Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

6 marzo 2025*

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione – Direttiva (UE) 2019/1937 – Articolo 26, paragrafi 1 e 3 – Mancata trasposizione e mancata comunicazione delle misure di attuazione – Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Domanda di condanna al pagamento di una somma forfettaria – Criteri di fissazione dell'importo della sanzione – Applicazione automatica di un coefficiente di gravità»

Nella causa C-150/23,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, proposto il 13 marzo 2023,

Commissione europea, rappresentata da J. Baquero Cruz, F. Blanc e T. Materne, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Granducato di Lussemburgo, rappresentato da A. Germeaux e T. Schell, in qualità di agenti,

convenuto,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da T. von Danwitz, vicepresidente della Corte, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, A. Kumin e I. Ziemele (relatrice), giudici,

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede che la Corte voglia:

– dichiarare che il Granducato di Lussemburgo, 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 venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della suddetta direttiva;

– condannare il Granducato di Lussemburgo a versare alla Commissione una somma forfettaria corrispondente al più elevato tra i due importi seguenti:

  – un importo forfettario giornaliero pari a EUR 900 moltiplicato per il numero dei giorni trascorsi tra il giorno successivo alla scadenza del termine di recepimento fissato nella direttiva 2019/1937 e il giorno in cui l'infrazione è stata regolarizzata, o, in mancanza di regolarizzazione, il giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa;

  – un importo forfettario minimo pari a EUR 252 000;

– nel caso in cui l'inadempimento constatato al primo trattino persista fino alla data di pronuncia della sentenza nella presente causa, condannare il Granducato di Lussemburgo a versare alla Commissione una penalità pari a EUR 3 150 per ogni giorno di ritardo a partire dalla data di tale sentenza e fino alla data in cui il Granducato di Lussemburgo non si sarà conformato agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2019/1937, e

– condannare il Granducato di Lussemburgo alle spese.

Contesto normativo

Direttiva 2019/1937

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

«(...) [I] potenziali informatori 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 [dell'Unione europea] 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 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 3.2 di tale comunicazione, relativo all'applicazione del coefficiente di gravità nell'ambito del calcolo della penalità giornaliera, così dispone:

«Un'infrazione riguardante (...) 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.

(...)».

7 Il punto 3.2.2 della suddetta 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 (...)».

8 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.

(...)».

9 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:

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

(...)

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.

(...)».

10 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 (...)

(...)».

11 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.

(...)».

12 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.

(...)».

13 L'allegato I della comunicazione del 2023, intitolato «Dati utilizzati per la determinazione delle sanzioni pecuniarie proposte alla Corte», al punto 2 prevede 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 il Granducato di Lussemburgo è fissato a 0,09. Al punto 5 di tale allegato I, si precisa che la somma forfettaria minima fissata per il Granducato di Lussemburgo ammonta a EUR 252 000.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

14 Il 21 gennaio 2022 la Commissione ha inviato una lettera di diffida al Granducato di Lussemburgo, contestandogli di non averle comunicato le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2019/1937, il cui termine di trasposizione era scaduto il 17 dicembre 2021. Nella sua risposta del 15 marzo 2022, il Granducato di Lussemburgo ha informato la Commissione che tali disposizioni erano in corso di adozione.

15 In mancanza di ulteriori comunicazioni relative alla trasposizione della direttiva 2019/1937, il 15 luglio 2022 la Commissione ha inviato un parere motivato al Granducato di Lussemburgo, invitandolo a conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza della detta direttiva entro due mesi dalla ricezione di tale parere.

16 Nella sua risposta del 25 agosto 2022, il Granducato di Lussemburgo ha indicato che il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Lussemburgo), informato dell'urgenza di tale fascicolo, avrebbe emesso un parere sul progetto di legge n. 7945 recante trasposizione di tale direttiva, cosicché i lavori legislativi sarebbero ripresi nel corso del mese di settembre 2022.

17 Ritenendo che tale Stato membro non si fosse ancora conformato ai suoi obblighi, il 13 marzo 2023 la Commissione ha deciso di adire la Corte con il presente ricorso.

18 Il 17 maggio 2023 il Granducato di Lussemburgo ha notificato alla Commissione la loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (legge del 16 maggio 2023 recante trasposizione della 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) (*Mémorial* A n. 332 del 17 maggio 2023; in prosieguo: la «legge del 16 maggio 2023»), entrata in vigore il 21 maggio 2023.

19 Con atto del 28 settembre 2023, la Commissione ha informato la Corte che, a seguito di contatti con le autorità lussemburghesi, la trasposizione della direttiva 2019/1937 da parte del Granducato di Lussemburgo poteva considerarsi conclusa il 21 maggio 2023. Pertanto, tale istituzione, da un lato, ha parzialmente rinunciato al suo ricorso, rinunciando alla sua domanda di fissazione di una penalità, e, dall'altro, ha adeguato le sue conclusioni dirette alla condanna di tale Stato membro al pagamento di una somma forfettaria, chiedendo a tale titolo un importo pari a EUR 467 100.

