvinec, a Lesconil e a Saint-Guérolé, i servizi della Commissione giungevano alla conclusione che esistevano due problemi, cioè, da una parte, l'insufficienza di controlli che consentiva la messa in vendita di pesci sotto taglia e, dall'altra, l'atteggiamento permissivo delle autorità francesi nella repressione delle infrazioni.
- 18 Le relazioni degli ispettori hanno indotto la Commissione a emettere, il 6 giugno 2000, un parere motivato complementare nel quale essa constatava che alla citata sentenza Commissione/Francia non era stata data esecuzione nei due punti di cui sopra. La Commissione precisava che, in tale contesto, essa considerava «particolarmente grave il fatto che documenti pubblici relativi alle vendite alle grida utilizzino ufficialmente il codice "00" in violazione manifesta delle disposizioni del regolamento (CE) del Consiglio 26 novembre 1996, n. 2406, che stabilisce norme comuni di commercializzazione per taluni prodotti della pesca» (GU L 334, pag. 1). Essa attirava l'attenzione sull'eventualità di sanzioni pecuniarie.
- 19 Nella loro risposta del 1° agosto 2000, le autorità francesi facevano sostanzialmente valere che, dopo l'ultima relazione di ispezione, nel controllo nazionale delle attività di pesca erano intervenuti importanti cambiamenti. Esso sarebbe stato oggetto di una riorganizzazione interna, con l'istituzione di una «cellula», successivamente divenuta «missione» del controllo delle attività di pesca, e avrebbe beneficiato di un rafforzamento dei mezzi di controllo, in particolare con la messa a disposizione di mezzi da ricognizione e di un sistema di sorveglianza su schermo delle posizioni dei pescherecci nonché la diffusione di istruzioni ad uso del personale di controllo.
- 20 Nel corso di una missione ispettiva dal 18 al 28 giugno 2001, presso i Comuni di Guilvinec, di Lesconil, di Saint-Guérolé e di Loctudy, gli ispettori della Commissione constatavano la carenza dei controlli, la presenza di pesci sotto taglia e la messa in vendita di tali pesci con il codice «00».
- 21 Con lettera 16 ottobre 2001 le autorità francesi trasmettevano alla Commissione copia di un ordine di servizio indirizzato alle direzioni regionali e dipartimentali degli affari marittimi che ingiungeva loro di far cessare l'utilizzazione del codice «00» entro il 31 dicembre 2001 e di applicare, a partire da tale data, le sanzioni regolamentari agli operatori che non vi si conformavano. Le dette autorità menzionavano un aumento, a partire dal 1998, del numero di procedimenti penali per infrazione alle norme relative alle dimensioni minime e il carattere dissuasivo delle pene irrogate. Esse comunicavano altresì l'adozione, nel 2001, di un piano di controllo generale delle attività di pesca che fissava delle priorità, tra le quali l'attuazione di un piano di ripopolamento del nasello e il controllo rigoroso del rispetto delle dimensioni minime.

- 22 Considerando che la Repubblica francese continuava a non aver dato esecuzione alla citata sentenza Commissione/Francia, la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

Procedimento dinanzi alla Corte

- 23 In risposta ad un quesito posto dalla Corte ai fini dell'udienza del 3 marzo 2004, la Commissione ha reso noto che, dopo la proposizione del ricorso in esame, i suoi servizi avevano proceduto a tre nuove missioni ispettive (dall'11 al 16 maggio 2003 a Sète e a Port-Vendres, dal 19 al 20 giugno 2003 a Loctudy, a Lesconil, a St-Guérolé e a Guilvinec, nonché dal 14 al 22 luglio 2003 a Port-la-Nouvelle, a Sète, al Grau-du-Roi, a Carro, a Sanary-sur-Mer e a Tolone). Secondo la Commissione, dalle relazioni su tali missioni risulta che il numero dei casi di messa in vendita di pesci sotto taglia era diminuito in Bretagna, ma che esistevano problemi sulla costa mediterranea per quanto riguardava il tonno rosso. Ne risulterebbe altresì che i controlli allo sbarco erano poco frequenti.
- 24 La Commissione ha spiegato che per valutare l'efficacia delle misure adottate dalle autorità francesi sarebbe necessario che essa disponesse dei rendiconti e dei bilanci statistici relativi all'attuazione delle diverse misure di organizzazione generale del controllo delle attività di pesca menzionate dal governo francese.
- 25 Invitato dalla Corte a precisare il numero dei controlli in mare e a terra ai quali, dopo la proposizione del ricorso in esame, le autorità francesi avevano proceduto al fine di far rispettare le norme relative alle dimensioni minime dei pesci nonché il numero delle infrazioni accertate e le conseguenze giudiziarie riservate a tali infrazioni, il 30 gennaio 2004 il governo francese ha depositato nuovi dati statistici. Ne risulterebbe che il numero di controlli, di accertamenti di infrazioni e di condanne sarebbe diminuito durante l'anno 2003 rispetto all'anno 2002.
- 26 Il governo francese ha spiegato la diminuzione dei controlli in mare con la mobilitazione delle navi francesi per lottare contro l'inquinamento causato dal naufragio della petroliera Prestige e la diminuzione dei controlli a terra con il miglioramento della disciplina dei pescatori. Esso ha spiegato la diminuzione delle condanne pronunciate con gli effetti della legge 6 agosto 2002, n. 2002-1062, recante amnistia (JORF n. 185 del 9 agosto 2002, pag. 13647), sottolineando nel contempo l'aumento dell'importo medio delle ammende inflitte.

Sull'inadempimento contestato

Sull'area geografica interessata

- 27 In via preliminare, occorre rilevare che la constatazione formulata nel dispositivo della citata sentenza Commissione/Francia, secondo cui la Repubblica francese non aveva assicurato un controllo che garantisse il rispetto delle misure tecniche comunitarie per la conservazione delle risorse di pesca previste dai regolamenti nn. 171/83 e 3094/86, riguardava, come risulta dalla delimitazione operata dall'art. 1, n. 1, di tali regolamenti, solo la cattura e lo sbarco delle risorse alieutiche presenti in talune zone dell'Atlantico nordorientale.
- 28 Come fatto valere dal governo francese e precisato dalla Commissione all'udienza del 3 marzo 2004, il presente ricorso verte quindi solo sulla situazione nelle stesse zone.

Sulla data di riferimento

- 29 La Commissione ha inviato alla Repubblica francese un primo parere motivato il 14 aprile 1996, poi un parere motivato integrativo il 6 giugno 2000.
- 30 Ne consegue che la data di riferimento per valutare l'inadempimento contestato si colloca alla scadenza del termine fissato nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, ossia due mesi dopo la notifica di quest'ultimo (sentenze 13 giugno 2002, causa C-474/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5293, punto 27, e causa C-33/01, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5447, punto 13).
- 31 Dato che la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica francese al pagamento di una penalità, occorre altresì accertare se l'inadempimento contestato sia perdurato sino all'esame dei fatti da parte della Corte.

