



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

25 aprile 2024\*

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell’Unione – Direttiva (UE) 2019/1937 – Mancata trasposizione e mancata comunicazione delle misure di attuazione – Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Domanda di condanna al pagamento di una somma forfettaria e di una penalità giornaliera – Criteri di fissazione dell’importo della sanzione – Applicazione automatica di un coefficiente di gravità – Determinazione della capacità finanziaria dello Stato membro – Criterio demografico»

Nella causa C-147/23,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento ai sensi dell’articolo 258 e dell’articolo 260, paragrafo 3, TFUE, proposto il 10 marzo 2023,

**Commissione europea**, rappresentata da J. Baquero Cruz e M. Owsiany-Hornung, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

**Repubblica di Polonia**, rappresentata da B. Majczyna, in qualità di agente,

convenuta,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, T. von Danwitz, P.G. Xuereb, A. Kumin e I. Ziemele (relatrice), giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 14 marzo 2024,

ha pronunciato la seguente

\* Lingua processuale: il polacco.

## Sentenza

- 1 Con il proprio ricorso, la Commissione europea chiede che la Corte voglia:
  - dichiarare che la Repubblica di Polonia, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU 2019, L 305, pag. 17), e non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della suddetta direttiva;
  - condannare la Repubblica di Polonia a versare una somma forfettaria corrispondente al più elevato tra i due seguenti importi:
    - un importo forfettario giornaliero pari a EUR 13 700 al giorno moltiplicato per il numero di giorni che intercorrono tra il giorno successivo alla scadenza del termine di recepimento previsto nella direttiva 2019/1937 e il giorno di cessazione dell'infrazione, o, in mancanza di regolarizzazione della stessa, il giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa;
    - un importo forfettario minimo pari a EUR 3 836 000;
  - qualora l'inadempimento dell'obbligo constatato al primo trattino persista fino al giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa, condannare la Repubblica di Polonia a versare una penalità per l'importo di EUR 53 430 al giorno per ciascun giorno di ritardo calcolato dalla data di pronuncia della presente sentenza e fino alla data in cui la Repubblica di Polonia abbia adempiuto gli obblighi risultanti dalla direttiva 2019/1937; e
  - condannare la Repubblica di Polonia alle spese.

### Contesto normativo

#### *Direttiva 2019/1937*

- 2 Il considerando 1 della direttiva 2019/1937 enuncia quanto segue:

«(...) [I] potenziali informatori (whistleblowers) sono spesso poco inclini a segnalare inquietudini e sospetti nel timore di ritorsioni. In tale contesto, l'importanza di garantire una protezione equilibrata ed efficace degli informatori è sempre più riconosciuta a livello sia unionale che internazionale».
- 3 Ai sensi dell'articolo 1 di tale direttiva:

«Lo scopo della presente direttiva è rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori stabilendo norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione».

4 L'articolo 26 di detta direttiva 2019/1937 prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 17 dicembre 2021.

(...)

3. Le disposizioni adottate dagli Stati membri di cui ai paragrafi 1 e 2 contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri. Essi ne informano immediatamente la Commissione».

### ***Comunicazione del 2023***

5 La comunicazione della Commissione 2023/C 2/01, intitolata «Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione» (GU 2023, C 2, pag. 1; in prosieguo: la «comunicazione del 2023»), dedica i suoi punti 3 e 4 rispettivamente alla «penalità» e alle «somme forfettarie».

6 Il punto 3, secondo comma, di tale comunicazione prevede quanto segue:

«L'importo della penalità giornaliera si calcola come segue:

- moltiplicando un importo forfettario per un coefficiente di gravità e un coefficiente di durata,
- moltiplicando il risultato ottenuto per un fattore fisso per ciascuno Stato membro (fattore n), che riflette la capacità finanziaria dello Stato membro interessato».

7 Il punto 3.2 di detta comunicazione, relativo all'applicazione del coefficiente di gravità nell'ambito del calcolo della penalità giornaliera, è così formulato:

«Un'infrazione riguardante l'inosservanza di una sentenza da parte di uno Stato membro o la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva adottata nell'ambito di una procedura legislativa è sempre considerata grave. Per adeguare l'importo della penalità alle circostanze specifiche del caso, la Commissione determina il coefficiente di gravità sulla base di due parametri: l'importanza delle norme dell'Unione violate o non attuate e gli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari.

Alla luce delle considerazioni che seguono, la gravità dell'infrazione è determinata da un coefficiente fissato dalla Commissione compreso tra un minimo di 1 e un massimo di 20».

8 Il punto 3.2.2 della medesima comunicazione enuncia quanto segue:

«Per i ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, la Commissione applica sistematicamente un coefficiente di gravità pari a 10 in caso di mancata comunicazione totale delle misure di attuazione. In un'Unione basata sul rispetto dello Stato di diritto, tutte le direttive legislative devono essere considerate di pari importanza e richiedono la completa attuazione da parte degli Stati membri entro i termini da esse stabiliti.

In caso di mancata comunicazione parziale delle misure di attuazione, nel fissare un coefficiente di gravità inferiore a 10 occorre tenere conto dell'importanza del divario di attuazione. Inoltre, si può tenere conto degli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari (...).

- 9 Ai sensi del punto 3.3 della comunicazione del 2023, intitolato «Applicazione del coefficiente di durata»:

«(...)

Il coefficiente di durata è espresso come moltiplicatore compreso tra 1 e 3. Esso è calcolato a un tasso mensile pari a 0,10 a decorrere dalla data della prima sentenza o dal giorno successivo alla scadenza del termine di recepimento della direttiva in questione.

(...)».

- 10 Il punto 3.4 di tale comunicazione, intitolato «Capacità finanziaria dello Stato membro», prevede quanto segue:

«(...)

Per avere un effetto dissuasivo il livello della sanzione varierà a seconda della capacità finanziaria degli Stati membri. Tale effetto dissuasivo è riflesso nel fattore  $n$ . Esso è definito come la media geometrica ponderata del prodotto interno lordo (PIL) (...) dello Stato membro interessato rispetto alla media del PIL degli altri Stati membri, con un peso pari a due, e della popolazione dello Stato membro interessato rispetto alla media delle popolazioni degli altri Stati membri, con un peso pari a uno. La capacità finanziaria dello Stato membro interessato rispetto alla capacità finanziaria degli altri Stati membri è rappresentata nel modo seguente:

$$\text{fattore } n = \left( \frac{PIL_n}{PIL_{media}} \right)^{2/3} \times \left( \frac{Pop_n}{Pop_{media}} \right)^{1/3}$$

(...)

