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-457/22,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE e dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, proposto l'8 luglio 2022,

Commissione europea, rappresentata da M. Kocjan, U. Małecka, L. Malferrari e E. Manhaeve, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Repubblica di Slovenia, rappresentata da T. Mihelič Žitko, in qualità di agente,

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: lo sloveno.

Sentenza

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

– dichiarare che la Repubblica di Slovenia, 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), o, in ogni caso, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 124, paragrafo 1, di tale direttiva;

– condannare la Repubblica di Slovenia, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, al pagamento di una penalità di EUR 6 256,17 al giorno, a decorrere dal giorno in cui sarà pronunciata la sentenza nella presente causa, poiché è venuta meno all'obbligo di notifica delle misure per il recepimento della direttiva suddetta;

– condannare la Repubblica di Slovenia, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, al pagamento di una somma forfettaria di EUR 1 390,77 al giorno, moltiplicata per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione, per una somma forfettaria minima di EUR 383 000; e

– condannare la Repubblica di Slovenia 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 Poiché la Repubblica di Slovenia non ha trasmesso alla Commissione alcuna informazione relativa all'adozione delle disposizioni necessarie per recepire la direttiva 2018/1972 nel diritto sloveno, conformemente all'articolo 124 di quest'ultima, il 4 febbraio 2021 la Commissione ha inviato a tale Stato membro una lettera di messa in mora.

6 Dopo aver chiesto e ottenuto una proroga del termine di risposta a tale lettera, il 4 giugno 2021 le autorità slovene hanno risposto indicando, in particolare, che la direttiva 2018/1972 sarebbe stata recepita mediante una legge che sarebbe stata pubblicata e comunicata alla Commissione al più tardi nel dicembre 2021 (in prosieguo: la «legge di recepimento»).

7 Il 23 settembre 2021 la Commissione ha inviato un parere motivato alla Repubblica di Slovenia. Il 5 novembre 2021 le autorità slovene hanno chiesto una proroga del termine di risposta a tale parere motivato e hanno informato la Commissione che un incidente nel corso del procedimento legislativo interno aveva ritardato l'adozione di tale legge, la quale sarebbe stata ormai pubblicata e comunicata nel marzo 2022.

8 La Commissione ha accolto tale richiesta e ha prorogato detto termine fino al 23 febbraio 2022.

9 Nella loro lettera di risposta al parere motivato del 18 febbraio 2022, le autorità slovene hanno fatto valere che circostanze impreviste avevano causato un ulteriore ritardo nel recepimento della direttiva 2018/1972. In particolare, esse hanno indicato che il progetto di legge di recepimento sarebbe stato ormai adottato nel mese di aprile 2022, e successivamente tale legge sarebbe stata pubblicata e comunicata alla Commissione. Inoltre, il 18 marzo 2022, tali autorità hanno trasmesso una tabella di concordanza tra le disposizioni di tale progetto di legge e quelle di alcune disposizioni di detta direttiva. Il 25 marzo 2022 la Commissione ha formulato osservazioni su detto progetto di legge.

10 Ritenendo che la Repubblica di Slovenia non avesse adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva 2018/1972, il 6 aprile 2022 la Commissione ha deciso di adire la Corte con il ricorso in esame.

11 Il 12 aprile 2022 le autorità slovene hanno informato la Commissione del fatto che il voto sul progetto di legge di recepimento era stato sospeso in ragione della richiesta, da parte di un gruppo di deputati, di organizzare un referendum consultivo su tale progetto.

12 Il 14 giugno 2022 le autorità slovene hanno informato la Commissione dei progressi compiuti nel recepimento della direttiva 2018/1972. In particolare, esse hanno indicato che, a seguito del cambio di legislatura, tutte le procedure legislative avviate durante la legislatura precedente erano state interrotte, compresa quella relativa al progetto di legge di recepimento, che un nuovo progetto di legge di recepimento era stato presentato e che non era stato né sarebbe stato organizzato alcun referendum su quest'ultimo. Tali autorità non hanno comunicato alcun calendario per l'adozione di questo nuovo progetto di legge.

