

## II

(Comunicazioni)

COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E  
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

## COMMISSIONE EUROPEA

**Comunicazione della Commissione — Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE**

(2011/C 12/01)

## 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'articolo 171 del trattato CEE, diventato articolo 228 del trattato CE, nonché l'articolo 143 del trattato Euratom<sup>(1)</sup>. Il 13 dicembre 2005 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'applicazione dell'articolo 228 del trattato CE<sup>(2)</sup> (la comunicazione del 2005), che sostituisce due precedenti comunicazioni del 1996<sup>(3)</sup> e del 1997<sup>(4)</sup>.
2. Il trattato di Lisbona modifica l'articolo 228 del trattato CE, diventato articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per rafforzare due aspetti del meccanismo ivi previsto.
3. In primo luogo, per quanto riguarda la procedura di cui all'articolo 260, paragrafo 2, (ex articolo 228, paragrafo 2, del trattato CE), il trattato di Lisbona sopprime la fase precontenziosa del parere motivato. Con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la Commissione, se ritiene che uno Stato membro non abbia eseguito correttamente una sentenza della Corte, deve eseguire una sola fase procedurale precontenziosa: inviare allo Stato membro una lettera di costituzione in mora con cui lo invita a presentare osservazioni<sup>(5)</sup>. Successivamente, se non è soddisfatta delle osservazioni dello Stato membro o se quest'ultimo non risponde, la Commissione può adire direttamente la Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2. La procedura di cui all'articolo 260, paragrafo 2, risulterà quindi accelerata nella pratica, con la conseguenza che la durata media della procedura prevista nella comunicazione del 2005 dovrebbe ridursi automaticamente a un periodo compreso tra 8 e 18 mesi<sup>(6)</sup>. Tale durata indicativa non esclude la possibilità che, in casi eccezionali, circostanze particolari giustifichino una durata più lunga. Per contro, non influisce sulla volontà della Commissione di fare in modo che gli Stati membri si conformino il più rapidamente possibile ai loro obblighi.

<sup>(1)</sup> La presente comunicazione si applica anche al trattato EURATOM nella misura in cui il suo nuovo articolo 106 bis rende applicabile a tale trattato l'articolo 260 del TFUE.

<sup>(2)</sup> Documento SEC(2005) 1658.

<sup>(3)</sup> GU C 242 del 21.8.1996, pag. 6.

<sup>(4)</sup> GU C 63 del 28.2.1997, pag. 2.

<sup>(5)</sup> In via transitoria, nei casi in cui la lettera di costituzione in mora è stata inviata prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, allo Stato membro interessato è inviata una lettera di costituzione in mora complementare per informarlo che la fase successiva prevede che sia adita la Corte e non più il parere motivato.

<sup>(6)</sup> Si veda la sezione 3, punto 3, sesto comma, della comunicazione della Commissione — Un'Europa dei risultati — applicazione del diritto comunitario COM(2007) 502 definitivo in cui la Commissione aveva indicato, in relazione alla procedura di cui all'ex articolo 228 CE, che per i «procedimenti diretti a garantire il rispetto di una precedente sentenza della Corte di giustizia [...] la durata corrispondente dovrebbe essere compresa, in media, tra 12 e 24 mesi, salvo circostanze particolari in casi eccezionali». Tra le circostanze particolari possono rientrare i casi in cui l'esecuzione di una sentenza precedente richiede l'adozione di provvedimenti volti a sviluppare o rafforzare infrastrutture in loco o a conformarsi a obbligazioni di risultato.

