Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Nona Sezione)

14 marzo 2024*

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Direttiva (UE) 2018/1972 – Codice europeo delle comunicazioni elettroniche – Mancata trasposizione e comunicazione delle misure di trasposizione – Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Domanda di condanna al pagamento di una somma forfettaria e di una penalità – Criteri per stabilire l'importo della sanzione – Parziale rinuncia agli atti»

Nella causa C-449/22,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, proposto il 7 luglio 2022,

Commissione europea, rappresentata da P. Caro de Sousa, U. Małecka, L. Malferrari e E. Manhaeve, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica portoghese, rappresentata da P. Barros da Costa e A. Pimenta, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Nona Sezione),

composta da J.-C. Bonichot, facente funzione di presidente di sezione, S. Rodin e L.S. Rossi (relatrice), giudici,

avvocato generale: T. Ćapeta

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 portoghese.

Sentenza

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

– dichiarare che, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU 2018, L 321, pag. 36), entro il 21 dicembre 2020 o, in ogni caso, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 124, paragrafo 1, di tale direttiva;

– condannare la Repubblica portoghese al pagamento di una somma forfettaria giornaliera pari a EUR 5 181,3 a decorrere dal 22 dicembre 2020 fino al rispetto del suo obbligo di comunicazione o fino alla data della pronuncia della sentenza nella presente causa e pari almeno a EUR 1 286 000;

– condannare la Repubblica portoghese a pagare una penalità giornaliera pari a EUR 23 307,3 a decorrere dalla data di tale pronuncia fino a quella del rispetto, da parte di tale Stato membro, di tale obbligo, e

– condannare la Repubblica portoghese alle spese.

Contesto normativo

2 I considerando 2 e 3 della direttiva 2018/1972 così recitano:

«(2) Il funzionamento delle cinque direttive che fanno parte del quadro normativo in vigore per le reti e i servizi di comunicazioni elettroniche (...) è sottoposto a un riesame periodico da parte della Commissione al fine di determinare, in particolare, se siano necessarie modifiche alla luce del progresso tecnico e dell'evoluzione dei mercati.

(3) Nella comunicazione del 6 maggio 2015 che ha stabilito una strategia per il mercato unico digitale in Europa, la Commissione ha dichiarato che la revisione del quadro delle telecomunicazioni si sarebbe concentrata su misure volte a incentivare gli investimenti nelle reti a banda larga ad alta velocità, promuovere un approccio più coerente improntato al mercato interno riguardo alla politica e alla gestione dello spettro radio, instaurare condizioni propizie a un autentico mercato interno grazie al superamento della frammentazione normativa, assicurare un'efficace protezione dei consumatori e parità di condizioni per tutti gli operatori del mercato e un'applicazione uniforme delle regole e garantire una maggiore efficacia del quadro regolamentare istituzionale».

3 L'articolo 1 di tale direttiva, intitolato «Oggetto, ambito di applicazione e finalità», prevede quanto segue:

«1 La presente direttiva istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica, delle risorse e dei servizi correlati e per taluni aspetti delle apparecchiature terminali. Definisce i compiti delle autorità nazionali di regolamentazione e, se del caso, di altre autorità competenti e istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nell'Unione [europea].

2. Gli scopi della presente direttiva sono:

a) realizzare un mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica che si traduca in realizzazione e diffusione di reti ad altissima capacità, concorrenza sostenibile, interoperabilità dei servizi di comunicazione elettronica, accessibilità, sicurezza delle reti e dei servizi e vantaggi per gli utenti finali; e

b) garantire la fornitura in tutta l'Unione di servizi di buona qualità accessibili al pubblico e a prezzi abbordabili, attraverso una concorrenza efficace e un'effettiva possibilità di scelta, disciplinare i casi in cui le esigenze degli utenti finali, compresi quelli con disabilità per consentire loro di accedere ai servizi su un piano di parità con gli altri, non sono adeguatamente soddisfatte mediante il mercato e stabilire i necessari diritti degli utenti finali.

(...)».

4 L'articolo 124 di detta direttiva, intitolato «Recepimento», al paragrafo 1 così dispone:

«Entro il 21 dicembre 2020 gli Stati membri adottano e pubblicano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni.

Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal 21 dicembre 2020.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Esse recano altresì l'indicazione che, nelle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in vigore, i riferimenti alle direttive abrogate dalla presente direttiva si intendono fatti a quest'ultima. Le modalità del riferimento e la formulazione dell'indicazione sono stabilite dagli Stati membri».

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

5 Ritenendo che la Repubblica portoghese non avesse adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2018/1972 conformemente all'articolo 124 di quest'ultima, il 3 febbraio 2021 la Commissione ha inviato a tale Stato membro una lettera di messa in mora e lo ha invitato a presentare le sue osservazioni.

6 Il 12 aprile 2021 le autorità portoghesi hanno risposto a tale lettera spiegando le varie fasi del procedimento che erano state avviate al fine di trasporre la direttiva 2018/1972 nel diritto portoghese. Esse hanno precisato, in particolare, che un progetto di legge era stato approvato dal consiglio dei ministri per rinvio al Parlamento il 1º aprile 2021 e che tale progetto sarebbe stato adottato nel secondo trimestre del 2021.

7 In mancanza di altre informazioni sulla trasposizione della direttiva 2018/1972, il 23 settembre 2021 la Commissione ha inviato un parere motivato alla Repubblica portoghese chiedendo a quest'ultima di conformarsi a tale parere entro il 23 novembre 2021.

8 Il 25 novembre 2021 le autorità portoghesi hanno risposto a tale parere motivato fornendo alla Commissione informazioni sullo stato della trasposizione della direttiva 2018/1972, che era stata ritardata a causa di cambiamenti intervenuti in Portogallo, ma senza fornire alcuna indicazione su eventuali date di trasposizione di tale direttiva.

9 Ritenendo che la Repubblica portoghese non avesse adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla detta direttiva, il 6 aprile 2022 la Commissione ha deciso di adire la Corte con il ricorso in esame.

10 Il 22 aprile 2022 le autorità portoghesi hanno inviato alla Commissione una lettera con cui la informavano che il consiglio dei ministri aveva adottato un progetto di legge diretto a trasporre la direttiva 2018/1972 e si impegnavano ad informare la Commissione dell'iter legislativo in corso.

11 Il 31 maggio 2022 le autorità portoghesi hanno inviato alla Commissione una nuova lettera con la quale la informavano che tale progetto di legge nel suo insieme era stato sottoposto all'esame del Parlamento.

12 Con lettere del 29 giugno e del 30 giugno 2022, le autorità portoghesi tenevano informata la Commissione delle varie fasi dell'iter e del calendario legislativi riguardanti la trasposizione della direttiva 2018/1972.

13 Il 7 luglio 2022 la Commissione ha proposto il ricorso in esame.

14 La Repubblica portoghese chiede alla Corte, in via principale, di respingere tale ricorso e di condannare la Commissione alle spese, in subordine, di non applicare alcuna sanzione nonché, in ulteriore subordine, di non applicare alcuna penalità e di ridurre l'importo della somma forfettaria proposto dalla Commissione.

