Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

6 marzo 2025*

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

Nella causa C-155/23,

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

Commissione europea, rappresentata da J. Baquero Cruz e A. Tokár, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Ungheria, rappresentata da M.Z. Fehér, in qualità di agente,

convenuta,

LA CORTE (Sesta Sezione),

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

avvocato generale: N. Emiliou

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

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

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: l'ungherese.

Sentenza

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

– dichiarare che l'Ungheria, non avendo adottato le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione (GU 2019, L 305, pag. 17), e non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della suddetta direttiva;

– condannare l'Ungheria a versare alla Commissione una somma forfettaria corrispondente al più elevato tra i due importi seguenti:

  – un importo forfettario giornaliero pari a EUR 3 500 moltiplicato per il numero di giorni che intercorrono tra il giorno successivo alla scadenza del termine di recepimento previsto nella direttiva 2019/1937 e il giorno di cessazione dell'infrazione, o, in mancanza di regolarizzazione della stessa, il giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa;

  – un importo forfettario minimo pari a EUR 980 000;

– qualora l'inadempimento dell'obbligo constatato al primo trattino persista fino al giorno della pronuncia della sentenza nella presente causa, condannare l'Ungheria a versare una penalità per l'importo di EUR 13 650 per ciascun giorno di ritardo calcolato dalla data di pronuncia di tale sentenza e fino alla data in cui l'Ungheria abbia adempiuto gli obblighi risultanti dalla direttiva 2019/1937, e

– condannare l'Ungheria alle spese.

Contesto normativo

Direttiva 2019/1937

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

«1. (...) [I] potenziali informatori sono spesso poco inclini a segnalare inquietudini e sospetti nel timore di ritorsioni. In tale contesto, l'importanza di garantire una protezione equilibrata ed efficace degli informatori è sempre più riconosciuta a livello sia [dell'Unione europea] che internazionale.

(...)

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

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

(...)».

3 Ai sensi dell'articolo 1 di tale direttiva:

«Lo scopo della presente direttiva è rafforzare l'applicazione del diritto e delle politiche dell'Unione in specifici settori stabilendo norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione».

4 L'articolo 8 della suddetta direttiva recita come segue:

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

(...)

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

(...)».

5 L'articolo 23, paragrafo 1, della medesima direttiva recita:

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

(...)

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

(...)».

6 L'articolo 26 della direttiva 2019/1937 prevede quanto segue:

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

(...)

3. Le disposizioni adottate dagli Stati membri di cui ai paragrafi 1 e 2 contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri. Essi ne informano immediatamente la Commissione».

Comunicazione del 2023

7 La comunicazione della Commissione 2023/C 2/01, intitolata «Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione» (GU 2023, C 2, pag. 1; in prosieguo: la «comunicazione del 2023»), dedica i suoi punti 3 e 4 rispettivamente alla «penalità» e alle «somme forfettarie».

8 Il punto 3.2 della comunicazione del 2023, relativo all'applicazione del coefficiente di gravità nell'ambito del calcolo della penalità giornaliera, così dispone:

«Un'infrazione riguardante (...) la mancata comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva adottata nell'ambito di una procedura legislativa è sempre considerata grave. Per adeguare l'importo della penalità alle circostanze specifiche del caso, la Commissione determina il coefficiente di gravità sulla base di due parametri: l'importanza delle norme dell'Unione violate o non attuate e gli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari.

(...)».

9 Il punto 3.2.2 di tale comunicazione enuncia quanto segue:

«Per i ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, la Commissione applica sistematicamente un coefficiente di gravità pari a 10 in caso di mancata comunicazione totale delle misure di attuazione. In un'Unione basata sul rispetto dello Stato di diritto, tutte le direttive legislative devono essere considerate di pari importanza e richiedono la completa attuazione da parte degli Stati membri entro i termini da esse stabiliti.

In caso di mancata comunicazione parziale delle misure di attuazione, nel fissare un coefficiente di gravità inferiore a 10 occorre tenere conto dell'importanza del divario di attuazione. Inoltre, si può tenere conto degli effetti dell'infrazione sugli interessi generali e particolari (...)».

10 Ai sensi del punto 3.3 della stessa comunicazione, intitolato «Applicazione del coefficiente di durata»:

«(...)

Il coefficiente di durata è espresso come moltiplicatore compreso tra 1 e 3. Esso è calcolato a un tasso mensile pari a 0,10 a decorrere dalla data della prima sentenza o dal giorno successivo alla scadenza del termine di recepimento della direttiva in questione.

(...)».

11 Il punto 3.4 di tale comunicazione, intitolato «Capacità finanziaria dello Stato membro», prevede quanto segue:

«(...)

Per avere un effetto dissuasivo il livello della sanzione varierà a seconda della capacità finanziaria degli Stati membri. Tale effetto dissuasivo è riflesso nel fattore n. Esso è definito come la media geometrica ponderata del prodotto interno lordo (PIL) (...) dello Stato membro interessato rispetto alla media del PIL degli altri Stati membri, con un peso pari a due, e della popolazione

dello Stato membro interessato rispetto alla media delle popolazioni degli altri Stati membri, con un peso pari a uno. La capacità finanziaria dello Stato membro interessato rispetto alla capacità finanziaria degli altri Stati membri è rappresentata nel modo seguente:

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

(...)

