



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 1° luglio 2021¹

Causa C-51/20

**Commissione europea
contro**

Repubblica ellenica

«Inadempimento – Ricorso ex articolo 260 TFUE – Sanzioni pecuniarie – Metodo di calcolo – Fattore “n” – Presa in conto del peso istituzionale dello Stato membro»

I. Introduzione

1. A norma dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, quando la Commissione europea ritiene che uno Stato membro non abbia preso i provvedimenti che comporta l'esecuzione di una sentenza di inadempimento adottata ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, essa può adire la Corte chiedendo l'irrogazione, nei confronti di detto Stato membro, di sanzioni pecuniarie consistenti nel pagamento di una penalità o di una somma forfettaria, la prima mirante a sanzionare il proseguimento dell'infrazione dopo la sentenza di constatazione dell'inadempimento, la seconda a indurre lo Stato membro a non recidivare². Nel ricorso con cui deferisce uno Stato membro dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, la Commissione precisa l'importo di tali sanzioni che essa considera adeguato alle circostanze. Per determinare tale importo, essa si avvale di un metodo di calcolo esposto, da ultimo, in una comunicazione del 12 dicembre 2005³ (in prosieguo: la «comunicazione del 2005»). Tale metodo di calcolo tiene conto – unitamente ad altri elementi, quali la gravità e la durata dell'infrazione – della capacità finanziaria dello Stato membro incriminato, espressa nel cosiddetto *fattore «n»*. Come si vedrà meglio in seguito, il calcolo del fattore «n» si fondava inizialmente su due componenti, da un lato, il prodotto interno lordo (PIL) dello Stato membro in questione e, dall'altro, il numero dei voti di cui quest'ultimo disponeva in seno al Consiglio per le votazioni a maggioranza qualificata. A seguito dell'entrata in vigore, il 1° aprile 2017, del nuovo sistema di calcolo della maggioranza qualificata in seno al Consiglio, previsto dall'articolo 16, paragrafo 4, TUE, la Corte ha ritenuto, nella sentenza del

¹ Lingua originale: l'italiano.

² Secondo una giurisprudenza costante, l'irrogazione di una penalità è giustificata, in linea di principio, soltanto se l'inadempimento relativo alla mancata esecuzione di una precedente sentenza perdura fino all'esame dei fatti da parte della Corte, v., inter alia, sentenza del 31 maggio 2018, Commissione/Italia (C-251/17, non pubblicata, EU:C:2018:358, punto 64). Sulla possibilità di combinare i due tipi di sanzioni, penalità e somma forfettaria, in una stessa sentenza, date le finalità differenti e complementari da queste perseguite, v. sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444, punti da 80 a 86).

³ Comunicazione della Commissione – applicazione dell'articolo 228 del Trattato CE, SEC (2005) 1658 (GU 2007, C 126, pag. 15). Tale comunicazione è stata dalla Commissione estesa, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, alle procedure disciplinate dall'articolo 260, paragrafo 2, TFUE (v., in tal senso, Comunicazione della Commissione – applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE, del 15 gennaio 2011, GU 2011, C 12, pag. 1, punto 4).

14 novembre 2018, Commissione/Grecia⁴ (in prosieguo: la «sentenza del 14 novembre 2018»), che la regola della doppia maggioranza, su cui si basa tale sistema, non fosse direttamente applicabile al meccanismo di calcolo delle sanzioni da infliggere agli Stati membri nel quadro di procedure d'infrazione e non potesse dunque sostituire il precedente sistema dei voti ponderati su cui si basava fino ad allora il calcolo del fattore «n». La Commissione ha dunque adottato, nel 2019, una nuova comunicazione⁵ (in prosieguo: la «comunicazione del 2019»), con cui ha modificato la componente del fattore «n» non legata al PIL, sostituendo, in sostanza, al criterio costituito dal numero dei voti in seno al Consiglio, il diverso criterio del numero dei seggi assegnati a ciascuno Stato membro per i propri rappresentanti al Parlamento europeo.

2. Gli importi delle sanzioni che la Commissione propone alla Corte di infliggere alla Repubblica ellenica nel quadro del presente ricorso, introdotto ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE sono stati determinati applicando tale nuovo metodo di calcolo del fattore «n».

3. Con tale ricorso, la Commissione chiede alla Corte di constatare la violazione da parte della Repubblica ellenica degli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE per non aver adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza del 9 novembre 2017, Commissione/Grecia⁶ (in prosieguo: la «sentenza di inadempimento»). La Commissione chiede altresì alla Corte di condannare la Repubblica ellenica a versare, da un lato, una penalità giornaliera di un importo pari a EUR 26 697,89 a partire dal giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa e fino alla completa esecuzione della sentenza di inadempimento e, dall'altro, una somma forfettaria il cui importo risulta dalla moltiplicazione di un ammontare giornaliero di EUR 3 709,23 per il numero di giorni intercorsi tra la data di pronuncia di tale sentenza e il giorno della regolarizzazione dell'infrazione o, in mancanza di regolarizzazione, tra tale data e il giorno in cui sarà pronunciata la sentenza nella presente causa. Infine, la Commissione chiede alla Corte di condannare la Repubblica ellenica alle spese.

4. Nel suo ricorso, la Commissione espone che, conformemente al metodo di calcolo previsto nella comunicazione del 2005, la penalità che essa propone alla Corte di infliggere alla Repubblica ellenica per giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza di inadempimento è calcolato moltiplicando un importo forfettario di base uniforme, fissato a EUR 3 116⁷, per un coefficiente di gravità pari a 7 – determinato in considerazione dell'importanza delle disposizioni del diritto dell'Unione oggetto d'infrazione, delle conseguenze di quest'ultima sugli interessi pubblici e privati, del raffronto con inadempimenti comparabili e di altri fattori attenuanti e aggravanti – e per un coefficiente di durata pari a 2,4, corrispondente ai 24 mesi intercorsi tra il 9 novembre 2017, data di pronuncia della sentenza di inadempimento, e il 27 novembre 2019, data in cui la Commissione ha adito la Corte. L'ammontare così ottenuto è stato moltiplicato per il fattore «n» calcolato secondo il metodo esposto nella comunicazione del 2019 e fissato, per la Repubblica ellenica, a 0,51⁸.

5. Per quanto riguarda la somma forfettaria, la Commissione espone che, conformemente al metodo di calcolo previsto nella comunicazione del 2005, il suo ammontare è stato determinato a partire da un importo giornaliero corrispondente a un importo forfettario di base uniforme,

⁴ C-93/17, EU:C:2018:903, punti da 136 a 142.