15 Il 25 luglio 2022 la Repubblica portoghese ha inviato alla Commissione informazioni sul rispetto del calendario che tale Stato membro le aveva trasmesso, nonché sull'approvazione del progetto di legge menzionato al punto 10 della presente sentenza e sul voto parlamentare del 21 luglio 2022. Tale comunicazione era accompagnata, in particolare, dal testo di tale progetto di legge così come approvato.

16 Il 16 agosto 2022 la Repubblica portoghese ha informato la Commissione della pubblicazione, nel *Diário da República*, della legge 16 agosto 2022, n. 16 (in prosieguo: la «legge n. 16/2022»), che, secondo tale Stato membro, traspone completamente la direttiva 2018/1972 nell'ordinamento giuridico portoghese.

17 L'8 settembre 2022 la Repubblica portoghese ha trasmesso alla Commissione una tabella di concordanza tra le disposizioni della direttiva 2018/1972 e quelle della legge n. 16/2022 (in prosieguo: la «tabella di concordanza»).

18 Il 18 ottobre e il 24 ottobre 2022 tale Stato membro ha notificato alla Commissione sei misure nazionali supplementari di trasposizione della direttiva 2018/1972.

19 Il 25 ottobre 2022 detto Stato membro ha notificato alla Commissione una versione aggiornata della tabella di concordanza.

20 Il 19 dicembre 2022 si è conclusa la fase scritta del procedimento nella presente causa.

21 Con atto del 22 marzo 2023, la Commissione ha informato la Corte che la trasposizione della direttiva 2018/1972 da parte della Repubblica portoghese poteva considerarsi completata alla data del 25 ottobre 2022 e ha parzialmente rinunciato al suo ricorso, precisando nel contempo le sue domande dirette alla condanna di tale Stato membro al pagamento di una somma forfettaria di importo pari a EUR 3 481 833,6.

22 Il 17 aprile 2023 la Repubblica portoghese ha presentato le sue osservazioni sulla rinuncia parziale agli atti da parte della Commissione.

Sul ricorso

Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE

Argomenti delle parti

23 La Commissione ricorda che, in applicazione dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie per garantire la trasposizione delle direttive nel loro ordinamento giuridico nazionale, entro i termini prescritti da tali direttive, e a comunicare immediatamente tali disposizioni alla Commissione.

24 La Commissione precisa che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro interessato quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato.

25 Orbene, nel caso di specie, alla scadenza di tale termine, o addirittura alla data di proposizione del ricorso in esame, la Repubblica portoghese non avrebbe ancora adottato le disposizioni necessarie per trasporre la direttiva 2018/1972 nel suo diritto nazionale e, in ogni caso, non le avrebbe comunicate alla Commissione.

26 Secondo la Commissione, la Repubblica portoghese non contesta realmente l'inadempimento, limitandosi a far valere circostanze di carattere pratico e interno per giustificare tale inadempimento. Orbene, la mancata trasposizione di una direttiva entro il termine previsto non può essere giustificato da circostanze siffatte.

27 La Repubblica portoghese replica anzitutto che, con la legge n. 16/2022, comunicata alla Commissione il giorno stesso della sua pubblicazione nel *Diário da República*, essa si è pienamente conformata agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2018/1972.

28 Inoltre, tale Stato membro considera che qualsiasi eventuale inadempimento deve essere valutato alla luce della complessità di tale direttiva, che è confermata dal numero rilevante di procedimenti di infrazione avviati nei confronti di altri Stati membri, nonché dell'iter di trasposizione interno.

29 In ogni caso, il calendario di trasposizione della direttiva 2018/1972 nell'ordinamento giuridico portoghese non avrebbe pregiudicato il funzionamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche, dato che tale direttiva procederebbe solo a una rifusione delle regole di un mercato già regolamentato. Orbene, tali norme sarebbero già state trasposte in detto ordinamento giuridico.

30 Infine, la Repubblica portoghese avrebbe sempre agito in uno spirito di collaborazione e di leale cooperazione con la Commissione, contrariamente a quest'ultima, che avrebbe proposto il ricorso in esame solo un mese prima della pubblicazione della legge n. 16/2022 nel *Diário da República*. Così, la Commissione avrebbe ignorato le informazioni che tale Stato membro le aveva comunicato sullo svolgimento dell'iter legislativo di trasposizione della direttiva 2018/1972, in particolare sul rispetto del calendario legislativo, nonché gli sforzi che le autorità portoghesi hanno dedicato a tale complesso processo.

31 Nella replica, la Commissione sostiene che gli argomenti sollevati dalla Repubblica portoghese non sono sufficienti per escludere l'inadempimento.

32 Anzitutto, la circostanza che la legge n. 16/2022 sia stata notificata alla Commissione il giorno stesso della sua pubblicazione non può porre rimedio all'inadempimento contestato. Infatti, da un lato, la tabella di concordanza sarebbe stata comunicata alla Commissione solo l'8 settembre 2022, di modo che tale data sarebbe la prima data in cui la Repubblica portoghese potrebbe eventualmente essere considerata non più inadempiente ai suoi obblighi e, dall'altro, nel corso del mese di ottobre 2022 tale Stato membro avrebbe comunicato altre misure di trasposizione. In ogni caso, la data rilevante per valutare l'esistenza di un inadempimento sarebbe quella in cui scade il termine fissato dal parere motivato, vale a dire, nel caso di specie, il 23 novembre 2021.

33 Inoltre, l'asserita complessità della direttiva 2018/1972 non sarebbe tale da escludere l'inadempimento in questione.

34 Peraltro, non sarebbero pertinenti e, in ogni caso, sarebbero infondati gli argomenti della Repubblica portoghese sull'asserita assenza di incidenza sul mercato interno dell'inadempimento fatto valere, in quanto la mancata trasposizione della direttiva 2018/1972 si è tradotta, nel caso di specie, in un difetto di armonizzazione della normativa in materia di telecomunicazioni a livello europeo, accompagnata da effetti negativi sul mercato e sui suoi operatori nonché sulla gestione del sistema di comunicazioni elettroniche, sulle autorizzazioni legate allo spettro e sulle norme di accesso al mercato, a danno tanto delle imprese quanto dei consumatori.

35 Infine, la circostanza che la Repubblica portoghese abbia cooperato con la Commissione non sarebbe rilevante ai fini della valutazione dell'esistenza di una violazione del diritto dell'Unione.

36 Nella sua controreplica, la Repubblica portoghese aggiunge, anzitutto, che le misure notificate dopo la data di pubblicazione della legge n. 16/2022, vale a dire il 16 agosto 2022, sono state tutte adottate prima di tale data e notificate su richiesta della Commissione. Inoltre, l'obbligo di comunicazione riguarderebbe le misure di trasposizione della direttiva 2018/1972 e non la tabella di concordanza. Infine, l'oggetto del ricorso proposto ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE non sarebbe quello di verificare la corretta trasposizione della direttiva di cui trattasi, in quanto i casi di mancata comunicazione e di mancata trasposizione devono essere distinti dai casi di trasposizione non corretta, cosicché una sanzione pecuniaria potrebbe essere inflitta, in questi ultimi casi, solo al termine di un ricorso per inadempimento proposto sul fondamento dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE.

