



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Struttura di Missione per le Procedure di Infrazione

Le sanzioni pecuniarie nell'Unione europea.

Comunicazione C (2019) 1369 relativa alla “*Modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliera alla Corte di giustizia dell'Unione europea*”.

1. Premessa.

La Commissione europea nella recente **Comunicazione C (2019) 1369** relativa alla “*Modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliera alla Corte di giustizia dell'Unione europea*” ha rivisto i criteri per la quantificazione delle sanzioni pecuniarie da comminare agli Stati membri che non ottemperano alle sentenze della Corte di giustizia che accertano un loro inadempimento al diritto europeo.

Il nuovo criterio di calcolo è entrato in vigore il 25 febbraio 2019 e sarà riesaminato dalla Commissione al più tardi entro cinque anni da tale data.

2. Le regole previgenti.

La nuova Comunicazione modifica il criterio di calcolo delle sanzioni pecuniarie - introdotte dal Trattato di Maastricht e ora inserite nell' articolo 260 TFUE - adottato con le precedenti Comunicazioni n. 96/c 242/07 del 21 agosto 1996 e n. 97/c del 28 febbraio 1997. Tale metodo è stato applicato dalla Commissione fin dal 1997.

Le sanzioni applicabili consistono di una penalità giornaliera e di una somma forfettaria.

Per calcolare le predette sanzioni, la Commissione ha individuato tre criteri specifici:

- a) la gravità dell'infrazione;
- b) la durata dell'infrazione;
- c) la necessità di garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione, onde evitare recidive.

2.1. Penalità giornaliera. Sulla base di questi criteri, **l'importo della penalità giornaliera** viene calcolato come segue:

- d) si moltiplica un importo di base fisso e uniforme (attualmente 690 euro al giorno) per un coefficiente di gravità (da 1 a 20) e un coefficiente di durata (da 1 a 3);
- e) il risultato ottenuto si moltiplica per un fattore invariabile per Paese (il c.d. "**fattore n**") - **che tiene conto sia della capacità finanziaria dello Stato membro interessato sia del numero di voti di cui questo dispone in Consiglio** - che corrisponde alla media geometrica basata sul PIL dello Stato membro in causa e sulla ponderazione dei voti in Consiglio.

Il "**fattore n**" è fissato per garantire l'efficacia dissuasiva della sanzione.

La Commissione, con la *Comunicazione SEC (2005) 1658* - in coerenza con i principi elaborati dalla Corte (vedi per tutte le sentenze 12 luglio 2005, C-304/02, *Commissione/Francia*, 23 novembre 2003, C-278/01, *Commissione/Spagna*, 4 luglio 2000, C-387/97, *Commissione/Grecia*,¹ che hanno prefigurato un sistema sanzionatorio basato sulla possibilità di applicare cumulativamente, e non in modo disgiunto come previsto dal Trattato, sia una somma forfettaria sia una penalità giornaliera) - ha quindi rivisto e sostituito le due precedenti Comunicazioni, dettando criteri anche per l'applicazione di una **somma forfettaria** (*Comunicazione SEC (2005) 1658*).

Questi criteri sono stati avallati dalla Corte di giustizia.

2.2. Somma forfettaria. È stata stabilita una **somma forfettaria minima di base** (attualmente pari a 220 euro).

Tuttavia, si è fissato un criterio di calcolo che consiste nel moltiplicare l'importo fisso di base per il coefficiente di gravità (da 1 a 20, che tiene conto dell'importanza delle norme comunitarie oggetto dell'infrazione e delle conseguenze di quest'ultima sugli interessi generali e particolari). Per il calcolo della somma forfettaria non viene applicato il coefficiente di durata incluso, invece, nel calcolo delle penalità giornaliera.

Il risultato viene moltiplicato per il "**fattore n**" e per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione.

In ogni caso, indipendentemente dal calcolo sopramenzionato, la Commissione proporrà sempre alla Corte almeno una **somma forfettaria fissa**, determinata per ogni Stato membro in funzione del suddetto "**fattore n**", che è quindi elemento comune sia per determinare la somma forfettaria sia per determinare la penalità giornaliera.

¹ In particolare, Sentenza 12 luglio 2005, C-304/02, *Commissione/Francia*, punti 81 e 82: "81 L'applicazione dell'una o dell'altra di queste due misure dipende dall'idoneità di ciascuna a conseguire l'obiettivo perseguito in relazione alle circostanze del caso di specie. Anche se l'imposizione di una penalità sembra particolarmente adeguata a spingere uno Stato membro a porre fine, quanto prima, ad un inadempimento che, in mancanza di una misura del genere, avrebbe tendenza a persistere, l'imposizione di una somma forfettaria si basa maggiormente sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato. 82. Di conseguenza, non è escluso il ricorso ai due tipi di sanzioni previste dall'art. 228, n. 2, CE in particolare qualora l'inadempimento, nel contempo, sia perdurato a lungo e tenda a persistere."