20 Con decisione del presidente della Corte del 19 dicembre 2023, il procedimento è stato sospeso fino alla pronuncia della sentenza nella causa C-147/23. A seguito della pronuncia della sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori) (C-147/23, EU:C:2024:346), il procedimento nella presente causa è stato ripreso con decisione del presidente della Corte in pari data.

Sul ricorso

Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE

Argomenti delle parti

21 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.

22 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.

23 Orbene, nel caso di specie, il Granducato di Lussemburgo non aveva adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie alla trasposizione della direttiva 2019/1937 né informato la Commissione della loro adozione prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022.

24 Il Granducato di Lussemburgo riconosce di non aver adottato tali disposizioni entro il termine impartito.

25 Tale Stato membro indica che la legge del 16 maggio 2023, notificata alla Commissione il 17 maggio 2023 ed entrata in vigore il 21 maggio 2023, ha consentito, a tale data, la trasposizione completa della direttiva 2019/1937.

26 La Commissione ricorda, al riguardo, che la circostanza che lo Stato membro interessato si conformi agli obblighi ad esso incombenti nel corso del procedimento contenzioso non è pertinente per constatare l'esistenza di un inadempimento di quest'ultimo, atteso che tale inadempimento deve essere valutato alla luce della situazione di tale Stato membro alla scadenza del termine fissato nel parere motivato.

Giudizio 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, l'articolo 26, paragrafo 3, di tale direttiva precisa che, quando gli Stati membri adottano tali disposizioni nazionali, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Peraltro, in forza di tale articolo 26, paragrafo 3, gli Stati membri erano tenuti a informare la Commissione delle suddette disposizioni nazionali.

28 Conformemente a una giurisprudenza costante, 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, e i mutamenti intervenuti in seguito non possono essere presi in considerazione dalla Corte [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 28 e giurisprudenza ivi citata].

29 Nel caso di specie, dopo aver constatato che il Granducato di Lussemburgo non le aveva comunicato le disposizioni necessarie alla trasposizione della direttiva 2019/1937, il 15 luglio 2022 la Commissione ha inviato a tale Stato membro un parere motivato, invitandolo a conformarsi entro un termine di due mesi a decorrere dalla ricezione di tale parere.

30 Orbene, come risulta dal controricorso e dalla controreplica depositati dal Granducato di Lussemburgo nel presente procedimento, alla scadenza di tale termine, tale Stato membro non aveva adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2019/1937 e, pertanto, non aveva neppure comunicato alla Commissione tali disposizioni.

31 Di conseguenza, si deve constatare che il Granducato di Lussemburgo, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato del 15 luglio 2022, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2019/1937 e, pertanto, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della direttiva in parola.

Sulla domanda presentata ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE

Argomenti delle parti

32 Ai fini della fissazione dell'importo della somma forfettaria, 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 dell'importo della somma forfettaria 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.

33 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 di tale comunicazione, essa applica sistematicamente un coefficiente di gravità pari a 10 in caso di mancata comunicazione totale delle disposizioni che consentono la trasposizione di una direttiva, poiché qualsiasi mancata trasposizione di una direttiva e qualsiasi mancata comunicazione di tali disposizioni rivestono lo stesso grado di gravità, indipendentemente dalla natura delle disposizioni della direttiva di cui trattasi.

34 In secondo luogo, quanto alla durata dell'infrazione, la Commissione afferma che essa equivale, per quanto riguarda il calcolo della somma forfettaria, al numero di giorni di persistenza dell'infrazione. Tale durata è calcolata conformemente al punto 4.2.1 della comunicazione del 2023 e corrisponde, per i ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, al numero di giorni compresi tra quello successivo alla scadenza del termine di trasposizione della direttiva in questione e quello in cui l'infrazione è cessata o, in assenza di regolarizzazione, della data di pronuncia della sentenza ai sensi dell'articolo 260 TFUE.

35 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, la Commissione osserva che 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. In applicazione di tale punto 3, il fattore «n» del Granducato di Lussemburgo è pari a 0,09.

36 Di conseguenza, la Commissione propone, ai sensi del punto 4.2 della comunicazione del 2023, di adottare un coefficiente di gravità di 10 e di applicare il fattore «n» di 0,09. Il prodotto di tali 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 900, 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 osserva che il pagamento della somma forfettaria derivante da tale calcolo dev'essere imposto al Granducato di Lussemburgo a condizione che essa sia superiore a EUR 252 000, importo della somma forfettaria minima fissata per tale Stato membro al punto 5 dell'allegato I della comunicazione del 2023.