Giudizio della Corte

37 Secondo 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 avvenuti in seguito non possono essere presi in considerazione dalla Corte [sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 15 e giurisprudenza ivi citata].

38 La Corte ha peraltro ripetutamente statuito che, 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 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 16 e giurisprudenza ivi citata].

39 Nel caso di specie, il termine di risposta al parere motivato è scaduto il 23 novembre 2021. Di conseguenza, occorre valutare l'esistenza o meno dell'inadempimento addebitato alla luce dello stato della normativa interna vigente in tale data [v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 17 e giurisprudenza ivi citata].

40 A tal riguardo, è pacifico che, in tale data, la Repubblica portoghese non aveva adottato le misure necessarie per garantire la trasposizione della direttiva 2018/1972, né, pertanto, aveva comunicato tali misure alla Commissione.

41 Al fine di giustificare l'inadempimento addebitato, la Repubblica portoghese deduce vari argomenti vertenti, in primo luogo, sull'adozione della legge n. 16/2022, comunicata alla Commissione il giorno stesso della sua pubblicazione nel *Diário da República*, in secondo luogo, sulla complessità della direttiva 2018/1972, in terzo luogo, sull'assenza di incidenza del ritardo nella trasposizione di tale direttiva nel diritto portoghese sul funzionamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche nonché, in quarto luogo, sullo spirito di collaborazione e di leale cooperazione con la Commissione di cui tale Stato membro avrebbe sempre dato prova.

42 Orbene, tali argomenti non possono giustificare l'inadempimento contestato dalla Commissione.

43 Infatti, in primo luogo, come risulta dai punti 37 e 39 della presente sentenza, la data rilevante per valutare l'esistenza dell'inadempimento contestato dalla Commissione è il 23 novembre 2021. Orbene, la legge n. 16/2022 è stata adottata dopo tale data.

44 In secondo luogo, l'asserita complessità della direttiva 2018/1972 non è tale da escludere l'inadempimento in questione. Infatti, quando il legislatore dell'Unione ha fissato il termine di trasposizione di tale direttiva, esso conosceva il grado di complessità di quest'ultima e, in ogni caso, sarebbe spettato unicamente a tale legislatore prorogare tale termine e non agli Stati membri derogarvi né alla Commissione tollerare siffatte deroghe. Orbene, la Repubblica portoghese non afferma di aver intrapreso le iniziative necessarie per tentare di ottenere una siffatta proroga.

45 In terzo luogo, l'asserita assenza di incidenza dell'inadempimento contestato alla Repubblica portoghese sul mercato interno non è pertinente per dimostrare l'esistenza di tale inadempimento, che ha carattere oggettivo.

46 In quarto luogo, neppure la circostanza che la Repubblica portoghese abbia cooperato con la Commissione è rilevante per valutare l'effettività di detto inadempimento, dal momento che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione hanno il dovere di cooperare tra loro e che tale dovere comprende anche la corretta e completa trasposizione delle direttive, entro i termini da esse previsti.

47 Di conseguenza, occorre dichiarare che, non avendo adottato, entro la scadenza del termine prescritto nel parere motivato, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2018/1972 e, pertanto, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'articolo 124, paragrafo 1, di tale direttiva.

Sulle domande presentate ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE

Sulla domanda di condanna al pagamento di una penalità

48 Come rilevato al punto 21 della presente sentenza, con un atto del 22 marzo 2023, la Commissione ha riconosciuto che la trasposizione della direttiva 2018/1972 poteva considerarsi completata alla data del 25 ottobre 2022 e ha, pertanto, ritirato la sua domanda di imposizione di una penalità.

49 In tali circostanze, non occorre più pronunciarsi su tale domanda.

Sulla domanda di condanna al pagamento di una somma forfettaria

– *Argomenti delle parti*

50 La Commissione fa valere, da un lato, che la direttiva 2018/1972 è stata adottata secondo la procedura legislativa ordinaria e rientra quindi nell'ambito di applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE e, dall'altro, che l'inadempimento da parte della Repubblica portoghese degli obblighi previsti all'articolo 124 di tale direttiva, atteso che tale Stato membro non le ha comunicato le disposizioni di trasposizione di quest'ultima, costituisce manifestamente una mancata comunicazione delle misure di trasposizione di detta direttiva, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

51 La Commissione ricorda che, al punto 23 della sua comunicazione 2011/C 12/01, intitolata «Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE» (GU 2011, C 12, pag. 1) (in prosieguo: la «comunicazione del 2011»), essa ha precisato che le sanzioni che essa proporrà ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, saranno calcolate secondo lo stesso metodo usato nei casi in cui sia adita la Corte ai sensi di tale articolo 260, paragrafo 2, quale esposto ai punti da 14 a 18 della comunicazione SEC (2005) 1658, intitolata «Applicazione dell'articolo [260 TFUE]» (in prosieguo: la «comunicazione del 2005»).

52 Di conseguenza, la determinazione della sanzione dovrebbe basarsi, in primo luogo, sulla gravità dell'infrazione, in secondo luogo, sulla durata di quest'ultima e, in terzo luogo, sulla necessità di garantire l'effetto dissuasivo della sanzione stessa, onde evitare recidive.

53 In primo luogo, per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, conformemente al punto 16 della comunicazione del 2005 e alla comunicazione del 2011, la Commissione fisserebbe il coefficiente di gravità tenendo conto di due parametri, vale a dire, da un lato, l'importanza delle norme dell'Unione oggetto dell'infrazione e, dall'altro, le loro conseguenze per gli interessi generali e particolari in gioco.

54 Così, da un lato, la Commissione rileva che la direttiva 2018/1972 è il principale atto legislativo nel settore delle comunicazioni elettroniche. Anzitutto, il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (in prosieguo: il «CECE») modernizzerebbe il quadro normativo dell'Unione relativo alle comunicazioni elettroniche rafforzando le scelte e i diritti dei consumatori, garantendo norme più elevate in materia di servizi di comunicazione, favorendo gli investimenti in reti ad altissima capacità e promuovendo l'accesso senza fili alla connettività ad altissima capacità in tutta l'Unione. Inoltre, il CECE fisserebbe norme di organizzazione del settore delle comunicazioni elettroniche, ivi compresa la sua struttura istituzionale e la sua governance. Esso rafforzerebbe il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione stabilendo un insieme minimo di competenze per tali autorità e rafforzandone l'indipendenza, stabilendo criteri per le nomine e aumentando gli obblighi in materia di comunicazione delle informazioni. Inoltre, il CECE assicurerebbe anche una gestione efficace ed effettiva dello spettro radio (in prosieguo: lo «spettro»). Esso rafforzerebbe la coerenza delle prassi degli Stati membri per quanto riguarda gli aspetti essenziali delle autorizzazioni relative allo spettro. Le modifiche introdotte dal CECE promuoverebbero la concorrenza tra infrastrutture e lo sviluppo di reti ad altissima capacità in tutta l'Unione. Infine, il CECE disciplinerebbe diversi aspetti della fornitura di servizi di comunicazione elettronica, compresi gli obblighi di servizio universale, le risorse di numerazione e i diritti degli utenti finali. Il rafforzamento di tali norme mirerebbe ad aumentare la sicurezza e la protezione dei consumatori, in particolare per quanto riguarda l'accesso a tali servizi a costi accessibili.