13 L'8 luglio 2022 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

14 La Repubblica di Slovenia chiede alla Corte, in via principale, di ridurre l'importo delle sanzioni pecuniarie richieste dalla Commissione e, in subordine, di respingere integralmente le richieste di quest'ultima.

15 Nella sua controreplica del 19 dicembre 2022, la Repubblica di Slovenia ha informato la Corte che il 28 settembre 2022 era stata adottata la legge di recepimento, che essa ne aveva informato la Commissione lo stesso giorno e che tale legge era entrata in vigore il 10 novembre 2022.

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

17 Con atto del 20 giugno 2023, la Commissione ha informato la Corte che il recepimento della direttiva 2018/1972 da parte della Repubblica di Slovenia poteva considerarsi completato alla data del 10 novembre 2022 e ha parzialmente rinunciato al suo ricorso, ritirando la sua domanda di fissazione di una penalità e adattando le sue domande dirette alla condanna di tale Stato membro al pagamento di una somma forfettaria di importo pari a EUR 958 240,53.

18 Il 31 luglio 2023 la Repubblica di Slovenia ha presentato le sue osservazioni sulla rinuncia parziale agli atti da parte e sull'adattamento delle domande della Commissione.

Sul ricorso

Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE

Argomenti delle parti

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

20 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.

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

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

23 Effettivamente, la Repubblica di Slovenia non contesta realmente l'inadempimento e si limita a descrivere lo svolgimento dei lavori che hanno alla fine portato all'adozione della legge di recepimento, che sarebbe entrata in vigore il 10 novembre 2022. Essa sottolinea tuttavia che, nel corso di tutto il procedimento, ha sempre cooperato lealmente con la Commissione e ha tenuto quest'ultima informata degli sviluppi di tale procedimento, il cui ritardo sarebbe dovuto a circostanze impreviste che detto Stato membro avrebbe spiegato alla Commissione nella sua risposta al parere motivato.

Giudizio della Corte

24 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].

25 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 recepimento 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].

26 Nel caso di specie, il termine di risposta al parere motivato è scaduto il 23 febbraio 2022. 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].

27 A tale riguardo, è pacifico che, alla data suddetta, la Repubblica di Slovenia non aveva adottato le misure necessarie per garantire il recepimento della direttiva 2018/1972, né, pertanto, aveva comunicato tali misure alla Commissione.

28 Per giustificare il suo inadempimento, la Repubblica di Slovenia, da un lato, fa leva su un incidente verificatosi durante la procedura legislativa, su un cambio di legislatura e sulla richiesta di organizzare un referendum consultivo e, dall'altro, sottolinea lo spirito di collaborazione e leale cooperazione che ha sempre dimostrato nei confronti della Commissione.

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

30 Infatti, da un lato, le circostanze di natura costituzionale interna dedotte dalla Repubblica di Slovenia non sono pertinenti, dal momento che, secondo una giurisprudenza costante, prassi o situazioni dell'ordinamento giuridico interno di uno Stato membro non possono giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dalle direttive dell'Unione, né, quindi, il tardivo o incompleto recepimento delle stesse [sentenza del 13 gennaio 2021, Commissione/Slovenia (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, punto 79 e giurisprudenza ivi citata].

31 Dall'altro lato, neppure la circostanza che la Repubblica di Slovenia abbia cooperato con la Commissione è rilevante per valutare l'effettività dell'inadempimento contestato a tale Stato membro, dal momento che gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione hanno il dovere di cooperare tra loro e che tale dovere comprende anche il corretto e completo recepimento delle direttive, entro i termini da esse previsti.

32 Di conseguenza, occorre dichiarare che la Repubblica di Slovenia, 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, 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

33 Come rilevato al punto 17 della presente sentenza, con atto del 20 giugno 2023, la Commissione ha riconosciuto che il recepimento della direttiva 2018/1972 poteva considerarsi completato alla data del 10 novembre 2022 e ha, pertanto, ritirato la sua domanda di imposizione di una penalità.

