

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 9 dicembre 1999 \*

1. Nel presente procedimento, la Commissione intende far dichiarare che la Repubblica ellenica non si è conformata alla sentenza della Corte di giustizia 23 marzo 1995 nella causa C-365/93 pendente tra le medesime parti<sup>1</sup>, e ha proposto alla Corte di condannare lo Stato membro convenuto al pagamento di una penalità di EUR 41 000 al giorno fino a che non abbia dato esecuzione alla sentenza.

### I — La procedura originaria

2. Nel quadro dell'originario ricorso per inadempimento, la Commissione intendeva far dichiarare che, avendo omesso di adottare e di comunicare, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 21 dicembre 1988, 89/48/CEE, relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni<sup>2</sup>, la Repubblica ellenica era venuta meno agli obblighi che le incombevano in forza del Trattato CEE. Nella sua memoria di difesa relativa a tale causa, la Repubblica ellenica aveva

sostenuto che era stato inviato alla firma del Presidente della Repubblica un progetto di decreto presidenziale volto al pieno recepimento della direttiva, che la direttiva era stata già parzialmente recepita per quanto riguardava i settori professionali della sanità e della previdenza, degli avvocati e dei revisori d'impresa, e che le procedure ed i servizi esistenti consentivano di istruire efficacemente tutte le domande provenienti da cittadini comunitari di nazionalità diversa da quella greca.

3. La Corte ha respinto espressamente tale difesa. Essa ha dichiarato che «[dal] momento che il recepimento completo della direttiva non è avvenuto nel termine fissato all'art. 12 della direttiva stessa, va riconosciuto l'inadempimento contestato a questo proposito dalla Commissione»<sup>3</sup> e ha statuito nel senso richiesto da quest'ultima.

4. Non avendo ricevuto, successivamente alla pronuncia, alcuna comunicazione da parte del governo greco circa l'adozione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza, il 2 maggio 1996 la Commissione ha inviato alla Repubblica ellenica una lettera di messa in mora. In mancanza di

\* Lingua originale: l'inglese.

1 — Racc. pag. I-499; in prosieguo: il «ricorso per inadempimento originario».

2 — GU 1989, L 19, pag. 16; in prosieguo: la «direttiva».

3 — Causa C-365/93, citata alla nota 1, punto 11.

risposta, il 7 luglio 1997 le ha inviato un parere motivato, fissando un termine di due mesi per l'adeguamento. In tale parere, essa richiamava espressamente l'attenzione sull'eventualità che potesse essere inflitta una sanzione pecuniaria nell'ipotesi del protrarsi dell'inadempimento. La Commissione ha dato avvio al presente procedimento ai sensi dell'art. 171 del Trattato CE, come modificato sotto alcuni aspetti essenziali dal Trattato sull'Unione europea (divenuto art. 228 CE).

5. La Commissione, come richiesto dall'art. 171, n. 2, secondo comma, ha proposto il pagamento di una penalità; l'importo suggerito è di EUR 41 000 al giorno, cifra corrispondente all'importo di base fisso ed uniforme (EUR 500) moltiplicato per i coefficienti di gravità e di durata (rispettivamente 10 e 2) e adeguato alla capacità finanziaria della Repubblica ellenica (4,1). La penalità dovrebbe, a suo parere, essere imposta a partire dalla data della pronuncia della sentenza nel presente procedimento fino al momento di adizione delle disposizioni necessarie per conformarvisi.

## II — Analisi

### a) Ricevibilità

6. Prima di trattare delle questioni di merito relative al caso di specie, occorre

affrontare un punto concernente la ricevibilità del ricorso. La Repubblica ellenica ritiene che l'omissione di qualsiasi riferimento al pagamento della penalità nell'ambito delle conclusioni renderebbe il ricorso vago su questo punto e dunque irricevibile. Come richiesto dall'art. 171, n. 2, la Commissione ha precisato nel suo ricorso, in modo chiaro ed inequivoco, «l'importo della (...) penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che essa considera adeguato alle circostanze». Gran parte del suo ricorso è dedicata a chiarire il metodo utilizzato in questo caso per pervenire alla definizione della somma di EUR 41 000 al giorno. La natura della domanda deve essere interpretata alla luce delle conclusioni fatte valere dalla parte in questione<sup>4</sup>. La Commissione ha specificato la sua posizione sull'importo della penalità con una precisione tale da consentire alla Repubblica ellenica di difendere la sua posizione e, alla Corte, di pervenire ad una sentenza sul punto. Intendo dunque respingere il motivo relativo alla ricevibilità.

### b) La posizione della convenuta

7. Nel merito, la Repubblica ellenica riconosce che la direttiva non è stata pienamente trasposta. Essa ritiene, tuttavia, che un'ampia gamma di attività professionali importanti sia già coperta da un sistema di riconoscimento delle qualifiche ottenute all'estero, e che ciò dimostrerebbe il suo rispetto dei principi fondamentali della libera circolazione delle persone e delle relative disposizioni comunitarie. Secondo

<sup>4</sup> — Sentenza 14 dicembre 1962, cause riunite 46/59 e 47/59, Meroni e a./Alta Autorità (Racc. pag. 765).

le autorità elleniche, il ritardo nella realizzazione del sistema generale è dovuto a difficoltà oggettive riconducibili alle differenze esistenti tra gli Stati membri nell'organizzazione di determinate professioni. Un progetto di decreto presidenziale starebbe per essere firmato dai ministri competenti.

8. Per quanto riguarda l'importo della penalità, la Repubblica ellenica asserisce solo che la Commissione non ha tenuto conto della trasposizione parziale della direttiva, né del fatto che già esistano sistemi, norme e meccanismi che consentono il riconoscimento di diplomi e l'accesso alle professioni legalmente protette, benché non nei termini formali precisi dalla direttiva. Per il resto, essa non fa riferimento ai principi in base ai quali sarebbe stata calcolata la penalità né alla correttezza della loro applicazione alle circostanze di cui al caso di specie.

*c) L'art. 171 del Trattato CE come modificato — alcune considerazioni*

9. Ho avuto modo di trattare della procedura definita all'art. 171 in precedenti conclusioni. In ragione del carattere transitorio dei fatti, la Corte non ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione<sup>5</sup>. Più rilevante per il caso che ci riguarda, è ancora pendente la pronuncia di una sentenza

relativa ad un'altra causa, rispetto alla quale posso avvalermi delle conclusioni del mio onorevole collega Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer<sup>6</sup>.