⁵ Comunicazione della Commissione – modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliera alla Corte di giustizia dell'Unione europea (GU 2019, C 70, pag. 1).

⁶ C-481/16, non pubblicata, EU:C:2017:845.

⁷ Comunicazione della Commissione – aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito dei procedimenti d'infrazione, del 13 settembre 2019 (GU 2019, C 309, pag. 1).

⁸ Conformemente alla comunicazione della Commissione citata alla nota 7 delle presenti conclusioni.

fissato a EUR 1 039⁹, moltiplicato per un coefficiente di gravità pari a 7 e per il fattore «n» di 0,51. In base a quanto proposto dalla Commissione, l'ammontare complessivo della somma forfettaria da infliggere alla Repubblica ellenica non deve essere inferiore a una somma minima che, per tale Stato membro, è fissata a EUR 135 820 824,35¹⁰.

6. Nel suo ricorso, la Commissione insiste sulla necessità di fissare le sanzioni pecuniarie da infliggere in applicazione dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE tenendo conto non soltanto della capacità di pagamento dello Stato membro inadempiente e, quindi, del suo PIL, ma altresì del peso istituzionale che esso occupa in seno all'Unione. Secondo la Commissione, il criterio invalidato dalla Corte nella sentenza del 14 novembre 2018, fondato sul numero di voti di ciascuno Stato membro in seno al Consiglio, deve essere sostituito da un nuovo criterio che agisca da correttivo all'applicazione di un metodo di calcolo fondato sul solo PIL, allo scopo sia di mantenere l'equilibrio tra capacità di pagamento e peso istituzionale dello Stato membro inadempiente, sia di evitare che scarti eccessivi tra i coefficienti assegnati a ciascuno Stato membro creino ingiustificate disparità di trattamento.

7. Nel suo controricorso, la Repubblica ellenica chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la Commissione alle spese. Per quanto riguarda le sanzioni pecuniarie proposte da quest'ultima, la Repubblica ellenica ritiene che esse non siano né giustificate né proporzionate. Tuttavia, per il caso in cui la Corte consideri necessario sanzionare l'inadempimento, essa concorda con la Commissione nel ritenere che il fattore «n», e in generale l'importo delle sanzioni, debba riflettere, oltre alla capacità economica dello Stato membro in questione, anche il suo peso istituzionale. Secondo la Repubblica ellenica, il criterio adottato dalla Commissione nella comunicazione del 2019, fondato sul numero dei seggi in Parlamento, consente di tenere adeguatamente conto di tale ultimo elemento.

8. La Commissione e la Repubblica ellenica sono state invitate dalla Corte, a titolo di misure di organizzazione del procedimento, a rispondere per iscritto ad alcuni quesiti, vertenti, tra l'altro sulle modalità di determinazione del fattore «n» quali esposte nella comunicazione del 2019.

9. Le presenti conclusioni vertono esclusivamente sulla questione della pertinenza, ai fini dell'imposizione di sanzioni dissuasive e proporzionate, dell'elemento costituito dal peso istituzionale nell'Unione dello Stato membro incriminato, quale espresso, in particolare, dal numero di seggi al Parlamento europeo attribuiti a tale Stato membro.

⁹ Conformemente alla comunicazione della Commissione citata alla nota 7 delle presenti conclusioni.

¹⁰ Conformemente alla comunicazione della Commissione citata alla nota 7 delle presenti conclusioni.

II. Analisi

A. Il fattore «n» prima della sentenza del 14 novembre 2018

1. La comunicazione del 2005

10. Il fattore «n» ha fatto la sua comparsa per la prima volta nella comunicazione della Commissione del 28 febbraio 1997, sul calcolo della penalità¹¹ (in prosieguo la «comunicazione del 1997»). La comunicazione del 2005 ha esteso la sua applicazione anche al calcolo della somma forfettaria¹². Definito come «un fattore invariabile per paese»¹³, il fattore «n» era, nella comunicazione del 2005, come in precedenza nella comunicazione del 1997, disciplinato in una sezione a parte, intitolata «Considerazione della capacità finanziaria dello Stato membro»¹⁴. La sua finalità è messa in relazione con l'esigenza di assicurare l'efficacia dissuasiva della sanzione. Nell'ottica della Commissione, esso consente di fissare la penalità e la somma forfettaria a un livello sufficientemente elevato da esercitare sullo Stato membro una pressione tale da indurlo, da un lato, a mettere fine all'infrazione¹⁵ e, dall'altro, a non recidivare¹⁶.

11. Nella comunicazione del 2005, come già nella comunicazione del 1997, il fattore «n» era descritto come la «media geometrica basata, da un lato, sul [PIL] dello Stato membro considerato e, dall'altro, sulla relativa ponderazione dei voti in seno al Consiglio». Esso era calcolato facendo la radice quadrata del prodotto di due fattori, il primo costituito dal rapporto tra il PIL dello Stato membro considerato e il PIL del Lussemburgo e il secondo dal rapporto tra il numero di voti cui disponeva ciascuno Stato membro al Consiglio secondo la ponderazione di cui all'articolo 148 del Trattato CE e il numero di voti del Lussemburgo¹⁷. L'applicazione di tale formula consentiva, secondo la Commissione, di ottenere uno scarto ragionevole tra i coefficienti attribuiti a ciascuno Stato membro, compreso tra 0,36 e 25,40¹⁸.

12. La Commissione si riservava il diritto di adeguare il fattore «n» in caso di scarti importanti rispetto alla situazione reale o in caso di modifica della ponderazione dei voti in seno al Consiglio, nonché di adattare tale fattore periodicamente, in particolare in considerazione della

¹¹ Comunicazione della Commissione – metodo di calcolo della penalità prevista dall'articolo 171 del Trattato CE (GU 1997, C 63, pag. 2). Tale comunicazione costituiva un'esplicitazione e un'integrazione della comunicazione della Commissione – metodo di calcolo della penalità prevista dall'articolo 171 del Trattato CE, del 5 giugno 1996, la prima in ordine di tempo (GU 1996, C 242, pag. 6), che fissava solo alcuni criteri di orientamento per il calcolo della penalità.

¹² V. comunicazione del 2005, punto 20.

¹³ V. comunicazione del 1997, sezione 1.

¹⁴ Si tratta della sezione 4 nella comunicazione del 1997 e della sezione D, nella comunicazione del 2005.

¹⁵ La sanzione deve perciò essere superiore ai vantaggi che lo Stato membro trae dall'infrazione, v. comunicazione del 1997, sezione 4, e comunicazione del 2005, punto 18.

¹⁶ Comunicazione del 2005, punto 18.