55 Dall'altro lato, la mancata trasposizione della direttiva 2018/1972 nel diritto portoghese, *in primis*, nuocerebbe alle prassi di regolamentazione in tutta l'Unione per quanto riguarda la gestione del sistema di comunicazioni elettroniche, le autorizzazioni connesse allo spettro e le norme di accesso al mercato. Di conseguenza, le imprese non beneficerebbero né di procedure più coerenti e prevedibili per la concessione o il rinnovo dei diritti d'uso dello spettro esistente né della prevedibilità della regolamentazione risultante dalla durata minima di 20 anni delle licenze d'uso dello spettro. Tali carenze inciderebbero direttamente sulla disponibilità e l'installazione di reti ad altissima capacità all'interno dell'Unione. *In secundis*, i consumatori non potrebbero beneficiare di una serie di vantaggi tangibili loro conferiti da tale direttiva, quali soluzioni relative all'accesso alla fornitura di servizi di comunicazione accessibili, l'esigenza di fornire loro informazioni chiare sui contratti, l'obbligo di applicare tariffe trasparenti, la semplificazione del cambiamento di fornitore di reti al fine di promuovere prezzi al dettaglio più accessibili e l'obbligo per gli operatori di offrire agli utenti finali disabili un accesso equivalente ai servizi di comunicazione.

56 Non avendo individuato fattori aggravanti o attenuanti, la Commissione propone un coefficiente di gravità pari a 10 nella presente causa.

57 In secondo luogo, per quanto riguarda la durata dell'inadempimento, la Commissione sostiene che essa corrisponde al periodo che va dalla data successiva a quella della scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2018/1972, vale a dire il 22 dicembre 2020, alla data in cui l'inadempimento di cui trattasi è cessato, vale a dire quella che precede il giorno della messa in conformità da parte della Repubblica portoghese, che ha avuto luogo il 25 ottobre 2022, vale a

dire alla data in cui tale Stato membro le ha comunicato la versione aggiornata della tabella di concordanza, come indicato al punto 19 della presente sentenza. Ne conseguirebbe che l'inadempimento è durato 672 giorni.

58 In terzo luogo, quanto alla capacità finanziaria della Repubblica portoghese, la Commissione ha applicato il fattore «n» previsto dalla sua comunicazione 2019/C 70/01, intitolata «Modifica del metodo di calcolo delle somme forfettarie e delle penalità giornaliere alla Corte di giustizia dell'Unione europea» (GU 2019, C 70, pag. 1). Tale fattore terrebbe conto di due elementi, vale a dire il prodotto interno lordo (PIL) e il peso istituzionale dello Stato membro interessato, rappresentato dal numero di seggi assegnati a tale Stato membro al Parlamento europeo.

59 Anche se la Corte, nella sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), ha già messo in discussione la pertinenza sia di questo secondo elemento sia del coefficiente di adeguamento pari a 4,5 previsti da tale comunicazione, la Commissione ha tuttavia deciso di applicare nel caso di specie i criteri previsti da quest'ultima, in attesa dell'adozione di una nuova comunicazione che tenga conto di tale giurisprudenza recente della Corte.

60 Pertanto, conformemente alla comunicazione 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» (GU 2022, C 74, pag. 2) (in prosieguo: la «comunicazione del 2022»), il fattore «n» per il Portogallo sarebbe pari a 0,57.

61 Per quanto riguarda la fissazione dell'importo della somma forfettaria, dal punto 20 della comunicazione del 2005 risulterebbe che essa dovrebbe avere almeno una base minima fissa, che riflette il principio secondo cui ogni caso di persistente mancata esecuzione del diritto dell'Unione rappresenta di per sé, indipendentemente da qualsiasi circostanza aggravante, una violazione del principio di legalità in una comunità di diritto che richiede una sanzione reale. Conformemente alla comunicazione del 2022, la somma forfettaria minima per la Repubblica portoghese sarebbe pari a EUR 1 286 000.

62 In applicazione del metodo stabilito dalle comunicazioni del 2005 e del 2011, se il risultato del calcolo della somma forfettaria superasse tale somma forfettaria minima, la Commissione proporrebbe alla Corte di determinare la somma forfettaria moltiplicando un importo giornaliero per il numero di giorni corrispondente alla durata dell'infrazione, nel caso di specie 672 giorni.

63 Pertanto, l'importo giornaliero della somma forfettaria dovrebbe essere calcolato moltiplicando l'importo forfettario di base uniforme applicabile al calcolo dell'importo giornaliero della somma forfettaria per il coefficiente di gravità e per il fattore «n». Orbene, tale importo forfettario di base uniforme sarebbe, conformemente alla comunicazione del 2022, pari a EUR 909. Nel caso di specie, il coefficiente di gravità è pari a 10. Il fattore «n» per il Portogallo è pari a 0,57. Ne risulterebbe che l'importo della somma forfettaria è pari a EUR 5 181,30 al giorno.

64 La somma forfettaria dovrebbe pertanto essere fissata in EUR 3 481 833,6.

65 La Repubblica portoghese replica, *in primis*, che la domanda della Commissione diretta all'imposizione di una somma forfettaria deve tener conto della finalità perseguita dalla natura di tale sanzione, come risulta dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE. A tal riguardo, il metodo seguito

nelle comunicazioni della Commissione sarebbe discutibile e spetterebbe unicamente alla Corte adottare la decisione che infligge la sanzione prevista da tale disposizione, valutando liberamente le circostanze del caso di specie.

66 In tale contesto, la Repubblica portoghese ricorda, anzitutto, che la trasposizione della direttiva 2018/1972 ha avuto luogo al momento dello scioglimento anticipato dell'Assembleia da República (Assemblea della Repubblica), che, inoltre, in tale Stato membro, il PIL pro capite, espresso in equivalente potere d'acquisto, era il settimo più basso dell'Unione nel corso del 2021, ossia un PIL pro capite inferiore del 26% alla media dell'Unione, secondo i dati dell'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat), e, infine, che la complessità stessa di tale direttiva ha comportato una trasposizione tardiva di quest'ultima nella maggior parte degli Stati membri. A ciò si aggiungerebbero gli effetti della pandemia di COVID-19, aggravati da quelli del conflitto russo-ucraino sull'inflazione e sul PIL.

67 Peraltro, dato che la trasposizione della direttiva 2018/1972 nel diritto portoghese sarebbe già stata effettuata, la finalità di una sanzione nel caso di specie sarebbe priva di senso e la sua applicazione manifestamente sproporzionata e tardiva.