37 Nel suo controricorso, il Granducato di Lussemburgo sottolinea che l'applicazione sistematica di un coefficiente di gravità pari a 10 osta a qualsiasi presa in considerazione delle circostanze proprie dell'iter legislativo dello Stato membro interessato.

38 Da un lato, la legge del 16 maggio 2023 garantirebbe non solo la trasposizione della direttiva 2019/1937, ma costituirebbe anche un quadro normativo più ampio comprendente le segnalazioni di violazioni del diritto nazionale. Tale estensione dell'ambito di applicazione della tutela prevista dalla direttiva 2019/1937 spiegherebbe il ritardo nella trasposizione di tale direttiva, circostanza di cui si dovrebbe tener conto nella fissazione del coefficiente di gravità. Dall'altro, il Granducato di Lussemburgo avrebbe dato prova di trasparenza e di celerità nell'ambito della sua cooperazione con la Commissione, il che costituirebbe altresì una circostanza attenuante che dovrebbe condurre ad una riduzione del coefficiente di gravità.

39 Per tali motivi, il Granducato di Lussemburgo chiede la riduzione dell'importo giornaliero forfettario.

40 Nelle sue conclusioni aggiuntive del 28 settembre 2023, la Commissione propone, a seguito della notifica da parte del Granducato di Lussemburgo dell'entrata in vigore, il 21 maggio 2023, della legge del 16 maggio 2023, di considerare che il numero di giorni di persistenza dell'infrazione è compreso tra il 18 dicembre 2021, vale a dire il giorno successivo a quello della scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2019/1937, e il 20 maggio 2023, vale a dire il giorno precedente a quello dell'entrata in vigore della legge che garantisce la trasposizione di tale direttiva. Ne consegue che, per il primo periodo, l'importo giornaliero proposto è di EUR 900 (10 × 0,09 × 1 000), il quale deve essere moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione, ossia 519 giorni. L'importo della somma forfettaria richiesta è quindi pari a EUR 467 100.

Giudizio della Corte

41 L'articolo 260, paragrafo 3, primo comma, TFUE prevede che la Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in forza dell'articolo 258 TFUE reputando che lo Stato membro 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 all'articolo 260, paragrafo 3, secondo comma, TFUE, 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.

42 Poiché, come risulta dal punto 31 della presente sentenza, è accertato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022, il Granducato di Lussemburgo 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.

43 Si deve peraltro ricordare che l'obiettivo perseguito dal 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 disposizioni nazionali di attuazione di una direttiva adottata secondo la procedura legislativa [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 57 e giurisprudenza ivi citata].

44 Al fine di conseguire tale obiettivo, l'articolo 260, paragrafo 3, TFUE prevede l'imposizione, in particolare, di una somma forfettaria come sanzione pecuniaria.

45 La condanna al pagamento di una somma forfettaria si basa sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi gravanti sullo Stato membro interessato rispetto agli interessi privati e pubblici in gioco, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un periodo prolungato [v., in tal senso, sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 59 e giurisprudenza ivi citata].

46 In proposito, la Commissione motiva la natura e l'importo delle sanzioni pecuniarie richieste 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 60 e giurisprudenza ivi citata].

47 Per quanto riguarda l'opportunità di imporre una somma forfettaria, spetta alla Corte, in ciascuna causa e in funzione delle circostanze del caso di specie sottoposto al suo esame, nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le appaia necessario, stabilire le sanzioni pecuniarie appropriate, in particolare per prevenire il reiterarsi di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 62 e giurisprudenza ivi citata].

48 Nel caso di specie, l'insieme degli elementi di diritto e di fatto che accompagnano l'inadempimento constatato costituisce un indicatore del fatto che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura dissuasiva quale l'imposizione di una somma forfettaria.

49 Per quanto riguarda il calcolo dell'importo di tale somma forfettaria, occorre ricordare che, in applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, solo la Corte è competente ad infliggere una sanzione pecuniaria a uno Stato membro. Tuttavia, nell'ambito di un procedimento avviato sulla base 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 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 67 e giurisprudenza ivi citata].

50 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, come delimitato dalle proposte della Commissione, spetta alla Corte, come ricordato al punto 47 della presente sentenza, fissare l'importo della somma forfettaria al cui pagamento può essere condannato uno Stato membro in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE di modo 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'inadempimento constatato, la sua durata e la capacità finanziaria dello Stato membro coinvolto [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punti 68 e 87 nonché giurisprudenza ivi citata].

51 Si deve altresì ricordare che, nell'ambito di tale potere discrezionale, orientamenti come le comunicazioni della Commissione 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 69 e giurisprudenza ivi citata].

