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-149/23,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, proposto il 14 marzo 2023,

Commissione europea, rappresentata da J. Baquero Cruz e L. Mantl, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica federale di Germania, rappresentata da J. Möller, J. Heitz e M. Hellmann, in qualità di agenti,

convenuta,

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 tedesco.

Sentenza

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

– dichiarare che la Repubblica federale di Germania non ha adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per trasporre la 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), o, in ogni caso, non le ha comunicate alla Commissione, e che è in tal modo venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della suddetta direttiva;

– condannare la Repubblica federale di Germania a versare alla Commissione una somma forfettaria corrispondente al più elevato tra i due importi seguenti:

  – un importo forfettario giornaliero pari a EUR 61 600 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 regolarizzazione dell'infrazione, o, in mancanza di regolarizzazione, il giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa;

  – un importo forfettario minimo pari a EUR 17 248 000;

– nel caso in cui l'inadempimento di cui al primo trattino si protragga fino alla data di pronuncia della sentenza nella presente causa, condannare la Repubblica federale di Germania a versare alla Commissione una penalità di mora giornaliera di EUR 240 240 a partire dalla data di pronuncia della detta sentenza e fino a quando la Repubblica federale di Germania non si sarà conformata agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2019/1937, e

– condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.

Contesto normativo

Direttiva 2019/1937

2 I considerando 1 e 33 della direttiva 2019/1937 così recitano:

«(1) (...) [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.

(...)

(33) Le persone segnalanti si sentono di norma più a loro agio a effettuare una segnalazione interna, a meno che non abbiano motivi per effettuare una segnalazione esterna. Studi empirici mostrano che la maggior parte degli informatori tende a effettuare segnalazioni all'interno dell'organizzazione presso la quale lavora. La segnalazione interna è anche il modo migliore per far giungere le informazioni alle persone che possono contribuire ad

affrontare in modo rapido ed efficace i rischi per il pubblico interesse. Allo stesso tempo, la persona segnalante dovrebbe poter scegliere il canale di segnalazione più adeguato in funzione delle circostanze specifiche del caso. (...)».

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 8 della suddetta direttiva recita come segue:

«1. Gli Stati membri assicurano che i soggetti giuridici del settore privato e del settore pubblico istituiscano canali e procedure di segnalazione interna e per il seguito, previa consultazione e in accordo con le parti sociali se previsto dal diritto nazionale.

2. I canali e procedure di cui al paragrafo 1 del presente articolo devono consentire ai lavoratori del soggetto di effettuare segnalazioni sulle violazioni. Essi possono consentire che la segnalazione sia effettuata anche da altre persone, di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere b), c) e d), e all'articolo 4, paragrafo 2, che sono in contatto con il soggetto nell'ambito della loro attività professionale.

3. Il paragrafo 1 si applica ai soggetti giuridici del settore privato con almeno 50 lavoratori.

(...)

9. Il paragrafo 1 si applica a tutti i soggetti giuridici del settore pubblico, compresi i soggetti di proprietà o sotto il controllo di tali soggetti.

(...)».

5 L'articolo 23, paragrafo 1, di detta direttiva recita:

«Gli Stati membri prevedono sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive applicabili alle persone fisiche o giuridiche che:

(...)

c) intentano procedimenti vessatori contro le persone di cui all'articolo 4;

(...)».

6 Ai sensi dell'articolo 26 della direttiva 2019/1937:

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

2. In deroga al paragrafo 1, per quanto riguarda i soggetti giuridici del settore privato con più di 50 e meno di 250 lavoratori, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi all'obbligo di stabilire un canale di segnalazione interna ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 3 entro il 17 dicembre 2023.

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

7 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».

8 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.

(...)».

9 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 (...)».

10 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.

(...)».

11 Il punto 3.4 della comunicazione del 2023, 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.

(...)».

12 Il punto 4.2 di tale 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 (...)

(...)».

13 Il punto 4.2.1 di detta 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.

(...)».

14 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.

(...)».