La Commissione ha (...) deciso di rivedere il suo metodo di calcolo del fattore  $n$ , che ora si basa prevalentemente sul PIL degli Stati membri e, secondariamente, sulla loro popolazione come criterio demografico che consente di mantenere uno scostamento ragionevole tra i vari Stati membri. Tenere conto della popolazione degli Stati membri per un terzo del calcolo del fattore  $n$  riduce in misura ragionevole la variazione dei fattori  $n$  degli Stati membri rispetto a un calcolo basato unicamente sul loro PIL. Aggiunge inoltre un elemento di stabilità nel calcolo del fattore  $n$ , poiché è improbabile che la popolazione vari in modo significativo di anno in anno. Per contro, il PIL di uno Stato membro potrebbe subire fluttuazioni annuali più elevate, in

particolare in periodi di crisi economica. Allo stesso tempo, poiché il PIL dello Stato membro continua a rappresentare due terzi del calcolo, esso rimane il fattore preponderante ai fini della valutazione della sua capacità finanziaria.

(...)».

- 11 Il punto 4.2 di detta comunicazione precisa il metodo di calcolo della somma forfettaria nel modo seguente:

«La somma forfettaria è calcolata in modo sostanzialmente simile al metodo di calcolo delle penalità, vale a dire:

- moltiplicando un importo forfettario per un coefficiente di gravità,
- moltiplicando il risultato per il fattore n,
- moltiplicando il risultato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione (...)

(...)».

- 12 Il punto 4.2.1 della medesima comunicazione prevede quanto segue:

«Per calcolare la somma forfettaria, l'importo giornaliero deve essere moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione. Quest'ultimo è definito come segue:

(...)

- per i ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, si tratta del numero di giorni che intercorrono tra il giorno successivo alla scadenza del termine di recepimento stabilito dalla direttiva in questione e la data di cessazione dell'infrazione o, in caso di mancata conformità, la data di pronuncia della sentenza ai sensi dell'articolo 260 TFUE.

(...)».

- 13 Ai sensi del punto 4.2.2 della comunicazione del 2023:

«Per il calcolo della somma forfettaria, la Commissione applica lo stesso coefficiente di gravità e lo stesso fattore n fisso utilizzato per il calcolo della penalità (...).

L'importo forfettario per la somma forfettaria è inferiore a quello delle penalità. (...)

L'importo forfettario applicabile alla somma forfettaria è stabilito al punto 2 dell'allegato.

(...)».

- 14 L'allegato I di tale comunicazione, intitolato «Dati utilizzati per la determinazione delle sanzioni pecuniarie proposte alla Corte», al punto 1 prevede che l'importo forfettario per la penalità di cui al punto 3 di detta comunicazione è fissato a EUR 3 000 al giorno, al punto 2, che l'importo forfettario per la somma forfettaria di cui al punto 4.2.2 di detta comunicazione è fissato a EUR 1 000 al

giorno, vale a dire un terzo dell'importo forfettario per la penalità, e, al punto 3, che il fattore «n» per la Repubblica di Polonia è fissato a 1,37. Al punto 5 di tale allegato I, si precisa che la somma forfettaria minima fissata per la Repubblica di Polonia ammonta a EUR 3 836 000.

### **Procedimento precontenzioso**

- 15 Il 27 gennaio 2022 la Commissione ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica di Polonia, contestando a quest'ultima di non averle comunicato le misure adottate per recepire la direttiva 2019/1937. Nella sua risposta del 23 marzo 2022, la Repubblica di Polonia si è limitata a dichiarare che tali misure erano in corso di adozione.
- 16 Il 15 luglio 2022 la Commissione ha inviato un parere motivato alla Repubblica di Polonia, invitandola a conformarsi agli obblighi che le incombevano in forza della direttiva 2019/1937 entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica di detto parere.
- 17 Nella sua risposta del 15 settembre 2022, la Repubblica di Polonia ha sottolineato la necessità di condurre consultazioni ministeriali approfondite sulle questioni rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2019/1937, cosicché la chiusura dei lavori parlamentari sarebbe stata prevista per la fine del 2022 e la pubblicazione nella gazzetta ufficiale polacca delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che consentivano di conformarsi alla direttiva 2019/1937 sarebbe stata prevista per il mese di gennaio del 2023. Con messaggio di posta elettronica dell'11 gennaio 2023, tale Stato membro ha precisato che detta pubblicazione doveva avvenire nel mese di agosto del 2023.
- 18 In tale contesto, il 15 febbraio 2023 la Commissione ha deciso di adire la Corte con il ricorso in esame.

### **Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE**

#### *Argomenti delle parti*

- 19 La Commissione ricorda che, ai sensi dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie per il recepimento delle direttive nel loro ordinamento giuridico nazionale, entro i termini prescritti in tali direttive, e a comunicarle immediatamente le disposizioni in parola.
- 20 Detta istituzione precisa che la sussistenza di qualsiasi inadempimento di tali obblighi dev'essere valutata alla luce della situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine fissato nel parere motivato da essa inviatogli.
- 21 Orbene, nel caso di specie, la Repubblica di Polonia non avrebbe adottato dette disposizioni né informato la Commissione della loro adozione prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022.
- 22 Pur ammettendo l'inadempimento di cui trattasi, la Repubblica di Polonia giustifica il ritardo nel recepimento della direttiva 2019/1937 all'interno del proprio ordinamento giuridico nazionale, anzitutto, con la necessità di protrarre i lavori legislativi in considerazione dell'ampio ambito di applicazione di tale direttiva. L'adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e

amministrative necessarie per conformarsi a detta direttiva avrebbe richiesto estese consultazioni pubbliche condotte dal Ministero per la Famiglia e la Politica sociale. Il progetto di legge di recepimento della direttiva 2019/1937 avrebbe, inoltre, subito numerose modifiche nel corso delle concertazioni interministeriali.

- 23 Il procedimento di elaborazione della legge di recepimento della direttiva 2019/1937, poi, sarebbe stato rallentato a causa delle difficoltà sorte in seguito alla pandemia di COVID-19, che avrebbe sconvolto l'organizzazione dei lavori legislativi.
- 24 Infine, la guerra in Ucraina e il conseguente afflusso di rifugiati avrebbero ampiamente mobilitato le risorse del Ministero per la Famiglia e la Politica sociale, incaricato dell'elaborazione di detta legge.
- 25 Nella sua replica, la Commissione rileva, da un lato, che il legislatore dell'Unione ha ritenuto che un termine di due anni fosse sufficiente per consentire agli Stati membri di conformarsi ai propri obblighi in materia di recepimento della direttiva 2019/1937. Orbene, le difficoltà addotte dalla Repubblica di Polonia sarebbero correlate a disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno che, in forza di una giurisprudenza costante, non possono giustificare un ritardo nel recepimento di detta direttiva.
- 26 Dall'altro lato, le particolari circostanze connesse alla pandemia di COVID-19 nonché alla guerra in Ucraina possono rilevare al fine di giustificare un simile ritardo soltanto a condizione che l'atto dell'Unione di cui trattasi preveda la possibilità di deroghe o eccezioni in simili circostanze o che siano soddisfatti i criteri di una situazione di forza maggiore, ipotesi che non ricorrerebbe nel caso di specie. Inoltre, gli Stati membri potrebbero far valere la forza maggiore soltanto per il periodo necessario a sormontare gli ostacoli derivanti dalla situazione in questione, periodo la cui durata non può essere superiore a due anni. Orbene, il ricorso in esame sarebbe stato presentato oltre tredici mesi dopo la scadenza del termine di recepimento di due anni previsto dalla direttiva 2019/1937. Infine, la seconda invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa ha avuto inizio il 24 febbraio 2022, ossia dopo la scadenza di tale termine.