10. Potrebbero dunque rendersi utili alcune considerazioni preliminari, prima di procedere all'esame dell'applicazione di questa disposizione così come proposta dalla Commissione nel presente procedimento.

11. Il contesto nel quale tale disposizione fu introdotta nel Trattato CE potrebbe essere desunto da un documento di lavoro redatto dai servizi della Commissione, relativo all'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia e pubblicato tra i contributi della Commissione alla Conferenza intergovernativa che elaborò il Trattato sull'Unione europea. Citando da un parere precedente della Commissione, gli autori rilevano che «talune sentenze della Corte di giustizia rimangono ineseuite per mancanza di sanzioni (...) [e che la] corretta applicazione del diritto comunitario risente (...) della riluttanza con cui, troppo spesso, gli Stati membri danno esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia che accertano un loro inadempimento, nonostante l'obbligo di osservanza sancito dall'articolo 171 CEE»<sup>7</sup>. Sono esaminate numerose soluzioni diverse, inclusa la possibilità di assicurare alla Corte il potere di comminare sanzioni pecuniarie, revocando aiuti comunitari o imponendo ammende, anche se gli autori evidenziano che «gli Stati membri responsabili delle infrazioni più numerose sono spesso proprio quelli in difficile situa-

<sup>5</sup> — Sentenza 7 marzo 1996, causa C-334/94, Commissione/Francia (Racc. pag. I-1307).

<sup>6</sup> — Causa C-387/97, Commissione/Grecia.

<sup>7</sup> — Bollettino della CE, Supplemento 2/91, pag. 151.

zione economica e finanziaria e bisognosi dell'assistenza della Comunità». E' anche esaminata la possibilità di dotare la Corte di giustizia «del potere di infliggere allo Stato membro inadempiente una penalità periodica per costringerlo a cessare l'inadempimento»; anche se gli autori rilevano che ciò potrebbe scontrarsi con le medesime difficoltà pratiche derivanti dalle sanzioni pecuniarie, essi ritengono che «potrebbe avere sulle autorità nazionali dello Stato membro recalcitrante un effetto psicologico salutare».

12. Benché il Trattato sull'Unione europea abbia apportato notevoli modifiche all'art. 171, la funzione ed i contenuti di tale articolo restano sostanzialmente immutati. Gli artt. 169, 170 e 171 del Trattato CE (divenuti artt. 226 CE, 227 CE e 228 CE) prevedono meccanismi per assicurare l'adempimento da parte degli Stati membri degli obblighi derivanti dal Trattato. La disposizione principale è l'art. 169. Esso attribuisce alla Commissione la funzione, nell'esercizio dei suoi poteri di vigilanza in base all'art. 155 del Trattato CE (divenuto art. 211 CE), di assicurare il rispetto di tali obblighi da parte degli Stati membri.

13. Prima della modifica di tali disposizioni, la mancata adozione da parte di uno Stato membro delle misure necessarie per conformarsi ad una sentenza della Corte aveva la medesima natura di qualsiasi altro inadempimento di uno Stato membro. Si

trattava di una violazione del Trattato, in particolare dell'art. 171, n. 1, assoggettabile alla giurisdizione della Corte su iniziativa della sola Commissione, in base all'art. 169, o di uno Stato membro, ai sensi dell'art. 170. In entrambe le ipotesi, il parere motivato della Commissione era — com'è tuttora — una condizione preliminare.

14. La modifica apportata dal Trattato sull'Unione europea è stata duplice. Essa ha stabilito una competenza giurisdizionale indipendente in base all'art. 171 per quello che, in precedenza, era suscettibile di ricorso in base al solo art. 169. Tale rimedio, tuttavia, è stato corredato dal nuovo potere della Corte di infliggere una penalità. In base al primo comma dell'art. 171, n. 2, la Commissione può avviare una seconda azione per inadempimento, subordinatamente ad una condizione sostanziale — che essa ritenga che lo Stato membro non si sia conformato alla prima sentenza — e a due condizioni procedurali, cioè che allo Stato membro sia stata data la possibilità di presentare le sue osservazioni e che la Commissione abbia formulato «un parere motivato che precisa i punti sui quali lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza della Corte di giustizia».

15. Come accade negli ordinari procedimenti per inadempimento, la Commissione fissa un termine per l'esecuzione della sentenza nel parere motivato, e può, ma senza esservi tenuta, adire la Corte di

giustizia. Ove lo faccia, comunque, la Commissione deve<sup>8</sup> anche «precisare l'importo della somma forfettaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che consideri adeguato alle circostanze» (secondo comma dell'art. 171, n. 2). Il terzo comma dell'art. 171, n. 2, dispone quanto segue:

«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 forfettaria o di una penalità».

16. La nuova procedura prevista dall'art. 171 ribadisce dunque le caratteristiche essenziali dell'art. 169. La legittimazione attiva è riservata alla sola Commissione. Il rispetto della condizione ulteriore, che la Commissione precisi «i punti sui quali lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza della Corte di giustizia», prima che la Corte ricorra ai poteri attribuiti dall'art. 171, n. 2, potrebbe rivelarsi particolarmente importante nell'ambito dei procedimenti ex art. 171, lì dove uno Stato membro abbia cercato di conformarsi, in tutto o in parte, alla sentenza, ma senza aver soddisfatto pienamente la Commissione.

8 — A giudizio della Commissione, essa non ha l'obbligo di chiedere che una sanzione sia inflitta in tutti i casi, ma deve indicare le ragioni per cui essa rinuncia a farlo (Comunicazione n. 96/C 242/07, citata infra, alla nota 9, punto 3).

17. Al fine di attuare tali disposizioni, la Commissione ha adottato le comunicazioni nn. 96/C 242/07 e 97/C 63/02, pubblicate il 21 agosto 1996 e il 28 febbraio 1997<sup>9</sup>. Nella prima, la Commissione ha affermato che «[l']obiettivo fondamentale perseguito dall'intera procedura d'infrazione (...) è quello di *pervenire il più rapidamente possibile all'ottemperanza*, [e che] la Commissione ritiene che *la penalità* sia lo strumento più adeguato per conseguire tale obiettivo»<sup>10</sup>. Al fine di determinare l'ammontare della penalità, essa si serve di tre parametri: la gravità dell'infrazione all'origine della prima sentenza, la durata della mancata esecuzione di tale sentenza, e la necessità di assicurare che la penalità in sé abbia efficacia dissuasiva per evitare eventuali recidive. La gravità è quindi definita tenendo conto dell'importanza delle norme comunitarie violate (ad esempio, «la violazione dei diritti fondamentali o delle quattro libertà consacrate dal Trattato, dovrebbe essere considerata come grave») e degli effetti dell'infrazione sugli interessi di ordine generale o particolare (come la perdita di risorse proprie, le conseguenze dannose dell'inquinamento, o ogni incidenza sul funzionamento della Comunità). La durata è calcolata dalla data della prima sentenza e tiene conto di ogni azione o omissione da parte dello Stato membro che contribuisca al prolungamento della procedura, come la mancata risposta alle comunicazioni della Commissione.