¹⁷ La formula è la seguente:

$$\sqrt{\frac{\text{PIL } n}{\text{PIL Lux}} \times \frac{\text{Voti } n}{\text{Voti Lux}}}$$

v. punto 18 e nota a piè pagina 18 della comunicazione del 2005. Nella comunicazione del 1997 il PIL e il numero di voti in seno al Consiglio di ciascuno Stato era messo in rapporto rispettivamente con il PIL più basso e con il numero minimo dei voti fra i 15 Stati membri.

¹⁸ V. comunicazione del 2005, punto 18.1.

prevedibile crescita, proporzionalmente più sostenuta, del PIL dei nuovi Stati membri¹⁹. Le regole in base alle quali è effettuato l'aggiornamento dei dati in funzione dell'evoluzione del PIL e dell'inflazione in ciascuno Stato membro sono indicate in una comunicazione del 2010²⁰. Conformemente a quest'ultima comunicazione, a partire dal 2011, tale aggiornamento è stato condotto su base annuale²¹.

2. La giurisprudenza

13. L'iniziativa della Commissione di stabilire orientamenti volti a determinare le modalità di calcolo delle sanzioni pecuniarie da infliggere in caso d'inadempimento è stata fin dall'inizio accolta positivamente dalla Corte, che ha sottolineato come tali «regole indicative» contribuiscano a garantire che l'azione della Commissione sia improntata a criteri di trasparenza, di prevedibilità e di certezza del diritto²². La Corte ha altresì approvato nel merito i principi cui tali orientamenti si ispirano, individuando, in linea con quanto emerge dalle comunicazioni successive della Commissione, nella durata dell'infrazione, nel grado di gravità e nella capacità finanziaria dello Stato membro interessato i criteri fondamentali da prendere in considerazione per garantire la natura coercitiva, l'adeguatezza alle circostanze e la proporzionalità all'infrazione commessa delle sanzioni pecuniarie da irrogare ai fini dell'applicazione uniforme ed efficace del diritto dell'Unione²³.

14. Per quanto concerne, in particolare, il fattore «n» la Corte ne ha approvato, fin dalla sua prima formulazione nella comunicazione del 1997, sia la finalità sia i criteri di determinazione, precisando che «la proposta della Commissione consistente nel tener conto sia del [PIL] dello Stato membro interessato sia del numero di voti di cui dispone in seno al Consiglio risulta adeguata in quanto consente di tener conto della capacità finanziaria di tale Stato membro pur mantenendo un divario ragionevole tra i diversi Stati membri»²⁴. In taluni casi, piuttosto sporadici e non posteriori al 2009, nel ricalcolare l'importo della penalità da irrogare allo Stato membro inadempiente alla luce delle constatazioni da essa effettuate circa la durata e la gravità dell'infrazione, la Corte ha essa stessa applicato il coefficiente moltiplicatore corrispondente al fattore «n» assegnato dalla Commissione a tale Stato membro²⁵, adattandolo, ove necessario, al fine di tener conto di dati maggiormente aggiornati, relativi, in particolare, all'evoluzione del PIL

¹⁹ V. comunicazione del 2005, punto 18.2.

²⁰ V. comunicazione del 20 luglio 2010 (SEC 52010), SEC 923/3.

²¹ L'ultima revisione dei dati prima dell'adozione della comunicazione del 2019 risale al 2017 (GU 2017, C 431, pag. 3). Nella sua comunicazione del 2011 (GU 2011, C 12, pag. 1, punto 24), la Commissione ha affermato che seguirà lo stesso metodo di calcolo esposto nella comunicazione del 2005 per quanto riguarda le sanzioni proposte ex articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

²² V. sentenza del 4 luglio 2000, Commissione/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356, punto 87).

²³ V., per quanto riguarda la penalità, sentenza del 4 luglio 2000, (C-387/97, EU:C:2000:356, punto 92) e, da ultimo, sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale) (C-658/19, EU:C:2021:138, punto 63); per quanto riguarda la somma forfettaria, v., inter alia, sentenza 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, (EU:C:2020:564, punto 81) e, da ultimo, sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale) (C-658/19, EU:C:2021:138, punto 73).

²⁴ V., inter alia, sentenze del 4 luglio 2000, Commissione/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356, punto 88), del 25 novembre 2003, Commissione/Spagna (C-278/01, EU:C:2003:635, punto 59), del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444, punto 109), del 17 novembre 2011, Commissione/Italia (C-496/09, EU:C:2011:740, punto 65). Nella sentenza del 10 gennaio 2008, Commissione/Portogallo (C-70/06, EU:C:2008:3, punto 48), la Corte ha sfumato il suo giudizio di adeguatezza sul metodo di determinazione del fattore «n», precisando che tale metodo costituisce «in linea di principio» una maniera adeguata di tener conto della capacità finanziaria dello Stato membro interessato.

²⁵ V. sentenze del 25 novembre 2003, Commissione/Spagna (C-278/01, EU:C:2003:635, punti 59 e 60), del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444, punto 110), del 14 marzo 2006, Commissione/Francia (C-177/04, EU:C:2006:173, punto 76), del 4 giugno 2009, Commissione/Grecia (C-109/08, EU:C:2009:346, punto 43).

di detto Stato²⁶. Più in generale, la Corte ha costantemente ribadito, a fronte delle critiche mosse dagli Stati membri inadempienti circa la valutazione della loro capacità finanziaria operata dalla Commissione o anche indipendentemente dalla presentazione di tali censure, l'esigenza di tenere conto dell'evoluzione dell'inflazione e del PIL dello Stato membro interessato «quale si presenta alla data di esame dei fatti da parte della Corte»²⁷. La Corte ha altresì tenuto conto, della diminuita capacità di pagamento invocata dallo Stato membro interessato in un contesto di crisi economica²⁸.

B. La sentenza del 14 novembre 2018

15. Come si è anticipato, nella sentenza del 14 novembre 2018, la Corte ha esaminato l'impatto della modifica del sistema di votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio sulla determinazione del fattore «n» in base alle regole esposte nella comunicazione del 2005. La Repubblica ellenica, deferita alla Corte dalla Commissione nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, sosteneva, tra l'altro, che, in conseguenza di detta modifica, che, come si è detto, introduceva, per il calcolo della maggioranza qualificata un sistema di doppia maggioranza al posto del precedente sistema di voti ponderati²⁹, gli Stati membri con un PIL e una popolazione comparabili ai suoi avevano subito una grave perdita di influenza in seno al Consiglio. Dal canto suo, la Commissione sosteneva che la ponderazione dei voti in seno al Consiglio, quale prevista prima della riforma, continuava a costituire un ragionevole parametro di riferimento, sebbene oramai «storico», in particolare nella misura in cui permetteva di mantenere una differenziazione accettabile tra gli Stati membri.