La Commissione ha (...) deciso di rivedere il suo metodo di calcolo del fattore n, che ora si basa prevalentemente sul PIL degli Stati membri e, secondariamente, sulla loro popolazione come criterio demografico che consente di mantenere uno scostamento ragionevole tra i vari Stati membri. Tenere conto della popolazione degli Stati membri per un terzo del calcolo del fattore n riduce in misura ragionevole la variazione dei fattori n degli Stati membri rispetto a un calcolo basato unicamente sul loro PIL. Aggiunge inoltre un elemento di stabilità nel calcolo del fattore n, poiché è improbabile che la popolazione vari in modo significativo di anno in anno. Per contro, il PIL di uno Stato membro potrebbe subire fluttuazioni annuali più elevate, in particolare in periodi di crisi economica. Allo stesso tempo, poiché il PIL dello Stato membro continua a rappresentare due terzi del calcolo, esso rimane il fattore preponderante ai fini della valutazione della sua capacità finanziaria.

(...)».

12 Il punto 4.2 della comunicazione del 2023 precisa il metodo di calcolo della somma forfettaria nel modo seguente:

«La somma forfettaria è calcolata in modo sostanzialmente simile al metodo di calcolo delle penalità, vale a dire:

– moltiplicando un importo forfettario per un coefficiente di gravità,

– moltiplicando il risultato per il fattore n,

– moltiplicando il risultato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione (...)

(...)».

13 Il punto 4.2.1 di tale comunicazione prevede quanto segue:

«Per calcolare la somma forfettaria, l'importo giornaliero deve essere moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione. Quest'ultimo è definito come segue:

(...)

– per i ricorsi proposti ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, si tratta del numero di giorni che intercorrono tra il giorno successivo alla scadenza del termine di recepimento stabilito dalla direttiva in questione e la data di cessazione dell'infrazione o, in caso di mancata conformità, la data di pronuncia della sentenza ai sensi dell'articolo 260 TFUE.

(...)».

14 Ai sensi del punto 4.2.2 della medesima comunicazione:

«Per il calcolo della somma forfettaria, la Commissione applica lo stesso coefficiente di gravità e lo stesso fattore n fisso utilizzato per il calcolo della penalità (...).

L'importo forfettario per la somma forfettaria è inferiore a quello delle penalità. (...)

L'importo forfettario applicabile alla somma forfettaria è stabilito al punto 2 dell'allegato.

(...)».

15 L'allegato I della detta comunicazione del 2023, intitolato «Dati utilizzati per la determinazione delle sanzioni pecuniarie proposte alla Corte», al punto 2 prevede che l'importo forfettario per la somma forfettaria di cui al punto 4.2.2 della comunicazione del 2023 è fissato a EUR 1 000 al giorno, vale a dire un terzo dell'importo forfettario per la penalità, e, al punto 3, che il fattore «n» per l'Ungheria è fissato a 0,35. Al punto 5 di tale allegato I, si precisa che la somma forfettaria minima fissata per tale Stato membro ammonta a EUR 980 000.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

16 Il 27 gennaio 2022 la Commissione ha inviato una lettera di diffida all'Ungheria, contestandole di non averle comunicato le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2019/1937, il cui termine di trasposizione era scaduto il 17 dicembre 2021. Nelle sue risposte del 18 marzo e del 3 maggio 2022, l'Ungheria ha informato la Commissione che le disposizioni richieste erano in corso di elaborazione, in quanto il recepimento di tale direttiva nel diritto nazionale richiedeva l'elaborazione di una nuova legge e di una regolamentazione sotto forma di decreto governativo. La promulgazione di tale legge era prevista per la fine del mese di novembre 2022.

17 In mancanza di ulteriori comunicazioni relative alla trasposizione della direttiva 2019/1937, il 22 luglio 2022 la Commissione ha inviato un parere motivato all'Ungheria, invitandola a conformarsi agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva entro due mesi dalla ricezione di tale parere.

18 Il 13 settembre 2022 l'Ungheria ha notificato alla Commissione la legge n. CLXV del 2013 relativa alle denunce e alle segnalazioni di interesse pubblico e il decreto governativo n. 50/2013 (II.25) sul sistema di gestione dell'integrità all'interno degli organi della pubblica amministrazione e sulle modalità di accoglienza dei rappresentanti di interessi, quali disposizioni che consentono la parziale trasposizione della direttiva 2019/1937.

19 Nella sua risposta al parere motivato del 15 settembre 2022, l'Ungheria ha indicato che era in corso l'elaborazione del progetto di legge che avrebbe consentito la completa trasposizione di tale direttiva.

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

21 Con decisione del presidente della Corte del 7 gennaio 2024, il procedimento è stato sospeso fino alla pronuncia della sentenza nella causa C-147/23. A seguito della pronuncia della sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori) (C-147/23, EU:C:2024:346), il procedimento nella presente causa è stato ripreso con decisione del presidente della Corte in pari data.

22 Con atto del 30 settembre 2024, la Commissione ha informato la Corte che il recepimento della direttiva 2019/1937 da parte dell'Ungheria poteva essere considerato completato il 24 luglio 2023, data di entrata in vigore della legge n. XXV del 2023 sulle norme relative alle denunce, alle segnalazioni di interesse pubblico e agli informatori, nonché del decreto governativo n. 225/2023, dell'8 giugno 2023, recante designazione degli organi governativi tenuti a creare un sistema distinto di segnalazione degli abusi. Pertanto, tale istituzione, da un lato, ha parzialmente rinunciato al suo ricorso, rinunciando alla sua domanda di fissazione di una penalità, e, dall'altro, ha adeguato le sue conclusioni dirette alla condanna di tale Stato membro al pagamento di una somma forfettaria, chiedendo a tale titolo un importo pari a EUR 2 040 500.