15 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 la Repubblica federale di Germania è fissato a 6,16. Al punto 5 di tale allegato I, si precisa che la somma forfettaria minima fissata per tale Stato membro ammonta a EUR 17 248 000.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

16 Il 27 gennaio 2022 la Commissione ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica federale di Germania, contestandole 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. Nelle sue risposte del 28 marzo e del 3 maggio 2022, la Repubblica federale di Germania ha informato la Commissione che tali disposizioni erano in corso di elaborazione.

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

18 La Repubblica federale di Germania, avendo ottenuto una proroga del termine di risposta a detto parere al 15 dicembre 2022, ha indicato, con lettere del 7 dicembre 2022 e del 6 gennaio 2023, che la legge di trasposizione della direttiva 2019/1937 sarebbe stata adottata in via definitiva il 10 febbraio 2023.

19 Ritenendo che tale Stato membro non si fosse ancora conformato ai suoi obblighi, il 14 marzo 2023 la Commissione ha deciso di adire la Corte con il presente ricorso.

20 Il 2 giugno 2023 la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione il Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöβe gegen das Unionsrecht melden (legge federale relativa al miglioramento della protezione degli informatori e che recepisce la direttiva sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione), del 31 maggio 2023 (BGBl. 2023 I, n. 140; in prosieguo: lo «HinSchG»), le cui disposizioni sono entrate in vigore il 2 luglio 2023.

21 Inoltre, la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione, con lettere del 17 luglio 2023 e del 10 agosto 2023, le leggi regionali riguardanti rispettivamente i Länder dell'Assia e della Baviera, entrate in vigore, rispettivamente, il 2 luglio e il 1º agosto 2023, dirette a trasporre la direttiva 2019/1937 a livello regionale. La Repubblica federale di Germania indicava del resto che l'adozione di leggi regionali per i Länder di Berlino e di Amburgo non era richiesta a causa del loro status particolare.

22 Con atto del 24 ottobre 2023, la Commissione ha adeguato le sue conclusioni indicando che, a seguito dell'entrata in vigore dello HinSchG, la direttiva 2019/1937 poteva essere considerata trasposta a livello federale, ma che, in dodici Länder, le misure di recepimento dell'articolo 8, paragrafi 1 e 9, di tale direttiva, relativo ai canali di segnalazione interna, non erano ancora state adottate.

23 Di conseguenza, la Commissione ha modificato l'importo delle sanzioni richieste, raccomandando l'applicazione di un coefficiente di gravità di 1 a partire dal 2 luglio 2023. Ne risultava che, per il periodo dal 18 dicembre 2021 al 1º luglio 2023, il coefficiente di gravità di 10 rimaneva invariato e l'importo della somma forfettaria proposta era pari a EUR 34 557 600. A partire dal 2 luglio 2023, l'importo forfettario giornaliero proposto era pari a EUR 6 160. Inoltre, in applicazione del nuovo coefficiente di gravità, l'importo della penalità richiesta era ridotto a EUR 24 024 per ogni giorno di ritardo.

24 Tra il 17 luglio 2023 e il 19 luglio 2024, la Repubblica federale di Germania ha notificato alla Commissione diverse leggi regionali di trasposizione della direttiva 2019/1937.

25 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.

26 Con atto del 18 settembre 2024, la Commissione ha informato la Corte che la trasposizione della direttiva 2019/1937 da parte della Repubblica federale di Germania poteva considerarsi conclusa il 19 luglio 2024. 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 34 557 600 per il periodo dal 18 dicembre 2021 al 1º luglio 2023 e un importo pari a EUR 2 353 120 per il periodo dal 2 luglio 2023 al 18 luglio 2024.

Sul ricorso

Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE

Argomenti delle parti

27 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.

28 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.

29 Orbene, nel caso di specie, la Repubblica federale di Germania 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, prorogato al 15 dicembre 2022.

30 Pur riconoscendo l'inadempimento di cui trattasi, la Repubblica federale di Germania espone tre motivi che giustificherebbero il ritardo nella trasposizione della direttiva 2019/1937 nel suo ordinamento giuridico interno. Anzitutto, essa fa valere che nel diritto tedesco non esisteva un sistema uniforme di protezione degli informatori. Pertanto, sarebbe stato necessario instaurare un regime coerente applicabile al di là dell'ambito di applicazione di tale direttiva.