16. Seguendo sul punto le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet³⁰, la Corte ha ritenuto che il nuovo sistema a doppia maggioranza non fornisce criteri soddisfacenti per determinare in modo adeguato la capacità finanziaria degli Stati membri e che occorresse a tal fine basarsi sul PIL quale «fattore predominante»³¹. La Corte ha peraltro indicato che, nella sua giurisprudenza posteriore al 1° aprile 2017, solo il PIL dello Stato membro in questione era stato preso in considerazione, in tal

²⁶ V., ad esempio, sentenza 10 gennaio 2008, Commissione/Portogallo (C-70/06, EU:C:2008:3, punto 49), in cui il coefficiente corrispondente al fattore «n» assegnato alla Repubblica portoghese è stato dalla Corte aumentato.

²⁷ V., inter alia, sentenze dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna (C-610/10, EU:C:2012:781, punto 131), del 19 dicembre 2012, Commissione/Irlanda (C-279/11, non pubblicata, EU:C:2012:834, punti 78 e 79), del 2 dicembre 2014, Commissione/Italia (C-196/13, EU:C:2014:2407, punto 104), del 22 giugno 2016, Commissione/Portogallo (C-557/14, EU:C:2016:471, punto 78), del 7 settembre 2016, Commissione/Grecia (C-584/14, EU:C:2016:636, punto 81), del 22 febbraio 2018, Commissione/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98, punto 101), sentenza del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna) (C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punti 158 e 159) e, da ultimo, del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale) (C-658/19, EU:C:2021:138, punto 83).

²⁸ V., inter alia, sentenza del 19 dicembre 2012, Commissione/Irlanda (C-374/11, non pubblicata, EU:C:2012:827, punto 44).

²⁹ L'articolo 16, paragrafo 4, TUE stabilisce che, a decorrere dal 1° novembre 2014, «per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione». In forza dell'articolo 3, paragrafo 2, del protocollo 36 sulle disposizioni transitorie, la riforma è entrata definitivamente in vigore il 1° aprile 2017.

³⁰ Conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Commissione/Grecia (C-93/17, EU:C:2018:315, paragrafi da 137 a 140).

³¹ V. sentenza del 14 novembre 2018, punti 139 e 142.

modo sottolineando ulteriormente la sua intenzione di dare rilievo preminente a tale parametro a partire dalla riforma del sistema di calcolo della maggioranza qualificata in seno al Consiglio³².

C. Il fattore «n» dopo la sentenza del 14 novembre 2018

1. La comunicazione del 2019

17. Seguendo l'invito formulato dall'avvocato generale Wathelet nelle sue conclusioni nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 14 novembre 2018³³ e per conformarsi a quest'ultima, la Commissione ha adottato la comunicazione del 2019. In tale comunicazione, essa spiega che solo la combinazione tra la capacità finanziaria e il «peso istituzionale» dello Stato membro interessato, vale a dire il suo «valore intrinseco nell'assetto istituzionale dell'Unione europea»³⁴, permette di garantire un equilibrio tra efficacia dissuasiva e proporzionalità delle sanzioni da essa proposte nel quadro delle procedure d'infrazione di cui all'articolo 260, paragrafi 2 e 3, TFUE. Tale equilibrio verrebbe meno, secondo la Commissione, nel caso in cui si utilizzasse il PIL quale unico elemento di calcolo, trattandosi di un parametro che riflette esclusivamente la dimensione economica degli Stati membri. Un ricorso esclusivo al PIL implicherebbe, in particolare, che la differenza tra il fattore «n» più alto e quello più basso passerebbe da 55 a 312 e che, per più di un terzo degli Stati membri, si avrebbe un aumento sostanziale degli importi delle sanzioni proposte³⁵. L'obiettivo principale perseguito dalla Commissione nella comunicazione del 2019 è quindi quello di mantenere gli importi delle sanzioni proposte entro valori il più possibile vicini a quelli ottenuti con il precedente metodo di calcolo.

18. Sulla base di tali considerazioni, la Commissione espone il nuovo metodo di calcolo del fattore «n», che consiste nel prendere in considerazione due elementi: il PIL e il numero dei seggi assegnati a ciascuno Stato membro per i propri rappresentanti al Parlamento³⁶. Tale nuovo metodo di calcolo comporta l'abbandono del fattore «n» del Lussemburgo come valore di riferimento³⁷ e la sua sostituzione con una media dei due parametri utilizzati (PIL e numero di rappresentanti al Parlamento europeo). Il fattore «n» corrisponde dunque alla media geometrica calcolata estraendo la radice quadrata del prodotto di due fattori, il primo costituito dal rapporto

³² La Corte cita le sentenze del 22 febbraio 2018, Commissione/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98), e del 31 maggio 2018, Commissione/Italia (C-251/17, non pubblicata, EU:C:2018:358), sebbene in nessuno dei due casi la questione dell'impatto della riforma del sistema di calcolo della maggioranza qualificata nelle votazioni in seno al Consiglio fosse stata, quanto meno esplicitamente, sollevata dalle parti. In particolare, nella prima delle due sentenze, la Corte si è limitata, come già in altre occasioni, ad affermare la necessità di prendere in considerazione i dati aggiornati relativi all'evoluzione del PIL dello Stato membro interessato prodotti da quest'ultimo (v. sentenza del 22 febbraio 2018, Commissione/Grecia (C-328/16, EU:C:2018:98, punto 101). Nella seconda di tali sentenze e in altre pronunciate prima della sentenza del 14 novembre 2017, l'affermazione secondo cui la capacità di pagamento dello Stato membro interessato deve tener conto dell'evoluzione recente del PIL di tale Stato assume un carattere più generale, pur senza una chiara indicazione del carattere esclusivo di tale criterio; si veda, oltre alla sentenza del 31 maggio 2018, Commissione/Italia (C-251/17, non pubblicata, EU:C:2018:358, punto 81), la sentenza del 25 luglio 2018, Commissione/Spagna (C-205/17, non pubblicata, EU:C:2018:606, punto 63).

³³ C-93/17, EU:C:2018:315, nota 65.

³⁴ V. comunicazione del 2019, punto 2, pag. 2.

³⁵ V. comunicazione del 2019, pag. 2.

³⁶ La Commissione rinvia, per l'attuale legislatura, all'articolo 3 della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, del 28 giugno 2018, v. comunicazione del 2019, nota 11.