Sul ricorso

Sull'inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE

Argomenti delle parti

23 La Commissione ricorda che, ai sensi dell'articolo 288, terzo comma, TFUE, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le disposizioni necessarie per il recepimento delle direttive nel loro ordinamento giuridico nazionale, entro i termini prescritti in tali direttive, e a comunicarle immediatamente le disposizioni in parola.

24 Detta istituzione precisa che la sussistenza di qualsiasi inadempimento di tali obblighi dev'essere valutata alla luce della situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine fissato nel parere motivato da essa inviatogli.

25 Orbene, nel caso di specie, l'Ungheria non avrebbe adottato dette disposizioni né informato la Commissione della loro adozione prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato del 22 luglio 2022.

26 L'Ungheria indica che la legge XXV del 2023 è stata pubblicata il 25 maggio 2023 per entrare in vigore il 60° giorno successivo a tale data. Essa precisa che a tale data sarebbe entrato in vigore anche il decreto governativo n. 225/2023, adottato in forza della delega conferita dalla legge n. XXV del 2023. Tale Stato membro fa altresì valere di aver adottato misure per notificare tale legge alla Commissione immediatamente dopo la sua pubblicazione, vale a dire il

26 maggio 2023. Di conseguenza, l'Ungheria ritiene che la trasposizione della direttiva 2019/1937 fosse completata alla data di entrata in vigore di detta legge e del relativo decreto governativo n. 225/2023, di modo che il ricorso della Commissione dovrebbe essere respinto.

27 In subordine, l'Ungheria ricorda che, nel corso del procedimento precontenzioso, essa ha notificato alla Commissione la legge n. CLXV del 2013 quale misura di parziale trasposizione della direttiva 2019/1937. A tal riguardo, basandosi sulla sentenza del 16 luglio 2020, Commissione/Irlanda (Antiriciclaggio) (C-550/18, EU:C:2020:564), l'Ungheria fa valere che l'assenza di riferimento a tale direttiva nelle disposizioni nazionali notificate non osta alla loro presa in considerazione quali misure di parziale trasposizione, dal momento che il riferimento a detta direttiva costituirebbe una mera formalità.

28 Nella sua replica, la Commissione afferma che la legge n. XXV del 2023 e il decreto governativo n. 225/2023 che le sono stati notificati dall'Ungheria quali disposizioni che consentono la trasposizione della direttiva 2019/1937 non erano entrati in vigore il giorno del deposito di tale memoria, vale a dire il 12 luglio 2023.

29 Inoltre, per quanto riguarda le disposizioni della normativa esistente notificate dall'Ungheria nel corso del procedimento precontenzioso, la Commissione rileva che nessuna tavola di concordanza le è stata trasmessa da tale Stato membro. Orbene, un documento del genere sarebbe tanto più importante in quanto le disposizioni notificate sarebbero il risultato di una normativa ampia e generale, che non consente di per sé alla Commissione di valutarne la pertinenza in quanto misure di trasposizione delle disposizioni della direttiva 2019/1937.

30 In ogni caso, la Commissione ricorda che la trasposizione di una direttiva deve risultare da un atto positivo contenente un riferimento a tale direttiva. Non si tratterebbe di una mera formalità, in quanto un siffatto riferimento consentirebbe ai beneficiari dei diritti che essi traggono dalla misura di trasposizione di conoscere la sua origine e le conseguenze che ne derivano.

31 Nella sua controreplica, l'Ungheria rileva di aver trasmesso alla Commissione, il 14 giugno 2023, una tavola di concordanza che indicava le disposizioni di diritto interno dirette a trasporre la direttiva 2019/1937.

32 Inoltre, la Commissione non può concludere nel senso della mancata trasposizione o dell'assenza di qualsiasi notifica di disposizioni di trasposizione per il solo motivo che le disposizioni che le sono state notificate non contengono alcun riferimento a tale direttiva.

33 Infine, tale Stato membro indica, nelle sue osservazioni del 4 novembre 2024 in risposta alle domande aggiuntive della Commissione del 30 settembre 2024, che tale istituzione non può mantenere la sua domanda relativa alla condanna di tale Stato membro al pagamento di una somma forfettaria, tenuto conto dei diversi atti di trasposizione della direttiva 2019/1937 che le erano stati notificati prima dell'adozione della legge n. XXV del 2023 e del decreto governativo n. 225/2023.

Giudizio della Corte

34 Ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi a quest'ultima entro il 17 dicembre 2021. Inoltre, l'articolo 26, paragrafo 3 di tale direttiva, precisa che quando gli Stati membri adottano tali disposizioni nazionali, queste contengono un

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

35 Conformemente a una giurisprudenza costante, l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, e i mutamenti intervenuti in seguito non possono essere presi in considerazione dalla Corte [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 28 e giurisprudenza ivi citata].

36 La Corte ha altresì dichiarato a più riprese 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 14 marzo 2024, Commissione/Lettonia (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche), C-454/22, EU:C:2024:235, punto 33 e giurisprudenza ivi citata].

37 Nel caso di specie, dopo aver constatato che l'Ungheria non le aveva comunicato le disposizioni necessarie alla trasposizione della direttiva 2019/1937, il 22 luglio 2022 la Commissione ha inviato a tale Stato membro un parere motivato, invitandolo a conformarsi, entro un termine di due mesi a decorrere dalla ricezione di tale parere, agli obblighi previsti nel suddetto parere.

38 Orbene, come risulta dal controricorso e dalla controreplica depositati dall'Ungheria nel presente procedimento, alla scadenza di tale termine, l'Ungheria non aveva adottato tali disposizioni e, pertanto, non le aveva neppure comunicate alla Commissione.

