

II

(Comunicazioni)

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

COMMISSIONE EUROPEA

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

**Modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliera alla Corte di
giustizia dell'Unione europea**

(2019/C 70/01)

1. Introduzione

A norma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), quando la Commissione deferisce uno Stato membro alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione del diritto dell'UE, la Corte può irrogare sanzioni pecuniarie in due situazioni:

- quando stabilisce che lo Stato membro che viola il diritto dell'UE non si è ancora conformato a una precedente sentenza che ha constatato l'infrazione (articolo 260, paragrafo 2, TFUE);
- quando lo Stato membro non ha adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa (articolo 260, paragrafo 3, TFUE).

In entrambi i casi la sanzione è costituita dal pagamento di una somma forfettaria, mirante a sanzionare l'esistenza stessa della violazione⁽¹⁾, e dal pagamento di una penalità giornaliera, mirante a sanzionare il proseguimento della violazione dopo la sentenza della Corte⁽²⁾. Quanto all'importo delle sanzioni pecuniarie, la Commissione formula una proposta alla Corte, che prende la decisione finale.

Per il calcolo della sanzione da proporre la Commissione segue un metodo generale ormai consolidato. Dal 1997⁽³⁾, e come indicato in una serie di comunicazioni successive⁽⁴⁾, essa si avvale di un metodo che tiene conto sia della capacità finanziaria che del peso istituzionale dello Stato membro considerato. Tale metodo si basa sull'applicazione del cosiddetto *fattore «n»*⁽⁵⁾ che, unitamente ad altri elementi, segnatamente la gravità e la durata della violazione, serve alla Commissione per calcolare la sanzione da proporre. Finora il fattore «n» è stato calcolato in base al prodotto interno lordo (PIL) e al numero di voti di cui uno Stato membro dispone in seno al Consiglio⁽⁶⁾.

La Corte di giustizia, tuttavia, ha di recente stabilito che le regole di voto in seno al Consiglio non possono più essere utilizzate per questa finalità⁽⁷⁾. L'elemento principale su cui basarsi sarebbe perciò il PIL dello Stato membro.

⁽¹⁾ SEC(2005) 1658, punto 10.3.

⁽²⁾ SEC(2005) 1658, punto 14.

⁽³⁾ Metodo di calcolo della penalità prevista dall'articolo 171 del trattato CE (GU C 63 del 28.2.1997, pag. 2).

⁽⁴⁾ Cfr., in particolare, la comunicazione rifiuta SEC(2005) 1658, la comunicazione «Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE» (GU C 12 del 15.1.2011, pag. 1) e la comunicazione «Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione» (GU C 18 del 19.1.2017, pag. 10).

⁽⁵⁾ SEC(2005) 1658, punto 14.

⁽⁶⁾ Come stabilito dal trattato CE.

⁽⁷⁾ Sentenza del 14 novembre 2018, Commissione/Grecia, C—93/17.

La Commissione ha sempre ritenuto che le sanzioni debbano essere sia dissuasive che proporzionate e che le proposte da essa presentate alla Corte per la decisione finale debbano già tener conto di tale esigenza. La combinazione tra la capacità finanziaria e il peso istituzionale dello Stato membro ha garantito questo equilibrio, che verrebbe meno nel caso in cui si utilizzasse solamente il PIL, trattandosi di un parametro che riflette esclusivamente la dimensione economica degli Stati membri. Le conseguenze sarebbero allora molto diverse a seconda degli Stati membri e, in particolare, per più di un terzo di essi si avrebbe un aumento sostanziale degli importi delle sanzioni proposte. La Commissione ritiene pertanto che il fattore «n» debba continuare a tener conto sia del PIL che del peso istituzionale dello Stato membro. La presente comunicazione illustra nei dettagli come preservare tale equilibrio pur adeguando il metodo di calcolo utilizzato dalla Commissione per le sanzioni pecuniarie proposte.

2. Modifica del fattore «n»

La Corte di giustizia ha ripetutamente dichiarato che il metodo di calcolo della sanzione proposta dalla Commissione costituisce un mezzo appropriato per rispecchiare la capacità finanziaria dello Stato membro interessato, pur mantenendo un divario ragionevole tra i diversi Stati membri ⁽⁸⁾.

Constatando, nella sentenza del 14 novembre 2018 ⁽⁹⁾, che dal 1° aprile 2017 il sistema di voto in seno al Consiglio stabilito dal trattato che istituisce la Comunità europea (trattato CE) era cambiato ⁽¹⁰⁾, la Corte ha tuttavia concluso che il fattore «n» non può più tener conto del numero dei voti dello Stato membro in seno al Consiglio, ma deve basarsi sul prodotto interno lordo (PIL) degli Stati membri quale elemento preponderante.