18. La comunicazione n. 97/C 63/02 specifica le variabili matematiche adoperate

9 — Rispettivamente GU C 242, pag. 6, e GU C 63, pag. 2.

10 — Comunicazione n. 96/C 242/07, citata alla nota 9, punto 4 (corsivo nell'originale).

nel calcolo dell'importo delle penalità: l'importo di base fisso ed uniforme (EUR 500), il coefficiente di gravità (compreso tra 1 e 20), il coefficiente di durata (compreso tra 1 e 3), e un fattore *n* destinato a riflettere la capacità finanziaria dello Stato membro e nel contempo ad assicurare l'efficacia dissuasiva della penalità. Il fattore *n* è pari a «una media geometrica basata sul prodotto interno lordo (PIL) dello Stato membro in causa e sulla ponderazione dei [suoi] voti in seno al Consiglio»<sup>11</sup>; esso è compreso tra 26,4 (Germania) e 1 (Lussemburgo), e quello della Grecia è stato fissato a 4,1.

somma forfettaria o della penalità (...) che consideri adeguato alle circostanze».

20. L'art. 171, benché modificato, conserva, a mio parere, la medesima natura e funzione dell'art. 169 e dovrebbe essere interpretato allo stesso modo. Questo, come chiarirò più avanti, influisce sul valore giuridico che deve essere attribuito a qualsiasi proposta di somma forfettaria o di penalità formulata dalla Commissione nel suo ricorso, conformemente al secondo comma dell'art. 171, n. 2. Affronterò ora tale questione.

19. Da queste disposizioni è possibile trarre numerose conclusioni. In primo luogo, l'infrazione in questione nelle procedure ex art. 171, n. 2, non è semplicemente la violazione originaria del Trattato sanzionata dalla Corte nell'ambito del procedimento ai sensi degli artt. 169 o 170 (in prosieguo: l'«infrazione originaria»), ma è considerata come un'infrazione complessa che integra in sé l'infrazione originaria e la violazione dello specifico obbligo previsto dall'art. 171, n. 1, di conformarsi alla sentenza della Corte. In secondo luogo, lo scopo dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie è, a parere della Commissione, o di indurre lo Stato membro a conformarsi alla prima sentenza il prima possibile e quindi a porre fine anche all'infrazione originaria, o di limitare eventuali recidive. In terzo luogo, sebbene sia tenuta a ricorrere alla procedura di cui all'art. 171, n. 2, la Commissione gode di un'ampia discrezionalità su due questioni fondamentali: la decisione di avviare un procedimento dinanzi alla Corte e la valutazione «[dell']importo della

d) *La portata della discrezionalità della Corte nell'infliggere sanzioni pecuniarie*

21. In udienza, l'agente della Commissione ha sostenuto che la Corte dispone di una competenza limitata nell'esame della valutazione della Commissione, sia per quanto riguarda la scelta di irrogare una sanzione pecuniaria, sia per ciò che concerne la natura e l'importo di una simile sanzione. A sostegno di questa tesi, egli si è riferito alla sentenza pronunciata nella causa R/MAFF e a., ex parte National Farmers' Union<sup>12</sup> e alle conclusioni presentate il 28 settembre 1999 dall'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa C-387/97<sup>13</sup>.

12 — Sentenza 5 maggio 1998, causa C-157/96 (Racc. pag. I-2211; in prosieguo: la «sentenza National Farmers' Union»).

13 — Citate alla nota 6.

11 — Comunicazione n. 97/C 63 02, citata alla nota 9, punto 4.

22. Il valore giuridico della somma forfettaria o della penalità proposte dalla Commissione dovrebbe, a mio parere, essere dedotto dalla sua collocazione nello schema generale degli artt. 169-171 che ho cercato di descrivere (*supra*, ai paragrafi 10-16).

23. E' ormai consolidato che la Commissione ha l'onere di provare ogni inadempienza che essa imputa ad uno Stato membro nel quadro dell'art. 169, che deve dimostrare ogni aspetto della sua doglianza e che non esiste alcuna presunzione a carico dello Stato membro convenuto<sup>14</sup>.

24. Tale onere della prova incombe alla Commissione nelle ipotesi di inottemperanza ad una sentenza della Corte ai sensi dell'art. 171, n. 2, proprio come per qualsiasi altra ipotesi di violazione del Trattato. La creazione di un nuovo rimedio processuale a seguito della modifica dell'art. 171, n. 2, non muta tale principio. Tutt'al più essa lo rafforza, costringendo la Commissione a precisare, nel suo parere motivato, i punti relativamente ai quali ritenga che la sentenza non abbia ricevuto esecuzione. Non esiste alcuna ragione ovvia per discostarsi da quel principio rispetto all'importo della somma forfettaria o della penalità che la Commissione precisi e «che consideri adeguato alle circostanze».

25. Non ritengo, pertanto, che la Corte sia vincolata dalla posizione della Commissione nel decidere se infliggere o no una sanzione pecuniaria, nella scelta della sanzione o nel determinarne l'importo. La formulazione dell'art. 171, n. 2, non contiene alcun elemento atto a giustificare l'interpretazione restrittiva suggerita dalla Commissione. Mentre il secondo comma di questa disposizione obbliga la Commissione a precisare «l'importo (...) che consideri adeguato», il terzo comma non fa alcun riferimento all'importo così determinato. La Corte può, qualora ritenga provata l'infrazione, «comminare il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità». Tali parole non limitano il prudente apprezzamento della Corte e, in particolare, non la vincolano all'importo proposto dalla Commissione. A differenza, ad esempio del titolo IV del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, che impone un certo numero di restrizioni sostanziali alla competenza della Corte nel trattare i ricorsi contro le sentenze del Tribunale di primo grado, l'art. 171, n. 2, non impone simili restrizioni sostanziali alla competenza della Corte.

