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-152/23,

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 e M. Salyková, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica ceca, rappresentata da T. Müller, J. Očková, M. Smolek e J. Vláčil, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

Regno del Belgio,

interveniente,

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,

* Lingua processuale: il ceco.

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

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

– dichiarare che la Repubblica ceca, non avendo adottato tutte 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 ceca a versare alla Commissione una somma forfettaria corrispondente al più elevato tra i due importi seguenti:

  – un importo forfettario giornaliero pari a EUR 4 900 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 non inferiore a EUR 1 372 000;

– nel caso in cui l'inadempimento di cui al primo trattino si protragga fino alla data di pronuncia della sentenza nel presente procedimento, condannare la Repubblica ceca a versare alla Commissione una penalità di mora giornaliera di EUR 19 110 a partire dalla data di pronuncia della detta sentenza e fino a quando la Repubblica ceca non si sarà conformata agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2019/1937;

– condannare la Repubblica ceca 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 della comunicazione del 2023, 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 di tale 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 stessa comunicazione, 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 della comunicazione del 2023 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 di tale 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 medesima comunicazione:

«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 detta comunicazione, 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 della comunicazione del 2023 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 ceca è fissato a 0,49. Al punto 5 di tale allegato I, si precisa che la somma forfettaria minima fissata per la Repubblica ceca ammonta a EUR 1 372 000.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

14 Il 27 gennaio 2022 la Commissione ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica ceca, contestandole di non averle comunicato tutte 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 21 marzo 2022, la Repubblica ceca ha notificato diverse misure che, a suo avviso, consentivano una trasposizione parziale di tale direttiva. Inoltre, nella sua risposta del 25 marzo 2022, tale Stato membro indicava che due misure in corso di elaborazione avrebbero completato il processo di trasposizione alla fine del primo semestre del 2023. Tali risposte erano accompagnate da un documento esplicativo che indicava in particolare, per ciascuna disposizione della direttiva, la o le disposizioni nazionali che garantivano la trasposizione della direttiva stessa.

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

16 Nella sua risposta del 9 settembre 2022 a detto parere, la Repubblica ceca ha sottolineato che essa considerava la direttiva 2019/1937 parzialmente recepita dalle misure che aveva notificato fino ad allora alla Commissione, nonché dalla prassi amministrativa delle autorità nazionali. Tale Stato membro ha indicato, inoltre, che talune disposizioni di tale direttiva non necessitavano comunque di misure specifiche di trasposizione. Esso ha altresì ricordato che la legge di trasposizione di detta direttiva sarebbe stata adottata alla fine del primo semestre del 2023.

17 Il 14 settembre 2022 la Repubblica ceca ha comunicato alla Commissione ulteriori misure di recepimento nonché una versione aggiornata del documento esplicativo. Nella sua risposta complementare al parere motivato del 1º dicembre 2022, essa la informava altresì che i progetti di legge necessari per una trasposizione completa ed effettiva erano stati sottoposti al legislatore nazionale il 30 novembre 2022.

18 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.

19 Il 20 e il 21 giugno 2023 la Repubblica ceca ha notificato alla Commissione ulteriori misure di trasposizione della direttiva 2019/1937, in particolare lo zákon č. 171/2023 Sb., o ochraně oznamovatelů (legge 171/2023 sulla protezione degli informatori) nonché lo zákon č. 172/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů (legge 172/2023 che modifica talune leggi nel contesto dell'adozione della legge sulla protezione degli informatori). Tali due leggi sono entrate in vigore il 1º agosto 2023.

20 Con decisione del presidente della Corte del 18 ottobre 2023, il Regno del Belgio è stato autorizzato ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Repubblica ceca.

21 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.

22 Con atto del 28 maggio 2024, la Commissione ha informato la Corte che la trasposizione della direttiva 2019/1937 da parte della Repubblica ceca poteva considerarsi conclusa il 1º agosto 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 2 895 900.

Sul ricorso

Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE

Argomenti delle parti

23 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.

24 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.