Composizione del fattore «n»

La Commissione ritiene che, oltre alla capacità finanziaria, il fattore «n» debba tener conto anche del peso istituzionale degli Stati membri. Ciò significa che il metodo di calcolo di tale fattore non dovrebbe basarsi solo sul peso demografico o economico, ma dovrebbe considerare anche il valore intrinseco di ogni Stato membro nell'assetto istituzionale dell'Unione europea.

Alla luce della sentenza della Corte è necessaria un'ulteriore riflessione sul peso istituzionale da utilizzare nel calcolo delle sanzioni pecuniarie. Per mantenere l'equilibrio tra capacità finanziaria e peso istituzionale dello Stato membro, la Commissione intende calcolare il fattore «n» sulla base di due elementi: il PIL e il numero dei seggi assegnati a ciascuno Stato membro per i propri rappresentanti al Parlamento europeo ⁽¹¹⁾. È così che, secondo la Commissione, si riuscirà ad ottenere la rappresentazione più fedele del peso istituzionale degli Stati membri attualmente possibile alla luce dei trattati dell'UE.

Differenza tra i fattori «n» degli Stati membri

Un'altra ragione per mantenere il peso istituzionale degli Stati membri quale parametro di calcolo del fattore «n» è che l'uso esclusivo del PIL accrescerebbe notevolmente il divario tra i fattori «n» degli Stati membri. Oggi, la differenza tra il fattore «n» più basso e quello più alto è pari a 55, ma aumenterebbe a 312 se si utilizzasse esclusivamente il PIL.

Tenendo conto del numero di seggi dello Stato membro al Parlamento europeo nel calcolo del fattore «n», il divario tra gli Stati membri riuscirebbe a mantenersi all'interno di un intervallo ragionevole.

Secondo la Commissione, inoltre, con il nuovo metodo di calcolo del fattore «n» si dovrebbero determinare importi tali da non creare differenze ingiustificate tra gli Stati membri e il più possibile vicini a quelli ottenuti con il metodo attuale, che sono sia proporzionati che sufficientemente dissuasivi. Gli importi ottenuti, pur potendo risultare inferiori rispetto alla situazione attuale, sarebbero però più vicini alla prassi della Corte, che in genere fissa sanzioni più basse di quelle proposte dalla Commissione.

⁽⁸⁾ Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punto 132.

⁽⁹⁾ Commissione/Grecia, C-93/17, EU:C:2018:903, punti 138 e 142.

⁽¹⁰⁾ Il sistema è stato sostituito da quello a doppia maggioranza di cui all'articolo 16, paragrafo 4, TUE. Prima della graduale soppressione del sistema di voto previsto dal trattato CE, ogni Stato membro disponeva, al Consiglio, di un numero fisso di voti. In base al trattato di Lisbona, ogni Stato membro dispone di un voto in seno al Consiglio e la maggioranza qualificata è raggiunta se il 55 % degli Stati membri vota a favore e se tali Stati rappresentano il 65 % della popolazione dell'UE. Il nuovo sistema non si traduce in una ponderazione chiara e non può essere utilizzato alla stessa stregua di quello precedente.

⁽¹¹⁾ Cfr., per l'attuale legislatura, l'articolo 3 della decisione 2013/312/UE del Consiglio europeo, del 28 giugno 2013, che stabilisce la composizione del Parlamento europeo (GU L 181 del 29.6.2013, pag. 57) e, per la prossima legislatura, a partire dal 2 luglio 2019, l'articolo 3 della decisione (UE) 2018/937 del Consiglio europeo, del 28 giugno 2018.

Valore di riferimento per il fattore «n»

La Commissione ha finora utilizzato il fattore «n» del Lussemburgo come valore di riferimento, scelta che risale al periodo in cui il Lussemburgo era il paese con il PIL totale più basso tra gli Stati membri. Essa ritiene ora opportuno optare per un riferimento che rispecchi più da vicino la realtà economica e politica odierna. Intende pertanto determinare il fattore «n» di riferimento utilizzando la media di ciascuno dei due parametri utilizzati: il PIL e il numero dei rappresentanti al Parlamento europeo ⁽¹⁾. Il ricorso alla media aumenta inoltre la stabilità, nel tempo, di tale valore.