26. Né ritengo che l'interpretazione della Commissione sia coerente con lo schema generale o con l'obiettivo di questa disposizione. Anzi, dal momento che l'obbligo di pagare una sanzione pecuniaria discende principalmente dall'inottemperanza ad una sentenza della Corte piuttosto che dalla semplice violazione originaria del Trattato che aveva dato luogo al primo ricorso per inadempimento, è opportuno che la Corte, anziché la Commissione, goda di un'ampia discrezionalità nel decidere sull'irrogazione di una sanzione pecuniaria. Il fatto di attribuire alla Commissione il compito di proporre una cifra riflette in modo parti-

14 — V., ad esempio, sentenza 25 maggio 1982, causa 96/81, Commissione/Paesi Bassi (Racc. pag. 1791, punto 6).

colare la necessità, che non è contestata da nessuna delle parti e che in linea di principio accetterei, che la Corte prenda in considerazione la capacità finanziaria dello Stato membro, valutazione questa che richiede la stima dei dati ai quali si presume che la Commissione abbia accesso.

27. Il riferimento della Commissione alla sentenza *National Farmers' Union* non mi sembra pertinente. Certamente la Corte riconobbe in questa pronuncia che, nelle aree in cui la Commissione gode di un'ampia discrezionalità, il suo potere di riesaminare le decisioni della Commissione è limitato<sup>15</sup>. Tuttavia, la Commissione non gode di alcun potere decisionale in materia di sanzioni pecuniarie in base all'art. 171. Il suo ruolo si colloca nel quadro contenzioso dell'art. 171. Essa fa una proposta che la Corte esamina. Inoltre, nella sentenza *National Farmers' Union*, la decisione della Commissione impugnata costituiva una misura di salvaguardia adottata in base a disposizioni legislative redatte in termini generali, piuttosto che l'imposizione di una sanzione a carico di uno Stato membro, come si suggerisce nel caso di specie.

28. Sono consapevole del fatto che il mio collega, l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer, ritiene che il ruolo della Corte sia in effetti analogo a quello che essa svolge quando procede al controllo giurisdizionale di una decisione adottata da un'istituzione comunitaria e che richiede la valutazione di una situazione complessa<sup>16</sup>. Tuttavia, secondo la mia inter-

pretazione, la proposta della Commissione rappresenta una fase procedurale, sicuramente un requisito procedurale essenziale, nel processo stabilito dall'art. 171. Non si tratta, comunque, di una questione che dovrebbe essere sottoposta alle regole del controllo giurisdizionale degli atti giuridici vincolanti più di quanto non debba esserlo il parere motivato della Commissione nei ricorsi per inadempimento, per citare un esempio.

29. Non ritengo che l'interpretazione da me proposta riduca il ruolo della Commissione a quello di un mero *amicus curiae*; la Commissione conserva una discrezionalità illimitata con riferimento alla scelta di avviare la procedura di cui all'art. 171 e, attraverso il parere motivato, fissa i parametri sostanziali dell'inottemperanza che la Corte deve esaminare. La Commissione esercita, dunque il potere di verificare le possibili violazioni dell'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte e di perseguirle dinanzi alla Corte. Non vedo, comunque, alcun elemento nelle disposizioni in questione atto a giustificare l'elevazione della Commissione, per quanto concerne la determinazione della sanzione pecuniaria, dallo status di parte nel procedimento ad un altro che si avvicina a quello di un giudice di primo grado.

30. Né concordo sul fatto che le decisioni di imporre una sanzione e di determinarne l'importo siano necessariamente, o debbano essere, caratterizzate da valutazioni di opportunità politica, o sul fatto che l'attribuzione alla Corte del potere finale di adottare tale decisione comporti il trasferimento della funzione di effettuare tali valutazioni politiche al ramo giudiziario

15 — Causa C-157/96, citata alla nota 12.

16 — Conclusioni citate alla nota 6, punti 86-98.

del governo comunitario. Ancora, la diversa posizione dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer su questo aspetto merita un esame approfondito. Tuttavia, a mio parere, tali valutazioni possono essere effettuate legittimamente, da un'istituzione politica che agisce «nell'interesse generale della Comunità», ad uno stadio precedente della procedura. Una volta che la Commissione abbia esercitato la sua discrezionalità riguardo all'avvio del procedimento, la presunta mancata esecuzione di una precedente sentenza della Corte è soggetta ad un procedimento essenzialmente giurisdizionale, in relazione al quale sono irrilevanti le considerazioni di natura politica. In tali procedimenti, la Corte esercita una parte integrale della sua funzione giurisdizionale nel decidere sull'irrogazione di una sanzione per una violazione di un obbligo giuridico. Il fatto che la Commissione solo quando adisce la Corte sia tenuta a dichiarare la sua posizione sulla questione di una sanzione, e che in tali casi essa non sia libera di non proporre una sanzione pecuniaria, mi sembra dovuto alla sottrazione di tale particolare questione dall'arena politica. La Commissione ha pertanto agito correttamente nella causa in esame, menzionando semplicemente la possibilità di una sanzione pecuniaria di un importo non meglio specificato al momento della formulazione del parere motivato.

hanno seguito l'esempio, risalente a mezzo secolo fa, dell'art. 88 del Trattato CECA (divenuto art. 88 CA), che legittima la stessa Commissione ad agire contro violazioni di tale Trattato sia sospendendo il pagamento delle somme dovute allo Stato membro inadempiente, sia imponendo o autorizzando ulteriori sanzioni in deroga all'art. 4 del Trattato CECA (divenuto art. 4 CA). Il ricorso a tale disposizione richiede l'assenso del Consiglio che decide a maggioranza di due terzi; essa non ha mai ricevuto applicazione. Sebbene la Commissione sia chiaramente indipendente dagli Stati membri a questo riguardo come ad altri, l'ammissione che l'esercizio del suo potere di proporre una sanzione debba costituire oggetto di un controllo giurisdizionale marginale, mi sembra comportare il rischio contrario di quello segnalato dal mio onorevole collega, e cioè quello di trasferire il potere giudiziario all'esecutivo. Inoltre, la posizione della Commissione in questo caso va ben al di là di quanto espresso nelle sue comunicazioni sull'applicazione dell'art. 171, dove rivendica semplicemente il potere di «pronuncia[rsi] sull'imposizione di una somma forfettaria o di una penalità d'importo determinato»<sup>17</sup>. Essa porterebbe praticamente ad ammettere che la Commissione stessa determini l'importo della somma forfettaria o della penalità, soluzione che fu rigettata dagli autori del Trattato sull'Unione europea.