68 *In secundis*, la Repubblica portoghese contesta il metodo di calcolo seguito dalla Commissione.

69 Per quanto riguarda, anzitutto, la gravità dell'inadempimento dedotto, la Repubblica portoghese, pur riconoscendo l'importanza del regime introdotto dalla direttiva 2018/1972 per l'aggiornamento del settore delle comunicazioni elettroniche, è dell'avviso che gli interessi dei consumatori non siano stati lesi poiché esisteva già una normativa che consentiva il funzionamento del mercato interno delle comunicazioni elettroniche, cosicché il ritardo nella trasposizione di tale direttiva non ha paralizzato il funzionamento di tale mercato. Infatti, tenuto conto della situazione di ritardo generalizzato nei processi di trasposizione di detta direttiva negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, il CECE avrebbe potuto trovare applicazione, essenzialmente, solo dopo il 28 luglio 2022, data in cui le ultime misure nazionali di trasposizione della stessa direttiva sono state notificate alla Commissione. Di conseguenza, e tenuto conto del fatto che la legge n. 16/2022 avrebbe trasposto la direttiva 2018/1972 solo 21 giorni dopo la notifica dell'ultima di tali misure, l'utilizzo del coefficiente di «gravità» dovrebbe essere bilanciato con le effettive conseguenze dell'inadempimento dedotto sulla situazione di fatto. In realtà, tenuto conto della situazione generale del mercato unico, quest'ultimo non sarebbe stato oggettivamente pregiudicato dal ritardo nella trasposizione di tale direttiva nel diritto portoghese.

70 In tale contesto, la Commissione avrebbe erroneamente omesso di riconoscere l'esistenza di circostanze attenuanti. Infatti, circostanze del genere si fonderebbero su quanto segue. In primo luogo, le circostanze di fatto esistenti in Portogallo all'epoca, vale a dire lo scioglimento dell'Assemblea della Repubblica e la caduta del governo, avrebbero reso impossibile l'approvazione e la pubblicazione della legge n. 16/2022, anche se essa si trovava già in una fase avanzata dell'iter legislativo durante la legislatura precedente. Ciò nondimeno, tale legge sarebbe stata una delle prime leggi a essere approvata e pubblicata dopo l'entrata in carica del nuovo governo. In secondo luogo, la complessità della direttiva 2018/1972 avrebbe a sua volta comportato ritardi nella sua trasposizione da parte della maggior parte degli Stati membri, il che ben dimostrerebbe la difficoltà oggettiva di tale trasposizione. In terzo luogo, la pandemia di COVID-19 avrebbe avuto conseguenze inattese sull'iter legislativo di trasposizione di tale direttiva. Infatti, la dichiarazione di diversi stati di emergenza avrebbe dato luogo ad un confinamento obbligatorio, che avrebbe limitato e condizionato l'attività nonché il funzionamento di vari servizi dello Stato portoghese per lunghi periodi. In quarto luogo, si

tratterebbe del primo ricorso per inadempimento contro la Repubblica portoghese per mancata trasposizione di una direttiva, il che escluderebbe qualsiasi forma di recidiva. In quinto luogo, gli interventi delle autorità portoghesi, basati su un dialogo costante e trasparente con la Commissione, rifletterebbero l'impegno di tale Stato membro nella risoluzione della situazione e dimostrerebbero la sua leale cooperazione con la Commissione.

71 Inoltre, per quanto riguarda la durata dell'inadempimento, la Repubblica portoghese obietta che la comunicazione di tabelle di concordanza tra le disposizioni di una direttiva e quelle delle misure nazionali di trasposizione di quest'ultima avrebbe un carattere meramente complementare rispetto a tali misure e che quindi la data di cessazione dell'inadempimento non può essere quella in cui dette tabelle sono state comunicate alla Commissione. Di conseguenza, nel caso di specie, la data di cessazione dell'inadempimento sarebbe il 16 agosto 2022, quando la legge n. 16/2022, che traspone completamente la direttiva 2018/1972, è stata pubblicata nel *Diário da República*, ed è stata comunicata alla Commissione, mentre tutte le comunicazioni intervenute dopo tale data avrebbero riguardato soltanto informazioni di carattere amministrativo, talvolta richieste dalla Commissione stessa.

72 In ogni caso, se la Corte dovesse ritenere che la tabella di concordanza sia pertinente ai fini della determinazione della data di cessazione dell'asserito inadempimento, la data da prendere in considerazione sarebbe l'8 settembre 2022, vale a dire quella in cui il governo portoghese ha comunicato alla Commissione tale tabella, accompagnata da informazioni più dettagliate.

73 Infine, quanto alla capacità finanziaria del Portogallo, la Repubblica portoghese fa valere che il metodo seguito dalla Commissione nella sua comunicazione 2019/C 70/01, menzionato al punto 58 della presente sentenza, deve essere rivisto e la Corte dovrebbe utilizzare l'ampio potere discrezionale di cui essa dispone al riguardo. In particolare, dovrebbero essere prese in considerazione l'inflazione e le conseguenze del conflitto russo-ucraino. Del resto, la Corte avrebbe già riconosciuto l'importanza dell'inflazione e del PIL degli Stati membri per valutare la loro capacità finanziaria.

74 *In tertiis*, la Repubblica portoghese contesta i calcoli della Commissione. Essa rileva che un'eventuale condanna al pagamento di una somma forfettaria e, se del caso, la fissazione dell'importo di tale somma devono rispecchiare l'insieme degli elementi pertinenti che si riferiscono sia alle caratteristiche dell'inadempimento constatato sia al comportamento dello Stato membro interessato. A tale riguardo, l'applicazione di un importo forfettario dovrebbe avere anzitutto un effetto dissuasivo che deve tener conto di tale approccio e del principio di proporzionalità.

75 Orbene, secondo la Repubblica portoghese, anzitutto, dato che la situazione che la Commissione ha sottoposto alla valutazione della Corte è dovuta a un insieme di circostanze oggettive e che nessun ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è mai stato avviato contro tale Stato membro, non sussiste una necessità oggettiva di correggere un qualsivoglia comportamento delle autorità portoghesi. In realtà, il ritardo accumulato nella trasposizione della direttiva 2018/1972 sarebbe dovuto a ragioni di forza maggiore. Infatti, sarebbe stato oggettivamente impossibile, per detto Stato membro, trasporre tale direttiva entro il termine da essa previsto.

76 Inoltre, per quanto riguarda l'incidenza di tale ritardo sul mercato interno, non esisterebbe alcuna finalità risarcitoria che giustifichi una condanna al pagamento di una somma forfettaria. La trasposizione della direttiva 2018/1972 avrebbe subito un ritardo generalizzato negli Stati membri, cosicché la situazione portoghese non perturberebbe il funzionamento ordinato e coerente del quadro europeo delle comunicazioni elettroniche.

77 Infine, anche qualora la Corte ritenga che debba essere inflitta una sanzione, sarebbe necessario esaminare l'insieme dei motivi esposti ai fini della riduzione dell'importo della somma forfettaria proposto dalla Commissione.