31 Inoltre, la trasposizione di detta direttiva potrebbe avere notevoli ripercussioni economiche sugli operatori costretti a creare cellule di segnalazione. Pertanto, al fine di realizzare una trasposizione responsabile e ponderata, si sarebbe rivelato necessario un lungo processo.

32 Infine, la Repubblica federale di Germania invoca le difficoltà incontrate nel corso dell'iter legislativo di trasposizione della direttiva 2019/1937. Infatti, a causa delle elezioni legislative tenutesi nel corso del 2021, l'attività legislativa del Bundestag (camera bassa del Parlamento federale) è stata interrotta a partire dal mese di giugno 2021. Di conseguenza, la prima lettura del progetto di legge di trasposizione della direttiva 2019/1937 da parte del Bundestag ha avuto luogo il 29 settembre 2022. Successivamente, il testo di tale legge è stato adottato il 16 dicembre 2022. Poiché il Bundesrat (Consiglio federale) l'ha tuttavia respinto, il comitato di conciliazione ha dovuto essere adito al fine di giungere ad un compromesso. Di conseguenza, l'approvazione da parte del Bundesrat è avvenuta solo il 12 maggio 2023. In ogni caso, la direttiva 2019/1937 sarebbe ormai trasposta a livello federale dallo HinSchG.

33 Peraltro, la Repubblica federale di Germania sottolinea che l'istituzione di canali di segnalazione interna per i comuni, le associazioni di comuni e i datori di lavoro controllati da tali enti previsti dalla direttiva 2019/1937 rientra nella competenza dei legislatori regionali. Ciò premesso, gli

informatori impiegati in tali enti comunali potrebbero in pratica, indipendentemente dall'esistenza di canali di segnalazione interna, utilizzare i canali di segnalazione esterna, di modo che sarebbe loro garantita una protezione effettiva.

34 Nella sua replica, la Commissione ricorda, da un lato, che, in forza di una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può eccepire circostanze del proprio ordinamento giuridico interno o difficoltà pratiche per giustificare la mancata trasposizione entro i termini prescritti.

35 Dall'altro lato la Commissione rileva che, nonostante gli atti di trasposizione notificati dalla Repubblica federale di Germania nel corso del procedimento, la trasposizione completa della direttiva 2019/1937, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, di quest'ultima, non si era conclusa alla data del deposito della replica, vale a dire il 5 luglio 2023.

36 Infatti, in primo luogo, non sarebbero state comunicate alla Commissione le norme che precisano l'organizzazione e la procedura in materia di canali di segnalazione esterna presso il Bundesamt für Justiz (Ufficio federale della giustizia, Germania).

37 In secondo luogo, l'assenza di norme regionali in materia di canali di segnalazione interna presso gli enti comunali non può essere compensata dall'esistenza di canali di segnalazione esterna messi a disposizione dei dipendenti di tali enti. Infatti, tale mera possibilità non risponderebbe all'esigenza di certezza del diritto richiesta dalla trasposizione delle disposizioni di una direttiva.

38 In terzo luogo, la Commissione sottolinea che la normativa tedesca che le è stata notificata non prevede sanzioni in caso di procedimenti giudiziari vessatori intentati contro gli informatori, sebbene siffatte sanzioni siano prescritte dall'articolo 23, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2019/1937.

39 Tale istituzione ne trae la conclusione che le disposizioni fino ad allora notificate dalla Repubblica federale di Germania consentivano solo una trasposizione parziale della citata direttiva tanto a livello federale quanto a livello regionale.

40 Nella sua controreplica, la Repubblica federale di Germania sottolinea, in primo luogo, che, a livello federale, i canali di segnalazione esterna sono operativi dall'11 agosto 2023, data dell'entrata in vigore del regolamento sull'organizzazione di tali canali.

41 In secondo luogo, lo HinSchG prevedrebbe che l'esercizio di ritorsioni contro gli autori di segnalazioni costituisce un'infrazione passibile di ammenda. La nozione di «ritorsione» comprenderebbe al riguardo i procedimenti giudiziari vessatori.

42 In terzo luogo, l'ambito di applicazione dello HinSchG si estenderebbe, in linea di principio, ai dipendenti degli enti comunali, il che garantirebbe la loro protezione in caso di segnalazione, indipendentemente dalla trasposizione della direttiva 2019/1937 da parte degli enti regionali.