Sulla portata degli obblighi che incombono agli Stati membri nell'ambito della politica comune della pesca

- 32 L'art. 1 del regolamento n. 284/93, che costituisce, nel settore della pesca, un'espressione particolare degli obblighi imposti agli Stati membri dall'art. 10 CE, prevede che questi ultimi adottino provvedimenti atti a garantire l'efficacia del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse in materia di pesca.
- 33 Il regolamento n. 2847/93 prevede al riguardo una responsabilità congiunta degli Stati membri (v., a proposito del regolamento n. 2241/87, sentenza 27 marzo 1990, causa C-9/89, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-1383, punto 10). Tale responsabilità congiunta implica che uno Stato membro, quando viene meno ai propri obblighi, pregiudica gli interessi degli altri Stati membri e dei loro operatori economici.
- 34 Il rispetto degli obblighi che incombono agli Stati membri in forza delle norme comunitarie è da ritenersi imperativo per garantire la protezione dei fondali, la conservazione delle risorse biologiche marine ed il loro sfruttamento sostenibile e in condizioni economiche e sociali appropriate (v., a proposito del mancato rispetto del regime delle quote per le campagne di pesca 1991-1996, sentenza 25 aprile 2002, cause riunite C-418/00 e C-419/00, Commissione/Francia, Racc. pag. I-3969, punto 57).
- 35 A tal fine, l'art. 2 del regolamento n. 2847/93, che riporta gli obblighi previsti dall'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2241/87, impone agli Stati membri di controllare l'esercizio della pesca e delle attività connesse. Esso richiede che gli Stati membri ispezionino i pescherecci e controllino tutte le attività, in particolare le attività di sbarco, di vendita, di trasporto e di magazzinaggio del pesce e la registrazione degli sbarchi e delle vendite.
- 36 L'art. 31 del regolamento n. 2847/93, che riporta gli obblighi previsti all'art. 1, n. 2, dei regolamenti nn. 2057/82 e 2241/87, impone agli Stati membri di perseguire le infrazioni constatate. Esso precisa al riguardo che le azioni promosse debbono essere tali da privare effettivamente i responsabili del beneficio economico derivante dall'infrazione o da produrre effetti proporzionati alla gravità delle infrazioni, così da fungere da deterrente per ulteriori infrazioni dello stesso tipo.
- 37 Il regolamento n. 2847/93 fornisce quindi indicazioni precise quanto al contenuto delle misure che debbono essere adottate dagli Stati membri e che debbono tendere all'accertamento della regolarità delle operazioni di pesca allo scopo di prevenire eventuali irregolarità e nel contempo di reprimerle. Tale obiettivo implica che le misure attuate devono avere un carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 39 delle sue conclusioni del 29 aprile 2004, per le persone che esercitano la pesca o un'attività connessa deve esistere un serio rischio in caso di un'infrazione alle norme della politica comune della pesca, di essere scoperte e di vedersi infliggere sanzioni adeguate.
- 38 Alla luce di queste considerazioni occorre verificare se la Repubblica francese abbia adottato tutte le misure che l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, comporta.

Sulla prima censura: l'insufficienza del controllo

Argomenti delle parti

- 39 La Commissione sostiene che dagli accertamenti operati dai suoi ispettori risulta che il controllo esercitato dalle autorità francesi per quanto riguarda il rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di dimensioni minime dei pesci è sempre carente.
- 40 L'aumento del numero delle ispezioni menzionato dal governo francese non sarebbe tale da modificare tali accertamenti dato che si tratterebbe unicamente di ispezioni in mare. Quanto ai piani di controllo adottati da tale governo nel 2001 e nel 2002, essi non sarebbero, di per sé, tali da porre fine all'inadempimento contestato. L'attuazione di questi piani presupporrebbe, infatti, la previa fissazione di obiettivi, indispensabili per poter valutare l'efficacia e l'attuabilità dei detti piani. Bisognerebbe inoltre che questi ultimi fossero effettivamente applicati, circostanza che le missioni effettuate nei porti francesi dopo la loro introduzione non avrebbero permesso di provare.

- 41 Il governo francese fa rilevare, anzitutto, che le relazioni ispettive sulle quali la Commissione si basa non sono mai state portate a conoscenza delle autorità francesi, che non sono state in grado di rispondere alle affermazioni ivi contenute. Tali relazioni sarebbero inoltre basate su mere supposizioni.
- 42 Esso fa inoltre valere di non aver cessato, dopo la pronuncia della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, di rafforzare i suoi dispositivi di controllo. Tale rafforzamento avrebbe preso la forma di un aumento del numero delle ispezioni in mare e dell'adozione, nel 2001, di un piano di controllo generale, completato, nel 2002, da un piano di controllo «taglie minime di cattura». Quanto all'efficacia di tali misure, esso sottolinea che la non commercializzazione di pesci sotto taglia ha potuto essere accertata in occasione di svariate missioni di verifica effettuate da ispettori della Commissione.
- 43 Infine, secondo il governo francese, la Commissione si limita ad affermare che le misure da esso adottate sono inadeguate, ma non indica quelle che sarebbero idonee a porre fine all'inadempimento contestato.
- Giudizio della Corte
- 44 Come il procedimento di cui all'art. 226 CE (v., a proposito del mancato rispetto del regime dei contingenti per le campagne di pesca 1988 e 1990, sentenza 1° febbraio 2001, causa C-333/99, Commissione/Francia, Racc. pag. I-1025, punto 33), il procedimento di cui all'art. 228 CE si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro dei suoi obblighi.
- 45 Nella fattispecie, la Commissione ha fornito a sostegno della propria censura relazioni di missione redatte dai suoi ispettori.
- 46 L'argomento del governo francese, sollevato nella fase della controreplica, secondo il quale le relazioni a cui la Commissione ha fatto riferimento nel suo ricorso non potrebbero essere utilizzate come prova di persistenza dell'inadempimento in quanto non sarebbero mai state portate a conoscenza delle autorità francesi non può essere accolto.
- 47 Dall'esame delle relazioni presentate dalla Commissione risulta che tutte le relazioni posteriori al 1998, prodotte agli atti nella loro versione integrale o sotto forma di ampi estratti, si riferiscono a resoconti di riunioni nel corso delle quali le autorità nazionali competenti sono state informate dei risultati delle missioni ispettive e hanno quindi avuto la possibilità di presentare le loro osservazioni sugli accertamenti degli ispettori della Commissione. Se tale riferimento non si ritrova nelle relazioni anteriori, prodotte agli atti sotto forma di estratti limitati agli accertamenti di fatto operati dai detti ispettori, basta a questo proposito ricordare che, nella sua lettera del 1° agosto 2000, inviata alla Commissione in risposta al parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, il governo francese ha presentato le sue osservazioni sul contenuto di tali relazioni senza mettere in discussione le condizioni della loro comunicazione alle autorità francesi.
- 48 Di conseguenza, occorre verificare se le informazioni contenute nelle relazioni di missione presentate dalla Commissione siano tali da fondare un accertamento oggettivo della persistenza di un inadempimento dei suoi obblighi di controllo da parte della Repubblica francese.
- 49 Per quanto riguarda la situazione alla scadenza del termine impartito nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, risulta dalle relazioni alle quali la Commissione ha fatto riferimento nel detto parere (v. punto 17 della presente sentenza) che gli ispettori hanno potuto accertare la presenza di pesci sotto taglia in occasione di ciascuna delle sei missioni da loro effettuate. Essi hanno potuto accertare, in particolare, l'esistenza di un mercato per i naselli sotto taglia, commercializzati con il nome di «merluchons» o «friture de merluchons» e messi in vendita, in violazione delle norme di commercializzazione fissate dal regolamento n. 2406/96, con il codice «00».
- 50 In occasione di cinque di tali sei missioni lo sbarco e la messa in vendita dei pesci sotto taglia sono avvenuti in assenza di controllo da parte delle autorità nazionali competenti. Come ha riconosciuto il governo francese nella sua risposta del 1° agosto 2000 al parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, le persone che gli ispettori hanno potuto incontrare «non