³⁷ Tale scelta risale al periodo in cui il Lussemburgo era il paese con il PIL totale più basso tra gli Stati membri.

tra il PIL dello Stato membro considerato e il PIL medio dell'Unione³⁸ e, il secondo, dal rapporto tra il numero di seggi di detto Stato membro al Parlamento e il numero di seggi di tutti gli Stati membri³⁹.

19. La Commissione espone, tuttavia, che utilizzando i nuovi parametri senza alcun aggiustamento si ottiene un valore di riferimento per il fattore «n» notevolmente inferiore a quello fino ad allora utilizzato. Al fine di garantire che gli importi da essa proposti alla Corte rimangano proporzionati e sufficientemente dissuasivi, essa ritiene pertanto necessario applicare agli importi forfettari standard utilizzati per calcolare, rispettivamente, le penali giornaliere e le somme forfettarie, nonché all'importo delle somme forfettarie minime per Stato membro, un coefficiente di aggiustamento pari a 4,5⁴⁰.

20. Il suesposto metodo di calcolo è stato applicato dalla Commissione a decorrere dalla data di pubblicazione della comunicazione del 2019⁴¹.

2. La giurisprudenza

21. Dopo la sentenza del 14 novembre 2018, la Corte ha pronunciato nove sentenze nelle quali sono state inflitte sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 o 3, TFUE. Nella prima di tali sentenze, la Corte si limita a menzionare la capacità di pagamento dello Stato membro in questione tra i criteri da prendere in considerazione per assicurare la natura coercitiva della penalità, senza indicazioni circa le modalità con cui tale capacità è stata valutata⁴². Nelle altre, essa menziona, come in numerose pronunce precedenti, l'esigenza di tener conto, ai fini della valutazione di tale capacità di pagamento, dell'evoluzione recente del PIL di detto Stato membro quale essa si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte⁴³.

³⁸ La formula impiegata è la seguente

$$\sqrt{\frac{PIL\ n}{PIL\ media} \times \frac{SEGGI\ n}{SEGGI\ media}}$$

³⁹ Nella comunicazione del 2019, la Commissione ha preso in considerazione l'Unione a 28 Stati membri.

⁴⁰ L'importo forfettario standard per le penali di mora giornaliere è dunque portato a EUR 690 × 4,5 = EUR 3 105, l'importo forfettario standard per le somme forfettarie a EUR 230 × 4,5 = EUR 1 035 e l'importo forfettario minimo di riferimento a EUR 571 000 × 4,5 = EUR 2 569 500.

⁴¹ V. comunicazione del 2019, punto 3, pag. 3, la Commissione si riserva il diritto di riesaminare il nuovo metodo di calcolo dopo 5 anni dalla sua adozione. L'ultimo aggiornamento dei dati macroeconomici utilizzati per calcolare il fattore «n» è stato effettuato nella comunicazione del 13 aprile 2021, (GU 2021, C 129, pag. 1), adottata a seguito del recesso del Regno Unito.

⁴² V. sentenza dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità) (C-543/17, EU:C:2019:573, punti 83 e 84).

⁴³ V. sentenze del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punto 124), del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio) (C-549/18, EU:C:2020:563, punto 85; nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, introdotta prima della data di pubblicazione della comunicazione del 2019, la Romania aveva fatto riferimento a quest'ultima, ma solo per contestare l'importo della somma forfettaria di base proposto dalla Commissione sulla base del metodo di calcolo fissato nella comunicazione del 2005, v. punto 62), del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio) (C-550/18, EU:C:2020:564, punto 97), del 13 gennaio 2021, Commissione/Slovenia (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, punto 85; nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, anch'essa introdotta prima della data di pubblicazione della comunicazione del 2019, la Slovenia ha richiamato la sentenza del 14 novembre 20018 per contestare il fattore «n» quale calcolato nella comunicazione del 2005, chiedendo alla Corte di applicare il coefficiente indicato nella comunicazione del 2019, punto 62), del 27 febbraio 2020, Commissione/Grecia (Inquinamento da nitrati) (C-298/19, non pubblicata, EU:C:2020:133, punto 53), del 12 marzo 2020, Commissione/Italia (Aiuti illegittimi al settore alberghiero in Sardegna) (C-576/18, non pubblicata, EU:C:2020:202, punto 158), del 12 novembre 2020, Commissione/Belgio (Redditi relativi agli immobili situati all'estero) (C-842/19, non pubblicata, EU:C:2020:915, punto 58) e del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale) (C-658/19, EU:C:2021:138, punto 83).

22. È importante rilevare che solo nelle cause che hanno dato luogo alle ultime due sentenze pronunciate dalla Corte, rese nel quadro di ricorsi introdotti dopo la data di pubblicazione della comunicazione del 2019⁴⁴, il fattore «n» delle sanzioni proposte dalla Commissione era stato calcolato in base al metodo esposto in tale comunicazione. In particolare, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale)⁴⁵, relativa ad un ricorso ex articolo 260, paragrafo 3, TFUE, il Regno di Spagna aveva sollevato espressamente la questione della validità del metodo di calcolo utilizzato nella comunicazione del 2019, facendo valere che il coefficiente attribuitogli in tale comunicazione lo collocava al quarto posto tra gli Stati membri per capacità di pagamento, mentre, nel caso in cui tale capacità, fosse calcolata sulla base del solo PIL, esso si collocherebbe al quattordicesimo posto⁴⁶. Come si è detto, la Corte non ha tuttavia esplicitamente affrontato tale questione.

D. Sul margine di discrezionalità della Corte nel determinare le sanzioni pecuniarie da infliggere in caso di inadempimento

23. È bene ricordare, a questo stadio, che la Corte gode di un ampio potere discrezionale nel decidere se infliggere o meno sanzioni pecuniarie allo Stato membro inadempiente e nel determinare sia l'importo sia la forma di tali sanzioni. L'articolo 260 TFUE non prevede alcun vincolo espresso all'esercizio di tale potere discrezionale – fatta eccezione per l'obbligo di non superare l'ammontare proposto dalla Commissione nel quadro dei procedimenti d'infrazione ai sensi del paragrafo 3 di tale articolo⁴⁷ –, limitandosi a enunciare la tipologia delle sanzioni che possono essere comminate.