### ***Valutazione della Corte***

- 27 Ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quest'ultima entro il 17 dicembre 2021. Inoltre, in forza dell'articolo 26, paragrafo 3, di tale direttiva, spettava agli Stati membri informarne la Commissione.
- 28 Secondo costante giurisprudenza della Corte, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato della Commissione e i mutamenti avvenuti in seguito non possono essere presi in considerazione dalla Corte [sentenze del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 15, nonché del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 28 e giurisprudenza ivi citata].
- 29 Nel caso di specie, nel parere motivato datato 15 luglio 2022, alla Repubblica di Polonia è stato impartito un termine di due mesi per conformarsi agli obblighi contemplati nel parere stesso.

- 30 Orbene, come risulta dal controricorso e dalla controreplica depositati dalla Repubblica di Polonia nel presente procedimento, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022, la Repubblica di Polonia non aveva adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2019/1937 e, pertanto, detto Stato membro non aveva neppure comunicato tali disposizioni alla Commissione alla scadenza di suddetto termine.
- 31 Tuttavia, come indicato ai punti da 22 a 24 della presente sentenza, secondo la Repubblica di Polonia, varie circostanze giustificano il mancato rispetto del termine di recepimento della direttiva in parola.
- 32 In primo luogo, tale Stato membro adduce il protrarsi dei lavori legislativi, dato l'ampio ambito di applicazione di detta direttiva.
- 33 In proposito, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare un'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, quale la mancata trasposizione di una direttiva entro il termine impartito [sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 19 e giurisprudenza ivi citata].
- 34 Inoltre, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che un termine di recepimento di due anni fosse sufficiente per consentire agli Stati membri di conformarsi ai propri obblighi.
- 35 In secondo luogo, la Repubblica di Polonia sostiene che la procedura di recepimento di tale direttiva sia stata rallentata a causa delle difficoltà sorte in seguito alla pandemia di COVID-19 nonché dall'afflusso di rifugiati conseguente all'aggressione nei confronti dell'Ucraina.
- 36 Dunque, da un lato, anche a voler ammettere che la Repubblica di Polonia ritenga che le difficoltà organizzative connesse alla pandemia di COVID-19 e all'afflusso di rifugiati conseguente all'aggressione nei confronti dell'Ucraina costituiscano un'ipotesi di forza maggiore che ha impedito il recepimento della direttiva 2019/1937 entro il termine impartito, si deve, anzitutto, rilevare che lo Stato membro in parola menziona detti eventi per la prima volta nella fase del controricorso a giustificazione del ritardo nel recepimento di tale direttiva. Inoltre, secondo giurisprudenza costante, la nozione di «forza maggiore», pur non postulando un'impossibilità assoluta, esige nondimeno che l'inadempimento in questione sia imputabile a circostanze indipendenti da chi le fa valere, anormali ed imprevedibili, le cui conseguenze sarebbe stato impossibile evitare malgrado tutta la diligenza posta, in quanto una situazione di forza maggiore può essere invocata solo per il periodo necessario a porre rimedio a tali difficoltà [sentenza dell'8 giugno 2023, Commissione/Slovacchia (Diritto di risoluzione senza spese), C-540/21, EU:C:2023:450, punto 81]. Orbene, benché una crisi sanitaria della portata della pandemia di COVID-19 nonché l'afflusso di rifugiati conseguente all'aggressione nei confronti dell'Ucraina siano eventi estranei alla Repubblica di Polonia, anormali e imprevedibili, resta nondimeno il fatto che spettava a tale Stato membro agire con tutta la diligenza richiesta informando in tempo utile la Commissione delle difficoltà incontrate, perlomeno prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022. Infine, è pacifico che la Repubblica di Polonia non avesse ancora proceduto al recepimento della direttiva 2019/1937 al termine della fase scritta del

presente procedimento, ossia quasi un anno dopo la scadenza del termine previsto nel parere motivato del 15 luglio 2022 e oltre un anno e mezzo dopo la scadenza del termine previsto all'articolo 26, paragrafo 1, di detta direttiva.

- 37 In siffatte circostanze, l'inadempimento di cui trattasi non può essere giustificato né dalla pandemia verificatasi nel corso del 2020 né dalle difficoltà incontrate da tale Stato membro a causa dell'aggressione nei confronti dell'Ucraina, eventi che, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale ai paragrafi 45 e 48 delle sue conclusioni, possono aver avuto un'incidenza soltanto indiretta sul processo di recepimento di detta direttiva.
- 38 Quindi, la Repubblica di Polonia non può far valere utilmente dette circostanze per giustificare il mancato recepimento della direttiva 2019/1937 entro il termine impartito. Di conseguenza, si deve constatare che la Repubblica di Polonia, non avendo, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato del 15 luglio 2022, adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2019/1937 e, pertanto, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della direttiva in parola.

### **Sulle sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE**

#### *Argomenti delle parti*

- 39 Considerando che l'inadempimento contestato alla Repubblica di Polonia persisteva alla data in cui la Commissione ha adito la Corte con il ricorso in esame, la Commissione, sulla base dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, propone di infliggere a tale Stato membro il pagamento al contempo di una somma forfettaria e di una penalità giornaliera.
- 40 Ai fini della fissazione degli importi di dette sanzioni pecuniarie, la Commissione si basa sui principi generali di cui al punto 2 della comunicazione del 2023 nonché sul metodo di calcolo indicato ai punti 3 e 4 della comunicazione stessa. In particolare, tale istituzione dichiara che la determinazione di dette sanzioni deve basarsi sui criteri fondamentali costituiti dalla gravità dell'infrazione, dalla sua durata e dalla necessità di garantire l'effetto dissuasivo della sanzione per evitare le recidive.
- 41 Riguardo, in primo luogo, alla gravità dell'infrazione, la Commissione ricorda che il coefficiente applicabile in forza della comunicazione del 2023 è compreso tra un minimo di 1 e un massimo di 20. Detta istituzione precisa che, conformemente al punto 3.2.2 della comunicazione in parola, essa applica sistematicamente un coefficiente di gravità pari a 10 in caso di mancata comunicazione totale delle misure di attuazione di una direttiva, poiché qualsiasi mancato recepimento di una direttiva e qualsiasi mancata comunicazione di tali misure rivestono lo stesso grado di gravità, indipendentemente dalla natura delle disposizioni della direttiva di cui trattasi. Una simile automaticità consentirebbe di garantire l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, TUE.
- 42 In secondo luogo, per quanto concerne la durata dell'infrazione, la Commissione rileva che, in forza del punto 3.3 della comunicazione del 2023, il coefficiente di durata è espresso come moltiplicatore compreso tra 1 e 3 ed è calcolato a un tasso mensile pari a 0,10 a decorrere dal

giorno successivo alla scadenza del termine di recepimento della direttiva in questione fino alla data in cui la Commissione decide di adire la Corte. Poiché, nel caso di specie, la durata di tale periodo è di 13 mesi, il coefficiente di durata da applicare sarebbe pari a 1,3.