appartenevano alle categorie degli agenti autorizzati ad accertare le infrazioni alla disciplina delle attività di pesca né all'amministrazione degli affari marittimi». In occasione della sesta missione, gli ispettori hanno accertato che pesci sotto taglia erano stati sbarcati e messi in vendita in presenza di autorità nazionali competenti ad accertare le infrazioni alla disciplina della pesca. Tali autorità si sono tuttavia astenute dal perseguire i contravventori.

- 51 Tali elementi permettono di accertare che, in mancanza di un efficace intervento delle autorità nazionali competenti, persista una prassi di messa in vendita di pesci sotto taglia che presenta un grado di continuità e di generalità tale da compromettere gravemente, a causa del suo effetto cumulativo, gli obiettivi del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse in materia di pesca.
- 52 Per giunta, la similarità e la ripetizione delle situazioni accertate in tutte le relazioni permettono di considerare che tali casi hanno potuto essere solo la conseguenza di un'insufficienza strutturale delle misure attuate dalle autorità francesi e, di conseguenza, di un inadempimento, da parte di queste ultime, dell'obbligo di procedere a controlli effettivi, proporzionati e dissuasivi loro imposto dalla normativa comunitaria (v., in questo senso, citata sentenza 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, punto 35).
- 53 Si deve pertanto constatare che, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, la Repubblica francese, non avendo garantito un controllo delle attività di pesca conforme agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, non aveva adottato tutte le misure che l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, comportava, venendo pertanto meno agli obblighi che le incombevano in forza dell'art. 228 CE.
- 54 Per quanto riguarda la situazione alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte, le informazioni disponibili rivelano la persistenza di carenze significative.
- 55 Infatti, nel corso della missione effettuata in Bretagna nel giugno 2001 (v. punto 20 della presente sentenza), gli ispettori della Commissione hanno potuto ancora una volta accertare la presenza di pesci sotto taglia. Una diminuzione del numero di casi di messa in vendita di tali pesci è stata accertata nel corso di una missione ulteriore nella stessa regione nel giugno 2003 (v. punto 23 della presente sentenza). Tuttavia, tale circostanza non è determinante alla luce della convergenza degli accertamenti, figuranti nelle relazioni redatte in occasione di queste due missioni, in ordine alla mancanza di efficacia dei controlli a terra.
- 56 Dato che la Commissione ha fornito sufficienti elementi da cui risulta la persistenza dell'inadempimento, spetta allo Stato membro interessato contestare in modo approfondito e particolareggiato i dati prodotti e le conseguenze che ne derivano (v., in tal senso, sentenze 22 settembre 1988, causa 272/86, Commissione/Grecia, Racc. pag. 4875, punto 21, e 9 novembre 1999, causa C-365/97, Commissione/Italia, Racc. pag. I-7773, punti 84-87).
- 57 Al riguardo, si deve rilevare che l'informazione concernente l'aumento dei controlli a seguito dei piani adottati nel 2001 e nel 2002, menzionato dal governo francese nel suo controricorso, contrasta con l'informazione fornita da questo stesso governo in risposta ai quesiti della Corte (v. punto 26 della presente sentenza), da cui risulta che il numero dei controlli a terra e in mare è diminuito nell'anno 2003 rispetto all'anno 2002.
- 58 Anche supponendo che tali informazioni divergenti, come sostiene il governo francese, possano essere considerate rivelatrici di un miglioramento della situazione, nondimeno, gli sforzi compiuti non sono tali da scusare gli inadempimenti accertati (citata sentenza 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, punto 36).
- 59 In questo contesto, neppure l'argomento del governo francese secondo il quale la diminuzione dei controlli sarebbe giustificata da una migliore disciplina dei pescatori può essere accolto.
- 60 Infatti, come lo stesso governo francese ha fatto valere nel suo controricorso, l'avvio di azioni dirette a riformare comportamenti e mentalità costituisce un lungo processo. Si deve quindi considerare che la carenza strutturale, per un periodo che si estende su oltre dieci anni, dei controlli diretti a far rispettare le norme relative alle dimensioni minime dei pesci ha dato luogo, presso gli operatori interessati, a comportamenti che potranno essere corretti solo al termine di un'azione costante nel tempo.