4. Per il resto, il meccanismo previsto all'articolo 260, paragrafo 2, del TFUE corrisponde pienamente a quello dell'ex articolo 228 del trattato CE. La comunicazione del 2005 rimane quindi interamente applicabile alle procedure disciplinate dall'articolo 260, paragrafo 2, in quanto la soppressione del parere motivato non ne richiede la modifica.
5. La seconda innovazione, di carattere più sostanziale, introdotta dal trattato di Lisbona riguarda il nuovo paragrafo 3 dell'articolo 260 del TFUE, che recita:
  - «— 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.»
6. Questo paragrafo introduce uno strumento completamente nuovo: la Commissione può proporre alla Corte, dacché presenta ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 (ex articolo 226 del trattato CE), di comminare il pagamento di una somma forfettaria o una penalità nella stessa sentenza che constata un inadempimento di uno Stato membro all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa.
7. L'obiettivo di questa innovazione del trattato è stimolare maggiormente gli Stati membri ad attuare le direttive nei termini fissati dal legislatore e garantire così che la legislazione dell'Unione produca realmente i suoi effetti. Il trattato di Lisbona tiene quindi conto dell'importanza essenziale che gli Stati membri attuino nei termini le direttive, non solo per tutelare gli interessi generali perseguiti dalla legislazione dell'Unione, che non ammette ritardi, ma anche e soprattutto per proteggere i cittadini europei cui tale legislazione conferisce diritti soggettivi. Infatti, ne va della stessa credibilità del diritto dell'Unione se gli atti legislativi impiegano anni a produrre i loro pieni effetti giuridici negli Stati membri.
8. La presente comunicazione precisa il modo in cui la Commissione intende usare questa nuova disposizione introdotta dal trattato di Lisbona.
9. Nel quadro del nuovo articolo 260, paragrafo 3, la Commissione, nella veste di custode dei trattati, svolge a monte un ruolo determinante: ad essa spetta avviare la procedura di cui all'articolo 258 e combinarla con una domanda ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, proponendo l'imposizione di una somma forfettaria e/o di una penalità di importo determinato. In questo caso, contrariamente alla procedura di cui all'articolo 260, paragrafo 2, la sanzione da infliggere sarà fissata dalla Corte entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione.
10. L'applicazione nei singoli casi dei principi e dei criteri generali di seguito indicati e l'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia al riguardo permetteranno alla Commissione di sviluppare la propria dottrina a partire dalla presente comunicazione. Dato che la sanzione pecuniaria deve sempre essere adeguata alla fattispecie, la Commissione si riserva la possibilità, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, di discostarsi da tali criteri generali quando la particolarità del caso lo giustifichi, fornendo circostanziata motivazione.
11. L'articolo 260, paragrafo 3, costituisce un elemento innovatore che il trattato ha introdotto per rispondere efficacemente al fenomeno diffuso dell'attuazione tardiva delle direttive, problema che continua a destare preoccupazioni. Nella relazione annuale sull'applicazione del diritto dell'Unione la Commissione si baserà sulle statistiche disponibili per esaminare a fondo i risultati degli Stati membri nell'attuare le direttive entro i termini previsti. Se questi non dimostreranno un miglioramento sostanziale, la Commissione adatterà il suo approccio e procederà a una revisione della politica fissata con la presente comunicazione.

## II. PRINCIPI GENERALI

12. La Commissione ribadisce innanzitutto i tre principi generali che presiedono all'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, e già presiedono a quella del paragrafo 2 dello stesso articolo.

13. In primo luogo, l'importo della sanzione deve essere fissato in funzione dell'obiettivo essenziale che la sanzione stessa persegue, cioè garantire l'attuazione nei termini del diritto dell'Unione e prevenire il ripetersi di questo tipo di infrazioni. 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.
14. In secondo luogo, le sanzioni che la Commissione propone alla Corte 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 poi che la Commissione applichi un metodo chiaro e uniforme, poiché dovrà motivare dinanzi alla Corte in che modo abbia determinato l'importo proposto.
15. In terzo luogo, 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 e andrebbe contro l'obiettivo di garantire l'attuazione nei termini delle direttive.