- 43 Per quanto attiene, in terzo luogo, al criterio relativo alla necessità di garantire l'effetto dissuasivo della sanzione in considerazione della capacità finanziaria dello Stato membro interessato, esso è espresso dal fattore «n» fissato per ciascuno Stato membro al punto 3 dell'allegato I della comunicazione del 2023. Il suo calcolo si basa sul rapporto tra il PIL dello Stato interessato e il PIL medio nazionale dell'Unione moltiplicato per il rapporto fra la popolazione di tale Stato e la popolazione media nazionale dell'Unione. Il primo rapporto è ponderato nella misura di due terzi mentre il secondo è ponderato nella misura di un terzo. Ne risulterebbe, riguardo alla Repubblica di Polonia, un fattore «n» di 1,37. Secondo la Commissione, la presa in considerazione della popolazione dello Stato membro interessato quale criterio secondario per la fissazione del fattore in parola consente di mantenere uno scostamento ragionevole del fattore «n» tra gli Stati membri e di garantire una certa stabilità di tale coefficiente, conformemente alla giurisprudenza della Corte. Inoltre, poiché i dati utilizzati dalla Commissione sono aggiornati annualmente, si terrebbe debito conto delle fluttuazioni del PIL dello Stato membro interessato.
- 44 Di conseguenza, sotto un primo profilo, riguardo al calcolo dell'importo della somma forfettaria, la Commissione propone, in forza del punto 4.2 della comunicazione del 2023, di adottare un coefficiente di gravità di 10 e di applicare il fattore «n» di 1,37. Il prodotto di questi due elementi dovrebbe essere moltiplicato per l'importo forfettario della somma forfettaria fissato al punto 2 dell'allegato I di tale comunicazione, ossia EUR 1 000, il che corrisponde alla somma di EUR 13 700, da moltiplicare per il numero di giorni durante i quali l'inadempimento è persistito, conformemente al punto 4.2.1 di detta comunicazione. La Commissione dichiara che il pagamento di tale somma forfettaria dev'essere imposto a condizione che essa sia superiore a EUR 3 836 000, importo della somma forfettaria minima fissata per la Repubblica di Polonia ai sensi del punto 5 dell'allegato I della comunicazione del 2023.
- 45 Sotto un secondo profilo, riguardo alla fissazione dell'importo della penalità, la Commissione propone di moltiplicare l'importo forfettario della penalità fissato al punto 1 dell'allegato I della comunicazione del 2023, pari a EUR 3 000 al giorno, per il coefficiente di gravità di 10, il coefficiente di durata di 1,3 nonché per il fattore «n» di 1,37, il che corrisponde a una penalità dell'importo di EUR 53 430 al giorno.
- 46 Infine, la Commissione propone di considerare che la data in cui l'obbligo di pagamento diviene efficace è quella della pronuncia dell'interveniente sentenza nella presente causa.
- 47 La Repubblica di Polonia afferma che gli importi della penalità e della somma forfettaria proposti dalla Commissione sono eccessivi e sproporzionati.
- 48 Da un lato, tale Stato membro rileva che l'applicazione sistematica di un coefficiente di gravità di 10 in caso di totale inadempimento dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva osta a qualsiasi presa in considerazione delle circostanze specifiche proprie del processo legislativo e dello stato di avanzamento della normativa nazionale. Nel caso di specie, varie disposizioni della direttiva 2019/1937 corrisponderebbero a norme vigenti nella normativa nazionale esistente che, pur non essendo state comunicate in quanto tali alla Commissione, dovrebbero essere prese in considerazione per la determinazione del coefficiente di gravità. Anzitutto, il codice del lavoro polacco conterrebbe una disposizione attuativa dell'articolo 19 della direttiva 2019/1937. Inoltre, il codice di procedura amministrativa polacco prevedrebbe la

creazione di canali di segnalazione per le violazioni del diritto, nonché la protezione delle persone che segnalano tali violazioni. Infine, la legge polacca sul diritto bancario imporrebbe alle banche la predisposizione di sistemi di gestione e controllo interno tali da consentire le segnalazioni delle violazioni del diritto e assicurare la protezione delle persone che segnalano siffatte violazioni.

- 49 Orbene, la fissazione automatica di un coefficiente di gravità non consentirebbe di tener conto di tali elementi della normativa nazionale né delle conseguenze concrete dell'inadempimento constatato sugli interessi privati e pubblici.
- 50 Inoltre, la Repubblica di Polonia fa presente di aver cooperato con la Commissione per l'intera durata del procedimento precontenzioso, cosicché, a suo avviso, detta circostanza dovrebbe condurre a una riduzione del coefficiente di gravità.
- 51 Dall'altro lato, l'inclusione di un criterio demografico nell'ambito del metodo di calcolo del fattore «n» avrebbe quale conseguenza che la sanzione pecuniaria non rispecchierebbe la reale capacità finanziaria dello Stato membro interessato, il che sarebbe in contraddizione con la giurisprudenza della Corte. Nel suo caso specifico, la Repubblica di Polonia sottolinea che l'applicazione di un simile criterio demografico conduce a un aggravamento ingiustificato del fattore «n».
- 52 In ogni caso, la Repubblica di Polonia sostiene che gli importi delle sanzioni pecuniarie richiesti dalla Commissione dovrebbero essere rivisti a causa di una forte riduzione del ritmo di crescita economica nonché dell'elevata inflazione nel corso del 2023 in tale Stato membro.
- 53 Nella sua replica, riguardo al fattore di gravità, la Commissione afferma, anzitutto, che, se la Corte decidesse di tener conto dell'importanza delle disposizioni del diritto dell'Unione, come sostiene in sostanza la Repubblica di Polonia, ne conseguirebbe che tale fattore dovrebbe essere aumentato, poiché la direttiva 2019/1937 riveste particolare importanza sia per l'interesse generale sia per gli interessi particolari. Inoltre, le disposizioni nazionali fatte valere da tale Stato membro sarebbero prive di rilevanza nell'ambito della determinazione di detto fattore di gravità dal momento che non le sono state comunicate quali misure di attuazione della direttiva in parola. Infine, la leale cooperazione fatta valere da detto Stato membro non svolgerebbe alcun ruolo nell'ipotesi di mancata comunicazione totale delle misure di attuazione di una direttiva e, in ogni caso, la cooperazione in buona fede con la Commissione non potrebbe costituire una circostanza attenuante giacché si tratterebbe di un obbligo derivante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 54 Nella sua controreplica, la Repubblica di Polonia sostiene che, nel contesto della fissazione del coefficiente di gravità, la Commissione non può ignorare la normativa nazionale applicabile per il solo motivo che essa non le è stata comunicata. Inoltre, il progetto di legge sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione avrebbe superato le fasi successive del processo legislativo.