- 61 Di conseguenza, alla luce degli elementi circostanziati presentati dalla Commissione, le informazioni fornite dal governo francese non sono così solide da dimostrare che le misure attuate da quest'ultimo in materia di controllo delle attività di pesca presentano il carattere effettivo richiesto per soddisfare al suo obbligo di garantire l'efficacia del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse in materia di pesca (v. punti 37 e 38 della presente sentenza).
- 62 Si deve pertanto constatare che, alla data in cui la Corte ha esaminato i fatti che le sono stati presentati, la Repubblica francese, non avendo garantito un controllo delle attività di pesca conforme agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, non aveva adottato tutte le misure che l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, comportava, venendo pertanto meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE.
- Sul secondo motivo: l'insufficienza delle azioni repressive*
Argomenti delle parti
- 63 La Commissione sostiene che le azioni repressive avviate dalle autorità francesi per infrazione alle disposizioni comunitarie in materia di dimensioni minime dei pesci sono insufficienti. In via generale, l'insufficienza dei controlli si rifletterebbe sul numero delle azioni repressive. Inoltre, risulterebbe dalle informazioni fornite dal governo francese che, anche quando sono accertate infrazioni, le azioni repressive non sarebbero sistematiche.
- 64 Per quanto riguarda le statistiche presentate dal governo francese prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, la Commissione rileva che esse sono troppo globali, in quanto riguardano l'insieme del territorio francese e non precisano la natura delle infrazioni perseguite.
- 65 Quanto alle informazioni fornite successivamente, la Commissione ritiene che esse non consentano di dedurre che le autorità francesi applichino una politica di sanzioni dissuasive per quanto riguarda le infrazioni alle norme relative alle dimensioni minime dei pesci. Essa rileva che, per l'anno 2001, il governo francese ha segnalato, in applicazione dei regolamenti (CE) del Consiglio 24 giugno 1999, n. 1447, recante l'elenco dei comportamenti che violano gravemente le norme della politica comune della pesca (GU L 167, pag. 5) e (CE) della Commissione 21 dicembre 1999, n. 2740, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento n. 1447/1999 (GU L 328, pag. 62), 73 casi di infrazioni alle norme relative alle dimensioni minime dei pesci. Ora, solo in 8 casi, ossia l'11%, si sarebbe giunti all'imposizione di un'ammenda.
- 66 Pur riconoscendo che la circolare del Ministero della Giustizia del 16 ottobre 2002, alla quale fa riferimento il governo francese, costituisce una misura adeguata, la Commissione ritiene tuttavia che occorra verificare il modo in cui sarà applicata. Al riguardo, essa fa rilevare che le ultime cifre comunicate da tale governo per l'anno 2003 rivelano una diminuzione delle condanne pronunciate.
- 67 Il governo francese fa valere che, a partire dal 1991, il numero delle infrazioni perseguite e l'entità delle condanne pronunciate sono in aumento costante. Esso sottolinea però che un esame puramente statistico del numero di infrazioni perseguite non può, di per sé, provare l'efficacia di un regime di controllo in quanto si basa sul presupposto, per nulla dimostrato, di un numero stabile delle infrazioni.
- 68 Il governo francese menziona una circolare che il Ministro della Giustizia ha inviato, il 16 ottobre 2002, ai procuratori generali presso le corti d'appello di Rennes, Poitiers, Bordeaux e Pau, nella quale sono raccomandate una repressione sistematica delle infrazioni nonché l'irrogazione di ammende dissuasive. Esso riconosce tuttavia che tale circolare non ha potuto produrre pienamente effetti nel 2002 né nel 2003 a seguito della legge n. 2002-1062, che ha amnistiato le infrazioni commesse entro il 17 maggio 2002 purché l'ammenda non eccedesse EUR 750.
- Giudizio della Corte
- 69 L'obbligo degli Stati membri di vegliare a che le infrazioni alla normativa comunitaria formino oggetto di sanzioni a carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo presenta un'importanza essenziale nel settore della pesca. Infatti, se le autorità competenti di uno Stato membro si

astenessero sistematicamente dal perseguire i responsabili di tali infrazioni, ne risulterebbero pregiudicate sia la conservazione e la gestione delle risorse della pesca, sia l'applicazione uniforme della politica comune della pesca (v., a proposito del mancato rispetto del regime dei contingenti per le campagne di pesca 1991 e 1992, sentenza 7 dicembre 1995, causa C-52/95, Commissione/Francia, Racc. pag. I-4443, punto 35).

- 70 Per quanto riguarda, nel caso di specie, la situazione alla scadenza del termine impartito nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000, basta ricordare le considerazioni esposte ai punti 49-52 della presente sentenza. Essendo provato che infrazioni peraltro accertabili da parte delle autorità nazionali non sono state rilevate e che non sono stati redatti verbali a carico dei contravventori, è giocoforza constatare che le dette autorità sono venute meno all'obbligo di repressione loro imposto dalla normativa comunitaria (v., in questo senso, citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, punto 24).
- 71 Per quanto riguarda la situazione alla data in cui la Corte ha esaminato i fatti, occorre rifarsi alle considerazioni esposte ai punti 54-61 della presente sentenza, in cui si ammette la persistenza di carenze significative nei controlli. Alla luce di tali considerazioni, l'aumento del numero di infrazioni perseguite, menzionato dal governo francese, non può essere considerato sufficiente. Infatti, come ha fatto osservare tale governo, un esame puramente statistico del numero di infrazioni perseguite non può, di per sé, provare l'efficacia di un regime di controllo.
- 72 Per giunta, come rilevato dalla Commissione, dalle informazioni fornite dal governo francese risulta che non sono perseguite tutte le infrazioni accertate. Risulta altresì che le infrazioni perseguite non formano tutte oggetto di sanzioni dissuasive. Così, il fatto che numerose infrazioni in materia di pesca abbiano potuto beneficiare della legge n. 2002-1062 attesta che, in tutti questi casi, sono state irrogate ammende inferiori a EUR 750.
- 73 Di conseguenza, alla luce degli elementi circostanziati presentati dalla Commissione, le informazioni fornite dal governo francese non sono così solide da dimostrare che le misure attuate da quest'ultimo per quanto riguarda la repressione delle infrazioni alla disciplina della pesca presentano il carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo richiesto per soddisfare al suo obbligo di garantire l'efficacia del regime comunitario di conservazione e di gestione delle risorse in materia di pesca (v. punti 37 e 38 della presente sentenza).
- 74 Si deve dunque constatare che, tanto alla scadenza del termine impartito nel parere motivato integrativo del 6 giugno 2000 quanto alla data in cui la Corte ha esaminato i fatti che le sono stati presentati, la Repubblica francese, non avendo garantito che le infrazioni alla disciplina delle attività di pesca fossero perseguite conformemente agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, non aveva adottato tutte le misure che l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, comportava, venendo pertanto meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE.

Sulle sanzioni pecuniarie dell'inadempimento

- 75 Per sanzionare la non esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, la Commissione ha proposto alla Corte di infliggere alla Repubblica francese una penalità giornaliera a partire dalla pronuncia della presente sentenza e sino al giorno in cui sarà posto fine all'inadempimento. Alla luce delle caratteristiche particolari dell'inadempimento constatato, la Corte ritiene opportuno esaminare inoltre se l'imposizione di una somma forfettaria potrebbe costituire una misura adeguata.