43 A seguito del deposito delle conclusioni aggiuntive della Commissione del 18 settembre 2024, con le quali tale istituzione ha indicato di ritenere che la trasposizione della direttiva 2019/1937 da parte della Repubblica federale di Germania potesse considerarsi completata il 19 luglio 2024, tale Stato membro ha depositato, il 1º ottobre 2024, osservazioni con le quali esso ribadisce che tale direttiva è stata integralmente trasposta sin dall'entrata in vigore della legge di trasposizione, vale a dire il 2 luglio 2023.

Giudizio della Corte

44 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. Inoltre, in forza di tale articolo 26, paragrafo 3, gli Stati membri erano tenuti a informare la Commissione delle suddette disposizioni nazionali.

45 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].

46 Nel caso di specie, dopo aver constatato che la Repubblica federale di Germania 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 dal ricevimento di tale parere, prorogato al 15 dicembre 2022, agli obblighi previsti nel suddetto parere.

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

48 Per giustificare il ritardo nell'adozione delle disposizioni necessarie alla trasposizione della direttiva 2019/1937, tale Stato membro fa valere, in primo luogo, che si sono dovute svolgere lunghe discussioni tecniche e politiche per determinare in quale misura occorresse estendere l'ambito di applicazione materiale delle misure di trasposizione al di là di quello previsto da tale direttiva, in modo da offrire un elevato livello di protezione agli informatori. Inoltre, detto Stato membro attesta difficoltà connesse alle ripercussioni economiche di detta direttiva, nonché al processo legislativo necessario all'adozione di tali misure.

49 In proposito, occorre ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare un'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, quale la mancata trasposizione di una direttiva entro il termine impartito [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 33 e giurisprudenza ivi citata].

50 Inoltre, ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che un termine di recepimento di due anni fosse sufficiente per consentire agli Stati membri di conformarsi ai propri obblighi, cosicché la Repubblica federale di Germania non può far valere difficoltà connesse all'ambito di applicazione e alle ripercussioni economiche della trasposizione di tale direttiva.

51 In secondo luogo, per quanto riguarda la trasposizione delle disposizioni di tale direttiva, relative ai canali di segnalazione interna presso gli enti comunali, la Repubblica federale di Germania sottolinea che, in assenza di tali canali, nulla osta a che i dipendenti appartenenti a tali enti utilizzino i canali di segnalazione esterna stabiliti a livello federale.

52 Ciò premesso, come risulta dal considerando 33 della direttiva 2019/1937, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che le segnalazioni interne rivestissero un'importanza del tutto particolare per la prevenzione delle violazioni del diritto dell'Unione.

53 Per tale motivo, l'articolo 8, paragrafo 1, di tale direttiva prevede l'obbligo di istituire canali di segnalazione interna, in particolare, presso gli enti giuridici del settore pubblico.

54 Inoltre, per la parte in cui la Repubblica federale di Germania fa valere che, in pratica, i dipendenti degli enti comunali potrebbero utilizzare i canali di segnalazione esterna, occorre rilevare che una prassi priva di adeguata pubblicità è per sua natura modificabile a discrezione dell'amministrazione, di modo che non si può ritenere che essa costituisca una trasposizione adeguata delle disposizioni di una direttiva [sentenza del 3 dicembre 2020, Commissione/Belgio (Mercati dell'energia elettrica e del gas naturale), C-767/19, EU:C:2020:984, punto 57 e giurisprudenza ivi citata].

55 Quindi, la Repubblica federale di Germania non può far valere utilmente dette circostanze per giustificare la mancata trasposizione della direttiva 2019/1937 entro il termine impartito.

56 Di conseguenza, si deve constatare che la Repubblica federale di Germania, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato del 15 luglio 2022, prorogato al 15 dicembre 2022, 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, di tale direttiva.

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

Argomenti delle parti

57 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.

58 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.

59 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.

60 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 federale di Germania è pari a 6,16.

61 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 6,16. 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 61 600, 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 17 248 000, importo della somma forfettaria minima fissata per la Repubblica federale di Germania al punto 5 dell'allegato I della comunicazione del 2023.