31. L'adozione, da parte degli autori del Trattato, di un nuovo meccanismo volto ad esercitare pressione sugli Stati membri per spingerli a rispettare gli obblighi loro derivanti dal Trattato mi sembra volto a discostarsi dalle forme esistenti di sanzione, la cui irrogazione è effettivamente soggetta a considerazioni di natura politica. In particolare, gli autori del Trattato non

32. L'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer ha giustamente evidenziato, in vari punti delle sue conclusioni, l'importanza del diritto alla difesa dello Stato membro in

17 — Comunicazione n. 96/C 242/07, punto 1.

questione<sup>18</sup>. Mi sembra, però, che la procedura stabilita dall'art. 171, n. 2, già assicuri le garanzie necessarie. Lo Stato membro deve avere la possibilità di presentare le sue osservazioni sulla questione di merito dell'inottemperanza prima della formulazione del parere motivato, e può ancora contestare, nella fase contenziosa, la posizione assunta dalla Commissione sia su tale questione principale sia sull'adeguatezza della penalità proposta. Lo Stato membro sarebbe privato di una parte determinante dei suoi diritti, in quanto convenuto in un procedimento per inadempimento, qualora non gli fosse attribuita, nel contestare le conseguenze economiche di una possibile sentenza sfavorevole, la medesima libertà di cui lo stesso gode con riferimento alla questione dell'inottemperanza. Nel decidere se imporre una sanzione e, se del caso, il suo importo, la Corte dovrebbe potersi avvalere degli argomenti della Commissione e delle controdeduzioni, se esistenti, dello Stato membro convenuto. L'attribuzione alla Commissione di un diritto, pressoché esente da ogni forma di controllo, di determinare la natura e l'importo di una sanzione pecuniaria non mi sembrerebbe adeguatamente rispettoso di diritti alla difesa dello Stato membro in questione.

33. Tutto questo non significa che, nel decidere sull'irrogazione e sull'importo di una sanzione pecuniaria, la Corte agirà senza considerare le posizioni della Commissione o, eventualmente, quelle dello Stato membro convenuto. È compito della Commissione vigilare sull'esecuzione da parte degli Stati membri delle sentenze della Corte in materia di inadempimento, e stabilire l'esistenza e la portata dell'inot-

temperanza; la Commissione può anche guidare la Corte, come ha suggerito l'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer<sup>19</sup>, nel senso di assicurare che quest'ultima rispetti il principio della parità di trattamento nelle sue decisioni sull'irrogazione di sanzioni pecuniarie.

*e) L'accertamento di una violazione dell'art. 171, n. 1, e il periodo rispetto al quale può essere inflitta una penalità*

34. Occorre considerare altre due questioni preliminari in questa sede: la determinazione del momento in cui viene constatata una violazione dell'art. 171, n. 1, e il periodo di tempo per il quale può essere dovuto il pagamento di una penalità. L'obbligo di conformarsi ad una sentenza che abbia accertato un inadempimento ai sensi dell'art. 171, n. 2, ha efficacia a partire dalla data di tale sentenza<sup>20</sup>, e la durata dell'infrazione ai sensi dell'art. 171, n. 2, inizia a decorrere da tale data. Questa disposizione attribuisce comunque agli Stati membri un periodo di grazia fino alla scadenza del termine per l'adeguamento fissato nel parere motivato, prima che la Commissione possa stabilire che lo Stato membro è effettivamente venuto meno al suo obbligo di dare esecuzione alla sentenza. Questa data segna anche l'inizio di qualsiasi periodo rispetto al quale possa essere inflitta una sanzione pecuniaria; benché la violazione dell'art. 171, n. 1, sussista sin dalla data della prima sentenza,

19 — Op. cit., paragrafo 97.

20 — Sentenza 13 luglio 1988, causa 169/87, Commissione/Francia (Racc. pag. 4093, punto 14).

18 — V., ad esempio, i paragrafi 31, 42 e 91.

mi sembra che l'art. 171, n. 2, debba essere interpretato nel senso che una sanzione pecuniaria può essere inflitta solo rispetto al periodo successivo alla constatazione dell'infrazione da parte della Commissione. Chiaramente la Corte, nel valutare l'importo di qualsiasi sanzione pecuniaria, può considerare ogni evento successivo alla data di scadenza fissata nel parere motivato sul quale sia stata, per tempo, richiamata la sua attenzione.

35. Si potrebbe sostenere che la penalità possa riguardare solo il periodo compreso tra la data di scadenza del termine per l'adeguamento fissato nel parere motivato e la sentenza pronunciata dalla Corte nel procedimento ex art. 171, n. 2, in ragione del fatto che la Corte non può affermare che una violazione persisterà nel futuro. Non condivido questa posizione. In primo luogo, l'irrogazione di una simile sanzione pecuniaria, che consisterebbe in pratica (ma non necessariamente dal punto di vista giuridico) in una somma forfettaria, dal momento che il relativo importo potrebbe essere calcolato con precisione il giorno in cui viene pronunciata la seconda sentenza, non servirebbe a persuadere lo Stato membro a conformarsi alla prima sentenza d'inadempimento, perché l'esposizione di quest'ultimo all'eventualità di una sanzione pecuniaria sarebbe limitata al periodo precedente la seconda sentenza. Nell'attribuire alla Corte il potere di comminare una penalità in alternativa ad una somma forfettaria, l'art. 171, n. 2, legittima la Corte ad imporre una sanzione pecuniaria per il futuro, salvo che lo Stato membro non dimostri per tempo alla Corte di essersi conformato alla prima sentenza.

36. Nel presente procedimento, la Commissione ha suggerito alla Corte di applicare una penalità solo per il futuro, preci-

samente dalla data di notifica della sentenza nel presente procedimento fino alla data di cessazione dell'infrazione, senza indicare come o da chi debba esser adottata una decisione che stabilisca quest'ultima data. In mancanza di un'indicazione espressa nell'art. 171, mi sembra che la data di cessazione dell'inottemperanza alla sentenza pronunciata nel primo procedimento vada determinata dalla Commissione, in quanto corollario del suo potere di individuare in primo luogo la sussistenza di tale inadempimento. Nella sentenza Commissione/Francia, la Corte si fondò sull'art. 155 del Trattato CEE (divenuto art. 211 CE) per stabilire che «spetta (...) alla Commissione vigilare (...) sull'esecuzione, da parte degli Stati membri, delle sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia»<sup>21</sup>, e ritengo che, sulla medesima disposizione, sia possibile fondare un potere della Commissione di stabilire se sia stata data esecuzione alla sentenza.