Sulla possibilità di cumulare una penalità e una somma forfettaria

Argomenti delle parti e osservazioni presentate alla Corte

- 76 Invitati ad esprimersi sulla questione se, nell'ambito di un procedimento proposto ai sensi dell'art. 228, n. 2, CE, la Corte possa, qualora riconosca che lo Stato membro interessato non si è conformato alla sua sentenza, infliggergli il pagamento, nel contempo, di una somma forfettaria e di una penalità, la Commissione, i governi danese, olandese, finlandese e del Regno Unito hanno risposto in senso affermativo.
- 77 Il loro ragionamento si fonda, in sostanza, sul fatto che queste due misure sono complementari, in quanto perseguono, ciascuna per conto proprio, un effetto dissuasivo. Una combinazione di

queste misure dovrebbe essere considerata come un solo e identico mezzo per conseguire l'obiettivo fissato dall'art. 228 CE, ossia quello non soltanto di spingere lo Stato membro interessato a conformarsi alla sentenza iniziale, ma anche, in una prospettiva più generale, di ridurre la possibilità che infrazioni analoghe siano nuovamente commesse.

- 78 I governi francese, belga, ceco, tedesco, ellenico, spagnolo, irlandese, italiano, cipriota, ungherese, austriaco, polacco e portoghese hanno sostenuto una tesi contraria.
- 79 Essi si basano sulla formulazione letterale dell'art. 228, n. 2, CE e sull'impiego della congiunzione «o», alla quale attribuiscono valore disgiuntivo, nonché sulla finalità di questa disposizione. Quest'ultima non avrebbe un carattere punitivo, dato che l'art. 228, n. 2, CE non cerca di punire lo Stato membro inadempiente, ma soltanto di spingerlo a eseguire una sentenza di inadempimento. Poiché sarebbe impossibile distinguere più periodi di inadempimento, solo la durata complessiva dell'inadempimento dovrebbe essere presa in considerazione. Il cumulo di sanzioni pecuniarie sarebbe contrario al principio che vieta che uno stesso comportamento formi oggetto di una duplice pena. Inoltre, in mancanza di orientamenti della Commissione in ordine ai criteri applicabili per il calcolo di una somma forfettaria, l'imposizione di una somma del genere da parte della Corte contrasterebbe con i principi di certezza del diritto e di trasparenza. Essa costituirebbe anche una lesione della parità di trattamento tra gli Stati membri, poiché una siffatta misura non è stata presa in considerazione nelle sentenze 4 luglio 2000, causa C-387/97, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-5047), e 25 novembre 2003, causa C-278/01, Commissione/Spagna (Racc. pag. I-14141).
Giudizio della Corte
- 80 Il procedimento previsto all'art. 228, n. 2, CE ha lo scopo di spingere uno Stato membro inadempiente a eseguire una sentenza per inadempimento garantendo con ciò l'applicazione effettiva del diritto comunitario. Le misure previste da tale disposizione, e cioè la somma forfettaria e la penalità, mirano entrambe a questo stesso obiettivo.
- 81 L'applicazione dell'una o dell'altra di queste due misure dipende dall'idoneità di ciascuna a conseguire l'obiettivo perseguito in relazione alle circostanze del caso di specie. Anche se l'imposizione di una penalità sembra particolarmente adeguata a spingere uno Stato membro a porre fine, quanto prima, ad un inadempimento che, in mancanza di una misura del genere, avrebbe tendenza a persistere, l'imposizione di una somma forfettaria si basa maggiormente sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato.
- 82 Di conseguenza, non è escluso il ricorso ai due tipi di sanzioni previste dall'art. 228, n. 2, CE in particolare qualora l'inadempimento, nel contempo, sia perdurato a lungo e tenda a persistere.
- 83 All'interpretazione così accolta non può opporsi l'impiego, all'art. 228, n. 2, CE, della congiunzione «o» per collegare le sanzioni pecuniarie che possono essere imposte. Come fatto valere dalla Commissione e dai governi danese, olandese, finlandese e del Regno Unito, tale congiunzione può, dal punto di vista linguistico, avere valore sia alternativo sia cumulativo e pertanto dev'essere letta nel contesto in cui è impiegata. Alla luce della finalità perseguita dall'art. 228 CE, l'utilizzazione della congiunzione «o» al n. 2 di tale disposizione deve pertanto essere intesa in senso cumulativo.
- 84 L'obiezione sollevata, in particolare, dai governi tedesco, ellenico, ungherese, austriaco e polacco secondo la quale l'imposizione cumulativa di una penalità e di una somma forfettaria, prendendo in considerazione due volte lo stesso periodo di inadempimento, contravverrebbe al principio ne bis in idem deve anch'essa essere respinta. Infatti, poiché ogni sanzione ha la propria funzione, essa dev'essere determinata in maniera tale da adempiere quest'ultima. Ne consegue che, nel caso di una condanna simultanea al pagamento di una penalità e di una somma forfettaria, la durata dell'inadempimento è presa in considerazione come un criterio fra altri, al fine di determinare il livello adeguato di coercizione e di dissuasione.
- 85 Neppure l'argomento, fatto valere in particolare dal governo belga, secondo il quale, in mancanza di orientamenti fissati dalla Commissione per il calcolo di una somma forfettaria,

l'imposizione di una tale somma contrasterebbe con i principi di certezza del diritto e di trasparenza può essere accolto. Infatti, se siffatti orientamenti contribuiscono effettivamente a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione (v., a proposito degli orientamenti relativi al calcolo della penalità, citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 87), non è meno vero che l'esercizio del potere conferito alla Corte dall'art. 228, n. 2, CE non è subordinato alla condizione che la Commissione fissi regole del genere, le quali, in ogni caso, non potrebbero vincolare la Corte (citate sentenze 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 89, e 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, punto 41).

- 86 Quanto all'obiezione, sollevata dal governo francese, secondo la quale l'imposizione cumulativa di una penalità e di una somma forfettaria nella presente causa costituirebbe una lesione della parità di trattamento dato che non è stata presa in considerazione nelle citate sentenze 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, e 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, si deve rilevare che spetta alla Corte, in ciascuna causa, valutare alla luce delle circostanze del caso di specie le sanzioni pecuniarie da adottare. Di conseguenza, il fatto che un cumulo di misure non sia stato inflitto in cause decise in precedenza non può costituire, di per sé, un ostacolo all'imposizione di un siffatto cumulo in una causa successiva, qualora, alla luce della natura, della gravità e della persistenza dell'inadempimento accertato, un cumulo del genere appaia adeguato.