39 Vero è che l'Ungheria ha notificato alla Commissione, il 13 settembre 2022, la legge n. CLXV del 2013 relativa alle denunce e alle segnalazioni di interesse pubblico e il decreto governativo n. 50/2013 (II.25) quali misure di parziale trasposizione della direttiva 2019/1937. Tale Stato membro ha anche indicato, nella sua risposta al parere motivato, che l'elaborazione del progetto di legge di trasposizione di tale direttiva era in corso.

40 Occorre tuttavia considerare, in primo luogo, che indicando che la trasposizione della direttiva 2019/1937 doveva essere completata nel corso del 2023, l'Ungheria riconosce che una trasposizione completa nel diritto nazionale di tale direttiva non era stata realizzata né alla scadenza del termine previsto all'articolo 26, paragrafo 1, di quest'ultima, ossia il 17 dicembre 2021, né a quella del termine fissato nel parere motivato, ossia il 22 settembre 2022.

41 In secondo luogo, per quanto riguarda le disposizioni di diritto nazionale notificate alla Commissione durante il procedimento precontenzioso, tenuto conto della giurisprudenza menzionata al punto 36 della presente sentenza, la circostanza che il diritto di uno Stato membro in vigore prima dell'entrata in vigore della direttiva 2019/1937, secondo tale Stato, sia già conforme a tale direttiva non è sufficiente ad escludere l'obbligo, per detto Stato membro, di trasporre detta direttiva nel suo ordinamento giuridico e, pertanto, a giustificare un siffatto inadempimento [sentenza del 14 marzo 2024, Commissione/Lettonia (Codice europeo delle comunicazioni elettroniche), C-454/22, EU:C:2024:235, punto 42].

42 Infatti, occorre ricordare che le disposizioni di una direttiva devono essere attuate con efficacia cogente incontestabile nonché con la specificità, la precisione e la chiarezza necessarie per garantire pienamente la certezza del diritto, la quale esige che, quando la direttiva mira ad

attribuire diritti ai singoli, i destinatari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti [sentenza del 12 maggio 2022, U.I. (Rappresentante doganale indiretto), C-714/20, EU:C:2022:374, punto 59].

43 Orbene, poiché le disposizioni di diritto nazionale notificate dall'Ungheria durante il procedimento precontenzioso non contengono alcun riferimento alla direttiva 2019/1937, esse non possono essere considerate conformi ai requisiti precisati al punto precedente.

44 Di conseguenza, si deve constatare che l'Ungheria, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato del 22 luglio 2022, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva 2019/1937 e, pertanto, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della direttiva in parola.

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

Argomenti delle parti

45 Ai fini della fissazione dell'importo forfettario della somma forfettaria, la Commissione si basa sui principi generali di cui al punto 2 della comunicazione del 2023 nonché sul metodo di calcolo indicato ai punti 3 e 4 della comunicazione stessa. In particolare, tale istituzione dichiara che la determinazione dell'importo di tale sanzione pecuniaria deve basarsi sui criteri fondamentali costituiti dalla gravità dell'infrazione, dalla sua durata e dalla necessità di garantire l'effetto dissuasivo della sanzione per evitare le recidive.

46 Riguardo, in primo luogo, alla gravità dell'infrazione, la Commissione ricorda che il coefficiente applicabile in forza della comunicazione del 2023 è compreso tra un minimo di 1 e un massimo di 20. Detta istituzione precisa che, conformemente al punto 3.2.2 della comunicazione in parola, essa applica sistematicamente un coefficiente di gravità pari a 10 in caso di mancata comunicazione totale delle misure di attuazione di una direttiva, poiché qualsiasi mancato recepimento di una direttiva e qualsiasi mancata comunicazione di tali misure rivestono lo stesso grado di gravità, indipendentemente dalla natura delle disposizioni della direttiva di cui trattasi.

47 In secondo luogo, quanto alla durata dell'infrazione, la Commissione afferma che essa equivale, per quanto riguarda il calcolo della somma forfettaria, al numero di giorni di persistenza dell'infrazione. Tale durata è calcolata conformemente al punto 4.2.1 della comunicazione del 2023 e corrisponde al numero di giorni compresi tra quello successivo alla scadenza del termine di trasposizione della direttiva in questione e quello in cui l'infrazione è cessata.

48 Per quanto attiene, in terzo luogo, al criterio relativo alla necessità di garantire l'effetto dissuasivo della sanzione in considerazione della capacità finanziaria dello Stato membro interessato, la Commissione osserva che esso è espresso dal fattore «n» fissato per ciascuno Stato membro al punto 3 dell'allegato I della comunicazione del 2023. Il suo calcolo si basa sul rapporto tra il PIL dello Stato interessato e il PIL medio nazionale dell'Unione moltiplicato per il rapporto fra la popolazione di tale Stato e la popolazione media nazionale dell'Unione. Il primo rapporto è ponderato nella misura di due terzi mentre il secondo è ponderato nella misura di un terzo. In applicazione di tale punto 3, il fattore «n» dell'Ungheria è pari a 0,35.