– *Giudizio della Corte*

78 Dal momento che, come risulta dal punto 47 della presente sentenza, è stato accertato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, la Repubblica portoghese non aveva comunicato alla Commissione alcuna misura di trasposizione della direttiva 2018/1972 ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, l'inadempimento così constatato rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

79 Secondo costante giurisprudenza, la finalità della condanna al pagamento di una somma forfettaria ai sensi di detta disposizione si basa sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo [v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 54 e giurisprudenza ivi citata].

80 Per quanto riguarda l'opportunità di imporre una somma forfettaria nel caso di specie, occorre ricordare che spetta alla Corte, in ciascuna causa e in funzione delle circostanze del caso di specie di cui è investita nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le appare necessario, stabilire le sanzioni pecuniarie appropriate, in particolare per prevenire la reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione [sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 69 e giurisprudenza ivi citata].

81 Nella presente causa, occorre considerare che, nonostante il fatto che la Repubblica portoghese abbia cooperato con i servizi della Commissione per tutta la durata della fase precontenziosa del procedimento e che abbia tenuto questi ultimi informati delle ragioni che le hanno impedito di garantire la trasposizione nel diritto nazionale della direttiva 2018/1972 nel diritto portoghese, il complesso degli elementi di diritto e di fatto che fanno da sfondo all'inadempimento constatato, vale a dire la totale assenza di comunicazione delle misure necessarie a tale trasposizione alla scadenza del termine fissato nel parere motivato e anche alla data di proposizione del ricorso in esame, indicano che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura deterrente, quale il pagamento di una somma forfettaria [v., per analogia, sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 70 e giurisprudenza ivi citata].

82 Tale valutazione non è rimessa in discussione dall'argomentazione della Repubblica portoghese esposta ai punti 66 e 67 della presente sentenza.

83 Infatti, in primo luogo, la circostanza che la trasposizione della direttiva 2018/1972 sia avvenuta al momento dello scioglimento anticipato dell'Assemblea della Repubblica non può essere invocata per giustificare l'inosservanza degli obblighi del diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punti 72 e 78 nonché giurisprudenza ivi citata].

84 In secondo luogo, se è vero che il PIL pro capite dello Stato membro interessato costituisce un elemento che può essere preso in considerazione ai fini del calcolo dell'importo di una sanzione pecuniaria, esso non è pertinente al fine di valutare l'opportunità dell'applicazione di una siffatta sanzione.

85 In terzo luogo, lo stesso vale per la complessità della direttiva 2018/1972 e per la circostanza che altri Stati membri hanno trasposto tardivamente tale direttiva. Peraltro, la Repubblica portoghese non ha chiesto al legislatore dell'Unione di prorogare il termine di trasposizione di detta direttiva e tale legislatore ha ritenuto che quest'ultima non presentasse difficoltà che impedissero agli Stati membri di trasporla entro il termine previsto al suo articolo 124. La posizione degli altri Stati membri al riguardo è irrilevante ai fini della valutazione dell'esistenza dell'inadempimento contestato.

86 In quarto luogo, per quanto riguarda gli effetti della pandemia di COVID-19, che si è manifestata all'inizio del 2020, non è dimostrato, e neppure asserito, che essa spieghi l'intero ritardo con il quale la Repubblica portoghese ha trasposto la direttiva 2018/1972.

87 In quinto luogo, per quanto riguarda il conflitto russo-ucraino, iniziato nel febbraio 2022, e gli effetti di quest'ultimo sull'inflazione e sul PIL è sufficiente rilevare che tali circostanze, ammesso che siano tali da incidere sulla capacità di uno Stato membro di conformarsi agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione, sono intervenute solo dopo la scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2018/1972, che l'articolo 124 di quest'ultima fissava al 21 dicembre 2020.

88 In sesto luogo, se è vero che la trasposizione della direttiva 2018/1972 nell'ordinamento giuridico portoghese dopo la scadenza di tale termine può giustificare, come peraltro rilevato dalla stessa Commissione nel suo atto del 22 marzo 2023, con il quale essa ha parzialmente rinunciato al suo ricorso, che si rinunci all'applicazione di una penalità, essa non contrasta con la finalità dell'applicazione di una somma forfettaria, ricordata al punto 79 della presente sentenza. Infatti, è il ritardo nella trasposizione della direttiva 2018/1972 che può avere conseguenze sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo.

89 Tenuto conto di quanto precede, è opportuno imporre una somma forfettaria alla Repubblica portoghese.

90 Per quanto riguarda il calcolo dell'importo di tale somma forfettaria, occorre ricordare che, 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 uno Stato membro può essere condannato in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE in modo tale 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 elementi quali la gravità dell'infrazione constatata, la sua durata e la capacità finanziaria dello Stato membro coinvolto [sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 73 e giurisprudenza ivi citata].

91 Per quanto attiene, in primo luogo, alla gravità dell'infrazione, occorre ricordare che l'obbligo di adottare le misure nazionali per garantire la completa trasposizione di una direttiva e l'obbligo di comunicare tali misure 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 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 74 e giurisprudenza ivi citata].

92 Nel caso di specie, occorre constatare che, come risulta dal punto 47 della presente sentenza, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, ossia il 23 novembre 2021, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi di trasposizione ad essa incombenti in forza della direttiva 2018/1972, cosicché la piena effettività del diritto dell'Unione non è stata garantita. La gravità di tale inadempimento è peraltro rafforzata dalla circostanza che, a tale data, la Repubblica portoghese non aveva ancora comunicato alcuna misura di trasposizione di tale direttiva.

93 Inoltre, come evidenziato dalla Commissione, la direttiva 2018/1972 è il principale atto legislativo nel settore delle comunicazioni elettroniche.

94 In particolare, anzitutto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 2018/1972, quest'ultima «istituisce un quadro normativo armonizzato per la disciplina delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica, delle risorse e dei servizi correlati e per taluni aspetti delle apparecchiature terminali. Definisce i compiti delle autorità nazionali di regolamentazione e, se del caso, di altre autorità competenti e istituisce le procedure atte a garantire l'applicazione armonizzata del quadro normativo nell'Unione».

95 Inoltre, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale direttiva, quest'ultima mira, da un lato, a realizzare un mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica che si traduca in realizzazione e diffusione di reti ad altissima capacità, concorrenza sostenibile, interoperabilità dei servizi di comunicazione elettronica, accessibilità, sicurezza delle reti e dei servizi e vantaggi per gli utenti finali e, dall'altro, a garantire la fornitura in tutta l'Unione di servizi di buona qualità accessibili al pubblico e a prezzi abbordabili, attraverso una concorrenza efficace e un'effettiva possibilità di scelta, disciplinare i casi in cui le esigenze degli utenti finali, compresi quelli con disabilità per consentire loro di accedere ai servizi su un piano di parità con gli altri, non sono adeguatamente soddisfatte mediante il mercato e stabilire i necessari diritti degli utenti finali.