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

26 A tal riguardo, le disposizioni notificate dalla Repubblica ceca durante il procedimento precontenzioso, che sono state adottate prima dell'entrata in vigore della direttiva 2019/1937, non possono costituire una trasposizione adeguata di quest'ultima, tenuto conto della loro portata generale e dell'assenza di riferimento, in esse, a tale direttiva. Pertanto, nessuna delle misure notificate conterrebbe disposizioni specifiche dirette a proteggere gli informatori, come richiesto da detta direttiva.

27 Inoltre, la Commissione sottolinea che una prassi amministrativa non può valere come trasposizione delle disposizioni di una direttiva alla luce delle esigenze di stabilità e di certezza del diritto che caratterizzano la loro attuazione da parte degli Stati membri.

28 La Repubblica ceca riconosce che la trasposizione completa della direttiva 2019/1937 non era garantita nel diritto nazionale alla scadenza del termine previsto nel parere motivato, precisando che la legge che consentiva tale trasposizione doveva essere adottata nei giorni successivi al deposito del controricorso.

29 Tale Stato membro contesta tuttavia sia la ricevibilità del ricorso sia la sua fondatezza.

30 Infatti, in primo luogo, la Commissione avrebbe modificato l'oggetto della controversia nella fase del ricorso. L'inadempimento contestato con il presente ricorso differirebbe da quello che era stato definito nel parere motivato, poiché la Commissione non avrebbe tenuto conto delle

disposizioni di trasposizione parziale trasmesse prima della notifica del parere motivato, pur non avendo messo in discussione la loro pertinenza, come risulta dalla formulazione stessa del parere motivato. Così facendo, la Commissione non avrebbe dimostrato con precisione la portata dell'inadempimento contestato e avrebbe violato i diritti della difesa della Repubblica ceca.

31 In secondo luogo, il ricorso non sarebbe fondato per quanto riguarda le disposizioni della direttiva 2019/1937 che sarebbero state trasposte dalle disposizioni notificate dalla Repubblica ceca nonché da talune prassi amministrative. Infatti, il carattere generale di alcune di tali disposizioni notificate, che tale Stato membro non contesta, non significherebbe che esse non abbiano potuto attuare, in modo adeguato, tale direttiva. La Repubblica ceca fa valere di aver individuato, su un totale di 29 articoli di detta direttiva, 102 disposizioni che dovevano essere valutate alla luce della necessità di recepirle nel diritto nazionale. Essa afferma che 49 di esse sono state recepite sulla base della normativa esistente e 23 sono state considerate irrilevanti dal punto di vista della trasposizione. L'inadempimento dovrebbe pertanto essere limitata a 30 disposizioni.

32 Anzitutto, il nařízení vlády č. 145/2015 Sb., o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu (regolamento del governo 145/2015 recante disposizioni relative alla segnalazione di sospetti comportamenti illeciti nell'esercizio delle funzioni), trasmesso alla Commissione dalla Repubblica ceca, consentirebbe di attuare 28 disposizioni della direttiva 2019/1937 per quanto riguarda gli informatori rientranti nella funzione pubblica, in particolare gli articoli 1 e 6 nonché l'articolo 5, punto 11, e l'articolo 19 di tale direttiva.

33 Inoltre, per quanto riguarda gli informatori che non rientrano nella funzione pubblica, una tutela minima sarebbe garantita dal quadro giuridico generale costituito, in particolare, dal codice penale, dal codice civile, dal codice di procedura amministrativa e dal codice del lavoro. La Repubblica ceca ritiene che le disposizioni specifiche di tale quadro normativo consentano la trasposizione, in particolare, dell'articolo 3, paragrafo 1, dell'articolo 5, punti 5, 7 e 9, dell'articolo 11, paragrafo 6, dell'articolo 12, paragrafi da 1 a 3 e 5, dell'articolo 16, paragrafi 2 e 4, dell'articolo 20, paragrafi 1 e 2, dell'articolo 21, paragrafi 5, 6 e 8, dell'articolo 22 nonché dell'articolo 23, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2019/1937.