### III. USO DEL NUOVO STRUMENTO

16. Ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, la Commissione può avvalersi della nuova possibilità prevista da detto articolo «se lo ritiene opportuno». Questa formulazione deve essere intesa nel senso che conferisce alla Commissione un ampio potere discrezionale, analogo a quello di avviare o meno una procedura d'infrazione ai sensi dell'articolo 258, di cui la Commissione dispone secondo una giurisprudenza costante.
17. Nell'esercizio di tale potere discrezionale la Commissione ritiene opportuno usare lo strumento previsto all'articolo 260, paragrafo 3, in linea di principio in tutti i casi riguardanti inadempimenti rientranti nel campo di applicazione di tale disposizione, che concerne l'attuazione delle direttive adottate secondo una procedura legislativa. L'importanza di garantire che gli Stati membri rispettino i termini di attuazione vale per tutte le direttive legislative, senza distinzioni a priori. Tuttavia la Commissione non esclude la possibilità che in casi particolari la domanda di sanzioni ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, possa risultare inopportuna.
18. Per quanto riguarda la mancata attuazione di direttive non legislative, l'articolo 260, paragrafo 3, non è applicabile. La Commissione dovrà quindi continuare ad adire la Corte di giustizia prima ai sensi dell'articolo 258 e poi, se la sentenza nella quale viene constatato l'inadempimento non viene eseguita, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2.
19. Va osservato che l'inadempimento di cui all'articolo 260, paragrafo 3, comprende sia la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva sia la loro comunicazione parziale. Quest'ultimo caso si verifica quando le misure di attuazione comunicate non si applicano all'intero territorio dello Stato membro o quando la comunicazione è incompleta perché non indica le misure di attuazione di una parte della direttiva. Qualora lo Stato membro fornisca tutte le spiegazioni necessarie sul modo in cui ritiene di aver attuato integralmente la direttiva, la Commissione potrà reputare che lo Stato membro non sia venuto meno all'obbligo di comunicare le misure di attuazione, e di conseguenza l'articolo 260, paragrafo 3, non sarà applicabile. Qualsiasi controversia sulla sufficienza delle misure di attuazione comunicate o delle norme giuridiche vigenti nell'ordinamento giuridico nazionale sarà risolta secondo la procedura normale per la corretta attuazione della direttiva ai sensi dell'articolo 258.

### IV. I DUE TIPI DI SANZIONI

20. L'articolo 260, paragrafo 3, consente alla Corte di comminare, su richiesta della Commissione, il pagamento «di una somma forfettaria o di una penalità». La Commissione ritiene che, considerata la sua finalità, tale formulazione, così come quella analoga figurante al paragrafo 2 del medesimo articolo, non esclude la possibilità di combinare i due tipi di sanzioni in una stessa sentenza <sup>(7)</sup>.

<sup>(7)</sup> Sentenza della Corte, causa C-304/02, *Commissione/Francia*, Racc. 2005, pag. I-6263.

21. Consapevole del fatto che tale innovazione introdotta dal trattato di Lisbona permetterà di comminare una sanzione per mancata comunicazione a uno stadio molto più precoce rispetto al passato, la Commissione auspica che la sanzione della penalità sia in linea di principio sufficiente per raggiungere l'obiettivo perseguito da tale innovazione, ossia stimolare maggiormente gli Stati membri ad attuare le direttive nei termini. D'ora in avanti, tuttavia, la Commissione proporrà anche una somma forfettaria nei casi opportuni, se le circostanze lo giustificano. Inoltre, in funzione delle prassi degli Stati membri, la Commissione non esiterà ad adattare il suo approccio generalizzando il ricorso alla somma forfettaria (si veda il punto 11).
22. Conformemente alla logica dei due tipi di sanzioni, la Commissione, nei casi pendenti dinanzi alla Corte nei quali ha proposto solo una penalità, ritirerà il ricorso qualora lo Stato membro comunichi le misure di attuazione richieste per porre fine all'infrazione. Per contro, nei casi pendenti nei quali ha proposto anche una somma forfettaria, non desisterà dalla procedura per il solo motivo della comunicazione richiesta <sup>(8)</sup>.

