

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 ⁽³⁾ 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.

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

⁽²⁾ Comunicazione, punto 4.

⁽³⁾ Ibidem, punto 3.

⁽⁴⁾ Ibidem, punto 2.

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.

⁽⁵⁾ Comunicazione, punto 5.

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» (*) 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 (?).

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) (°).

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.

(*) Ibidem, punto 6.

(?) Ibidem, punto 6.1.

(°) 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).

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

Gli effetti dell'infrazione saranno valutati caso per caso (*). 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

(*) Comunicazione, punto 6.2.

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.

⁽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:

$$\sqrt{\frac{PIL\ n}{PIL\ min} \times \frac{Voti\ n}{Voti\ min}}$$

dove:

PIL *n* = PIL dello Stato membro in causa, in milioni di ECU.

PIL min = PIL più basso fra quelli dei quindici Stati membri.

Voti *n* = numero di voti di cui dispone ciascuno Stato membro nel Consiglio secondo la ponderazione di cui all'articolo 148 del trattato CE.

Voti min = numero minimo di voti fra i quindici Stati membri.

⁽¹⁰⁾ Ibidem, punto 7.

⁽¹¹⁾ Ibidem, punto 8.