24. Fin dalle sue prime pronunce, vertenti sull'interpretazione dell'articolo 171, paragrafo 2, terzo comma, del Trattato CE (divenuto articolo 228, paragrafo 2, CE e successivamente articolo 260, paragrafo 2, TFUE), la Corte ha, per un verso, sottolineato il carattere non vincolante delle proposte formulate dalla Commissione, le quali costituiscono solo un «punto di riferimento utile»⁴⁸, rivendicando il potere sia di decidere di infliggere sanzioni in assenza di una proposta espressa in tal senso da parte della Commissione⁴⁹ o di non infliggerle in presenza di una siffatta proposta⁵⁰, sia di modificare, riducendolo ma altresì aumentandolo⁵¹, l'importo da questa

⁴⁴ Si tratta delle sentenze del 12 novembre 2020, Commissione/Belgio (Redditi relativi agli immobili situati all'estero) (C-842/19, non pubblicata, EU:C:2020:915, in cui il ricorso della Commissione era stato introdotto il 19 novembre 2019) e del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale) (C-658/19, EU:C:2021:138, in cui il ricorso della Commissione era stato introdotto il 4 settembre 2019).

⁴⁵ C-658/19, EU:C:2021:138.

⁴⁶ V. sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale) (C-658/19, EU:C:2021:138, punto 49).

⁴⁷ V. articolo 260, paragrafo 3, secondo comma, TFUE.

⁴⁸ V., inter alia, sentenze del 4 luglio 2000, Commissione/Grecia (C-387/97, EU:C:2000:356, punto 41), del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444, punto 103), sentenza del 10 gennaio 2008, Commissione/Portogallo (C-70/06, EU:C:2008:3, punto 34), del 9 dicembre 2008, Commissione/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695, punto 61), e, più recentemente, sentenza del 12 novembre 2020, Commissione/Belgio (Redditi relativi agli immobili situati all'estero) (C-842/19, non pubblicata, EU:C:2020:915, punto 64).

⁴⁹ V., inter alia, sentenze del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444, punto 90) e del 18 luglio 2007, Commissione/Germania (C-503/04, EU:C:2007:432, punto 22).

⁵⁰ V. sentenza del 9 dicembre 2008, Commissione/Francia (C-121/07, EU:C:2008:695).

⁵¹ Per un esempio recente, v. sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punti 99 e 134).

proposto o ancora di adattare le modalità di percezione alle circostanze di ciascun caso di specie, in particolare per quanto riguarda la periodicità della penalità, il carattere costante o decrescente dell'importo⁵² e la data di esigibilità⁵³.

25. Per altro verso, la Corte ha precisato di non essere vincolata dagli orientamenti contenuti nelle comunicazioni della Commissione⁵⁴, pur, come si è visto, sottolineandone l'importanza in termini di trasparenza, di prevedibilità e di certezza del diritto nell'azione di tale istituzione. Per quanto riguarda le modalità di calcolo della penalità, la Corte ha iterativamente affermato che spetta ad essa, nell'esercizio del suo potere discrezionale, fissare tale sanzione «in modo che essa sia, da un lato, adeguata alle circostanze e, dall'altro, commisurata all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato»⁵⁵. Circa la somma forfettaria, la Corte ha precisato che tanto la condanna al pagamento di tale sanzione che la determinazione dell'eventuale importo «devono restare correlati, in ciascun caso di specie, al complesso degli elementi rilevanti riguardanti tanto le caratteristiche dell'inadempimento accertato quanto il comportamento specifico dello Stato membro interessato» dal procedimento d'infrazione⁵⁶. In base a tali indicazioni, gli elementi su cui la Corte si basa per determinare in concreto l'importo della penalità e della somma forfettaria sono, come si è anticipato, la gravità dell'inadempimento, la sua durata e la capacità di pagamento dello Stato membro, alla luce dell'insieme delle circostanze pertinenti di ciascun caso di specie⁵⁷. Più in generale, la Corte ha precisato che «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 induca a porre fine all'inadempimento accertato. Le sanzioni pecuniarie inflitte devono pertanto essere decise in funzione del grado di persuasione necessario perché lo Stato membro in questione modifichi il suo comportamento»⁵⁸.

26. I diversi fattori che intervengono nel calcolo degli importi delle sanzioni, inclusa la capacità di pagamento dello Stato membro interessato, che permette di assicurare che le sanzioni siano fissate a un livello sufficientemente dissuasivo, sono dunque oggetto di libero apprezzamento da parte della Corte⁵⁹.

27. In tali circostanze, la Corte non è tenuta, pur avendolo già fatto in passato⁶⁰, ad applicare i coefficienti proposti dalla Commissione a titolo di fattore «n», né a seguire il metodo di calcolo elaborato da quest'ultima nelle sue comunicazioni. Essa non è neppure tenuta a prendere posizione sulla legittimità di tale metodo, o sulla sua corretta applicazione da parte della Commissione. Ne consegue che, nella presente causa, come ha peraltro già fatto nella sentenza del

⁵² V., inter alia, sentenza del 25 novembre 2003, Commissione/Spagna (C-278/01, EU:C:2003:635, punti 44 e 45) e del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444, punto 111).

⁵³ V. sentenza del 7 luglio 2009, Commissione/Grecia (C-369/07, EU:C:2009:428, punto 125).

⁵⁴ V., inter alia, sentenza del 13 maggio 2014, Commissione/Spagna (C-184/11, EU:C:2014:316, punto 61 e giurisprudenza citata) e, più recentemente, sentenza del 12 novembre 2020, Commissione/Belgio (Redditi relativi agli immobili situati all'estero) (C-842/19, non pubblicata, EU:C:2020:915, punto 64).

⁵⁵ In particolare, sentenze del 12 luglio 2005, Commissione/Francia, (C-304/02, EU:C:2005:444, punto 103), del 14 marzo 2006, Commissione/Francia, (C-177/04, EU:C:2006:173, punto 61), e del 10 gennaio 2008, Commissione/Portogallo (C-70/06, EU:C:2008:3, punto 38).

⁵⁶ V., inter alia, sentenza del 13 maggio 2014, Commissione/Spagna (C-184/11, EU:C:2014:316, punto 60 e giurisprudenza citata).

⁵⁷ V. nota 23 delle presenti conclusioni.

⁵⁸ V. sentenze del 12 luglio 2005, C-304/02, Commissione/Francia, cit., punto 91, del 14 marzo 2006, Commissione/Francia (C-177/04, EU:C:2006:173, punto 60), e del 10 gennaio 2008, Commissione/Portogallo (C-70/06, EU:C:2008:3, punto 35).

⁵⁹ V., inter alia, per quanto riguarda il coefficiente di durata, sentenza del 14 marzo 2006, Commissione/Francia (C-177/04, EU:C:2006:173, punto 71).

⁶⁰ V. paragrafo 14 delle presenti conclusioni.