62 Nel suo controricorso, la Repubblica federale di Germania sostiene che la comunicazione del 2023 non è applicabile al presente procedimento per inadempimento. Essa ritiene che il punto 7 di tale comunicazione, in forza del quale le disposizioni di quest'ultima sono applicabili alle decisioni di adire la Corte adottate dopo il 4 gennaio 2023, sia contrario alla sentenza del 24 maggio 2011, Commissione/Germania (C-54/08, EU:C:2011:339), il cui punto 126 precisa che la situazione dello Stato membro interessato deve essere valutata alla scadenza del termine previsto nel parere motivato. Nel caso di specie, poiché la scadenza di tale termine è stata fissata al 15 dicembre 2022, l'importo delle sanzioni pecuniarie dovrebbe essere calcolato secondo le modalità stabilite dalla comunicazione della Commissione 2022/C 74/02, intitolata «Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito dei procedimenti d'infrazione», del 15 febbraio 2022 (GU 2022, C 74, pag. 2).

63 In ogni caso, l'applicazione automatica di un coefficiente di gravità pari a 10 non consentirebbe di tener conto delle particolarità della situazione di cui trattasi. Infatti, da un lato, il procedimento legislativo di adozione delle disposizioni necessarie alla trasposizione della direttiva 2019/1937 sarebbe stato concluso prima della fine della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte. Dall'altro lato, alla data di deposito del controricorso, il termine di trasposizione previsto all'articolo 26, paragrafo 2, di tale direttiva, riguardante l'obbligo, in forza dell'articolo 8, paragrafo 3, di quest'ultima, di istituire canali di segnalazione interna non era scaduto. Orbene, tali circostanze giustificherebbero, in quanto costitutive di circostanze attenuanti, l'applicazione di un coefficiente massimo pari a 3.

64 Nella sua replica, la Commissione rileva, da un lato, che è solo nella fase del procedimento contenzioso che può essere chiesta l'irrogazione di una somma forfettaria. Nel caso di specie, poiché la Corte è stata adita il 14 marzo 2023, la comunicazione del 2023 sarebbe applicabile in forza del punto 7 di quest'ultima. Tale norma garantirebbe la parità di trattamento tra gli Stati membri, in particolare quando essi chiedono una proroga del termine fissato nel parere motivato, come richiesto dalla Repubblica federale di Germania nel caso di specie.

65 Dall'altro lato, la Commissione indica che l'applicazione sistematica di un coefficiente di gravità di 10 sulla scala che va da 1 a 20 garantisce la prevedibilità e la parità di trattamento tra gli Stati membri. Un siffatto coefficiente sarebbe moderato alla luce delle conseguenze della mancata trasposizione della direttiva 2019/1937, che garantisce la protezione delle persone che segnalano una violazione del diritto dell'Unione.

66 Con le sue conclusioni aggiuntive del 24 ottobre 2023, la Commissione propone, a seguito della notifica dello HinSchG da parte della Repubblica federale di Germania, di determinare due periodi di infrazione e di applicare, di conseguenza, due coefficienti di gravità, uno di 10 per il periodo dal 18 dicembre 2021 al 1º luglio 2023 e l'altro di 1 per il periodo dal 2 luglio 2023 fino al giorno della regolarizzazione dell'infrazione o, in mancanza di regolarizzazione, fino al giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa. Ne consegue che, per il primo periodo, l'importo giornaliero proposto è di EUR 61 600 (10 × 6,16 × 1 000), il quale deve essere moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione, ossia 561 giorni. L'importo della somma forfettaria richiesta è quindi pari a EUR 34 557 600. Per il secondo periodo, l'importo forfettario giornaliero proposto di EUR 6 160 (1 × 6,16 × 1 000) deve essere moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione.

67 Nelle sue osservazioni del 4 dicembre 2023 su tali conclusioni aggiuntive, la Repubblica federale di Germania mantiene la posizione da essa esposta nel controricorso e richiamata nella sua controreplica.

68 Con le sue conclusioni aggiuntive del 18 settembre 2024, la Commissione afferma di ritenere che la trasposizione della direttiva 2019/1937 nel diritto tedesco possa considerarsi conclusa il 19 luglio 2024. Di conseguenza, essa considera di essere in grado di proporre l'importo della somma forfettaria relativa al secondo periodo, che è compreso tra il 2 luglio 2023 e il 18 luglio 2024, vale a dire 382 giorni di persistenza dell'infrazione secondo la Commissione. L'importo della somma forfettaria richiesta per tale periodo è pari a EUR 2 353 120 (6 160 × 382).