34 Infine, la Repubblica ceca ritiene che l'articolo 1, l'articolo 2, paragrafo 2, l'articolo 3, paragrafo 4, l'articolo 8, paragrafi 7, 8 e 9, secondo e terzo comma, l'articolo 11, paragrafi da 3 a 5, l'articolo 15, paragrafo 2, l'articolo 17, l'articolo 21, paragrafo 4, l'articolo 25, l'articolo 26, paragrafo 1, gli articoli da 27 a 29 nonché le parti I e II dell'allegato della direttiva 2019/1937 non presentino alcuna rilevanza dal punto di vista del recepimento, cosicché la loro trasposizione nel diritto nazionale non sarebbe necessaria.

35 Nella sua replica, la Commissione precisa, anzitutto, che risulta sia dal parere motivato sia dal ricorso che essa contesta alla Repubblica ceca di non aver adottato un atto positivo di trasposizione della direttiva 2019/1937. Pertanto, essa non avrebbe modificato l'oggetto della controversia nella fase del ricorso.

36 La Commissione ricorda poi che l'adozione di un atto positivo di trasposizione, facente riferimento alla direttiva da trasporre, è un'esigenza che consente ai cittadini e alle persone giuridiche di conoscere la piena portata dei loro diritti derivanti da tale direttiva.

37 Infine, la Commissione afferma che non è escluso che l'atto positivo di trasposizione rinvii a una normativa esistente. Tuttavia, tenuto conto dell'obbligo di leale cooperazione incombe agli Stati membri, non sarebbe accettabile che uno Stato membro, riconoscendo un ritardo nella trasposizione di una direttiva, comunichi alla Commissione, nella fase precontenziosa del procedimento, diversi atti nazionali di carattere generale, che non riguardano specificamente la direttiva da trasporre. La Commissione rileva che l'efficacia della sua azione risente necessariamente di un siffatto comportamento.

38 Nella sua controreplica, la Repubblica ceca, facendo riferimento al parere motivato, ribadisce, in primo luogo, la sua censura relativa alla modifica dell'oggetto dell'inadempimento, dal momento che da tale parere nonché dal procedimento che l'ha preceduto risulterebbe chiaramente che la Commissione riteneva che tale Stato membro avesse proceduto ad una trasposizione parziale della direttiva 2019/1937. Così facendo, la Commissione non avrebbe indicato in detto parere le ragioni per le quali riteneva che le disposizioni notificate non fossero pertinenti.

39 In secondo luogo, la Repubblica ceca, basandosi sulla sentenza dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità) (C-543/17, EU:C:2019:573), ricorda che spetta alla Commissione dimostrare la mancata trasposizione nell'ambito della procedura prevista all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, obbligo che essa non soddisferebbe indicando che le disposizioni notificate non contengono alcun riferimento alla direttiva 2019/1937.

40 Inoltre, l'onere amministrativo che comporta l'esame delle disposizioni notificate non può esonerare la Commissione dal suo obbligo di dimostrare l'inadempimento contestato.

Giudizio della Corte

– *Sulla ricevibilità*

41 La Repubblica ceca ritiene, in primo luogo, che la Commissione abbia esteso l'oggetto del ricorso nella fase del ricorso, rilevando in quest'ultimo una completa assenza di trasposizione della direttiva 2019/1937 nel diritto nazionale, mentre essa avrebbe attestato, nel parere motivato, una trasposizione incompleta di tale direttiva.

42 Occorre ricordare che il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione e, dall'altro, di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione [sentenza del 19 settembre 2017, Commissione/Irlanda (Tassa di immatricolazione) (C-552/15, EU:C:2017:698), punto 28 e giurisprudenza ivi citata]. Inoltre, in applicazione dell'articolo 258 TFUE, l'oggetto di un ricorso per inadempimento è determinato dal parere motivato della Commissione, cosicché il ricorso deve essere basato sui medesimi argomenti del parere motivato. Ciò non significa, tuttavia, che debba sussistere in ogni caso una perfetta coincidenza tra l'esposizione degli addebiti nel dispositivo del parere motivato e le conclusioni del ricorso, purché l'oggetto della controversia, come definito nel parere motivato, non sia stato ampliato o modificato. La Commissione può in particolare precisare le proprie censure iniziali nel ricorso, a condizione però che essa non modifichi l'oggetto della controversia (sentenza del 16 aprile 2015, Commissione/Germania, C-591/13, EU:C:2015:230, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