49 Di conseguenza, la Commissione propone, ai sensi del punto 4.2 della comunicazione del 2023, di adottare un coefficiente di gravità di 10 e di applicare il fattore «n» di 0,35. Il prodotto di tali due elementi dovrebbe essere moltiplicato per l'importo forfettario della somma forfettaria fissato al punto 2 dell'allegato I di tale comunicazione, ossia EUR 1 000, il che corrisponde alla somma di EUR 3 500, da moltiplicare per il numero di giorni durante i quali l'inadempimento è persistito, conformemente al punto 4.2.1 di detta comunicazione. La Commissione dichiara che il pagamento di tale somma forfettaria dev'essere imposto a condizione che essa sia superiore a EUR 980 000, importo della somma forfettaria minima fissata per l'Ungheria al punto 5 dell'allegato I della comunicazione del 2023.

50 Nel suo controricorso, l'Ungheria rileva, anzitutto, che le proposte della Commissione relative all'importo della somma forfettaria non tengono conto, da un lato, del fatto che la legge n. XXV del 2023 è stata pubblicata il 25 maggio 2023 e doveva entrare in vigore, al pari del decreto governativo n. 225/2023, il 24 luglio 2023, completando in tal modo la trasposizione della direttiva 2019/1937, e, dall'altro, che elementi della normativa esistente che garantivano una trasposizione parziale di tale direttiva erano stati notificati alla Commissione nel corso del procedimento precontenzioso.

51 Inoltre, l'Ungheria sottolinea, a titolo di circostanza attenuante, che il presente ricorso costituisce il primo procedimento per inadempimento sul fondamento dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE nei suoi confronti.

52 Infine, la circostanza che numerosi Stati membri abbiano registrato ritardi nella trasposizione della direttiva 2019/1937 sarebbe un segno del fatto che l'adozione delle misure nazionali di attuazione si scontrerebbe con serie difficoltà negli ordinamenti giuridici nazionali.

53 L'Ungheria chiede, in via principale, il rigetto delle domande della Commissione e, in subordine, la riduzione dell'importo della somma forfettaria proposta.

54 Nella sua replica, la Commissione sottolinea che, poiché l'Ungheria non le ha comunicato alcuna tavola di concordanza al momento della notifica degli elementi della sua legislazione esistente che costituirebbero misure di trasposizione parziale della direttiva 2019/1937, essa non è in grado di valutare la pertinenza di tali misure.

55 Inoltre, poiché le sanzioni finanziarie devono essere determinate in funzione di criteri oggettivi, tale istituzione fa valere che le circostanze dedotte dall'Ungheria nel suo controricorso non possono giustificare una diminuzione dell'importo delle sanzioni pecuniarie proposte.

56 Nella sua controreplica, l'Ungheria rileva che la Commissione, nell'ambito della determinazione dell'importo delle sanzioni pecuniarie, non può astenersi dal tener conto della normativa esistente che essa le ha notificato. L'approccio della Commissione porterebbe a scoraggiare gli Stati membri dall'individuare e notificare, prima della trasposizione completa di una direttiva, le disposizioni nazionali che, benché anteriori all'adozione di una siffatta direttiva, ne garantirebbero una trasposizione quantomeno parziale.

57 Per tali ragioni, l'Ungheria ribadisce la sua domanda diretta, in via principale, al rigetto del ricorso della Commissione e, in subordine, alla riduzione dell'importo della somma forfettaria proposta.

58 Nelle sue domande aggiuntive del 30 settembre 2024, la Commissione, ritenendo che la direttiva 2019/1937 sia stata integralmente trasposta il 24 luglio 2023, modifica l'importo della somma forfettaria richiesta. Essa propone di considerare che il numero di giorni di persistenza dell'infrazione è compreso tra il 18 dicembre 2021, vale a dire il giorno successivo a quello della scadenza del termine di trasposizione di tale direttiva, e il 23 luglio 2023, vale a dire il giorno precedente a quello dell'entrata in vigore delle misure di trasposizione. Ne consegue che l'importo giornaliero proposto è di EUR 3 500 (10 × 0,35 × 1 000), il quale deve essere moltiplicato per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione, ossia 583 giorni. L'importo della somma forfettaria richiesta è quindi pari a EUR 2 040 500.

59 Nelle sue osservazioni del 4 novembre 2024 su tali conclusioni, l'Ungheria ricorda la posizione da essa espressa nella controreplica.

Giudizio della Corte

60 L'articolo 260, paragrafo 3, primo comma, TFUE prevede che la Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in forza dell'articolo 258 TFUE reputando che lo Stato membro non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa, può, se lo ritiene opportuno, indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di tale Stato membro che essa consideri adeguato alle circostanze. Conformemente all'articolo 260, paragrafo 3, secondo comma, TFUE, se la Corte constata l'inadempimento, può comminare allo Stato membro in questione il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità entro i limiti dell'importo indicato dalla Commissione; il pagamento è esigibile alla data fissata dalla Corte nella sentenza.

61 Poiché, come risulta dal punto 44 della presente sentenza, è accertato che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 22 luglio 2022, l'Ungheria non aveva adottato né, pertanto, comunicato alla Commissione tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento nel suo diritto interno delle disposizioni della direttiva 2019/1937, l'inadempimento così constatato rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE.

62 Si deve peraltro ricordare che l'obiettivo perseguito dal meccanismo di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE è non solo di stimolare gli Stati membri a porre fine quanto prima a un inadempimento che, in mancanza di una disposizione siffatta, tenderebbe a persistere, ma anche di snellire e accelerare il procedimento di imposizione delle sanzioni pecuniarie per inadempimenti dell'obbligo di comunicare disposizioni nazionali di attuazione di una direttiva adottata secondo la procedura legislativa [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 57 e giurisprudenza ivi citata].