#### V. DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO DELLA PENALITÀ E, SE DEL CASO, DELLA SOMMA FORFETTARIA

23. La penalità che la Commissione proporrà ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, sarà calcolata secondo lo stesso metodo usato nei casi in cui sia adita la Corte ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo, come indicato ai punti da 14 a 18 della comunicazione del 2005.
24. L'importo della penalità giornaliera sarà quindi calcolato moltiplicando l'importo forfettario di base uniforme [punto 15 della comunicazione del 2005 <sup>(9)</sup>], prima per un coefficiente di gravità e un coefficiente di durata e poi per il fattore fisso per ciascun paese (il fattore «n») che tiene conto della capacità finanziaria dello Stato membro considerato [punto 18 della comunicazione del 2005 <sup>(10)</sup>].
25. Per quanto riguarda il coefficiente di gravità, esso sarà fissato secondo le norme e i criteri previsti ai punti da 16 a 16.6 della comunicazione del 2005. La Commissione continuerà ad applicare tali norme e criteri nello stesso modo in cui li ha applicati finora nelle cause avviate ai sensi dell'ex articolo 228 del trattato CE per mancata comunicazione di misure di attuazione di direttive. In particolare, se lo Stato membro, conformemente al principio di cooperazione leale e alla prassi attuale, segnala una mancata comunicazione parziale, tale segnalazione può costituire una circostanza attenuante che comporta l'applicazione di un coefficiente di gravità inferiore rispetto a quello applicato in caso di omessa attuazione.
26. Qualora la Commissione decida di rivedere la sua politica (si veda il punto 11), presterà particolare attenzione ai coefficienti di gravità, tenendo conto dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte.
27. Per quanto riguarda la fissazione del coefficiente di durata, che va calcolato in base al punto 17 della comunicazione del 2005, il conteggio della durata dell'infrazione inizia il giorno successivo alla scadenza del termine di attuazione fissato nella direttiva in questione (fatto salvo il punto 31).
28. Qualora la Commissione decida di proporre anche una somma forfettaria, l'importo sarà calcolato secondo il metodo esposto ai punti da 19 a 24 della comunicazione del 2005, con la sola precisazione che conviene fissare quale *dies a quo* <sup>(11)</sup> il giorno successivo alla scadenza del termine di attuazione fissato nella direttiva.

#### VI. DATA DA CUI DECORRE L'OBLIGO DI PAGARE LA SANZIONE COMMINATA

29. Ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, secondo comma, quando la Corte commina una sanzione allo Stato membro in questione, il pagamento della sanzione «è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza». Tale disposizione consente alla Corte di fissare, quale data di esigibilità, il giorno della pronuncia della sentenza oppure un giorno successivo. Va osservato che la Corte disponeva già

<sup>(8)</sup> Si veda, nello stesso senso, il punto 11 della comunicazione del 2005.

<sup>(9)</sup> Aggiornato dalla comunicazione del 20 luglio 2010 [SEC (2010) 923].

<sup>(10)</sup> Cfr. nota 9.

<sup>(11)</sup> Giorno a partire dal quale comincia a decorrere il periodo per il calcolo della somma forfettaria (si veda il punto 22 della comunicazione del 2005).

dello stesso margine discrezionale nell'ambito dell'articolo 228 del trattato CE, sebbene tale articolo non contenesse una disposizione esplicita al riguardo. La Corte raramente ha usato tale margine per fissare un giorno successivo alla data della pronuncia della sentenza <sup>(12)</sup>, e in ogni caso mai in casi di mancata comunicazione di misure di attuazione di direttive.

30. La Commissione ritiene che, nel quadro dell'articolo 260, paragrafo 3, sarebbe opportuno fissare di norma quale data di esigibilità del pagamento delle sanzioni comminate la data della pronuncia della sentenza. Ne consegue che la penalità giornaliera dovrebbe decorrere a partire dal giorno della pronuncia della sentenza.

#### VII. NORMA TRANSITORIA

31. La Commissione applicherà il nuovo strumento previsto all'articolo 260, paragrafo 3, e i principi e i criteri per la sua applicazione esposti nella presente comunicazione alle procedure avviate ai sensi dell'articolo 258 dopo la pubblicazione della presente comunicazione e alle procedure avviate prima della sua pubblicazione, ad eccezione di quelle per le quali ha già adito la Corte. Qualora abbia già emesso un parere motivato, la Commissione emetterà un parere motivato complementare con cui avvertirà lo Stato membro interessato che presenterà una domanda ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, ove la Corte sia adita. Al momento della determinazione dell'importo delle sanzioni e per quanto riguarda la durata dell'infrazione, la Commissione non terrà conto del periodo precedente il 1° dicembre 2009, data di entrata in vigore del trattato di Lisbona.

---

<sup>(12)</sup> Tra le nove sentenze pronunciate ai sensi dell'articolo 228 che comminavano una sanzione, soltanto in tre casi la Corte ha fissato un giorno successivo alla pronuncia della sentenza quale prima scadenza per una penalità. Si vedano le cause C-278/01, *Commissione/Spagna*, Racc. 2003, pag. I-14141; C-304/02, *Commissione/Francia*, Racc. 2005, pag. I-6263; C-369/07, *Commissione/Grecia* (Racc. 2009, pag. I-05730).