## *Valutazione della Corte*

### *Sull'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE*

- 55 L'articolo 260, paragrafo 3, primo comma, TFUE prevede che la Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 TFUE, reputando che lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato membro che essa consideri adeguato alle circostanze. Conformemente al secondo comma del citato articolo 260, paragrafo 3, se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione; il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza.
- 56 Poiché, come risulta dal punto 38 della presente sentenza, è accertato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022, la Repubblica di Polonia non aveva adottato né, pertanto, comunicato alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento nel suo diritto interno delle disposizioni della direttiva 2019/1937, l'inadempimento così constatato rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.
- 57 Si deve peraltro ricordare che l'obiettivo perseguito dall'introduzione del meccanismo di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è non solo di stimolare gli Stati membri a porre fine quanto prima a un inadempimento che, in mancanza di una disposizione siffatta, tenderebbe a persistere, ma anche di snellire e accelerare il procedimento di imposizione delle sanzioni pecuniarie per inadempimenti dell'obbligo di comunicare misure nazionali di attuazione di una direttiva adottata secondo la procedura legislativa [sentenza del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 68 e giurisprudenza ivi citata].
- 58 Al fine di raggiungere tale obiettivo, l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE prevede l'imposizione di due tipi di sanzioni pecuniarie, ossia di una somma forfettaria e di una penalità giornaliera.
- 59 Mentre l'applicazione di una penalità giornaliera sembra particolarmente idonea a stimolare uno Stato membro a porre fine, quanto prima, a un inadempimento, la condanna al pagamento di una somma forfettaria si basa piuttosto sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi gravanti sullo Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici in gioco, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo [sentenza del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 70 e giurisprudenza ivi citata].
- 60 In proposito, la Commissione motiva la natura e l'importo della sanzione pecuniaria richiesta, tenendo conto degli orientamenti che essa ha adottato, come quelli contenuti nelle sue comunicazioni, che, pur non vincolando la Corte, contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione [v., in tal senso, sentenza del 13 gennaio 2021, Commissione/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punto 50].

- 61 Nel caso di specie, la Commissione si è basata sulla comunicazione del 2023 per giustificare la condanna della Repubblica di Polonia al pagamento di una penalità giornaliera e di una somma forfettaria, nonché per fissarne i relativi importi.

*Sull'opportunità di imporre le sanzioni pecuniarie proposte dalla Commissione*

- 62 Secondo una costante giurisprudenza, al fine di valutare l'opportunità di imporre una sanzione pecuniaria, spetta alla Corte, in ciascuna causa e in funzione delle circostanze del caso ad essa sottoposto, nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le appare necessario, stabilire le sanzioni pecuniarie adeguate, in particolare per prevenire la reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione [sentenze del 13 gennaio 2021, Commissione/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punto 71, e del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 72].
- 63 In primo luogo, riguardo all'imposizione di una somma forfettaria, occorre considerare che, nonostante il fatto che la Repubblica di Polonia abbia cooperato con i servizi della Commissione nel corso della fase precontenziosa e che abbia tenuto questi ultimi informati delle difficoltà incontrate da tale Stato membro nel tentativo di garantire il recepimento nel diritto nazionale della direttiva 2019/1937, il complesso degli elementi di diritto e di fatto che fanno da sfondo all'inadempimento constatato, vale a dire la totale assenza di comunicazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento di tale direttiva alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022 e anche alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte, indica che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura deterrente, quale il pagamento di una somma forfettaria [v., per analogia, sentenze del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 70, e del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 73].
- 64 In secondo luogo, riguardo all'irrogazione di una penalità, una simile sanzione è necessaria, in linea di principio, soltanto se l'inadempimento che tale penalità mira a sanzionare perdura sino all'esame dei fatti da parte della Corte, il quale deve essere considerato come avvenuto alla data di chiusura del procedimento [sentenza del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 89]. Occorre precisare che, qualora, come nella fattispecie, non si sia tenuta alcuna udienza, la data da prendere in considerazione a tal proposito è quella della chiusura della fase scritta del procedimento.
- 65 Nel caso di specie, è pacifico che, alla data di chiusura della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte, ossia il 9 agosto 2023, la Repubblica di Polonia non aveva adottato né, pertanto, comunicato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento della direttiva 2019/1937 nel suo diritto interno. Di conseguenza, si deve constatare che l'inadempimento di tale Stato membro è persistito fino all'esame dei fatti da parte della Corte.
- 66 La Corte ritiene pertanto che la condanna della Repubblica di Polonia al pagamento di una penalità giornaliera, richiesta dalla Commissione, costituisca uno strumento finanziario appropriato al fine di garantire che tale Stato membro ponga fine, nel più breve tempo possibile, all'inadempimento accertato e rispetti gli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2019/1937. Per contro, poiché non si può escludere che, alla data di pronuncia della sentenza nella presente causa, la trasposizione di detta direttiva sia interamente completata, è appropriato infliggere una penalità solo qualora l'inadempimento persista alla data di tale pronuncia [v., per

analogia, sentenze del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 61, e del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 91].

*Sull'importo delle sanzioni pecuniarie*

*– Sul metodo di fissazione dell'importo delle sanzioni pecuniarie*

- 67 In applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, solo la Corte è competente a infliggere una sanzione pecuniaria a uno Stato membro. Tuttavia, nell'ambito di un procedimento avviato in applicazione di tale disposizione, la Corte dispone solo di un potere discrezionale delimitato, dato che, se essa constata un inadempimento, le proposte della Commissione vincolano la Corte quanto alla natura della sanzione pecuniaria che essa può infliggere e all'importo massimo della sanzione che essa può disporre [sentenza del 13 gennaio 2021, Commissione/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punti 49 e 51].
- 68 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, come delimitato dalle proposte della Commissione, spetta alla Corte, come ricordato al punto 62 della presente sentenza, fissare l'importo delle sanzioni pecuniarie irrogate a uno Stato membro in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE in modo tale che esso sia, da un lato, adeguato alle circostanze e, dall'altro, proporzionato all'infrazione commessa. Tra i fattori rilevanti in quest'ottica si annoverano, in particolare, elementi quali la gravità dell'infrazione constatata, la sua durata e la capacità finanziaria dello Stato membro coinvolto [sentenze del 13 gennaio 2021, Commissione/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punto 74, e del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punti 74 e 93].
- 69 Ciò posto, si deve altresì ricordare che, nell'ambito di tale potere discrezionale, orientamenti come quelli contenuti nelle comunicazioni della Commissione, che indicano variabili matematiche come regole indicative, non vincolano la Corte, ma contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione stessa quando tale istituzione formula proposte alla Corte [v., in tal senso, sentenze dell'11 dicembre 2012, Commissione/Spagna, C-610/10, EU:C:2012:781, punto 116, nonché del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punti 95 e 110].
- 70 In primo luogo, riguardo alla gravità dell'inadempimento constatato, dal punto 3.2 della comunicazione del 2023 risulta che, secondo la Commissione, la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva adottata nell'ambito di una procedura legislativa è sempre considerata grave. Pertanto, tale inadempimento giustificerebbe l'applicazione automatica di un coefficiente di gravità pari a 10.
- 71 La Repubblica di Polonia contesta il livello di tale coefficiente e la sua applicazione automatica nelle circostanze dell'inadempimento constatato.
- 72 In proposito, occorre ricordare che l'obbligo di adottare misure per garantire il recepimento completo di una direttiva e l'obbligo di comunicare tali disposizioni alla Commissione costituiscono obblighi fondamentali degli Stati membri al fine di assicurare la piena efficacia del