69 La Repubblica federale di Germania ha depositato, il 1º ottobre 2024, osservazioni con le quali sostiene che tale direttiva è stata integralmente trasposta sin dall'entrata in vigore della legge di trasposizione, vale a dire il 2 luglio 2023. Inoltre, tale Stato membro contesta il metodo di calcolo dell'importo della somma forfettaria richiesta, fondandosi sulla sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori) (C-147/23, EU:C:2024:346).

Giudizio della Corte

70 In via preliminare, la Repubblica federale di Germania fa valere che la comunicazione del 2023 non è applicabile *ratione temporis* alla presente domanda di condanna al pagamento di una somma forfettaria, in quanto il procedimento per inadempimento è stato avviato il 28 gennaio 2022, a seguito della lettera di diffida del 27 gennaio 2022, e le disposizioni applicabili sono quelle in vigore alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022. Occorre tuttavia rilevare che, in forza del punto 7 di tale comunicazione, le norme e i criteri ivi

esposti sono applicabili a tutte le decisioni della Commissione di adire la Corte ai sensi dell'articolo 260 TFUE adottate dopo la pubblicazione di detta comunicazione, ossia dopo il 4 gennaio 2023.

71 Poiché la Commissione ha deciso di adire la Corte con il presente ricorso per inadempimento il 14 marzo 2023, la stessa comunicazione costituisce la base giuridica per fissare l'importo della somma forfettaria richiesta nel caso di specie.

72 La giurisprudenza della Corte, invocata dalla Repubblica federale di Germania, secondo la quale 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, è irrilevante al riguardo.

73 Infatti, in primo luogo, la Commissione può proporre l'adozione di sanzioni pecuniarie solo quando sottopone alla Corte un ricorso fondato sull'articolo 258 TFUE, cosicché l'importo di tali sanzioni deve essere determinato in applicazione delle norme in vigore alla data di tale ricorso.

74 In secondo luogo, gli orientamenti adottati dalla Commissione, come quelli contenuti nelle sue comunicazioni, mirano ad esplicitare le regole secondo le quali essa fissa gli importi delle sanzioni pecuniarie che essa propone alla Corte di pronunciare, a condizione che quest'ultima constati l'inadempimento addebitato allo Stato membro interessato.

75 Orbene, occorre distinguere le modalità relative alla constatazione dell'esistenza di un inadempimento da quelle relative all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie.

76 Infatti, come risulta dalla giurisprudenza citata al punto 45 della presente sentenza, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato della Commissione. Al fine di fissare l'importo di una somma forfettaria, invece, occorre determinare la durata dell'inadempimento contestato. A tal fine, da un lato, la data da prendere in considerazione determinare il punto di partenza dell'inadempimento di cui trattasi non è quella della scadenza del termine fissato nel parere motivato della Commissione, bensì la data in cui è scaduto il 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]. Dall'altro, la data in cui la Commissione è in grado di valutare al meglio la gravità dell'infrazione, la sua durata e l'effetto dissuasivo della sanzione proposta è quella in cui essa decide di adire la Corte con un ricorso per inadempimento; del resto, durante il procedimento contenzioso, la Commissione può adeguare l'importo della somma forfettaria richiesta in funzione dell'evoluzione della situazione di infrazione nello Stato membro interessato.

77 Di conseguenza, la giurisprudenza cui fa riferimento la Repubblica federale di Germania, menzionata al punto 62 della presente sentenza, non osta a che la Commissione applichi, nel caso di specie, le norme previste dalla comunicazione del 2023 per determinare l'importo della sanzione pecuniaria che essa propone alla Corte di pronunciare.

78 Nel caso di specie, è opportuno ricordare che 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.

79 Poiché, come risulta dal punto 56 della presente sentenza, è accertato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022, prorogato al 15 dicembre 2022, la Repubblica federale di Germania non aveva adottato né, pertanto, comunicato alla Commissione le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per la trasposizione 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.