37. Poiché una decisione che rifiuti di riconoscere che è stata data esecuzione alla sentenza avrebbe conseguenze giuridiche sulla situazione dello Stato membro in questione, essa sarebbe impugnabile nell'ambito di un ordinario procedimento di annullamento. Nel riconoscere che la Commissione dispone di un simile potere, che non è espressamente previsto dal Trattato, non si deve pensare che tale istituzione sia in qualche modo in grado di modificare una decisione della Corte; così come l'imposizione di una penalità da parte della Corte dipende dal protrarsi di particolari situazioni fattuali e giuridiche, allo stesso modo una decisione con cui la Commissione riconosca la cessazione dell'inottem-

21 — Ordinanza 28 marzo 1980, cause riunite 24/80 R e 97/80 R, Commissione/Francia (Racc. pag. 1319, punto 11).

peranza rappresenterebbe semplicemente una constatazione che la situazione è mutata. Siffatta decisione potrebbe essere adottata sulla base dei medesimi criteri che sono applicabili quando la Commissione decide se formulare o meno un parere motivato ai sensi dell'art. 171, n. 2, primo comma. Poiché lo scopo dell'irrogazione di una penalità è di assicurare il completo adeguamento rispetto alla prima sentenza, non ritengo che la Commissione sarebbe legittimata, ad esempio, a ridurre l'importo di una penalità imposta dalla Corte per tenere conto di un adeguamento parziale vantato dallo Stato membro.

*f) I criteri per scegliere una sanzione pecuniaria e valutarne l'importo*

38. L'art. 171 distingue tra due categorie di sanzioni pecuniarie, la somma forfettaria e la penalità, senza fornire alcuna indicazione quanto ai criteri per scegliere tra di esse. La distinzione è nota nel diritto comunitario ed in particolare nel settore del diritto della concorrenza; gli artt. 15 e 16 del regolamento n. 17 del 1962, ad esempio, attribuiscono alla Commissione il potere di infliggere ammende e penalità di mora alle imprese per violazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE e 82 CE) e per infrazioni procedurali in questo settore<sup>22</sup>. Sebbene le circostanze in presenza delle quali possono trovare applicazione queste disposizioni siano alquanto diverse da quelle che caratterizzano i procedimenti ai sensi dell'art. 171, n. 2, è ragionevole ritenere che gli autori del Trattato sull'Unione europea

abbiano mutuato la distinzione da questo settore del diritto. Comunque sia, l'imposizione di una penalità rappresenta per la Corte il rimedio più appropriato per affrontare una reiterata inottemperanza da parte di uno Stato membro rispetto ad una sentenza che abbia accertato un'infrazione degli obblighi derivanti dal Trattato. Concordo con la posizione assunta dalla Commissione nella sua comunicazione n. 96/C 242/07, cioè che una sanzione di tal genere contribuirebbe ad assicurare l'adeguamento alla sentenza quanto più rapidamente possibile<sup>23</sup>. L'imposizione di una somma forfettaria, d'altra parte, risulterebbe più adeguata qualora lo Stato membro si sia conformato alla sentenza di inadempimento originaria dopo che la Corte è stata adita ai sensi dell'art. 171, ma prima della pronuncia della sentenza, e qualora la Corte ritenga che un tale pagamento possa rivelarsi utile, ad esempio per compensare una perdita delle risorse proprie della Comunità a seguito di un'azione o di un'inerzia illecite dello Stato membro o come deterrente per ulteriori ipotesi di inottemperanza.

39. La Commissione fonda le sue valutazioni relative all'importo della penalità sulla gravità dell'infrazione in questione, sulla sua durata e sull'efficacia dissuasiva della sanzione. Sia l'iniziativa di proporre criteri generali accessibili al pubblico per il calcolo dell'importo di una sanzione, che gli stessi criteri generali, quali definiti nella comunicazione della Commissione n. 97/C 63/02<sup>24</sup>, mi sembrano a prima vista, e in assenza di qualsiasi critica convincente nella causa in esame, ineccepibili. Tuttavia, nutro perplessità sul criterio specifico con il quale la Commissione valuta la capacità

22 — Regolamento (CEE) del Consiglio, n. 17: primo regolamento d'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato (GU 1962, n. 13, pag. 204).

23 — Citata alla nota 9, punto 4.

24 — Citata alla nota 9.

finanziaria di uno Stato membro. Il fattore  $n$  è calcolato come la radice quadrata del PIL dello Stato membro in causa, diviso per quello dello Stato membro più piccolo, moltiplicato per il numero di voti di cui dispone tale Stato membro per le votazioni a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, diviso per il numero di voti di cui dispone lo Stato membro più piccolo<sup>25</sup>. In effetti, una cifra che rappresenta il PIL comparativo dello Stato membro in causa è moltiplicata per una cifra che rappresenta la sua forza comparativa in termini di voto in seno al Consiglio per giungere al suo fattore  $n$ , al fine di arrivare alla media geometrica dei due elementi.

pagare l'importo della penalità che sia stata loro inflitta<sup>27</sup>. Ciò è illustrato dal fatto che a questo riguardo tutti gli Stati membri tranne due (Spagna e Lussemburgo) sono suddivisi in gruppi, indipendentemente dalle differenze, che possono essere consistenti all'interno di essi, per quanto riguarda la loro capacità di far fronte alle sanzioni pecuniarie. Se il fattore legato alla forza comparativa in termini di voti non rileva quanto alla capacità finanziaria di uno Stato membro, allora ne segue che il fattore  $n$  non costituisce una base appropriata per valutare l'importo di una penalità.

40. Mentre il PIL comparativo di uno Stato membro sicuramente costituisce un elemento rilevante nel valutare la sua capacità finanziaria, la Commissione non è stata in grado di dimostrare la rilevanza del peso comparativo in termini di voto in seno al Consiglio dello Stato membro in questione. Quest'ultima cifra discende da un accordo politico praticamente rinegoziato ogni qualvolta nuovi Stati membri aderiscono alla Comunità, e ora all'Unione<sup>26</sup>. Qualunque sia il fattore preso in considerazione nel determinare il numero di voti di cui dispone uno Stato membro in seno al Consiglio, non esiste nulla nel Trattato, ed in particolare nei numeri indicati all'art. 148, n. 2, del Trattato CE (diventato art. 205, n. 2, CE), che indichi che una simile determinazione sia in alcun modo collegata alla capacità degli Stati membri di

41. Interrogato a questo proposito in udienza, l'agente dalla Commissione ha affermato che il peso comparativo in termini di voto di uno Stato membro costituisce un criterio che rilette l'importanza di ciascuno Stato membro nei processi decisionali. Ciò trascura in certa misura il fatto che non tutti gli obblighi che gravano sugli Stati membri sono adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata; portato alle sue logiche conclusioni, il fattore del peso comparativo in termini di voto dovrebbe essere pari a 1 per ciascuno Stato membro quando l'infrazione in questione riguarda disposizioni del Trattato o disposizioni adottate dal Consiglio all'unanimità, e pari a 0 quando l'obbligo sottostante discende da norme adottate dalla Commissione, e dovrebbe essere dimezzato per ciascuno Stato membro quando la norma dalla quale discendono obblighi sia stata stabilita dal Consiglio e dal Parlamento europeo in base alla procedura di codecisione.