96 Infine, come risulta dai considerando 2 e 3 di detta direttiva, quest'ultima apporta modifiche al quadro normativo in vigore prima della sua adozione al fine di tener conto del progresso tecnico e dell'evoluzione dei mercati.

97 È vero che, come rileva la Repubblica portoghese, il settore in questione è già disciplinato da altri atti di diritto dell'Unione, che tale direttiva modifica o sostituisce.

98 Ciò premesso, detta direttiva non si limita a codificare tali atti. Infatti, come sottolinea la Commissione senza essere contraddetta dalla Repubblica portoghese, il CECE rafforza in particolare le scelte e i diritti dei consumatori, garantendo standard di servizi di comunicazione più elevati, nonché il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione, fissando un insieme minimo di competenze per tali autorità e rafforzando la loro indipendenza, mediante la fissazione di criteri per le nomine, e gli obblighi in materia di comunicazione di informazioni. Inoltre, il CECE disciplina vari aspetti della fornitura di servizi di comunicazione elettronica, compresi gli obblighi di servizio universale, le risorse di numerazione e i diritti degli utenti finali.

Il rafforzamento delle norme organizzative del settore delle comunicazioni elettroniche stabilite dal CECE mira ad aumentare la sicurezza e la tutela dei consumatori, in particolare per quanto riguarda l'accesso a tali servizi a costi accessibili.

99 Orbene, come giustamente sostenuto dalla Commissione, la mancata trasposizione della direttiva 2018/1972 da parte della Repubblica portoghese, in primo luogo, nuoce alle prassi di regolamentazione in tutta l'Unione per quanto riguarda la gestione del sistema di comunicazioni elettroniche, le autorizzazioni connesse allo spettro e le norme di accesso al mercato. Di conseguenza, le imprese non beneficiano né di procedure più coerenti e prevedibili per la concessione o il rinnovo dei diritti d'uso dello spettro esistenti né della prevedibilità della regolamentazione derivante dalla durata minima di 20 anni delle licenze d'uso dello spettro. Tali carenze incidono direttamente sulla disponibilità e sull'installazione di reti ad altissima capacità all'interno dell'Unione. In secondo luogo, i consumatori non possono beneficiare di una serie di vantaggi tangibili loro conferiti da tale direttiva, quali soluzioni relative all'accesso alla fornitura di servizi di comunicazione accessibili, l'esigenza di fornire loro informazioni chiare sui contratti, l'obbligo di applicare tariffe trasparenti, la semplificazione del cambiamento di fornitore di reti al fine di promuovere prezzi al dettaglio più accessibili e l'obbligo per gli operatori di offrire agli utenti finali disabili un accesso equivalente ai servizi di comunicazione.

100 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la durata dell'infrazione, occorre ricordare che essa deve essere valutata, in linea di principio, tenendo conto del momento in cui la Corte esamina i fatti e che tale valutazione dei fatti deve essere considerata come avvenuta alla data di chiusura del procedimento [v., in tal senso, sentenza del 25 febbraio 2021, Commissione/Spagna (Direttiva dati personali – Ambito penale), C-658/19, EU:C:2021:138, punto 79 e giurisprudenza ivi citata].

101 Per quanto riguarda, da un lato, l'inizio del periodo di cui occorre tener conto per fissare l'importo della somma forfettaria da infliggere in applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, la Corte ha dichiarato che, a differenza della penalità giornaliera, la data da prendere in considerazione ai fini della valutazione della durata dell'inadempimento di cui trattasi non è quella della scadenza del termine fissato nel parere motivato, bensì la data di scadenza del termine di trasposizione previsto dalla direttiva in questione [v., in tal senso, sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 79, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 90].

102 Nel caso di specie non viene validamente contestato che, alla scadenza del termine di trasposizione previsto dall'articolo 124 della direttiva 2018/1972, ossia il 21 dicembre 2020, la Repubblica portoghese non aveva adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per garantire la trasposizione di tale direttiva e, di conseguenza, non aveva nemmeno comunicato le misure di attuazione di quest'ultima alla Commissione.

103 Dall'altro, è pacifico che l'inadempimento constatato al punto 47 della presente sentenza è cessato.

104 Le parti sono tuttavia in disaccordo sulla questione della data in cui ciò si è verificato. Secondo la Commissione, tale inadempimento è cessato alla data della comunicazione, da parte della Repubblica portoghese, della versione aggiornata della tabella di concordanza, vale a dire il 25 ottobre 2022. Per contro, secondo la Repubblica portoghese, detto inadempimento è cessato alla data in cui essa ha comunicato la legge n. 16/2022 alla Commissione, ossia il 16 agosto 2022.

105 Orbene, occorre ricordare, a tal riguardo, che la finalità dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è non solo quella di stimolare gli Stati membri a porre fine quanto prima a un inadempimento che, in mancanza di una misura siffatta, tenderebbe a persistere, ma anche di snellire e accelerare il procedimento di imposizione delle sanzioni pecuniarie per inadempimenti dell'obbligo di comunicare una misura nazionale di una direttiva adottata secondo la procedura legislativa, e ciò al fine di garantire che gli Stati membri si conformino agli obblighi loro incombenti in forza del diritto dell'Unione e che adottino tutte le disposizioni legislative, amministrative e regolamentari necessarie per trasporre tale direttiva nei rispettivi ordinamenti giuridici [v., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti a banda larga), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 52 e giurisprudenza ivi citata].

106 Infatti, conformemente all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, letto alla luce del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, la comunicazione cui gli Stati membri devono provvedere mira ad agevolare la Commissione nello svolgimento del suo compito, che consiste in particolare, ai sensi dell'articolo 17 TUE, nel vigilare sull'applicazione delle disposizioni dei Trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù di essi. Tale comunicazione deve quindi contenere informazioni sufficientemente chiare e precise in merito al contenuto delle norme nazionali che traspongono una direttiva. Pertanto, detta comunicazione, che può essere accompagnata da una tabella di concordanza tra le disposizioni di tale direttiva e quelle di tali norme, deve indicare senza ambiguità quali siano i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi mediante i quali lo Stato membro interessato ritiene di aver adempiuto ai vari obblighi impostigli dalla detta direttiva. Orbene, in mancanza delle suddette informazioni, la Commissione non è in grado di stabilire se lo Stato membro interessato abbia effettivamente e completamente attuato la direttiva di cui trattasi. L'inadempimento di tale obbligo di comunicazione da parte di uno Stato membro, per mancanza totale o parziale di informazioni o per informazione non sufficientemente chiara e precisa, può giustificare, di per sé, l'avvio del procedimento di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE diretto alla constatazione di tale inadempimento [v., per analogia con l'articolo 258 TFUE, sentenza dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE) – Reti a banda larga), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 51 e giurisprudenza ivi citata].

107 Ne consegue che, se è vero che la comunicazione di cui a tale disposizione può essere accompagnata da una siffatta tabella di concordanza, l'oggetto di tale comunicazione è limitato alle informazioni che indicano quali sono i provvedimenti legislativi, regolamentari e amministrativi mediante i quali lo Stato membro interessato ritiene di aver adempiuto ai diversi obblighi impostigli dalla direttiva di cui trattasi.