Sul potere discrezionale della Corte quanto alle sanzioni pecuniarie che possono essere imposte

Argomenti delle parti e osservazioni presentate alla Corte

- 87 Quanto alla questione se, eventualmente, la Corte possa discostarsi dalle proposte della Commissione e infliggere ad uno Stato membro il pagamento di una somma forfettaria, anche se la Commissione non ha fatto alcuna proposta in tal senso, la Commissione e i governi ceco, ungherese e finlandese hanno risposto in senso affermativo. Per loro, la Corte dispone in materia di un potere discrezionale che si estende alla determinazione della sanzione considerata più adeguata, indipendentemente dalle proposte della Commissione al riguardo.

- 88 I governi francese, belga, danese, tedesco, ellenico, spagnolo, irlandese, italiano, olandese, austriaco, polacco e portoghese sono di parere contrario. Essi adducono al riguardo argomenti di merito e di procedura. Sul merito, essi fanno valere che l'esercizio da parte della Corte di un siffatto potere discrezionale lederebbe i principi di certezza del diritto, di prevedibilità, di trasparenza e di parità di trattamento. Il governo tedesco aggiunge che la Corte, in ogni caso, non dispone della legittimità politica necessaria per esercitare un siffatto potere in un ambito in cui le valutazioni di opportunità politica svolgono un ruolo notevole. Sul piano procedurale, i governi di cui sopra sottolineano che un potere così esteso è incompatibile con il principio generale di procedura civile comune a tutti gli Stati membri secondo il quale il giudice non può andare oltre le domande delle parti, e insistono sulla necessità di un procedimento in contraddittorio, che consenta allo Stato membro interessato di esercitare i suoi diritti della difesa.

Giudizio della Corte

- 89 Per quanto riguarda gli argomenti relativi ai principi di certezza del diritto, di prevedibilità, di trasparenza e di parità di trattamento, occorre rinviare alla valutazione operata ai punti 85 e 86 della presente sentenza.

- 90 Per quanto riguarda l'argomento del governo tedesco relativo alla mancanza di legittimità politica della Corte ad infliggere una sanzione pecuniaria non proposta dalla Commissione, si debbono distinguere le diverse tappe che comporta il procedimento previsto all'art. 228, n. 2, CE. Una volta che la Commissione ha esercitato il suo potere discrezionale in ordine all'avvio di un procedimento per inadempimento (v. in particolare, a proposito dell'art. 226 CE, sentenze 25 settembre 2003, causa C-74/02, Commissione/Germania, Racc. pag. I-9877, punto 17, e 21 ottobre 2004, causa C-477/03, Commissione/Germania, non pubblicata nella Raccolta, punto 11), la questione se lo Stato membro interessato abbia eseguito o meno una precedente sentenza della Corte è soggetta ad un procedimento giurisdizionale nel quale le considerazioni

politiche sono irrilevanti. Nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale la Corte valuta in che misura la situazione esistente nello Stato membro in questione sia conforme o meno alla sentenza iniziale e, eventualmente, valuta la gravità di un inadempimento persistente. Ne consegue che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 24 delle sue conclusioni del 18 novembre 2004, l'opportunità di imporre una sanzione pecuniaria e la scelta della sanzione più adeguata alle circostanze del caso di specie possono essere valutate solo alla luce degli accertamenti operati dalla Corte nella sentenza da pronunciare ai sensi dell'art. 228, n. 2, CE e sfuggono quindi alla sfera politica.

- 91 Non è fondato neppure l'argomento secondo il quale, discostandosi dalle proposte della Commissione o andando al di là delle stesse, la Corte violerebbe un principio generale di procedura civile che vieta al giudice di andare oltre le domande delle parti. Il procedimento previsto all'art. 228, n. 2, CE è infatti un procedimento giurisdizionale speciale, proprio del diritto comunitario, che non può essere equiparato ad un procedimento civile. La condanna al pagamento di una penalità e/o di una somma forfettaria non mira a compensare un qualsiasi danno che sia stato causato dallo Stato membro interessato, ma ad esercitare su quest'ultimo una pressione economica che lo spinga a porre fine all'inadempimento accertato. Le sanzioni pecuniarie imposte debbono pertanto essere decise in funzione del grado di persuasione necessario perché lo Stato membro in questione modifichi il suo comportamento.
- 92 In ordine ai diritti della difesa di cui deve poter beneficiare lo Stato membro interessato, diritti sui quali hanno insistito i governi francese, belga, olandese, austriaco e finlandese, occorre rilevare, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 11 delle sue conclusioni del 18 novembre 2004, che il procedimento di cui all'art. 228, n. 2, CE dev'essere considerato come uno speciale procedimento giudiziario di esecuzione delle sentenze, in altri termini come un mezzo di esecuzione. Questo è il contesto nel quale debbono essere valutate le garanzie procedurali di cui deve disporre lo Stato membro in questione.
- 93 Ne consegue che, una volta accertata la persistenza di un inadempimento al diritto comunitario nell'ambito di un procedimento in contraddittorio, i diritti della difesa da riconoscere allo Stato membro inadempiente per quanto riguarda le sanzioni pecuniarie considerate devono tener conto dello scopo perseguito, cioè quello di assicurare e garantire il ripristino del rispetto della legalità.
- 94 Nella fattispecie, per quanto riguarda il carattere reale del comportamento che può dar luogo all'irrogazione di sanzioni pecuniarie, la Repubblica francese ha avuto l'occasione di difendersi durante l'intero corso di un procedimento precontenzioso che è durato quasi nove anni e che ha dato luogo a due pareri motivati, nonché nell'ambito della fase scritta del procedimento e dell'udienza del 3 marzo 2004 nella presente causa. Tale esame dei fatti ha condotto la Corte ad accertare la persistenza di un inadempimento della Repubblica francese ai suoi obblighi (v. punto 74 della presente sentenza).
- 95 La Commissione, che nei due pareri motivati aveva attirato l'attenzione della Repubblica francese sul rischio di sanzioni pecuniarie (v. punti 15 e 18 della presente sentenza), ha precisato alla Corte i criteri (v. punto 98 della presente sentenza) che possono essere presi in considerazione nella determinazione delle sanzioni pecuniarie destinate a esercitare sulla Repubblica francese una pressione economica sufficiente per indurla a porre fine, quanto prima, al suo inadempimento nonché la ponderazione rispettiva da accordare a tali criteri. La Repubblica francese si è espressa su questi ultimi nel corso della fase scritta del procedimento e all'udienza del 3 marzo 2004.
- 96 Con ordinanza 16 giugno 2004 la Corte ha invitato le parti ad esprimersi sulla questione se, nell'ipotesi in cui la Corte accerti che uno Stato membro non ha adottato i provvedimenti che l'esecuzione di una sentenza precedente comporta e in cui la Commissione abbia chiesto alla Corte di condannare tale Stato al pagamento di una penalità, la Corte possa infliggere allo Stato membro interessato il pagamento di una somma forfettaria, o addirittura, se del caso, di una somma forfettaria e di una penalità. Le parti sono state sentite in occasione dell'udienza del 5 ottobre 2004.