25 — V. la nota 12 della Comunicazione n. 97/C 63/02, citata *supra* alla nota 9.

26 — V. il protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea allegato al Trattato sull'Unione europea e ai tre Trattati comunitari, adottato nel quadro del Trattato di Amsterdam (GU 1997, C 340, pag. 111).

27 — Anche il mio collega avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nutre alcuni dubbi su questo aspetto: conclusioni citate alla nota 6, paragrafo 112, nota 40.

42. L'esclusione dell'elemento legato al peso comparativo in termini di voto lascerebbe il PIL comparativo come unico quadro di riferimento per considerare la capacità finanziaria di uno Stato membro. Non ne discende che debba essere scartata ogni altra valutazione. La Commissione è libera di rivedere il suo metodo di calcolo per i casi futuri. In questo contesto, sembra utile riferirsi alle disposizioni del regolamento (CE) del Consiglio 7 luglio 1997, n. 1467, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi<sup>28</sup>. Questo regolamento detta, tra l'altro, disposizioni di attuazione dell'art. 104 C, n. 11, del Trattato CE (divenuto art. 104, n. 11, CE), che attribuisce al Consiglio il potere, sebbene in circostanze molto particolari, di infliggere ammende allo Stato membro che non abbia ottemperato ad una decisione del Consiglio che detta le misure per ridurre il suo disavanzo pubblico eccessivo. L'art. 12 del regolamento richiede allo Stato membro in causa di effettuare un deposito costituito «da un elemento fisso, pari allo 0,2% del PIL e da un elemento variabile pari ad un decimo della differenza tra il disavanzo espresso in percentuale del PIL nell'anno precedente ed il 3% del valore di riferimento del PIL» fino ad un massimo dello 0,5% del PIL. Il deposito può essere convertito in ammenda se lo Stato membro non è stato in grado di correggere il suo disavanzo entro due anni.

43. Indipendentemente dal fatto che la Corte condivida o meno il mio scetticismo riguardo al fattore *n*, concordo pienamente con la Commissione che l'importo di qualsiasi sanzione pecuniaria inflitta a uno Stato membro debba tenere conto sia della

gravità dell'infrazione in questione (di cui la durata, a mio avviso, rappresenta uno solo degli aspetti) e della necessità che la sanzione abbia un'efficacia dissuasiva sufficiente. Il primo elemento riflette il principio della parità di trattamento, talmente essenziale all'ordinamento giuridico comunitario, e che richiede che situazioni analoghe siano trattate in maniera uguale e che situazioni diverse siano trattate in maniera differenziata<sup>29</sup>. Sarebbe pertanto sbagliato trattare con la stessa severità, ad esempio, un'infrazione derivante da un'errata applicazione in buona fede di una norma comunitaria eventualmente ambigua, ed un'altra discendente da una violazione deliberata e manifesta di una disposizione consolidata<sup>30</sup>. Il medesimo principio giustificherebbe il fatto che la Corte sia in linea di principio<sup>31</sup> chiamata a tenere conto della capacità di uno Stato membro di pagare una sanzione pecuniaria all'atto di determinarne l'importo. Il requisito di un'efficacia dissuasiva sufficiente è intrinseco alla competenza della Corte di irrogare sanzioni pecuniarie in primo luogo, e alla necessità di assicurare l'effetto utile dell'art. 171, n. 2. Di fronte ad una simile carenza di precisione nella definizione di sanzioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 76/207/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro<sup>32</sup>, la Corte affermò, nella sentenza Von Colson e Kamann, che gli Stati membri devono assicurare che di ogni sanzione

29 — V., ad esempio, la formulazione adottata nella sentenza 13 dicembre 1984, causa 106/83, Seramide (Racc. pag. 4209, punto 28).

30 — V. la comunicazione n. 97/C 63/02 citata alla nota 9, punto 3.1.1.

31 — Se la sanzione pecuniaria è inflitta per compensare una perdita delle risorse proprie della Comunità, il relativo importo dovrebbe riflettere l'ammontare della perdita.

32 — GU L 39, pag. 40.

28 — GU L 209, pag. 6.

«siano certi l'efficacia e l'effetto dissuasivo»<sup>33</sup>. La medesima condizione può, a mio avviso, essere applicata alle sanzioni che la Corte infligge in base all'art. 171, n. 2. L'importo di qualsiasi sanzione pecuniaria dovrebbe, secondo me, anche essere conforme al principio di proporzionalità come formulato all'art. 3 B del Trattato CE (divenuto terzo comma dell'art. 5 CE), nel senso che «[ogni] azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi di presente trattato».

g) *L'applicazione alla presente causa*

44. I dubbi da me espressi nella sezione precedente concernenti i criteri stabiliti dalla Commissione per determinare l'importo della penalità che essa suggerisce di irrogare alla Repubblica ellenica non toccano la questione se la Corte debba infliggere una simile penalità nella presente causa. In primo luogo, come ho chiarito in precedenza, ritengo che la Corte non sia vincolata dalla proposta della Commissione e che pertanto nessun errore di diritto o di valutazione commesso dalla Commissione possa inficiare la decisione della Corte. In secondo luogo, sebbene, in effetti, il governo greco abbia contestato la valutazione compiuta dalla Commissione circa la gravità e la durata dell'inottemperanza,

esso non ha cercato di argomentare che la sanzione pecuniaria proposta non tiene conto della sua capacità finanziaria.