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

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

65 In proposito, la Commissione motiva la natura e l'importo delle sanzioni pecuniarie richieste tenendo conto degli orientamenti che essa ha adottato, come quelli contenuti nelle sue comunicazioni, che, pur non vincolando la Corte, contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 60 e giurisprudenza ivi citata].

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

67 Nel caso di specie, occorre considerare che, nonostante il fatto che l'Ungheria abbia cooperato con i servizi della Commissione nel corso del procedimento precontenzioso e le abbia comunicato disposizioni del suo diritto esistente idonee a costituire una trasposizione di talune disposizioni della direttiva 2019/1937, l'insieme degli elementi di diritto e di fatto che accompagnano l'inadempimento constatato costituisce un indicatore del fatto che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di infrazioni analoghe al diritto dell'Unione è tale da richiedere l'adozione di una misura dissuasiva quale l'imposizione di una somma forfettaria. Anzitutto, è solo dopo aver ricevuto il parere motivato del 22 luglio 2022 che l'Ungheria ha notificato a tale istituzione, il 13 settembre 2022, le disposizioni del suo diritto nazionale che essa considerava come trasposizione di talune disposizioni di tale direttiva. Inoltre, tale notifica è stata effettuata solo pochi giorni prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato del 22 luglio 2022, sebbene le disposizioni notificate in tale data fossero in vigore nell'ordinamento giuridico nazionale già prima dell'adozione della suddetta direttiva. Infine, le disposizioni notificate non consentivano una trasposizione effettiva, specifica e completa di quest'ultima, come constatato al punto 43 della presente sentenza.

68 Infatti, occorre, da un lato, rilevare che tali disposizioni, notificate prima della scadenza del termine fissato nel parere motivato del 22 luglio 2022, non contenevano alcun riferimento alla direttiva 2019/1937. Orbene, è pacifico che la comunicazione cui gli Stati membri devono provvedere, conformemente al principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, 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 recepiscono una direttiva. Pertanto, detta comunicazione, che può essere corredata da una tavola di concordanza, deve indicare senza ambiguità quali siano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative con cui lo Stato membro ritiene di aver adempiuto ai vari obblighi impostigli da tale direttiva. Orbene, in mancanza delle suddette informazioni, la Commissione non è in grado di stabilire se lo Stato membro abbia effettivamente e completamente attuato la direttiva [sentenza dell'8 luglio 2019, Commissione/Belgio (Articolo 260, paragrafo 3, TFUE – Reti ad alta velocità), C-543/17, EU:C:2019:573, punto 51].

69 Infatti, da un lato, come ricordato al punto 36 della presente sentenza, se una direttiva prevede espressamente l'obbligo per gli Stati membri di garantire che le disposizioni necessarie per la sua attuazione contengano un riferimento a tale direttiva o siano corredate da tale riferimento all'atto della loro pubblicazione ufficiale, è in ogni caso necessario che gli Stati membri adottino un atto di trasposizione positivo della direttiva in questione.

70 Pertanto, poiché le disposizioni notificate dall'Ungheria prima della scadenza del termine prescritto nel parere motivato del 22 luglio 2022 non contenevano alcun riferimento alla direttiva 2019/1937 e non erano state accompagnate da un documento esplicativo, esse non possono essere fatte valere al fine di rimettere in discussione l'imposizione di una somma forfettaria nel caso di specie.

71 Per quanto riguarda il calcolo dell'importo di tale somma forfettaria, occorre ricordare che, in applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, solo la Corte è competente ad infliggere una sanzione pecuniaria a uno Stato membro. Tuttavia, nell'ambito di un procedimento avviato sulla base di tale disposizione, la Corte dispone solo di un potere discrezionale delimitato, dato che, se essa constata un inadempimento, le proposte della Commissione vincolano la Corte quanto alla natura della sanzione pecuniaria che essa può infliggere e all'importo massimo della sanzione che essa può disporre [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 67 e giurisprudenza ivi citata].

72 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, come delimitato dalle proposte della Commissione, spetta alla Corte fissare l'importo della somma forfettaria al cui pagamento può essere condannato uno Stato membro in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE di modo che esso sia, da un lato, adeguato alle circostanze e, dall'altro, proporzionato all'infrazione commessa. Tra i fattori rilevanti in quest'ottica si annoverano in particolare elementi quali la gravità dell'inadempimento constatato, la sua durata e la capacità finanziaria dello Stato membro coinvolto [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punti 68 e 87 nonché giurisprudenza ivi citata].

73 Si deve altresì ricordare che, nell'ambito di tale potere discrezionale, orientamenti come le comunicazioni della Commissione non vincolano la Corte, ma contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione stessa quando tale istituzione formula proposte alla Corte [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 69 e giurisprudenza ivi citata].

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

75 In primo luogo, riguardo alla gravità dell'inadempimento constatato, dal punto 3.2 della comunicazione del 2023 risulta che, secondo la Commissione, la mancata comunicazione delle disposizioni di trasposizione di una direttiva adottata nell'ambito di una procedura legislativa è sempre considerata grave. Pertanto, tale inadempimento giustificherebbe l'applicazione automatica di un coefficiente di gravità pari a 10.

76 L'Ungheria contesta il livello di tale coefficiente e la sua applicazione automatica nelle circostanze dell'inadempimento constatato.

77 In proposito, occorre ricordare che l'obbligo di adottare misure per garantire la completa trasposizione di una direttiva e l'obbligo di comunicarle alla Commissione costituiscono obblighi fondamentali degli Stati membri al fine di assicurare la piena efficacia del diritto dell'Unione e che l'inadempimento di tali obblighi deve, pertanto, essere ritenuto di una gravità certa [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 72 e giurisprudenza ivi citata].