34 Pertanto non occorre più pronunciarsi su questo punto.

Sulla domanda di condanna al pagamento di una somma forfettaria

– *Argomenti delle parti*

35 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 di Slovenia degli obblighi previsti all'articolo 124, paragrafo 1, di tale direttiva costituisce manifestamente una mancata comunicazione delle misure di recepimento di detta direttiva, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

36 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»).

37 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.

38 Per quanto riguarda, in primo luogo, 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.

39 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. Le disposizioni di quest'ultimo rafforzerebbero 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»). Tali disposizioni rafforzerebbero la coerenza delle prassi degli Stati membri per quanto riguarda gli aspetti essenziali delle autorizzazioni relative allo spettro. Dette disposizioni 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.

40 Dall'altro lato, il mancato recepimento della direttiva 2018/1972 nel diritto sloveno, *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.

41 Poiché la Repubblica di Slovenia ha comunicato alla Commissione le misure di recepimento di un numero molto ridotto di articoli della direttiva 2018/1972, la Commissione propone un coefficiente di gravità pari a 9.

42 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 recepimento 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 di Slovenia, che ha avuto luogo il 10 novembre 2022, ossia la data in cui è entrata in vigore la legge di recepimento, come indicato al punto 15 della presente sentenza. Ne conseguirebbe che l'inadempimento è durato 688 giorni.

43 In terzo luogo, quanto alla capacità finanziaria della Repubblica di Slovenia, 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.

44 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), avrebbe 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.

45 Pertanto, conformemente alla comunicazione 2022/C 74/02 della Commissione, 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 la Repubblica di Slovenia sarebbe di 0,17.

46 Per quanto riguarda la 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 di Slovenia sarebbe pari a EUR 383 000.

47 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 688 giorni.

48 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, l'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 9. Il fattore «n» è pari a 0,17. Ne risulterebbe che l'importo della somma forfettaria è pari a EUR 1 390,77 al giorno.

49 La somma forfettaria dovrebbe pertanto essere fissata in EUR 958 240,53.

50 La Repubblica di Slovenia ritiene che tale importo sia eccessivo.

51 Anzitutto, per quanto riguarda il coefficiente di gravità, l'effetto del mancato recepimento della direttiva 2018/1972 nel diritto sloveno sugli interessi generali e particolari non sarebbe così importante come sostenuto dalla Commissione.

52 Infatti, la Repubblica di Slovenia afferma di aver comunicato alla Commissione, il 18 marzo 2022, una tabella di concordanza nella quale essa avrebbe elencato le disposizioni del diritto sloveno che avevano garantito un recepimento parziale di tale direttiva. Orbene, in ragione dell'attuazione di tali disposizioni, l'effetto del mancato recepimento di detta direttiva sarebbe inferiore a quello stimato dalla Commissione.

53 Peraltro, gli sforzi continui della Repubblica di Slovenia per conseguire quanto prima gli obiettivi della direttiva 2018/1972 si rifletterebbero anche nei costanti progressi di tale Stato membro per quanto riguarda la sua classificazione nell'indice di riferimento DESI (*Digital Economy and Society Index*) (indice di digitalizzazione dell'economia e della società) elaborato dalla Commissione, che segue lo stato generale della digitalizzazione nell'Unione e i progressi in termini di competitività digitale realizzati da ciascuno Stato membro.

54 Inoltre, per quanto riguarda il coefficiente di durata dell'infrazione, la Repubblica di Slovenia fa valere che, contrariamente al metodo utilizzato dalla Commissione, il periodo da prendere in considerazione per determinare tale durata non è quello che inizia il giorno successivo a quello della scadenza del termine di recepimento fissato dalla direttiva di cui trattasi, bensì, conformemente alla giurisprudenza, quello che decorre dalla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato.

55 Infine, per quanto riguarda il fattore «n», la Repubblica di Slovenia si basa, in particolare, sui punti da 111 a 117 della sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato. – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), per sostenere che la Commissione ha erroneamente tenuto conto del peso istituzionale di tale Stato membro nell'Unione e ha applicato il coefficiente di adeguamento pari a 4,5 previsto dalla comunicazione 2019/C 70/01, menzionata al punto 43 della presente sentenza.