diritto dell'Unione e che l'inadempimento di tali obblighi deve, pertanto, essere ritenuto di una gravità certa [v., in tal senso, sentenza del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 75 e giurisprudenza ivi citata].

- 73 Nel caso di specie, si deve sottolineare che la direttiva 2019/1937 è uno strumento essenziale del diritto dell'Unione in quanto, in forza del suo articolo 1, in combinato disposto con il considerando 1 della stessa direttiva, stabilisce norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione equilibrata ed efficace delle persone che segnalano violazioni di tale diritto in settori in cui siffatte violazioni possono essere particolarmente pregiudizievoli per l'interesse generale. Infatti, istituendo un sistema di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione in un contesto professionale, suddetta direttiva contribuisce a prevenire i pregiudizi al pubblico interesse, in settori particolarmente sensibili, come quelli degli appalti pubblici, della prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, della tutela dell'ambiente o degli interessi finanziari dell'Unione. Le disposizioni della direttiva in parola prevedono quindi l'obbligo, sia per gli enti del settore pubblico sia per quelli del settore privato, di predisporre canali di segnalazione interna, procedure per il ricevimento e il seguito delle segnalazioni, garantendo al contempo i diritti delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione nonché le condizioni in presenza delle quali esse possono beneficiare della protezione così prevista.
- 74 Orbene, il mancato recepimento delle disposizioni della direttiva 2019/1937 pregiudica necessariamente il rispetto del diritto dell'Unione e la sua applicazione uniforme ed effettiva, dal momento che violazioni di tale diritto possono non essere segnalate qualora le persone che ne sono a conoscenza non siano protette da eventuali ritorsioni.
- 75 Ciò considerato, l'importo delle sanzioni pecuniarie irrogate a uno Stato membro in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE dev'essere adeguato alle circostanze e proporzionato all'infrazione commessa, come ricordato al punto 68 della presente sentenza.
- 76 Quindi, l'applicazione automatica dello stesso coefficiente di gravità in tutte le ipotesi di mancato recepimento completo di una direttiva e, pertanto, di mancata comunicazione delle misure di attuazione di tale direttiva osta necessariamente all'adeguamento dell'importo delle sanzioni pecuniarie alle circostanze che caratterizzano l'infrazione e all'imposizione di sanzioni proporzionate.
- 77 In particolare, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 84 a 89 delle sue conclusioni, presumendo che la violazione dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva debba essere considerata di pari gravità qualunque sia la direttiva di cui trattasi, la Commissione non è nella condizione di poter adeguare le sanzioni pecuniarie in funzione delle conseguenze della mancata esecuzione di tale obbligo sugli interessi privati e pubblici, come previsto dal punto 3.2.2 della comunicazione del 2023.
- 78 In proposito, la Commissione non può avvalersi del principio di uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati, sancito all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, per giustificare l'applicazione automatica di un unico coefficiente di gravità in caso di mancato recepimento completo di una direttiva e, pertanto, di mancata comunicazione delle misure necessarie per il suo recepimento. È infatti evidente che le conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi a carico degli Stati membri sugli interessi privati e pubblici in gioco possono variare, non soltanto da uno Stato membro all'altro, ma anche in base al contenuto normativo della direttiva non recepita. Orbene, secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale principio esige segnatamente che

situazioni diverse non siano trattate in modo uguale, a meno che tale trattamento non sia oggettivamente giustificato (sentenza del 19 dicembre 2018, Commissione/Austria, C-51/18, EU:C:2018:1035, punto 55 e giurisprudenza ivi citata).

- 79 Di conseguenza, la Commissione non può esimersi dall'obbligo di valutare, in ogni Stato membro e per ciascun caso specifico, le conseguenze dell'infrazione constatata sugli interessi privati e pubblici limitandosi all'applicazione automatica di un coefficiente di gravità in sede di fissazione delle sanzioni pecuniarie, e tenendo conto di eventuali circostanze attenuanti o aggravanti. In particolare, nel caso di specie, l'inadempimento dell'obbligo di adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento della direttiva 2019/1937 è particolarmente grave poiché, come sottolineato al punto 73 della presente sentenza, le disposizioni della direttiva in parola, in quanto mirano a proteggere le persone che segnalano le violazioni del diritto dell'Unione nei settori da essa disciplinati, contribuiscono a garantire l'applicazione uniforme ed effettiva di tale diritto.
- 80 In secondo luogo, nell'ambito della valutazione della durata dell'infrazione, si deve ricordare che, per quanto concerne l'inizio del periodo di cui occorre tener conto per fissare l'importo della somma forfettaria, la data da prendere in considerazione per valutare la durata dell'inadempimento di cui trattasi non è quella della scadenza del termine fissato nel parere motivato della Commissione, bensì la data di scadenza del termine di trasposizione previsto dalla direttiva in questione [sentenza del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 81 e giurisprudenza ivi citata].
- 81 In terzo luogo, per quanto riguarda la capacità finanziaria dello Stato membro interessato, dalla giurisprudenza emerge che, ferma restando la possibilità per la Commissione di proporre sanzioni pecuniarie fondate su una pluralità di criteri, al fine di consentire, in particolare, di mantenere un divario ragionevole tra i diversi Stati membri, occorre prendere in considerazione il PIL di tale Stato quale fattore predominante, ai fini della valutazione della sua capacità finanziaria e della fissazione di sanzioni sufficientemente dissuasive e proporzionate, allo scopo di prevenire in modo efficace la futura reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione [sentenze del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punti 111, 116 e 130, nonché del 28 settembre 2023, Commissione/Regno Unito (Marcatura fiscale dei gasoli), C-692/20, EU:C:2023:707, punto 115].
- 82 In proposito, la Corte ha più volte dichiarato che occorre prendere in considerazione l'evoluzione recente del PIL dello Stato membro, quale si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 107 e giurisprudenza ivi citata].
- 83 Nel caso di specie, il fattore «n», che rappresenta la capacità finanziaria dello Stato membro interessato rispetto alla capacità finanziaria degli altri Stati membri, applicato dalla Commissione ai sensi dei punti 3.4 e 4.2 della comunicazione del 2023, è definito come la media geometrica ponderata del PIL dello Stato membro interessato rispetto alla media del PIL degli altri Stati membri, che costituisce due terzi del calcolo del fattore «n», e della popolazione dello Stato membro interessato rispetto alla media delle popolazioni degli altri Stati membri, che costituisce un terzo del calcolo del fattore «n», come risulta dall'equazione menzionata al punto 10 della presente sentenza. La Commissione giustifica tale metodo di calcolo del fattore «n» al contempo con l'obiettivo di mantenere uno scostamento ragionevole tra i fattori «n» degli Stati membri,