78 Nel caso di specie, si deve sottolineare che la direttiva 2019/1937 è uno strumento essenziale del diritto dell'Unione in quanto, in forza del suo articolo 1, in combinato disposto con il considerando 1 della stessa direttiva, stabilisce norme minime comuni volte a garantire un elevato livello di protezione equilibrata ed efficace delle persone che segnalano violazioni di tale diritto in settori in cui siffatte violazioni possono essere particolarmente pregiudizievoli per l'interesse generale. Infatti, istituendo un sistema di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione in un contesto professionale, tale direttiva contribuisce a prevenire lesioni dell'interesse pubblico in settori particolarmente sensibili, come quelli degli appalti pubblici, della prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, della tutela dell'ambiente o degli interessi finanziari dell'Unione. Le disposizioni della direttiva in parola prevedono quindi l'obbligo, sia per gli enti del settore pubblico sia per quelli del settore privato, di predisporre canali di segnalazione interna, procedure per il ricevimento e il seguito delle segnalazioni, garantendo al contempo i diritti delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione nonché le condizioni in presenza delle quali esse possono beneficiare della protezione così prevista [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 73].

79 Orbene, la mancata completa trasposizione delle disposizioni della direttiva 2019/1937 entro il termine impartito pregiudica necessariamente il diritto dell'Unione e la sua applicazione uniforme ed effettiva, dal momento che violazioni di tale diritto possono non essere segnalate qualora le persone che ne sono a conoscenza non siano protette da eventuali ritorsioni [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 74].

80 Ciò considerato, l'importo delle sanzioni pecuniarie comminate a uno Stato membro in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE dev'essere adeguato alle circostanze e proporzionato all'infrazione commessa [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 75], come ricordato al punto 72 della presente sentenza.

81 Questa è la ragione per la quale la Corte ha dichiarato che l'applicazione automatica dello stesso coefficiente di gravità in tutte le ipotesi di mancata trasposizione completa di una direttiva e, pertanto, di mancata comunicazione delle misure di attuazione di tale direttiva osta necessariamente all'adeguamento dell'importo delle sanzioni pecuniarie alle circostanze che caratterizzano l'infrazione e all'imposizione di sanzioni proporzionate [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 76].

82 A tal riguardo, la Corte ha precisato che, presumendo che la violazione dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva debba essere considerata di pari gravità qualunque sia la direttiva di cui trattasi, la Commissione non è nella condizione di poter adeguare le sanzioni pecuniarie in funzione delle conseguenze della mancata esecuzione di tale obbligo sugli interessi

privati e pubblici, come previsto dal punto 3.2.2 della comunicazione del 2023 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 77].

83 Nel caso di specie, l'Ungheria ha fatto valere, nel suo controricorso, che talune norme a tutela delle persone che segnalano violazioni del diritto esistevano nella sua normativa prima dell'adozione della legge n. XXV del 2023 e del decreto governativo n. 225/2023.

84 Pertanto, il 12 giugno 2023, l'Ungheria ha notificato alla Commissione undici leggi che, secondo tale Stato membro, consentivano la trasposizione di talune disposizioni della direttiva 2019/1937.

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

86 Resta nondimeno il fatto che le disposizioni notificate dall'Ungheria sono disseminate nell'ordinamento giuridico nazionale e, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 26, paragrafo 3, della direttiva 2019/1937, non contengono un riferimento esplicito alla protezione richiesta da tale direttiva.

87 Orbene, l'assenza di norme specifiche e chiare relative alla protezione delle persone che segnalano le violazioni del diritto dell'Unione, come prevista dalla direttiva 2019/1937, osta a una protezione effettiva di tali persone e può dunque porre in discussione l'applicazione uniforme ed effettiva di detto diritto nei settori disciplinati dalla direttiva in parola [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 94].

88 Come ricordato al punto 78 della presente sentenza, infatti, istituendo un elevato livello di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione in un contesto professionale, la direttiva 2019/1937 contribuisce a prevenire i pregiudizi al pubblico interesse, in settori particolarmente sensibili, come quelli degli appalti pubblici, della prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo, della tutela dell'ambiente o degli interessi finanziari dell'Unione [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 95].

89 Ebbene, come indicato al punto 79 della presente sentenza, in assenza di tutela effettiva, le persone a conoscenza di una violazione del diritto dell'Unione in detti settori possono essere dissuase dal segnalarla dal momento che, in tal caso, possono esporsi a ritorsioni [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 96].

90 Pertanto, in considerazione dell'obiettivo enunciato all'articolo 1 della direttiva 2019/1937, in combinato disposto con il considerando 1 di quest'ultima, la mancata adozione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per il recepimento completo e preciso di detta direttiva è di una gravità particolarmente significativa [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 97].

91 Per quanto riguarda le circostanze attenuanti fatte valere dall'Ungheria, occorre sottolineare che l'argomento vertente sul fatto che tale Stato membro è oggetto, per la prima volta, di un procedimento per inadempimento fondato sull'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, non ha alcun

rapporto con le conseguenze della mancata trasposizione della direttiva 2019/1937 sugli interessi privati e pubblici. Peraltro, nella causa C-310/12, tale Stato membro ha dovuto difendersi contro un ricorso per inadempimento ai sensi di detta disposizione fino al momento in cui, alla luce della notifica da parte dell'Ungheria della completa trasposizione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti (GU 2008, L 312, pag. 3), la Commissione ha rinunciato al suo ricorso.