56 La Commissione replica, da un lato, che per quanto riguarda la gravità dell'infrazione di cui trattasi, tenuto conto del parziale recepimento notificato dalla Repubblica di Slovenia, essa ha proposto di utilizzare un coefficiente pari a 9. Infatti, il recepimento di sei articoli della direttiva 2018/1972, che ne contiene 127, non giustificherebbe l'adozione di un coefficiente di gravità inferiore, e ciò a maggior ragione allorché non può essere ritenuto che gli articoli ai quali si riferisce la Repubblica di Slovenia nel suo controricorso, garantiscano un recepimento completo. Peraltro, i progressi della Repubblica di Slovenia nella classificazione del valore di riferimento DESI non sarebbero rilevanti per determinare la gravità di tale infrazione.

57 Dall'altro lato, per quanto riguarda la durata dell'infrazione, la Commissione ricorda che, conformemente al punto 17 della comunicazione del 2005 nonché ai punti 27 e 31 della comunicazione del 2011, il periodo da prendere in considerazione per determinare tale durata e calcolarne il coefficiente è proprio quello che va dalla data successiva a quella della scadenza del termine di recepimento fissato dalla direttiva di cui trattasi fino alla data in cui la Commissione ha deciso di adire la Corte.

58 Ciò non impedirebbe alla Corte di prendere in considerazione un periodo diverso e, infatti, essa determina la durata di un inadempimento considerando come data di cessazione di quest'ultimo la data in cui essa valuta i fatti e non quella in cui è adita dalla Commissione. Poiché quest'ultima non può basarsi su questa prima data, essa dovrebbe utilizzare altre date di inizio e di fine per determinare tale durata e calcolarne il coefficiente.

59 La Commissione ritiene che il calcolo di tale coefficiente debba prendere in considerazione tutto il periodo trascorso dalla data di scadenza del termine di recepimento della direttiva di cui trattasi. Nell'ambito dei procedimenti per inadempimento, lo scopo perseguito dalla presa in considerazione della data di scadenza del termine fissato nel parere motivato consisterebbe nel determinare, al fine di accertare un inadempimento, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, l'esistenza di tale inadempimento a tale data precisa. Orbene, per definizione, la durata di un inadempimento non si limiterebbe a tale data, ma riguarderebbe tutto il periodo di infrazione, che non è iniziato semplicemente alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato, ma a partire da quella di scadenza del termine di recepimento della direttiva di cui trattasi. Di conseguenza, non si potrebbe ritenere che l'esistenza di un inadempimento inizi solo a partire dalla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato.

60 Un tale approccio sarebbe contrario al principio di parità di trattamento. Se la data di inizio di un inadempimento da prendere in considerazione ai fini del calcolo del coefficiente di durata di quest'ultimo e dell'imposizione di una sanzione fosse quella della scadenza del termine fissato nel parere motivato, la durata di tale inadempimento dipenderebbe dalla durata del procedimento precontenzioso. Ne potrebbe derivare una disparità di trattamento tra gli Stati membri soggetti allo stesso termine di recepimento.

61 La Commissione sottolinea altresì che la data rilevante per determinare la durata di un'infrazione dipende dall'oggetto di tale infrazione. Nell'ambito del procedimento previsto all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, si tratterebbe della mancata esecuzione di una sentenza della Corte, cosicché il punto di riferimento cronologico pertinente sarebbe la data di pronuncia di tale sentenza. Per contro, nel caso della procedura di cui a tale articolo 260, paragrafo 3, l'infrazione risiederebbe nella mancata notifica delle misure di recepimento di una direttiva da parte di uno Stato membro, cosicché il punto di riferimento cronologico pertinente sarebbe la data a partire dalla quale tale Stato membro è venuto meno al suo obbligo di comunicare tali misure di recepimento.

62 Nella sua controreplica, la Repubblica di Slovenia afferma che l'irrogazione di una sanzione pecuniaria non è più giustificata, dal momento che la direttiva 2018/1972 è stata pienamente recepita nel diritto sloveno il 10 novembre 2022.