45. Ho espresso l'opinione secondo la quale la proposta della Commissione relativa alle sanzioni pecuniarie dovrebbe essere trattata alla stregua della proposta di una parte in un procedimento giudiziario, soggetta al normale onere della prova ma anche al diritto dello Stato membro convenuto di contestarla ed, infine, all'esercizio della valutazione giurisdizionale da parte della Corte. Nella maggior parte dei casi ciò comporterebbe che lì dove una parte — la Commissione — prospetti un argomento convincente e credibile che non sia contestato dall'altra — lo Stato membro — esso sarebbe accolto dalla Corte. Tuttavia, esistono tre elementi nel presente procedimento che mi spingono a proporre un approccio diverso rispetto all'elemento legato ai diritti di voto. In primo luogo, quello in esame è soltanto il secondo caso per il quale sia stata adita la Corte in base a questa nuova procedura. La Corte non ha, nel momento in cui scrivo, pronunciato la sentenza relativa al primo caso. E' importante che siano stabilite linee-guida chiare per le cause future, nella misura in cui ciò sia possibile nel quadro di questi procedimenti. In secondo luogo, l'inclusione dell'elemento legato al peso comparativo in termini di voto solleva un'importante questione di principio che non dovrebbe, a mio parere, essere trascurata. In terzo luogo, mi sembra, a prima vista, che nessuno Stato membro abbia interesse a contestare l'inclusione di questo elemento. Per tutti gli Stati membri salvo il Lussemburgo, che è

33 — Sentenza 10 aprile 1984, causa 14/83, Von Colson e Kamann (Racc. pag. 1891, punto 28); v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Rozès (Racc. pag. 1917-1919, paragrafi 3 e 4).

preso come punto di riferimento, l'inclusione di tale elemento avrebbe l'effetto di ridurre l'importo della sanzione pecuniaria proposta<sup>34</sup>. Nel caso del Lussemburgo, esso è neutrale. A questo riguardo, essa mi sembra porre dei problemi rispetto alla parità di trattamento degli Stati membri.

46. La Repubblica ellenica non ha contestato l'inottemperanza alla sentenza pronunciata nell'originario procedimento per inadempimento. Fatta eccezione per il punto della ricevibilità, di cui già si è detto in precedenza, la sua unica difesa è che alcune professioni sono già coperte e che la firma di un decreto presidenziale è imminente, argomenti identici a quelli sostenuti senza successo nella procedura originaria. All'udienza, la Repubblica ellenica ha affermato di avere un sistema molto avanzato per il riconoscimento delle qualifiche rilasciate da istituti stranieri; nello stesso tempo, essa ha informato la Corte che, nel periodo di 22 mesi terminato nel mese di ottobre 1999, l'autorità amministrativa competente ha respinto un terzo delle 12 000 richieste inoltrate. Nessuno di questi fatti, quand'anche fossero provati, è sufficiente a dimostrare che la Repubblica ellenica si sia conformata alla sentenza pronunciata nel procedimento originario e, inoltre, essa ammette espressamente che l'attuazione della direttiva nell'ordinamento giuridico ellenico non è completa.

34 — In tal modo, ad esempio, l'applicazione del fattore *n* riduce il coefficiente della capacità finanziaria della Germania approssimativamente da 140 a 26,4.

47. Concordo con la Commissione che una penalità rappresenta la sanzione pecuniaria adeguata nel caso di specie, che l'infrazione in questione che ha condotto alla sentenza nel primo procedimento per inadempimento era grave, e che la durata dell'inottemperanza è sufficientemente lunga per assumere rilievo nel determinare l'importo della penalità. Sono tuttavia alquanto perplessi rispetto all'affermazione della Commissione secondo la quale essa ha tenuto conto di tutte le misure adottate dalle autorità elleniche per affrontare questo problema, quando nessuna delle parti ha dimostrato, per citare le parole dell'agente della Commissione all'udienza nella causa C-387/97, «l'ombra di un'immagine di un'idea di un principio di esecuzione» della sentenza originaria. Il fatto che uno Stato membro non abbia avviato alcuna azione concreta per conformarsi ad una sentenza, che abbia sancito un'infrazione, deve essere considerato un fattore aggravante.

48. In mancanza di una qualsiasi indicazione nel Trattato o di una prassi consolidata in proposito, suggerirei alla Corte di attenersi alle somme proposte dalla Commissione nel presente caso con riferimento all'importo di base fisso ed uniforme ed ai coefficienti di gravità e di durata. Tuttavia, per le ragioni sopra indicate, non ritengo che il peso di uno Stato in termini di voto in seno al Consiglio sia un fattore rilevante al fine di stabilire la sua capacità finanziaria, e propongo dunque di adottare, in sua vece, la semplice cifra del suo PIL comparativo. Nel caso della Repubblica ellenica, la correzione del fattore *n* proposto dalla Commissione renderebbe la capacità finanziaria pari a 6,724 e la penalità pari a EUR 67 240 al giorno. Sono consapevole del fatto che questa somma è leggermente

più elevata di quella proposta dalla Commissione. Non ritengo, comunque, che la cifra superiore da me suggerita sia tanto più elevata di quella proposta dalla Commissione al punto di inficiare il diritto alla difesa della Repubblica ellenica o di violare il principio di proporzionalità citato in precedenza. Nell'ambito dell'irrogazione delle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'art. 171, ritengo che la Corte goda di una competenza illimitata come previsto dall'art. 172 del Trattato CE (divenuto art. 229 CE). Sebbene non sia in sé decisivo, potrei aggiungere che non esiste alcuna prova idonea a dimostrare che la Repubblica ellenica sia stata sufficientemente dissuasa dalla cifra di EUR 41 000 al giorno, proposta dalla Commissione nel presentare il suo ricorso nel maggio del

1998, così da intraprendere ogni azione utile per conformarsi alla prima sentenza di inadempimento, anche parzialmente, nei 17 mesi che hanno preceduto l'udienza.

#### h) *Sulle spese*

49. Poiché la Repubblica ellenica è risultata soccombente sulla totalità dei suoi argomenti, e poiché la Commissione ha chiesto la condanna alle spese dello Stato convenuto, propongo alla Corte di statuire in tal senso.

### III — Conclusione

50. Alla luce di quanto esposto, propongo alla Corte di:

«— dichiarare che, non avendo adottato le misure necessarie per conformarsi alla sentenza della Corte di giustizia 23 marzo 1995 nella causa C-365/93, Commissione delle Comunità europee/Repubblica ellenica, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 171, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 228, n. 1, CE);

- condannare la Repubblica ellenica a pagare alla Commissione una penalità di EUR 67 240 al giorno, finché non siano state prese le misure necessarie; e
  
- condannare la Repubblica ellenica alle spese».