25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale)⁶¹, la Corte può decidere di non pronunciarsi sulla pertinenza dell'elemento costituito dal «peso istituzionale» dello Stato membro interessato nella determinazione del fattore «n», né sull'idoneità del criterio adottato nella comunicazione del 2019 a riflettere un siffatto elemento, nonostante sia espressamente sollecitata a farlo dalla Commissione.

28. Le considerazioni che seguono sono svolte per il caso in cui la Corte decida di pronunciarsi.

E. Il numero dei seggi assegnati a ciascuno Stato membro al Parlamento europeo quale criterio atto a riflettere il «peso istituzionale» dello Stato membro

29. A differenza degli altri fattori che intervengono nel calcolo delle sanzioni proposte dalla Commissione ai sensi dell'articolo 260 TFUE, il fattore «n» è di natura soggettiva ed è indipendente dalle caratteristiche dell'inadempimento in causa. Fin dalla comunicazione del 1997, la Commissione ha, come si è visto, ritenuto necessario calcolare tale fattore in modo da tener conto della dimensione al contempo economica e politica dello Stato membro interessato, riflessa dai due elementi costitutivi del PIL e del numero di voti spettanti a tale Stato membro secondo il sistema del cosiddetto voto ponderato. Quest'ultimo prevedeva, ai fini del calcolo della maggioranza qualificata in seno al Consiglio, l'attribuzione a ciascuno Stato membro di un pacchetto convenzionale di voti previsto direttamente dai Trattati e commisurato essenzialmente al suo peso demografico, secondo il criterio definito «della radice quadrata», che assegnava a ciascuno Stato membro un numero di voti meno che proporzionale rispetto alla propria popolazione, con un rapporto tra voti assegnati e popolazione in linea di principio più favorevole per gli Stati membri più piccoli.

30. Nel comunicato stampa che ha accompagnato l'adozione della comunicazione del 1997⁶², la Commissione precisava che il numero di voti in seno al Consiglio era stato preso in considerazione, al fine di assicurare la proporzionalità dell'importo della penalità, in quanto criterio capace di riflettere l'influenza di ciascuno Stato membro nella fissazione della norma comunitaria oggetto d'infrazione. In tal senso, il «peso istituzionale» dello Stato membro inadempiente ai fini della determinazione del fattore «n» era in qualche modo, pur se approssimativo e imperfetto, messo in relazione con la sua influenza nei processi decisionali⁶³.

⁶¹ C-658/19, EU:C:2021:138.

⁶² IP/97/5 dell'8 gennaio 1997.

⁶³ Secondo una sorta di equazione in base alla quale ad una maggiore capacità di incidere su tali processi corrisponde una maggiore responsabilità in caso d'infrazione (sempre che la formula applicata dalla Commissione si risolvesse effettivamente, per gli Stati membri con il maggior numero di voti, nella fissazione di un coefficiente maggiore rispetto a quello che sarebbe risultato prendendo in considerazione il solo PIL).

31. Tale relazione, di per sé non esente da critiche⁶⁴, viene meno nel nuovo metodo di calcolo proposto dalla Commissione. Sebbene, nella comunicazione del 2019, quest'ultima affermi che il nuovo criterio fondato sul numero di seggi di cui dispone ciascuno Stato membro al Parlamento europeo, consente di ottenere la «rappresentazione più fedele del peso istituzionale degli Stati membri attualmente possibile alla luce dei trattati dell'UE», siffatto criterio è manifestamente inadatto a dare conto dell'influenza che ciascuno Stato membro è suscettibile di esercitare nei processi decisionali in seno all'Unione.

32. In effetti, come è stato correttamente sottolineato in dottrina, oltre a essere rappresentanti non degli Stati membri, bensì dei cittadini dell'Unione, conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, TUE, i parlamentari europei eletti in ciascuno Stato membro lo sono sulla base di appartenenze politiche, con la conseguenza che i loro voti in Parlamento, aggregandosi sulla base di quelle appartenenze, difficilmente riflettono nella loro totalità la posizione sostenuta dallo Stato membro «di elezione» nei negoziati legislativi in seno all'Unione⁶⁵.

F. La rilevanza del «peso istituzionale» degli Stati membri nella determinazione del fattore «n»

33. Più in generale, occorre chiedersi se, come sostiene la Commissione, la valutazione della capacità finanziaria dello Stato membro inadempiente necessaria al fine di assicurare la deterrenza delle sanzioni che gli sono imposte debba necessariamente prendere in considerazione il suo «peso istituzionale».

34. Il metodo consistente nel tener conto, ai fini del calcolo del fattore «n», tra l'altro, del numero di voti di cui dispone lo Stato membro inadempiente per le votazioni a maggioranza qualificata in seno al Consiglio è stato, come si è visto, considerato dalla Corte «adeguato» ad assicurare il carattere al contempo dissuasivo e proporzionato delle sanzioni proposte dalla Commissione. Tale giudizio non implica, tuttavia, come sembra sostenere la Commissione, che la Corte abbia ritenuto in assoluto necessario parametrare la capacità finanziaria dello Stato membro inadempiente altresì al suo «peso istituzionale», né che essa abbia a priori considerato inadeguato un metodo di calcolo basato esclusivamente sul PIL. Al contrario, da un lato, essa ha costantemente richiamato, anche in vigenza del metodo di calcolo del fattore «n» basato sul

⁶⁴ V., in senso critico, le conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Commissione/Grecia (C-387/97, EU:C:1999:455, nota 40) e dell'avvocato generale Fennelly nella causa Commissione/Grecia (C-197/98, EU:C:1999:597, paragrafi da 38 a 41). Quest'ultimo sottolineava, da un lato, l'inidoneità di un criterio fondato sulla ponderazione dei voti, frutto in larga parte di un accordo politico, a dare conto della capacità finanziaria dello Stato membro inadempiente, e, dall'altro, l'inadeguatezza di tale criterio nei casi in cui le norme violate non fossero state adottate a maggioranza qualificata. Nello stesso senso, la dottrina ha evidenziato che non tutti gli inadempimenti riguardano necessariamente ed esclusivamente norme di diritto derivato (v., in questo senso, R. ADAM, «*Peso istituzionale» degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei*, in *Il diritto dell'Unione europea, Osservatorio europeo*, giugno, 2019, pag. 9); sul punto v. altresì A. KORNEZOV, *Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to “Bridge the Gaps”*, in *Columbia Journal of European Law*, Vol.20, No.3, 2014, pag. 329, M. CONDINANZI e C. AMALFITANO, *La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 19/2020, pagg. 238 e 239. In dottrina sono state altresì avanzate critiche sotto il profilo dell'inutile complicatezza del calcolo proposto dalla Commissione per il fattore «n», e sull'inidoneità dei risultati a riflettere l'effettiva capacità di pagamento degli Stati membri, con il rischio di sopravvalutazione della capacità finanziaria degli Stati più poveri e di sottovalutazione di quella degli Stati più ricchi, v., in particolare, I KILBEY, *The Interpretation of Article 260(2) TFEU*, *EL Rev.* 2010, pag. 370 e L. BORZSAK, *Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Iudex (Non) Calculate?*, *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, pag. 235. Rilevo, infine, che la Corte ha affermato che ogni considerazione di carattere politico è priva di rilevanza nel quadro della procedura giurisdizionale volta ad accertare la mancata esecuzione di una sentenza d'inadempimento [v. sentenza del 12 luglio 2005, Commissione/Francia (C-304/02, EU:C:2005:444, punto 90)]. Una tale affermazione, che vale altresì per quanto riguarda la decisione d'irrogare una sanzione pecuniaria a seguito di tale accertamento, mal si concilia, come correttamente sottolineato in dottrina, con l'utilizzazione di criteri che rischiano di far dipendere il livello di tale sanzione, almeno in parte, da considerazioni di tale natura, v. B. JACK, *Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law: A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties*, *Journal of Environmental Law*, 2011, pag. 90 e segg.