108 Orbene, nel caso di specie, il 16 agosto 2022 la Repubblica portoghese ha notificato alla Commissione la legge n. 16/2022, ritenendo che tale legge trasponesse integralmente la direttiva 2018/1972 nel suo ordinamento giuridico nazionale.

109 È quindi con tale comunicazione che la Repubblica portoghese ha posto fine all'inadempimento constatato al punto 47 della presente sentenza.

110 Infatti, la Corte ha già dichiarato che i termini «obbligo di comunicare le misure di attuazione», di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, riguardano l'obbligo degli Stati membri di comunicare informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di trasposizione di una direttiva. Al fine di rispettare l'imperativo di certezza del diritto e di garantire la completa trasposizione delle disposizioni della direttiva di cui trattasi sull'intero territorio interessato, gli Stati membri sono tenuti a indicare, per ciascuna disposizione di detta direttiva, la misura

nazionale o le misure nazionali che ne assicurano la trasposizione. Una volta effettuata siffatta comunicazione, se del caso accompagnata dalla presentazione di una tabella di concordanza, incombe alla Commissione dimostrare, al fine di chiedere l'irrogazione, a carico dello Stato membro interessato, di una sanzione pecuniaria ai sensi della disposizione in esame, che talune misure di attuazione sono manifestamente mancanti o non riguardano l'intero territorio di tale Stato membro interessato, fermo restando che non spetta alla Corte, nell'ambito del procedimento giurisdizionale avviato in applicazione di tale disposizione, esaminare se le misure nazionali comunicate alla Commissione garantiscano una trasposizione corretta delle disposizioni della direttiva di cui trattasi [sentenza dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti a banda larga), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 59].

111 Orbene, nel caso di specie, la Commissione non ha preteso che, nonostante l'adozione della legge n. 16/2022, altre misure di trasposizione della direttiva 2018/1972 erano ancora manifestamente mancanti o non riguardavano l'intero territorio portoghese.

112 Ne consegue che l'inadempimento constatato al punto 47 della presente sentenza è persistito nel periodo compreso tra il 22 dicembre 2020 e il 15 agosto 2022, vale a dire per un periodo di 601 giorni, il che costituisce una durata molto lunga.

113 Ciò detto, occorre considerare che tale durata può risultare in parte dalle circostanze eccezionali legate alla pandemia di COVID-19. Infatti, la Repubblica portoghese sostiene, senza essere contestata, che tali circostanze, imprevedibili e indipendenti dalla sua volontà, hanno ritardato l'iter legislativo necessario alla trasposizione della direttiva 2018/1972 e hanno prolungato, di conseguenza, il periodo durante il quale è persistito tale inadempimento.

114 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi, dalla giurisprudenza della Corte risulta che occorre prendere in considerazione il PIL di tale Stato membro, quale si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte [v., in tal senso, sentenze del 16 luglio 2020, Commissione/Romania (Antiriciclaggio), C-549/18, EU:C:2020:563, punto 85, e del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio), C-550/18, EU:C:2020:564, punto 97].

115 La Commissione propone di prendere in considerazione, oltre al PIL della Repubblica portoghese, il peso istituzionale di quest'ultima nell'Unione espresso dal numero di seggi di cui tale Stato membro dispone in seno al Parlamento. La Commissione ritiene inoltre opportuno utilizzare un coefficiente di adeguamento pari a 4,5 al fine di garantire il carattere proporzionato e dissuasivo delle sanzioni che chiede alla Corte di imporre a detto Stato membro.

116 Tuttavia, la Corte ha recentemente precisato in modo molto chiaro, da un lato, che la presa in considerazione del peso istituzionale dello Stato membro interessato non appare indispensabile per garantire una dissuasione sufficiente e indurre tale Stato membro a modificare il suo comportamento attuale o futuro e, dall'altro, che la Commissione non ha dimostrato i criteri oggettivi sulla base dei quali essa ha fissato il valore del coefficiente di adeguamento pari a 4,5 [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, punti 115 e 117].

117 Tenuto conto del complesso delle circostanze della presente causa e in considerazione del potere discrezionale riconosciuto alla Corte dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, il quale prevede che quest'ultima non può, per quanto riguarda la somma forfettaria di cui infligge il pagamento, superare l'importo indicato dalla Commissione, si deve considerare che la prevenzione effettiva

della futura reiterazione di infrazioni analoghe a quella derivante dalla violazione dell'articolo 124 della direttiva 2018/1972 e che incidono sulla piena effettività del diritto dell'Unione è tale da richiedere l'irrogazione di una somma forfettaria il cui importo deve essere fissato in EUR 2 800 000.

118 Di conseguenza, occorre condannare la Repubblica portoghese a versare alla Commissione una somma forfettaria di importo pari a EUR 2 800 000.

Sulle spese

119 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. Conformemente all'articolo 141, paragrafo 1, di tale regolamento, la parte che rinuncia agli atti è condannata alle spese se l'altra parte conclude in tal senso nelle sue osservazioni sulla rinuncia agli atti. Tale articolo 141, paragrafo 2, prevede tuttavia che, su domanda della parte che rinuncia agli atti, le spese sono poste a carico dell'altra parte se ciò appare giustificato dal comportamento di quest'ultima. Infine, ai sensi di detto articolo 141, paragrafo 4, in mancanza di conclusioni sulle spese, ciascuna parte si fa carico delle proprie spese.

120 Nel caso di specie, se è vero che la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica portoghese e che l'inadempimento è stato accertato, tale istituzione ha rinunciato parzialmente al suo ricorso senza chiedere che detto Stato membro si facesse carico delle spese relative al ricorso in esame, mentre, nelle sue osservazioni sulla rinuncia agli atti della Commissione, detto Stato membro ha chiesto che quest'ultima fosse condannata alle spese.

121 Ciò premesso, occorre rilevare che la rinuncia agli atti della Commissione è derivata dal comportamento della Repubblica portoghese, in quanto tale Stato membro ha adottato e comunicato alla Commissione la legge n. 16/2022 solo dopo la proposizione del ricorso in esame, e che è a causa di tale comportamento che la domanda di tale istituzione diretta alla condanna di detto Stato membro al pagamento di una penalità è divenuta priva di oggetto e che la Commissione l'ha ritirata.

122 Ciò considerato e non potendo stabilire una distinzione pertinente tra le spese relative all'inadempimento constatato al punto 47 della presente sentenza e quelle relative alla parziale rinuncia agli atti da parte della Commissione, occorre decidere che la Repubblica portoghese si farà carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione.

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

1) **Non avendo adottato, entro la scadenza del termine prescritto nel parere motivato, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, e, pertanto, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione europea, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'articolo 124, paragrafo 1, di tale direttiva.**

2) **La Repubblica portoghese è condannata a versare alla Commissione europea una somma forfettaria dell'importo di EUR 2 800 000.**

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

Firme