- 97 Ne consegue che la Repubblica francese è stata in grado di presentare le sue osservazioni su tutti gli elementi di diritto e di fatto necessari per determinare la persistenza e la gravità dell'inadempimento contestatole nonché le misure che possono essere adottate per porvi fine. Sulla base di questi elementi, che hanno formato oggetto di contraddittorio, spetta alla Corte determinare, in relazione al grado di persuasione e di dissuasione che le sembra necessario, le sanzioni pecuniarie adeguate per garantire l'esecuzione più rapida possibile della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, e impedire la ripetizione di infrazioni analoghe al diritto comunitario.
- Sulle sanzioni pecuniarie adeguate nel caso di specie*
Sull'imposizione di una penalità
- 98 Fondandosi sul metodo di calcolo da essa definito nella sua comunicazione 28 febbraio 1997, 97/C 63/02, relativa al metodo di calcolo della penalità prevista dall'articolo [228] del Trattato CE (GU C 63, pag. 2), la Commissione ha proposto alla Corte di infliggere alla Repubblica francese una penalità di EUR 316 500 per giorno di mora per sanzionare la mancata esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, a partire dalla data della pronuncia della sentenza nella presente causa e sino al giorno in cui la citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, sarà stata eseguita.
- 99 La Commissione considera che la condanna al pagamento di una penalità è lo strumento più appropriato per porre fine, il più rapidamente possibile, all'infrazione accertata e che, nel caso di specie, una penalità di EUR 316 500 per giorno di mora è adeguata alla gravità e alla durata dell'infrazione, tenendo conto nel contempo della necessità di rendere la sanzione effettiva. Tale importo sarebbe calcolato moltiplicando una base uniforme di EUR 500 per un coefficiente 10 (su una scala da 1 a 20) per la gravità dell'infrazione, per un coefficiente 3 (su una scala da 1 a 3) per la durata dell'infrazione e per un coefficiente 21,1 (fondato sul prodotto interno lordo dello Stato membro in questione e sulla ponderazione dei voti al Consiglio dell'Unione europea), che si ritiene rappresenti la capacità finanziaria dello Stato membro interessato.
- 100 Il governo francese sostiene, in via principale, che non occorre irrogare una penalità perché esso ha posto fine all'inadempimento e, in via subordinata, che l'importo della penalità richiesta è sproporzionato.
- 101 Esso rileva che, per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, la Commissione aveva proposto, nella citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, un coefficiente 6, mentre l'inadempimento metteva in questione la sanità e nessuna misura era stata adottata per dare esecuzione alla sentenza precedente, due elementi questi che non ricorrerebbero nel caso di specie. Pertanto, il coefficiente 10, proposto dalla Commissione nella presente causa, non sarebbe accettabile.
- 102 Il governo francese ha altresì fatto valere che le misure richieste per l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, non potevano produrre effetti immediati. Tenuto conto dell'inevitabile sfasamento tra l'adozione delle misure e il carattere percettibile del loro impatto, la Corte non potrebbe prendere in considerazione l'intero periodo trascorso tra la pronuncia della prima sentenza e quello della sentenza da emanare.
- 103 A questo proposito, anche se è chiaro che una penalità può indurre lo Stato membro inadempiente a porre fine, quanto prima, all'inadempimento accertato (citata sentenza 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, punto 42), occorre ricordare che le proposte della Commissione non possono vincolare la Corte e costituiscono solo una base di riferimento utile (citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 89). Nell'esercizio del suo potere discrezionale, spetta alla Corte fissare la penalità in modo tale che essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, commisurata all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato (v., in questo senso, citate sentenze 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 90, e 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, punto 41).
- 104 In questa prospettiva e come è stato suggerito dalla Commissione nella sua comunicazione del 28 febbraio 1997, i criteri fondamentali da prendere in considerazione per garantire la natura

coercitiva della penalità ai fini dell'applicazione uniforme ed efficace del diritto comunitario sono costituiti in linea di principio dalla durata dell'infrazione, dal suo grado di gravità e dalla capacità finanziaria dello Stato membro di cui è causa. Per l'applicazione di tali criteri, occorre tener conto in particolare delle conseguenze dell'omessa esecuzione sugli interessi privati e pubblici e dell'urgenza di indurre lo Stato membro interessato a conformarsi ai suoi obblighi (citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 92).

- 105 Per quanto riguarda la gravità dell'infrazione e, in particolare, le conseguenze dell'omessa esecuzione sugli interessi privati e pubblici, occorre ricordare che uno degli elementi chiave della politica comune della pesca consiste in uno sfruttamento razionale e responsabile delle risorse acquatiche su una base durevole, in condizioni economiche e sociali adeguate. In tale contesto, la protezione del novellame si rivela determinante per la ricostituzione delle popolazioni ittiche. Il mancato rispetto delle misure tecniche di conservazione previste dalla politica comune, in particolare gli obblighi in materia di dimensioni minime dei pesci, costituisce quindi una minaccia grave per il mantenimento di talune specie e di talune zone di pesca e mette a repentaglio il perseguimento dell'obiettivo essenziale della politica comune della pesca.
- 106 Poiché le misure amministrative adottate dalle autorità francesi non sono state attuate in maniera efficace, esse non sono tali da ridurre la gravità dell'inadempimento accertato.
- 107 Tenendo conto di questi elementi, il coefficiente 10 (su una scala da 1 a 20) riflette quindi adeguatamente il grado di gravità dell'infrazione.
- 108 Per quanto riguarda la durata dell'infrazione, basta constatare che essa è notevole, anche a partire dalla data di entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea e non dalla data della pronuncia della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia (v., in questo senso, citata sentenza 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 98). Di conseguenza, il coefficiente 3 (su una scala da 1 a 3) proposto dalla Commissione appare adeguato.
- 109 La proposta della Commissione di moltiplicare un importo di base per un coefficiente 21,1, basato sul prodotto interno lordo della Repubblica francese e sul numero di voti di cui essa dispone in seno al Consiglio, costituisce una maniera adeguata di tener conto della capacità finanziaria di tale Stato membro pur mantenendo un divario ragionevole tra i diversi Stati membri (v. citate sentenze 4 luglio 2000, Commissione/Grecia, punto 88, e 25 novembre 2003, Commissione/Spagna, punto 59).
- 110 La moltiplicazione dell'importo di base di EUR 500 per i coefficienti 21,1 (per la capacità finanziaria), 10 (per la gravità dell'infrazione) e 3 (per la durata dell'infrazione) dà luogo ad un importo di EUR 316 500 al giorno.
- 111 Per quanto riguarda la periodicità della penalità, occorre tuttavia tener conto del fatto che le autorità francesi hanno adottato misure amministrative che potrebbero servire da quadro all'attuazione delle misure richieste per l'esecuzione della citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia. Tuttavia, gli adeguamenti necessari rispetto alle prassi anteriori non potrebbero essere immediati e il loro impatto non potrebbe essere percepito subito. Ne consegue che l'eventuale accertamento della fine dell'infrazione potrebbe intervenire solo al termine di un periodo che consenta una valutazione d'insieme dei risultati ottenuti.
- 112 Alla luce di queste considerazioni, la penalità dev'essere inflitta non su base giornaliera, ma su base semestrale.
- 113 Tenuto conto di tutti gli elementi che precedono, occorre condannare la Repubblica francese a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità di EUR 182,5 x 316 500, ossia EUR 57 761 250, per ciascun semestre a partire dalla pronuncia della presente sentenza al termine del quale alla citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, non sia stata ancora data piena esecuzione.
Sull'imposizione di una somma forfettaria
- 114 In una situazione come quella che forma oggetto della presente sentenza, alla luce del fatto che l'inadempimento è persistito per un lungo periodo a partire dalla sentenza che lo ha inizialmente accertato e alla luce degli interessi pubblici e privati in questione, si impone la condanna al pagamento di una somma forfettaria (v. punto 81 della presente sentenza).