43 Nel caso di specie, dal parere motivato del 15 luglio 2022 risulta che la Commissione contestava alla Repubblica ceca di non aver adottato né comunicato tutte le disposizioni necessarie alla trasposizione della direttiva 2019/1937, circostanza che tale Stato membro non contesta. A tal riguardo, detto Stato membro precisa che, in risposta a detto parere motivato, esso ha trasmesso alla Commissione elementi della sua normativa esistente che asseriva consentire di trasporre talune disposizioni di tale direttiva.

44 Orbene, nel suo ricorso, la Commissione, ricordando di ritenere che la trasposizione di una direttiva richieda l'adozione di un atto positivo contenente un riferimento a tale direttiva, chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica ceca non ha proceduto all'adozione di un siffatto atto né comunicato un siffatto atto e, di conseguenza, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2019/1937.

45 Non si potrebbe pertanto ritenere che la Commissione abbia esteso l'oggetto del ricorso rispetto a quello definito nel parere motivato del 15 luglio 2022.

46 In secondo luogo, la Repubblica ceca sostiene che la Commissione non ha indicato, con la precisione e la chiarezza necessarie, le ragioni per le quali le disposizioni che essa le ha notificato nel corso del procedimento precontenzioso quali misure di trasposizione parziale della direttiva 2019/1937 non consentissero di ridurre l'oggetto dell'inadempimento contestato.

47 Come ricordato al punto 44 della presente sentenza, sia dal parere motivato sia dal presente ricorso risulta che la Commissione contesta alla Repubblica ceca di non aver adottato un atto positivo che consenta la trasposizione della direttiva 2019/1937 contenente un riferimento a tale direttiva, né comunicato un siffatto atto.

48 A tal riguardo, secondo una giurisprudenza costante, se una direttiva prevede espressamente l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le disposizioni necessarie per la sua attuazione contengano un riferimento a tale direttiva o siano corredate da tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale, è in ogni caso necessario che gli Stati membri adottino un atto di trasposizione positivo della direttiva in questione [sentenza del 14 marzo 2024, Commissione/Lettonia (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche), C-454/22, EU:C:2024:235, punto 33 e giurisprudenza ivi citata].

49 Orbene, nel caso di specie, poiché la Repubblica ceca ha precisato sia durante il procedimento precontenzioso sia nel suo controricorso che un atto positivo di trasposizione che faceva espresso riferimento alla direttiva 2019/1937 era in via di adozione, è pacifico che alla data di proposizione del ricorso mancava un atto del genere.

50 Pertanto, tale Stato membro non può eccepire l'irricevibilità del presente ricorso per il motivo che esso non era in grado di conoscere la portata dell'inadempimento contestatogli, sebbene, da un lato, abbia esso stesso avviato il procedimento legislativo nazionale al fine di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza della direttiva 2019/1937 e, dall'altro, l'atto positivo di trasposizione di cui annunciava l'adozione dovesse entrare in vigore solo il 1º agosto 2023, vale a dire quasi 5 mesi dopo la proposizione del presente ricorso e oltre 19 mesi dopo il 17 dicembre 2021, data di scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2019/1937.

51 Ne consegue che il presente ricordo è ricevibile.

– *Nel merito*

52 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.

53 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].

54 Peraltro, come ricordato al punto 48 della presente sentenza, se una direttiva prevede espressamente l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le disposizioni necessarie per la sua attuazione contengano un riferimento a tale direttiva o siano corredate da tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale, è in ogni caso necessario che gli Stati membri adottino un atto di trasposizione positivo della direttiva in questione [sentenza del 14 marzo 2024, Commissione/Lettonia (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche), C-454/22, EU:C:2024:235, punto 33 e giurisprudenza ivi citata].

55 Nel caso di specie, dopo aver constatato che la Repubblica ceca non le aveva comunicato tutte le disposizioni necessarie alla completa 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, agli obblighi previsti nel suddetto parere.