80 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].

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

82 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].

83 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].

84 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].

85 Nel caso di specie, occorre considerare che, nonostante il fatto che la Repubblica federale di Germania abbia cooperato con i servizi della Commissione nel corso del procedimento precontenzioso, 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. A tal riguardo, occorre rilevare che, sia alla scadenza del termine previsto all'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937 sia alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 15 luglio 2022, prorogato al 15 dicembre 2022, nessuna disposizione legislativa, regolamentare e amministrativa che consentisse una trasposizione effettiva di tale direttiva era stata comunicata alla Commissione.

86 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].

87 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, come delimitato dalle proposte della Commissione, spetta alla Corte, come ricordato al punto 84 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].

88 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].

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

90 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 per il periodo dal 18 dicembre 2021 al 1º luglio 2023. A seguito delle modifiche legislative notificate alla Commissione, tale istituzione ritiene opportuno applicare un coefficiente di gravità pari a 1 per il periodo dal 2 luglio 2023 al 18 luglio 2024.

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

92 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].

93 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].

94 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].

95 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 87 della presente sentenza.

96 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].

97 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].

98 Nella fattispecie, la Commissione ha proposto, nelle sue conclusioni aggiuntive del 24 ottobre 2023, l'applicazione di un coefficiente di gravità pari a 1 a partire dal 2 luglio 2023, a seguito dell'entrata in vigore dello HinSchG che garantisce, a suo avviso, la trasposizione completa della direttiva 2019/1937 a livello federale. Come esposto al punto 68 della presente sentenza, essa ha quindi determinato due periodi di infrazione e chiede pertanto alla Corte di applicare due coefficienti di gravità, uno di 10 per il periodo dal 18 dicembre 2021 al 1º luglio 2023 e l'altro di 1 per il periodo dal 2 luglio 2023 al 18 luglio 2024. Tuttavia, tale istituzione non ha valutato concretamente, conformemente al punto 79 della sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori) (C-147/23, EU:C:2024:346), le conseguenze della violazione constatata rispetto agli interessi privati e pubblici, che giustificherebbero l'applicazione di un coefficiente di gravità pari a 10 per il primo periodo. Ciò premesso, la Corte ha dichiarato che l'inadempimento dell'obbligo di adottare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per la completa trasposizione della direttiva 2019/1937 nonché dell'obbligo di comunicare tali disposizioni alla Commissione dev'essere considerato particolarmente grave [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 89].

99 Peraltro, 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].

100 Orbene, l'argomento della Repubblica federale di Germania, ripreso al punto 63 della presente sentenza, secondo cui il procedimento legislativo relativo alla trasposizione della direttiva 2019/1937 si è concluso prima della chiusura della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte non consente di accertare la sussistenza di una siffatta circostanza. Inoltre, l'argomento invocato da tale Stato membro e menzionato al medesimo punto 63, secondo cui, in applicazione dell'articolo 26, paragrafo 2, di tale direttiva, talune norme della suddetta direttiva dovevano essere trasposte non entro il 17 dicembre 2021, bensì entro il 17 dicembre 2023, deve essere respinto in quanto inoperante, nei limiti in cui il presente ricorso non verte su tale disposizione.

101 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].

102 Orbene, è pacifico che la Repubblica federale di Germania, 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. Inoltre, come risulta dai punti da 51 a 54 della presente sentenza, la trasposizione completa della stessa direttiva non era garantita con l'entrata in vigore dello HinSchG, in mancanza di adozione di misure di trasposizione in taluni Länder. Ne consegue che l'inadempimento di cui trattasi, che è cessato solo il 18 luglio 2024, è perdurato per oltre due anni e mezzo.

103 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].

104 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].

105 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 11 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].

106 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].

107 Pertanto, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 103 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 federale di Germania degli ultimi tre anni che occorre fissare l'importo della somma forfettaria.

108 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 34 000 000.

Sulle spese

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

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

1) **La Repubblica federale di Germania, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato della Commissione europea del 15 luglio 2022, prorogato al 15 dicembre 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 venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, di tale direttiva.**

2) **La Repubblica federale di Germania è condannata a versare alla Commissione europea una somma forfettaria di importo pari a EUR 34 000 000.**

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

Firme