92 Inoltre, secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può giustificare l'inadempimento degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato con il fatto che anche altri Stati membri verrebbero meno ai loro obblighi (sentenza dell'11 luglio 2018, Commissione/Belgio, C-356/15, EU:C:2018:555, punto 106 e giurisprudenza ivi citata).

93 Di conseguenza, l'Ungheria non può far valere, quale circostanza che attenua la gravità del suo inadempimento, il ritardo accumulato da taluni Stati membri nel recepimento della direttiva 2019/1937.

94 In secondo luogo, nell'ambito della valutazione della durata dell'infrazione, si deve ricordare che per quanto concerne l'inizio del periodo di cui occorre tener conto per fissare l'importo della somma forfettaria la data da prendere in considerazione per valutare la durata dell'inadempimento di cui trattasi non è quella della scadenza del termine fissato nel parere motivato della Commissione, bensì la data di scadenza del termine di trasposizione previsto dalla direttiva in questione, ossia il 17 dicembre 2021 [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 80 e giurisprudenza ivi citata].

95 Orbene, è pacifico che l'Ungheria, alla scadenza del termine di trasposizione previsto all'articolo 26, paragrafo 1, della direttiva 2019/1937, ossia il 17 dicembre 2021, non aveva adottato tutte le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie per consentire una trasposizione specifica e completa di tale direttiva e, pertanto, non aveva neppure comunicato tali disposizioni alla Commissione, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 26, paragrafo 3, di detta direttiva. Ne consegue che l'inadempimento di cui trattasi, che è cessato solo il 24 luglio 2023, con l'entrata in vigore della legge n. XXV del 2023 e del decreto governativo n. 225/2023, si è protratto per più di un anno e mezzo.

96 In terzo luogo, per quanto riguarda la capacità finanziaria dello Stato membro interessato, dalla giurisprudenza della Corte emerge che, ferma restando la possibilità per la Commissione di proporre sanzioni pecuniarie fondate su una pluralità di criteri, al fine di consentire, in particolare, di mantenere un divario ragionevole tra i diversi Stati membri, occorre prendere in considerazione il PIL di tale Stato quale fattore predominante, ai fini della valutazione della sua capacità finanziaria e della fissazione di sanzioni sufficientemente dissuasive e proporzionate, allo scopo di prevenire in modo efficace la futura reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 81 e giurisprudenza ivi citata].

97 In proposito, la Corte ha più volte dichiarato che occorreva prendere in considerazione l'evoluzione recente del PIL dello Stato membro, quale si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 82 e giurisprudenza ivi citata].

98 Nel caso di specie, il fattore «n», che rappresenta la capacità finanziaria dello Stato membro interessato rispetto alla capacità finanziaria degli altri Stati membri, applicato dalla Commissione ai sensi dei punti 3.4 e 4.2 della comunicazione del 2023, è definito come la media geometrica ponderata del PIL dello Stato membro interessato rispetto alla media del PIL degli altri Stati membri, che costituisce due terzi del calcolo del fattore «n», e della popolazione dello Stato membro interessato rispetto alla media delle popolazioni degli altri Stati membri, che costituisce un terzo del calcolo del fattore «n», come risulta dall'equazione menzionata al punto 11 della presente sentenza. La Commissione giustifica tale metodo di calcolo del fattore «n» al contempo con l'obiettivo di mantenere uno scostamento ragionevole tra i fattori «n» degli Stati membri, rispetto a un calcolo basato unicamente sul PIL degli Stati membri, e con l'obiettivo di garantire una certa stabilità nel calcolo del fattore «n», poiché è improbabile che la popolazione vari in modo significativo di anno in anno [sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punto 83 e giurisprudenza ivi citata].

99 Tuttavia, la Corte ha dichiarato che la determinazione della capacità finanziaria dello Stato membro interessato non può includere nel metodo di calcolo del fattore «n» la presa in considerazione di un criterio demografico secondo le modalità previste ai punti 3.4 e 4.2 della comunicazione del 2023 [v., in tal senso, sentenza del 25 aprile 2024, Commissione/Polonia (Direttiva sugli informatori), C-147/23, EU:C:2024:346, punti da 84 a 86].

100 Pertanto, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 96 della presente sentenza e in mancanza di un criterio pertinente, addotto dalla Commissione per garantire una stabilità di calcolo e mantenere un divario ragionevole tra i fattori «n» degli Stati membri, è tenendo conto della media del PIL dell'Ungheria degli ultimi tre anni che occorre fissare l'importo della somma forfettaria.

101 Tenuto conto di tali considerazioni e alla luce del potere discrezionale riconosciuto alla Corte dall'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, il quale prevede che, per quanto concerne la somma forfettaria, essa non può fissare un importo superiore a quello indicato dalla Commissione, si deve ritenere che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di infrazioni analoghe a quella che risulta dalla violazione dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2019/1937 e che pregiudica la piena efficacia del diritto dell'Unione richieda l'imposizione di una somma forfettaria il cui importo dev'essere fissato in EUR 1 750 000.

Sulle spese

102 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché l'Ungheria è rimasta soccombente, occorre condannarla a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

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

1) **L'Ungheria, non avendo adottato, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato della Commissione europea del 22 luglio 2022, tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione**

delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, e, pertanto, non avendo comunicato tali disposizioni alla Commissione, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 26, paragrafi 1 e 3, della direttiva in parola.

2) **L'Ungheria è condannata a versare alla Commissione europea una somma forfettaria dell'importo di EUR 1 750 000.**

3) **L'Ungheria è condannata a farsi carico, oltre che delle proprie spese, di quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Firme