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

57 Tuttavia, dalla sua risposta del 9 settembre 2022 e dalla comunicazione da esso effettuata il 14 settembre 2022 risulta che, a quest'ultima data, la Commissione era stata destinataria delle disposizioni contenute, in particolare, nel codice civile, nel codice del procedimento amministrativo, nel codice del lavoro nonché nel regolamento del governo 145/2015, in quanto misure di trasposizione parziale della direttiva 2019/1937. Detto Stato membro aveva altresì comunicato alla Commissione che talune disposizioni di tale direttiva erano già state recepite a causa della conformità a queste ultime della prassi amministrativa nazionale e che varie altre disposizioni di detta direttiva non necessitavano, in ogni caso, di trasposizione. Inoltre, la Repubblica ceca aveva precisato che l'entrata in vigore di un atto positivo di recepimento della medesima direttiva era prevista alla fine del primo semestre del 2023.

58 A tal riguardo, in primo luogo, indicando che la trasposizione della direttiva 2019/1937 doveva essere completata nel corso del 2023, la Repubblica ceca riconosce che una trasposizione completa nel diritto nazionale di tale direttiva non era stata realizzata né alla scadenza del termine previsto all'articolo 26, paragrafo 1, di quest'ultima, né a quella del termine fissato nel parere motivato, ossia il 15 settembre 2022.

59 In secondo luogo, per quanto riguarda le disposizioni di diritto nazionale comunicate alla Commissione durante il procedimento precontenzioso, da un lato, tenuto conto della giurisprudenza menzionata al punto 54 della presente sentenza, la circostanza che il diritto di uno Stato membro in vigore prima dell'entrata in vigore della direttiva 2019/1937, secondo tale Stato, sia già conforme a tale direttiva non è sufficiente ad escludere l'obbligo, per detto Stato membro, di trasporre detta direttiva nel suo ordinamento giuridico e, pertanto, a giustificare un siffatto inadempimento [sentenza del 14 marzo 2024, Commissione/Lettonia (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche), C-454/22, EU:C:2024:235, punto 42].

60 Dall'altro lato, se è vero, come sottolineato dalla Repubblica ceca, che spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza dell'asserito inadempimento, ciò non toglie che gli Stati membri sono tenuti, in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, ad agevolare la Commissione nell'adempimento del suo compito, che consiste, segnatamente, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, nel vigilare sull'applicazione delle disposizioni del Trattato FUE nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza di quest'ultimo [sentenza del 2 settembre 2021, Commissione/Svezia (Impianti di trattamento), C-22/20, EU:C:2021:669, punto 144 e giurisprudenza ivi citata].

61 Orbene, è solo dopo la notifica da parte della Commissione della lettera di diffida che la Repubblica ceca ha iniziato a notificare a tale istituzione le disposizioni del suo diritto nazionale che trasporrebbero talune disposizioni della direttiva 2019/1937.

62 Inoltre, la comunicazione di siffatte disposizioni del diritto nazionale è proseguita durante l'intero procedimento, fino al 14 settembre 2022, ossia solo un giorno prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato, sebbene tali disposizioni fossero in vigore nell'ordinamento giuridico ceco prima dell'adozione di tale direttiva.

63 In terzo luogo, occorre ricordare che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile nonché con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto, la quale esige che, quando la direttiva mira ad attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti [sentenza del 12 maggio 2022, U.I. (Rappresentante doganale indiretto), C-714/20, EU:C:2022:374, punto 59].

64 Orbene, poiché le disposizioni del diritto nazionale notificate dalla Repubblica ceca non contengono alcun riferimento alla direttiva 2019/1937, esse non possono essere considerate conformi ai requisiti precisati al punto precedente.

65 Peraltro, per quanto riguarda le prassi amministrative fatte valere dalla Repubblica ceca come misura di trasposizione della direttiva 2019/1937, occorre rilevare che una prassi priva di pubblicità adeguata è per sua natura modificabile a piacimento dell'amministrazione, cosicché non può essere considerata come una valida esecuzione degli obblighi incombenti a uno Stato membro in forza del Trattato FUE [sentenza del 13 giugno 2024, Commissione/Ungheria (Accoglienza dei richiedenti protezione internazionale II), C-123/22, EU:C:2024:493, punto 81 e giurisprudenza ivi citata].