rispetto a un calcolo basato unicamente sul PIL degli Stati membri, e con l'obiettivo di garantire una certa stabilità nel calcolo del fattore «n», poiché è improbabile che la popolazione vari in modo significativo di anno in anno.

- 84 In primo luogo, sebbene sia vero che il metodo di calcolo del fattore «n» che risulta dalla comunicazione del 2023 tiene conto principalmente del PIL dello Stato membro interessato, si deve nondimeno constatare che tale metodo si fonda sulla presunzione secondo la quale sussisterebbe una correlazione tra l'entità della popolazione di uno Stato membro e la sua capacità finanziaria, ipotesi che non necessariamente ricorre. Pertanto, la presa in considerazione di un criterio demografico come quello che risulta da detto metodo determina una disgiunzione del fattore «n» dalla reale capacità finanziaria dello Stato membro interessato, che può condurre alla fissazione di un fattore «n» il quale non corrisponde necessariamente a tale capacità, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 119 a 121 delle sue conclusioni.
- 85 In secondo luogo, sebbene la presa in considerazione di un criterio demografico per la fissazione del fattore «n», ai fini della determinazione della capacità finanziaria dello Stato membro interessato, consenta di mantenere un certo scostamento tra i fattori «n» degli Stati membri, l'obiettivo in parola non può giustificare il fatto che la capacità finanziaria di detto Stato membro sia determinata in base a criteri che non rispecchiano tale capacità.
- 86 Pertanto, la determinazione della capacità finanziaria dello Stato membro interessato non può includere nel metodo di calcolo del fattore «n» la presa in considerazione di un criterio demografico secondo le modalità previste ai punti 3.4 e 4.2 della comunicazione del 2023.

– *Sulla somma forfettaria*

- 87 Conformemente alla giurisprudenza richiamata al punto 68 della presente sentenza, ai fini del calcolo della somma forfettaria al cui pagamento uno Stato membro può essere condannato in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, spetta alla Corte, nell'esercizio del suo potere discrezionale, fissarne l'importo in modo tale che esso sia, da un lato, adeguato alle circostanze e, dall'altro, proporzionato all'infrazione commessa. Tra i fattori rilevanti in quest'ottica si annoverano in particolare elementi quali la gravità dell'infrazione constatata, la sua durata e la capacità finanziaria dello Stato membro coinvolto [sentenza del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 74 e giurisprudenza ivi citata].
- 88 Per quanto concerne, anzitutto, la gravità dell'infrazione commessa, essa non può essere fissata mediante l'applicazione automatica di un coefficiente di gravità, come precisato al punto 79 della presente sentenza.
- 89 Inoltre, si deve ricordare che, per le ragioni menzionate ai punti da 72 a 74 della presente sentenza, l'inadempimento dell'obbligo di adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento completo della direttiva 2019/1937 nonché dell'obbligo di comunicare tali disposizioni alla Commissione dev'essere considerato particolarmente grave.
- 90 La gravità di tale inadempimento è, peraltro, rafforzata dalla circostanza che, al termine della fase scritta del procedimento, la Repubblica di Polonia non aveva ancora adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento della direttiva 2019/1937, come ammesso dallo stesso Stato membro nelle sue osservazioni scritte.

- 91 Ciò posto, nel suo controricorso, la Repubblica di Polonia ha affermato, senza essere contraddetta in proposito dalla Commissione, che talune disposizioni a protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto, le quali sarebbero conformi ai requisiti di cui alla direttiva 2019/1937, nella sua normativa già esistono.
- 92 In tale contesto, occorre constatare, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 144 delle sue conclusioni, che non è stato stabilito che le conseguenze dell'inadempimento accertato nel caso di specie sugli interessi privati e pubblici fossero altrettanto negative di quelle che si verificano in caso di mancato recepimento completo della direttiva 2019/1937. Posto che la Commissione afferma che non occorre tener conto di tale normativa nazionale in sede di valutazione del fattore di gravità dal momento che la stessa non le è stata comunicata, è sufficiente constatare che siffatta argomentazione è inconferente dal momento che l'assenza di comunicazione non incide sulla circostanza che l'esistenza di detta normativa ha un impatto sugli interessi in parola.
- 93 Resta nondimeno il fatto che, nel suo controricorso, la Repubblica di Polonia ha ammesso che le norme a tutela delle persone che segnalano violazioni del diritto sono disseminate nell'ordinamento giuridico polacco e, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 26, paragrafo 3, della direttiva 2019/1937, non contengono un riferimento esplicito alla protezione di tali persone.
- 94 Orbene, l'assenza di norme specifiche e chiare relative alla protezione delle persone che segnalano le violazioni del diritto dell'Unione, come prevista dalla direttiva 2019/1937, osta a una protezione effettiva di tali persone e può dunque porre in discussione l'applicazione uniforme ed effettiva di detto diritto nei settori disciplinati dalla direttiva in parola.
- 95 Come ricordato al punto 73 della presente sentenza, infatti, istituendo un sistema di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione in un contesto professionale, la direttiva 2019/1937 contribuisce a prevenire i pregiudizi al pubblico interesse, in settori particolarmente sensibili, come quelli degli appalti pubblici, della prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, della tutela dell'ambiente o degli interessi finanziari dell'Unione.
- 96 Ebbene, come indicato al punto 74 della presente sentenza, in assenza di una tutela effettiva, le persone a conoscenza di una violazione del diritto dell'Unione in detti settori possono essere dissuase dal segnalarla dal momento che, in tal caso, possono esporsi a ritorsioni.
- 97 Pertanto, in considerazione dell'obiettivo enunciato all'articolo 1 della direttiva 2019/1937, in combinato disposto con il considerando 1 di quest'ultima, tale direttiva, come esposto al punto 73 della presente sentenza, mira a stabilire norme minime comuni che garantiscano un elevato livello di protezione equilibrata ed efficace delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, cosicché la mancata adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento completo e preciso di detta direttiva è di una gravità particolarmente significativa.
- 98 Peraltro, quanto all'affermazione della Repubblica di Polonia di aver cooperato con la Commissione per l'intera durata del procedimento precontenzioso, occorre ricordare che un obbligo di leale cooperazione con la Commissione incombe comunque agli Stati membri in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, il che implica che ogni Stato membro è tenuto ad agevolare tale istituzione nello svolgimento del suo compito, che consiste, ai sensi dell'articolo 17 TUE, nel

vigilare, in quanto custode dei Trattati, sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte. Pertanto, solo una cooperazione con la Commissione caratterizzata da iniziative che attestino l'intenzione di conformarsi nel più breve tempo possibile agli obblighi derivanti da una direttiva potrebbe essere presa in considerazione quale circostanza attenuante nell'ambito della valutazione della gravità dell'infrazione [v., in tal senso, sentenza del 28 settembre 2023, Commissione/Regno Unito (Marcatura fiscale dei gasoli), C-692/20, EU:C:2023:707, punti 106 e 107 nonché giurisprudenza ivi citata].