– *Giudizio della Corte*

63 Dal momento che, come risulta dal punto 32 della presente sentenza, è stato accertato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, la Repubblica di Slovenia non aveva comunicato alla Commissione alcuna misura di recepimento della direttiva 2018/1972 ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, l'inadempimento così constatato rientra nell'ambito di applicazione di tale disposizione.

64 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].

65 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].

66 Nella presente causa, occorre considerare che, nonostante il fatto che la Repubblica di Slovenia abbia cooperato con i servizi della Commissione per tutta la durata del procedimento precontenzioso e che abbia tenuto questi ultimi informati delle ragioni che le hanno impedito di garantire il recepimento nel diritto nazionale della direttiva 2018/1972 nel diritto sloveno, 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 al recepimento completo di tale direttiva 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., in tal senso, 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].

67 È pertanto opportuno imporre una somma forfettaria alla Repubblica di Slovenia.

68 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].

69 Per quanto attiene, in primo luogo, alla gravità dell'infrazione, occorre ricordare che l'obbligo di adottare le misure nazionali per garantire il recepimento completo 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].

70 Nel caso di specie, occorre constatare che, come risulta dal punto 32 della presente sentenza, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, ossia il 23 febbraio 2022, la Repubblica di Slovenia è venuta meno agli obblighi di recepimento 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 di Slovenia non aveva ancora comunicato alcuna misura di recepimento di tale direttiva.

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

72 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».

73 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.

74 Infine, come risulta dai considerando 2 e 3 della direttiva 2018/1972, 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.

75 Orbene, come giustamente sostenuto dalla Commissione, il mancato recepimento della direttiva 2018/1972 da parte della Repubblica di Slovenia, *in primis*, 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 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.

76 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la durata dell'infrazione, occorre ricordare che essa dev'essere valutata, in linea di principio, tenendo conto del momento in cui la Corte esamina i fatti, e non già di quello in cui quest'ultima è adita dalla Commissione. [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].

77 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 recepimento 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].

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

79 Dall'altro lato, nelle sue osservazioni sull'adeguamento delle conclusioni della Commissione, la Repubblica di Slovenia non contesta che il recepimento della direttiva 2018/1972 nel diritto sloveno possa considerarsi completato il 10 novembre 2022.

80 Ne consegue che l'inadempimento constatato al punto 32 della presente sentenza è persistito nel periodo compreso tra il 22 dicembre 2020 e l'11 novembre 2022, vale a dire per un periodo di 688 giorni, il che costituisce una durata molto lunga.

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

82 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].

83 La Commissione propone di prendere in considerazione, oltre al PIL della Repubblica di Slovenia, il peso istituzionale di quest'ultima nell'Unione espresso dal numero di seggi di cui tale Stato membro dispone in seno al Parlamento europeo. La Commissione ritiene altresì che occorra utilizzare un coefficiente di aggiustamento pari a 4,5 al fine di garantire il carattere proporzionato e dissuasivo delle sanzioni che essa propone alla Corte di infliggere a tale Stato membro.

84 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].

85 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 800 000.

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

Sulle spese

87 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 sopporta le proprie spese.

88 Nel caso di specie, se è vero che la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica di Slovenia 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 presente ricorso. Peraltro, nelle sue osservazioni sulla rinuncia agli atti da parte della Commissione, detto Stato membro non ha chiesto che quest'ultima fosse condannata alle spese.

89 Ciò premesso, occorre rilevare che la rinuncia agli atti della Commissione è derivata dal comportamento della Repubblica di Slovenia, in quanto tale Stato membro ha adottato e comunicato alla Commissione le misure di recepimento completo della direttiva 2018/1972 solo dopo la proposizione del presente ricorso, 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.

90 Ciò considerato e non potendo stabilire una distinzione pertinente tra le spese relative all'inadempimento constatato al punto 32 della presente sentenza e quelle relative alla parziale rinuncia agli atti da parte della Commissione, occorre decidere che la Repubblica di Slovenia si farà carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione.

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

1) **La Repubblica di Slovenia, 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, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'articolo 124, paragrafo 1, di tale direttiva.**

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

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

Firme