66 In quarto luogo, quanto al carattere non pertinente di talune disposizioni della direttiva 2019/1937, a proposito delle quali la Repubblica ceca sostiene che la loro trasposizione nel diritto nazionale non è necessaria, è sufficiente ricordare che una siffatta valutazione effettuata da uno Stato membro non può manifestamente essere sufficiente per liberare quest'ultimo dall'obbligo di adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi ad una direttiva o dal suo obbligo di comunicare alla Commissione le misure di trasposizione di tale direttiva [sentenza del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 88].

67 Di conseguenza, si deve constatare che la Repubblica ceca, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato del 15 luglio 2022, tutte 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.

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

Argomenti delle parti

68 Ai fini della fissazione dell'importo forfettario 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 forfettario 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.

69 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 misure rivestono lo stesso grado di gravità, indipendentemente dalla natura delle disposizioni della direttiva di cui trattasi.

70 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 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.

71 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» della Repubblica ceca è pari a 0,49.

72 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 0,49. 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 4 900, 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 dichiara che il pagamento di tale somma forfettaria dev'essere imposto a condizione che essa sia superiore a EUR 1 372 000, importo della somma forfettaria minima fissata per la Repubblica ceca al punto 5 dell'allegato I della comunicazione del 2023.

73 Nel suo controricorso, la Repubblica ceca fa valere che, nella valutazione della gravità dell'inadempimento, spetta alla Commissione tener conto della normativa nazionale esistente. Poiché le disposizioni notificate durante il procedimento precontenzioso consentono, secondo tale Stato membro, di trasporre talune disposizioni della direttiva 2019/1937, la loro presa in considerazione nell'ambito della fissazione dell'importo della somma forfettaria si imporrebbe in forza del principio di parità di trattamento, dal momento che la Commissione dovrebbe distinguere i casi di mancata trasposizione completa dai casi di mancata trasposizione parziale. Ne conseguirebbe che il coefficiente di gravità non può superare 4.

74 Nelle sue conclusioni aggiuntive del 28 maggio 2024, la Commissione propone, a seguito della notifica da parte della Repubblica ceca dell'entrata in vigore, il 1º agosto 2023, delle leggi 171/2023 e 172/2023, 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 31 luglio 2023, vale a dire il giorno precedente a quello dell'entrata in vigore delle leggi che consentono la trasposizione di tale direttiva. Ne consegue che l'importo giornaliero proposto è di EUR 4 900 (10 × 0,49 × 1 000), il quale deve essere moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione, ossia 591 giorni. L'importo della somma forfettaria richiesta è quindi pari a EUR 2 895 900.

75 La Repubblica ceca ha depositato, il 17 giugno 2024, osservazioni con le quali tale Stato membro considera che, alla luce delle disposizioni di parziale trasposizione della direttiva 2019/1937, trasmesse alla Commissione nel corso del procedimento precontenzioso, nonché della cooperazione da esso dimostrata, il coefficiente di gravità adottato non dovrebbe essere superiore a 3.

Giudizio della Corte

76 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.

77 Poiché, come risulta dal punto 67 della presente sentenza, è accertato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022, la Repubblica ceca non aveva adottato né, pertanto, comunicato alla Commissione tutte 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.

78 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].

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

80 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].

81 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].

82 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].