⁶⁵ R. ADAM, op. cit., pag. 8.

sistema dei voti ponderati, l'esigenza fondamentale di valutare detta capacità finanziaria in base ai valori aggiornati del PIL, e, dall'altro, nel dichiarare l'inadeguatezza del nuovo sistema di calcolo della maggioranza qualificata, lungi dall'affermare la necessità di reperire un criterio sostitutivo atto a riflettere il «peso istituzionale» dello Stato membro interessato, essa si è limitata a considerare il PIL quale criterio preponderante⁶⁶.

35. Da parte mia, ritengo che l'obiettivo di fissare sanzioni che siano sufficientemente dissuasive nel quadro di procedimenti ex articolo 260 TFUE non richieda necessariamente di prendere in considerazione parametri diversi dal PIL (semplice, pro capite o comparativo), suscettibile di fornire di per sé un'adeguata indicazione della capacità di pagamento dello Stato membro interessato. In particolare, non ritengo che il perseguimento di questo obiettivo imponga di tener conto del «peso istituzionale» nell'Unione di tale Stato membro, inteso nel senso dell'influenza che quest'ultimo è suscettibile di esercitare nei processi decisionali o, più genericamente ed astrattamente, nel senso del suo «valore intrinseco» nell'assetto istituzionale dell'Unione⁶⁷. Un tale criterio, infatti, è comunque privo di rilievo ai fini di fissare l'importo delle sanzioni pecuniarie da infliggere ad uno Stato membro inadempiente ad un livello tale da assicurare che sia esercitata una pressione sufficiente a indurre tale Stato a modificare il suo comportamento (attuale e futuro).

36. A ben vedere, tuttavia, si evince dalla comunicazione del 2019 (v. paragrafo 17 delle presenti conclusioni) e dalle spiegazioni fornite alla Corte in risposta ai quesiti scritti da questa formulati, che la Commissione continua a ritenere necessario combinare il PIL con un criterio suscettibile di tradurre il «peso istituzionale» degli Stati membri in seno all'Unione essenzialmente, se non esclusivamente, allo scopo di mantenere il divario tra i coefficienti applicati a ciascuno di essi «all'interno di un intervallo ragionevole»⁶⁸. Tale preoccupazione, genericamente ricollegata alla necessità di assicurare la parità di trattamento tra Stati membri⁶⁹, ha condotto peraltro la Commissione ad introdurre nel nuovo metodo di calcolo un coefficiente di aggiustamento di 4,5, che non si spiega se non con l'esigenza di allineare gli importi ottenuti applicando gli attuali fattori «n», giudicati non sufficientemente dissuasivi, a quelli precedentemente proposti, mantenendo costante il divario tra essi.

37. In proposito mi limito a rilevare che, l'obiettivo di mantenere una determinata proporzione tra i coefficienti applicati ai diversi Stati membri può essere raggiunto attraverso metodi diversi da quelli fin qui applicati, ad esempio facendo riferimento al PIL pro capite, piuttosto che a un PIL «comparativo»⁷⁰ ovvero basandosi comunque su un criterio demografico che consenta di relativizzare i risultati derivanti dalla presa in considerazione del PIL semplice o comparativo⁷¹.

⁶⁶ Rilevo che la traduzione italiana del punto 142 della sentenza del 14 novembre 2018 («occorre basarsi definitivamente sul PIL di tale Stato membro») si discosta sia dal testo greco facente fede (lingua processuale: «ως κυριότερο στοιχείο, πρέπει να ληφθεί ως βάση το ΑΕΠ του εν λόγω κράτους μέλους»), sia da quello francese (lingua di redazione del documento originale: «il convient de s'appuyer sur le PIB dudit État membre en tant que facteur prédominant»), entrambi meno tassativi.

⁶⁷ V. in questo senso comunicazione del 2019, pag. 2.

⁶⁸ Tale preoccupazione risulta altresì la ragione principale che ha condotto la Commissione dalla comunicazione del 1997 e fino alla sentenza del 14 novembre 2018, a includere nel calcolo del fattore «n» il numero dei voti al Consiglio, nonché il motivo che ha condotto la Corte ad approvare tale metodo di calcolo.

⁶⁹ Per quanto ci si possa chiedere se integri una disparità di trattamento il fatto che una sanzione pecuniaria significativamente diversa sia comminata per sanzionare un'infrazione identica o analoga, laddove tale sanzione sia effettivamente commisurata, tra l'altro, alla capacità di pagamento dello Stato inadempiente.

⁷⁰ In passato parametrato al PIL dello Stato «più povero», attualmente a quello medio dell'Unione.

⁷¹ Per degli esempi di metodi di calcolo alternativi, v. I. KILBEY, *Op. cit.*, pagg. 378 e 379 e L. BORZSAK, *Op. cit.*, pagg. 258 e 259, A. KORNEZOV, *Op. cit.*, pag. 327.

III. Conclusione

38. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte, ove ritenga opportuno pronunciarsi sul criterio di determinazione del fattore «n» costituito dal numero di seggi assegnati a ciascuno Stato membro al Parlamento europeo, di dichiarare tale criterio inadeguato a dar conto della capacità di pagamento dello Stato membro inadempiente allo scopo di fissare sanzioni al contempo dissuasive e proporzionate e di confermare la pertinenza, a tal fine, di un criterio fondato sul prodotto interno lordo dello Stato membro inadempiente.