Per l'Italia tale somma forfettaria prima della modifica del metodo di calcolo era pari a 8651,00 euro e il "fattore n" era pari a 15,16.

3. I nuovi criteri di calcolo.

La *Comunicazione C (2019) 1369* relativa alla "*Modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliere alla Corte di giustizia dell'Unione europea*", apporta importanti modifiche al previgente metodo di calcolo.

La Corte di giustizia UE nel 2018 (sentenza 14 novembre 2018, C-93/17, *Commissione/Grecia*) ha invitato a rivedere il sistema di calcolo delle sanzioni basato sul numero dei voti ponderati in Consiglio in quanto, in forza dell'articolo 3, par. 1 del Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie del Trattato, dal 1° aprile 2017 il sistema dei voti ponderati è stato definitivamente sostituito dal sistema a doppia maggioranza², che non è direttamente applicabile al meccanismo di calcolo delle sanzioni e non può, quindi, sostituire per tali finalità il precedente sistema dei voti ponderati. Il nuovo sistema a maggioranza qualificata non fornisce secondo la Corte criteri soddisfacenti per determinare in modo adeguato la capacità finanziaria degli Stati membri (dal 1° aprile 2017 la Corte ha preso in considerazione solo il PIL dello Stato membro interessato (cfr. sentenza 31 maggio 2018, C-251/2017, *Commissione/Italia*).

Contrariamente, infatti, al sistema di ponderazione dei voti, tutti gli Stati membri sono uguali, nel senso che ciascuno di essi ha solo un voto. Quanto al riferimento alla popolazione, non può escludersi che taluni Stati membri aventi una determinata popolazione abbiano una minor capacità finanziaria di altri Stati membri aventi una popolazione meno numerosa.

Nella Comunicazione la Commissione, ritenendo che sanzioni dissuasive e proporzionate debbano tener conto sia della capacità finanziaria dello Stato membro sia del suo peso istituzionale, **intende calcolare il "fattore n" sulla base di due elementi: il PIL e il numero di seggi assegnati a ciascuno Stato membro per i propri rappresentanti al Parlamento europeo.**

Inoltre, per l'effettuazione della prevista media geometrica, per il calcolo del PIL per Stato membro (dato dal rapporto *PIL dello Stato membro/PIL dello Stato membro con il PIL più basso*), la Commissione non intende utilizzare più il PIL del Lussemburgo (che era il Paese con il PIL più basso tra gli Stati membri), ma intende utilizzare la media dei PIL degli Stati membri; ugualmente, intende utilizzare la media del numero dei seggi in

² L'articolo 16, par. 4, TUE dispone che "*per maggioranza qualificata si intende almeno il 55% dei membri del Consiglio, con un minimo di quindici, rappresentanti Stati membri che totalizzano almeno il 65% della popolazione dell'Unione*".

Parlamento. Il ricorso alla media secondo la Commissione, aumenta la stabilità nel tempo del valore del “*fattore n*”.

Poiché, tuttavia, con questo criterio si ottiene un valore di riferimento per il “*fattore n*” notevolmente inferiore a quello attuale, la Commissione stabilisce un coefficiente di aggiustamento pari a 4,5.

Di conseguenza, gli importi forfettari standard per calcolare rispettivamente le penalità di mora giornaliere e i pagamenti forfettari sono adeguati come segue:

- a) importo forfettario standard per le penalità di mora giornaliere: euro 690 per $4,5=3105$ euro;
- b) importo forfettario standard per i pagamenti forfettari: euro 230 per $4,5=1035$ euro.

Comparando i risultati del nuovo metodo con quelli attuali, **per l'Italia si passa da un *fattore n* pari a 15,16 a un *fattore n* pari a 2,93.**

La somma forfettaria minima per l'Italia passa da 8.651,00 euro a 7.524,00.

La somma forfettaria massima per l'Italia passa da 66.704 euro/giorno a 60.651 euro/giorno.

4. L'Italia, nell'ultima riunione dell'EU LAW Network ⁱ(Bruxelles, 7 giugno 2019) ha sollecitato la riflessione degli Stati membri e della Commissione sulla opportunità di rivedere i criteri di calcolo adottati; l'abbandono del riferimento al “peso ponderato” in Consiglio, e la sua sostituzione con il numero di seggi in Parlamento, produce infatti qualche criticità nella quantificazione delle sanzioni.

ⁱ Il Gruppo, composto da rappresentanti degli Stati membri – livello dirigenziale - tratta questioni generali inerenti al recepimento e all'applicazione del diritto dell'UE negli Stati membri e, nel suo ambito, non sono discussi casi specifici relativi agli Stati membri.