83 Nel caso di specie, occorre considerare che, nonostante il fatto che la Repubblica ceca abbia cooperato con i servizi della Commissione nel corso del procedimento precontenzioso e le abbia comunicato disposizioni del suo diritto esistente idonee a costituire una trasposizione di talune disposizioni della direttiva 2019/1937, 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 infrazioni analoghe al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura dissuasiva quale l'imposizione di una somma forfettaria. Anzitutto, è solo dopo la notifica da parte della Commissione della lettera di diffida del 27 gennaio 2022 che la Repubblica ceca ha notificato a tale istituzione le disposizioni del suo diritto nazionale che essa considerava come trasposizione di talune disposizioni della direttiva 2019/1937. Inoltre, le notifiche sono proseguite fino al 14 settembre 2022, vale a dire solo un giorno prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022, sebbene le disposizioni notificate fossero in vigore nell'ordinamento giuridico nazionale prima dell'adozione della

direttiva 2019/1937. Infine, si deve constatare che, fino all'entrata in vigore, il 1º agosto 2023, delle leggi 171/2023 e 172/2023, le disposizioni notificate non consentivano una trasposizione effettiva, specifica e completa di tale direttiva, come ricordato al punto 64 della presente sentenza.

84 Per quanto riguarda il calcolo dell'importo della 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].

85 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, come delimitato dalle proposte della Commissione, spetta alla Corte 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].

86 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].

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

88 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 che consentono 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.

89 La Repubblica ceca contesta il livello di tale coefficiente e la sua applicazione automatica nelle circostanze dell'inadempimento constatato.

90 In proposito, occorre ricordare che l'obbligo di adottare disposizioni 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].

91 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].

92 Orbene, la mancata trasposizione 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 74].

93 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 85 della presente sentenza.

94 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].

95 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].

96 Nel caso di specie, la Repubblica ceca ha fatto valere, nel suo controricorso, che la direttiva 2019/1937 era già parzialmente trasposta nella normativa ceca.

97 Con due comunicazioni, una del 21 marzo 2022 e l'altra del 14 settembre 2022, la Repubblica ceca ha notificato alla Commissione disposizioni contenute, in particolare, nel codice civile, nel codice del procedimento amministrativo, nel codice del lavoro nonché nel regolamento del governo 145/2015 che, secondo tale Stato membro, consentivano la trasposizione di 49 disposizioni della direttiva 2019/1937.

98 Ciò premesso, si deve constatare che non è stato dimostrato che le conseguenze dell'inadempimento constatato nel caso di specie sugli interessi privati e pubblici fossero così negative quanto nel caso di mancata trasposizione completa della direttiva 2019/1937 [v., in tal senso, sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 92].

99 Resta nondimeno il fatto che, nel suo controricorso, la stessa Repubblica ceca ha ammesso che, prima dell'entrata in vigore delle leggi 171/2023 e 172/2023, le norme a tutela delle persone che segnalano violazioni del diritto erano disseminate nell'ordinamento giuridico ceco e, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 26, paragrafo 3, della direttiva 2019/1937, non contenevano un riferimento esplicito alla protezione di tali persone.

100 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 94].

101 Infatti, come ricordato al punto 91 della presente sentenza, istituendo un elevato livello 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 95].

102 Ciò premesso, come indicato al punto 92 della presente sentenza, in assenza di 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 96].

103 Pertanto, in considerazione dell'obiettivo enunciato all'articolo 1 della direttiva 2019/1937, in combinato disposto con il considerando 1 di quest'ultima, 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 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 97].

104 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].

105 Orbene, è pacifico che la Repubblica ceca, alla scadenza del termine di trasposizione previsto all'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, ossia il 17 dicembre 2021, non aveva adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie per garantire una trasposizione specifica e completa 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 1º agosto 2023, con l'entrata in vigore delle leggi 171/2023 e 172/2023, è perdurato per oltre un anno e mezzo.

106 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].

107 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].

108 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].

109 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].

110 Pertanto, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 106 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 della Repubblica ceca degli ultimi tre anni che occorre fissare l'importo della somma forfettaria.

111 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, paragrafi 1 e 3, 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 2 300 000.

Sulle spese

112 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 ceca è rimasta soccombente, occorre condannarla a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

113 L'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento dispone che le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. In applicazione di tale disposizione, Il Regno del Belgio si farà carico delle proprie spese.

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

1) **La Repubblica ceca, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato della Commissione europea del 15 luglio 2022, tutte 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 ceca è condannata a versare alla Commissione europea una somma forfettaria di importo pari a EUR 2 300 000.**

3) **La Repubblica ceca è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.**

4) **Il Regno del Belgio si fa carico delle proprie spese.**

Firme