Utilizzando questi parametri senza alcun aggiustamento si ottiene tuttavia un valore di riferimento per il fattore «n» notevolmente inferiore a quello attuale. È pertanto necessario un aggiustamento che garantisca che gli importi proposti dalla Commissione rimangano proporzionati e sufficientemente dissuasivi. Un coefficiente di aggiustamento pari a 4,5 si avvicinerrebbe ai livelli attuali e, al tempo stesso, garantirebbe che nessuno Stato membro subisca un aumento. Di conseguenza, gli importi forfettari standard utilizzati per calcolare, rispettivamente, le penalità di mora giornaliera e i pagamenti forfettari sono adeguati come segue:

— importo forfettario standard per le penalità di mora giornaliera: EUR 690 × 4,5 = EUR 3 105;

— importo forfettario standard per i pagamenti forfettari: EUR 230 × 4,5 = EUR 1 035.

Seguendo la stessa logica, l'importo forfettario minimo di riferimento attuale, pari a 571 000 EUR, sarà anch'esso moltiplicato per il nuovo fattore «n» per calcolare l'importo forfettario minimo per ciascuno Stato membro. Al fine di garantire che gli importi proposti siano proporzionati e sufficientemente dissuasivi, tale importo sarà anch'esso moltiplicato per il coefficiente di aggiustamento: EUR 571 000 × 4,5 = EUR 2 569 500. I suddetti importi saranno adeguati annualmente all'inflazione.

Il fattore «n» e la somma forfettaria minima per Stato membro che ne risultano figurano, rispettivamente, nell'allegato I e nell'allegato II.

3. Applicazione

A decorrere dalla data di pubblicazione della presente comunicazione nella Gazzetta ufficiale, la Commissione applicherà il metodo di calcolo ivi descritto alle sanzioni pecuniarie proposte alla Corte di giustizia. Riesaminerà il metodo di calcolo descritto nella presente comunicazione al più tardi cinque anni dopo la data di adozione.

Quando il recesso del Regno Unito dall'Unione europea avrà acquisito efficacia giuridica, e indipendentemente dal fatto che l'accordo di recesso ⁽²⁾ entri o meno in vigore, la Commissione ricalcolerà le medie pertinenti e adeguerà di conseguenza le cifre di cui agli allegati I e II.

⁽¹⁾ La media è così calcolata: il fattore «n» è una media geometrica calcolata estraendo la radice quadrata del prodotto dei fattori basati sul PIL degli Stati membri e sul numero di seggi al Parlamento europeo. Si ottiene applicando la formula seguente:

$$\sqrt{\frac{PIL_n}{PIL_{media}} \times \frac{Seggi_n}{Seggi_{media}}}$$

dove: PIL_n = PIL dello Stato membro considerato, in milioni di EUR; PIL_{medio} = PIL medio dell'UE a 28; $Seggi_n$ = numero di seggi dello Stato membro al Parlamento europeo; $Seggi_{media}$ = numero medio dei seggi di tutti gli Stati membri al Parlamento europeo.

⁽²⁾ Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, allegato alla proposta di decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione europea e della Comunità europea dell'energia atomica, di tale accordo, COM(2018) 833 final.

ALLEGATO I

Fattore speciale «n»

Belgio	0,79
Bulgaria	0,24
Cechia	0,51
Danimarca	0,50
Germania	4,60
Estonia	0,09
Irlanda	0,46
Grecia	0,51
Spagna	2,06
Francia	3,40
Croazia	0,19
Italia	2,93
Cipro	0,09
Lettonia	0,12
Lituania	0,17
Lussemburgo	0,15
Ungheria	0,41
Malta	0,07
Paesi Bassi	1,13
Austria	0,67
Polonia	1,23
Portogallo	0,52
Romania	0,62

Slovenia	0,15
Slovacchia	0,27
Finlandia	0,44
Svezia	0,81
Regno Unito	3,50

ALLEGATO II

Somma forfettaria minima (in migliaia di EUR)

Belgio	2 029
Bulgaria	616
Cechia	1 310
Danimarca	1 284
Germania	11 812
Estonia	231
Irlanda	1 181
Grecia	1 310
Spagna	5 290
Francia	8 731
Croazia	488
Italia	7 524
Cipro	231
Lettonia	308
Lituania	437
Lussemburgo	385
Ungheria	1 053
Malta	180
Paesi Bassi	2 902
Austria	1 720
Polonia	3 158
Portogallo	1 335
Romania	1 592

Slovenia	385
Slovacchia	693
Finlandia	1 130
Svezia	2 080
Regno Unito	8 987