- 99 Dunque, nel caso di specie, come risulta dal punto 17 della presente sentenza, nella sua lettera del 15 settembre 2022 la Repubblica di Polonia aveva annunciato che le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2019/1937 sarebbero state pubblicate nella gazzetta ufficiale polacca nel corso del mese di gennaio del 2023, o persino nel mese di agosto del 2023, come annunciato con messaggio di posta elettronica dell'11 gennaio 2023, il che non è avvenuto. In tale contesto, la cooperazione della Repubblica di Polonia con la Commissione nel corso del procedimento precontenzioso non può essere presa in considerazione quale circostanza attenuante.
- 100 Per quanto concerne, poi, la durata dell'infrazione, è pacifico che, alla scadenza del termine di recepimento previsto all'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, ossia il 17 dicembre 2021, la Repubblica di Polonia non aveva adottato le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie per garantire il recepimento di suddetta direttiva e, pertanto, non aveva neppure comunicato tali disposizioni alla Commissione.
- 101 Poiché la fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte si è chiusa il 9 agosto 2023, l'inadempimento in questione è durato quasi un anno e otto mesi alla data di tale chiusura.
- 102 Infine, riguardo alla determinazione della capacità finanziaria della Repubblica di Polonia, non occorre, come precisato ai punti da 84 a 86 della presente sentenza, tener conto, nell'ambito del metodo di calcolo del fattore «n», dell'entità della popolazione di tale Stato membro, nella misura in cui l'ha fatto la Commissione in forza della comunicazione del 2023.
- 103 Tenuto conto di tali considerazioni e alla luce del potere discrezionale riconosciuto alla Corte dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, il quale prevede che, per quanto concerne la somma forfettaria di cui infligge il pagamento, essa non può fissare un importo superiore a quello indicato dalla Commissione, si deve ritenere che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di infrazioni analoghe a quella che risulta dalla violazione dell'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937 e che pregiudica la piena efficacia del diritto dell'Unione richieda l'imposizione di una somma forfettaria il cui importo dev'essere fissato in EUR 7 000 000.

– *Sulla penalità giornaliera*

- 104 Nell'esercizio del suo potere discrezionale, spetta alla Corte fissare l'importo di una penalità giornaliera in modo tale che essa, da una parte, sia adeguata alle circostanze e proporzionata all'inadempimento accertato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato e, dall'altra, non superi l'importo stabilito dalla Commissione, conformemente all'articolo 260, paragrafo 3, secondo comma, TFUE [sentenza del 29 febbraio 2024, Commissione/Irlanda (Servizi di media audiovisivi), C-679/22, EU:C:2024:178, punto 92 e giurisprudenza ivi citata].

- 105 Nell'ambito della valutazione della Corte ai fini del calcolo dell'importo della penalità, i criteri da prendere in considerazione per assicurare la natura coercitiva di quest'ultima, in vista di un'applicazione uniforme ed effettiva del diritto dell'Unione sono, in linea di principio, la durata dell'infrazione, il suo livello di gravità e la capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi. Per l'applicazione di tali criteri, la Corte deve tener conto, in particolare, delle conseguenze dell'inadempimento sugli interessi pubblici e privati di cui trattasi nonché dell'urgenza che lo Stato membro interessato si conformi ai propri obblighi [sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Settore penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 63 e giurisprudenza ivi citata].
- 106 Per quanto concerne, anzitutto, la gravità dell'infrazione di cui trattasi, è pacifico che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022, la Repubblica di Polonia era venuta meno agli obblighi di cui all'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, cosicché, tenuto conto anche delle considerazioni esposte ai punti da 91 a 97 della presente sentenza, si deve ritenere che la piena efficacia del diritto dell'Unione non sia manifestamente stata assicurata.
- 107 Per quanto attiene, poi, alla durata dell'infrazione, di cui si deve tener conto nel fissare l'importo della penalità da irrogare, occorre constatare che l'inadempimento di cui trattasi è perdurato dopo la scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022.
- 108 Infine, riguardo alla determinazione della capacità finanziaria della Repubblica di Polonia, come precisato ai punti da 84 a 86 della presente sentenza, nell'ambito del metodo di calcolo del fattore «n», non occorre tener conto dell'entità della popolazione di tale Stato membro nella misura in cui l'ha fatto la Commissione in forza della comunicazione del 2023.
- 109 Alla luce di quanto precede e del potere discrezionale riconosciuto alla Corte dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, il quale prevede che, per quanto concerne la penalità che quest'ultima infligge, essa non può fissare un importo superiore a quello indicato dalla Commissione, occorre, qualora l'inadempimento constatato al punto 38 della presente sentenza persistesse alla data della pronuncia della sentenza stessa, condannare la Repubblica di Polonia a pagare alla Commissione, a decorrere da tale data e fintantoché lo Stato membro in parola non abbia posto termine a detto inadempimento, una penalità giornaliera dell'importo di EUR 40 000.

### **Sulle spese**

- 110 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Repubblica di Polonia è rimasta soccombente, occorre condannarla a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

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

- 1) La Repubblica di Polonia, non avendo, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato della Commissione europea del 15 luglio 2022, adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione,**

**e, pertanto, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della direttiva in parola.**

- 2) La Repubblica di Polonia, non avendo, alla data di esame dei fatti da parte della Corte, adottato le misure necessarie per recepire nel proprio diritto interno le disposizioni della direttiva 2019/1937 né, pertanto, comunicato tali misure alla Commissione europea, ha persistito nel proprio inadempimento.**
- 3) La Repubblica di Polonia è condannata a pagare alla Commissione europea:**
  - una somma forfettaria dell'importo di EUR 7 000 000;**
  - qualora l'inadempimento constatato al punto 1 del dispositivo persistesse alla data della pronuncia della presente sentenza, una penalità giornaliera dell'importo di EUR 40 000 a decorrere da tale data e fintantoché lo Stato membro in parola non abbia posto termine a detto inadempimento.**
- 4) La Repubblica di Polonia è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Firme