52 Nel caso di specie, la Commissione si è basata sulla comunicazione del 2023 per giustificare la sua domanda diretta alla condanna del Granducato di Lussemburgo al pagamento di una somma forfettaria, nonché per fissarne l'importo.

53 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 disposizioni necessarie per la trasposizione di una direttiva adottata nell'ambito di una procedura legislativa è sempre considerata grave. Pertanto, tale inadempimento giustificherebbe l'applicazione automatica di un coefficiente di gravità pari a 10.

54 Il Granducato di Lussemburgo contesta il livello di tale coefficiente e la sua applicazione automatica nelle circostanze dell'inadempimento constatato.

55 In proposito, occorre ricordare che l'obbligo di adottare misure per garantire la completa trasposizione di una direttiva e l'obbligo di comunicarle 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 72 e giurisprudenza ivi citata].

56 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, tale direttiva contribuisce a prevenire lesioni dell'interesse pubblico 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 73].

57 Orbene, il mancato recepimento delle disposizioni della direttiva 2019/1937 entro il termine impartito pregiudica necessariamente il 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 [v., in tal senso, sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 74 e giurisprudenza ivi citata].

58 Ciò considerato, l'importo delle sanzioni pecuniarie comminate a uno Stato membro in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE dev'essere adeguato alle circostanze e proporzionato all'infrazione commessa [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 75], come ricordato al punto 50 della presente sentenza.

59 Questa è la ragione per la quale la Corte ha dichiarato che l'applicazione automatica dello stesso coefficiente di gravità in tutte le ipotesi di mancata trasposizione completa 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 76].

60 A tal riguardo, la Corte ha precisato che, 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 77].

61 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 56 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 79].

62 Per quanto riguarda le circostanze attenuanti invocate dal Granducato di Lussemburgo, occorre rilevare, da un lato, che l'adozione di una normativa che copre un ambito di applicazione che va oltre quello della direttiva 2019/1937 non può incidere sulla valutazione della gravità dell'inadempimento, dal momento che si tratta di una scelta deliberata dello Stato membro che, nel caso di specie, è stata fatta a scapito di una trasposizione di tale direttiva entro il termine prescritto.

63 Dall'altro, quanto all'affermazione del Granducato di Lussemburgo di aver dato prova di trasparenza e celerità nell'ambito della sua cooperazione con la Commissione, 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 può essere presa in considerazione quale circostanza attenuante nell'ambito della valutazione della gravità dell'infrazione [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 98 e giurisprudenza ivi citata].

64 Nel caso di specie, si deve considerare che il Granducato di Lussemburgo non ha dato prova di una celerità esemplare impiegando 8 mesi a decorrere dalla scadenza del termine di due mesi impartito, dopo la sua notifica, nel parere motivato del 15 luglio 2022 e circa 17 mesi a decorrere dalla scadenza del termine fissato all'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937 per conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza di tale direttiva.

65 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 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 80 e giurisprudenza ivi citata].

66 Orbene, è pacifico che il Granducato di Lussemburgo, alla scadenza del termine di trasposizione previsto all'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, ossia il 17 dicembre 2021, non aveva adottato le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie per garantire la trasposizione di tale direttiva e, pertanto, non aveva neppure comunicato tali disposizioni alla Commissione, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 26, paragrafo 3, di detta direttiva. Ne consegue che l'inadempimento di cui trattasi, che è cessato solo il 20 maggio 2023, con l'entrata in vigore della legge del 16 maggio 2023, si è protratto per quasi un anno e mezzo.

67 In terzo luogo, per quanto riguarda la capacità finanziaria dello Stato membro interessato, dalla giurisprudenza della Corte 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 81 e giurisprudenza ivi citata].

68 In proposito, la Corte ha più volte dichiarato che occorreva 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 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 82 e giurisprudenza ivi citata].

69 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 9 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 83 e giurisprudenza ivi citata].

70 Tuttavia, la Corte ha dichiarato che 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 [v., in tal senso, sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punti da 84 a 86].

71 Pertanto, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 67 della presente sentenza e in mancanza di un criterio pertinente, addotto dalla Commissione per garantire una stabilità di calcolo e mantenere un divario ragionevole tra i fattori «n» degli Stati membri, è tenendo conto della media del PIL del Granducato di Lussemburgo degli ultimi tre anni che occorre fissare l'importo della somma forfettaria.

72 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, 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 375 000.

Sulle spese

73 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 il Granducato di Lussemburgo è rimasto soccombente, occorre condannarlo a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

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

1) **Il Granducato di Lussemburgo, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato della Commissione europea del 15 luglio 2022, 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 venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della direttiva in parola.**

2) **Il Granducato di Lussemburgo è condannato a versare alla Commissione europea una somma forfettaria di importo pari a EUR 375 000.**

3) **Il Granducato di Lussemburgo è condannato a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Firme