- 115 Viene operata un'equa valutazione delle circostanze particolari del caso di specie fissando in EUR 20 000 000 l'ammontare della somma forfettaria che la Repubblica francese dovrà pagare.
- 116 Occorre pertanto condannare la Repubblica francese a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una somma forfettaria di EUR 20 000 000.

Sulle spese

- 117 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica francese, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

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

- 1) – **Non avendo garantito un controllo delle attività di pesca conforme agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie, e**
– **non avendo garantito che le infrazioni alla disciplina delle attività di pesca fossero perseguite conformemente agli obblighi previsti dalle disposizioni comunitarie,**

la Repubblica francese non ha adottato tutti i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza 11 giugno 1991, causa C-64/88, Commissione/Francia, comporta ed è pertanto venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art. 228 CE.

- 2) **La Repubblica francese è condannata a pagare alla Commissione delle Comunità europee, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità di EUR 57 761 250 per ciascun semestre a partire dalla pronuncia della presente sentenza al termine del quale alla citata sentenza 11 giugno 1991, Commissione/Francia, non sia stata ancora data piena esecuzione.**
- 3) **La Repubblica francese è condannata a pagare alla Commissione delle Comunità europee, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una somma forfettaria di EUR 20 000 000.**
- 4) **La Repubblica francese è condannata alle spese.**

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 Euratom²⁶.
2. Nel 1996 la Commissione ha pubblicato una prima comunicazione riguardante l'applicazione di questa disposizione²⁷, seguita nel 1997 da una seconda comunicazione che trattava in particolare del metodo di calcolo della penalità²⁸. Nel 2001, ha adottato una decisione interna, relativa alla definizione del coefficiente di durata per il calcolo della penalità²⁹. La Corte di giustizia delle Comunità europee ha nel frattempo pronunciato tre sentenze in applicazione dell'articolo 228³⁰. I criteri definiti nelle comunicazioni del 1996 e del 1997 sono stati avallati dalla Corte di giustizia³¹.
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.

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,

²⁶ 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.

²⁷ GU C 242 del 21.8.1996, pag. 6.

²⁸ GU C 63 del 28.2.1997, pag. 2.

²⁹ Cfr. doc. verbale (2001) 1517/2 del 2 aprile 2001. V. punto 17 della presente comunicazione.

³⁰ 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).

³¹ V. in particolare la sentenza nella causa C-387/97, Commissione/Grecia, punti da 84 a 92.

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 europee³².

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.

³² GU L 253 del 7.10.2000, pag. 42.

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 sanziona 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 forfettaria³³.
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 sanziona 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

³³ 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.

dello Stato membro interessato³⁴. 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 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"³⁵.
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 dovuta³⁶. 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.

³⁴ V. sentenza nella causa C-387/97, Commissione/Grecia, punto 90, e sentenza nella causa C-278/01, Commissione/Spagna, punto 41.

³⁵ V. punti da 47 a 52 della sentenza nella causa C-278/01, Commissione/Spagna.

³⁶ 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.

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 disposte³⁷. Inoltre, può accadere eccezionalmente che uno Stato membro abbia adottato tutte le misure necessarie per 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.

³⁷ 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.

Detto importo fisso di base è pari a **600** euro al giorno³⁸.

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)³⁹.
- 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 aggravante⁴⁰. 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.
- 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,

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ V. punto 92 delle conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed nella causa C-304/02, Commissione/Francia.

- 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 226⁴¹.

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 sanzione⁴².

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.

⁴¹ V. punti 81, 102 e 108 della sentenza nella causa C-304/02, Commissione/Francia.

⁴² V. punto 84 della sentenza nella causa C-304/02, Commissione/Francia.

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 Consiglio⁴³. 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.

Il fattore "n" è il seguente:

Stato membro Fattore speciale "N"

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

⁴³ 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: $\sqrt{\text{LuxnLuxnVotiVotiPILPIL}}$ dove: PIL n = PIL dello Stato membro, in milioni di euro, PIL lux = PIL del Lussemburgo, Voti n = numero di voti di cui dispone lo Stato membro in seno al Consiglio, secondo la ponderazione stabilita all'articolo 205 del trattato, Voti lux = 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.

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 determinata 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:

Stato membro	Fattore n	Somma forfettaria minima⁴⁴
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

⁴⁴ La Commissione adatterà all'inflazione, ogni tre anni, questa somma forfettaria minima.

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

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 sentenza⁴⁵. 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”⁴⁶. 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 ricorso⁴⁷. 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.

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,

⁴⁵ V. punti 81, 102 e 108 della sentenza nella causa C-304/02, Commissione/Francia.

⁴⁶ V. punto 82 della sentenza nella causa C-387/97, Commissione/Grecia, che cita la giurisprudenza precedente.

⁴⁷ V. punti da 27 a 31 della sentenza nella causa C-278/01, Commissione/Spagna.

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 euro⁴⁸ 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.

⁴⁸ La Commissione adatterà all'inflazione questo importo fisso di base ogni tre anni.