SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

9 dicembre 2008 *

Nella causa C-121/07,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 228 CE, proposto il 28 febbraio 2007,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. B. Stromsky e C. Zadra, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata dalle sig.re E. Belliard e S. Gasri, nonché dal sig. G. de Bergues, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica ceca, rappresentata inizialmente dal sig. T. Boček, successivamente dal sig. M. Smolek, in qualità di agenti,

interveniente,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot e T. von Danwitz, presidenti di sezione, dai sigg. K. Schiemann (relatore), P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen e dalla sig.ra P. Lindh, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák
cancelliere: sig. M.-A. Gaudissart, capo unità

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 marzo 2008,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 5 giugno 2008,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede che la Corte voglia:

— dichiarare che la Repubblica francese, non avendo adottato tutte le misure previste per l'esecuzione della sentenza 15 luglio 2004, causa C-419/03, Commissione/Francia, relativa al mancato recepimento nel suo ordinamento interno delle disposizioni della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 marzo 2001, 2001/18/CE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva del Consiglio 90/220/CEE (GU L 106, pag. 1), le quali divergono o eccedono la portata di quelle della direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/220/CEE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati (GU L 117, pag. 15), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 228, n. 1, CE;

— condannare la Repubblica francese a versare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità di mora pari a EUR 366 744 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia, e ciò a decorrere dalla pronuncia della presente sentenza e fino alla piena esecuzione di detta sentenza Commissione/Francia;

— condannare la Repubblica francese a versare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», un importo forfettario di EUR 43 660 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia dal giorno in cui è stata emanata detta sentenza fino al giorno:

— in cui sarà data piena esecuzione alla stessa sentenza, se tale dovesse essere la situazione prima che venga pronunciata la presente sentenza;

— in cui sarà pronunciata la presente sentenza, qualora alla citata sentenza Commissione/Francia non fosse stata data piena esecuzione a tale data;

— condannare la Repubblica francese alle spese.

Contesto normativo

2 La direttiva 2001/18 è stata adottata sul fondamento dell'art. 95 CE. In base al suo art. 1, essa mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri e alla tutela della salute umana e dell'ambiente, da un lato, quando si emettono deliberatamente nell'ambiente organismi geneticamente modificati (in prosieguo: gli «OGM») a scopo diverso dall'immissione in commercio all'interno della Comunità europea e, dall'altro, quando si immettono in commercio all'interno della Comunità OGM come tali o contenuti in prodotti.

3 Ai sensi dell'art. 34, n. 1, di detta direttiva, gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarvisi entro il 17 ottobre 2002.

4 L'art. 36 della direttiva 2001/18 enuncia quanto segue:

«1. La direttiva 90/220/CEE è abrogata il 17 ottobre 2002.

2. I riferimenti fatti alla direttiva abrogata si intendono fatti alla presente direttiva e vanno letti secondo la tabella di correlazione contenuta nell'allegato VIII».

Sentenza Commissione/Francia

5 La Corte, al punto 1 del dispositivo della citata sentenza Commissione/Francia, ha dichiarato e statuito:

«La Repubblica francese, non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per recepire nel suo ordinamento interno le disposizioni della [direttiva 2001/18], le quali divergono o eccedono la portata di quelle della [direttiva 90/220], è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti a norma della direttiva 2001/18».

Procedimento precontenzioso

6 La Repubblica francese, interrogata dalla Commissione il 5 novembre 2004 sullo stato di esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia, ha risposto a tale domanda con lettera 4 febbraio 2005. In quest'ultima essa ha indicato che, considerata la circostanza che gli OGM, in particolare la loro emissione deliberata nell'ambiente,

erano divenuti in Francia il principale argomento di discussioni e conflitti talvolta violenti, come dimostrano le numerose operazioni di distruzione delle coltivazioni nei campi, nel mese di ottobre del 2004, su proposta del presidente dell'Assemblea nazionale, era stata istituita una missione d'inchiesta parlamentare relativa ai problemi sollevati dalle sperimentazioni e dall'utilizzo degli OGM. La stessa lettera ha precisato inoltre che il governo aveva deciso, da parte sua, di consentire a tale missione di portare a termine i suoi lavori, nell'ottica di favorire un dibattito sereno e costruttivo sul progetto di legge di trasposizione della direttiva 2001/18. Il completamento di detti lavori era previsto per l'aprile 2005.

7 Il 21 febbraio 2005 le autorità francesi hanno trasmesso alla Commissione il testo del decreto 26 gennaio 2005, n. 2005-51, che modifica il decreto 20 settembre 1996, n. 96-850, relativo al controllo dell'emissione deliberata e dell'immissione in commercio a fini civili di prodotti composti in tutto o in parte da organismi geneticamente modificati (JORF del 28 gennaio 2005, pag. 1474) che concorre, a loro parere, alla trasposizione della direttiva 2001/18 includendo i reagenti nell'ambito di applicazione di detto decreto n. 96-850.

8 Il 13 luglio 2005, ritenendo che la Repubblica francese non avesse adottato i provvedimenti necessari per conformarsi alla citata sentenza Commissione/Francia, la Commissione ha inviato a tale Stato membro una lettera di diffida in applicazione dell'art. 228 CE.

9 La Commissione, ritenendosi non soddisfatta della risposta ricevuta, il 19 dicembre 2005 ha inviato alla Repubblica francese un parere motivato invitandola ad adottare, entro due mesi a decorrere dalla notifica di tale parere, i provvedimenti necessari per garantire l'esecuzione di detta sentenza.

10 Il 20 febbraio 2006 le autorità francesi hanno trasmesso alla Commissione il testo di un progetto di legge relativo agli OGM, diretto a recepire la direttiva 2001/18, nonché a riformare il regime della perizia scientifica e a creare un fondo di compensazione a vantaggio degli agricoltori vittime di una presenza accidentale di OGM nei loro prodotti derivanti da una «coltura non-OGM» (in prosieguo: il «progetto di legge del 2006»). Esse hanno comunicato peraltro che detto progetto nonché le relative disposizioni regolamentari sarebbero stati adottati entro la fine del 2006.

11 L'8 maggio 2006 le autorità francesi hanno informato la Commissione dell'approvazione da parte del Senato, in data 23 marzo 2006, del progetto di legge del 2006 e del suo deposito, già il giorno successivo, presso l'Assemblea nazionale.

12 Il 21 febbraio 2007 le stesse autorità hanno informato oralmente i servizi della Commissione che, considerato il sovraccarico di impegni dell'Assemblea nazionale e la sospensione dei lavori di quest'ultima a decorrere dal 25 febbraio 2007, risultava che il progetto di legge del 2006 non poteva più essere adottato nella legislatura in corso, sicché si era previsto ormai di procedere alla rapida adozione di disposizioni regolamentari dirette a garantire la trasposizione della direttiva 2001/18.

13 La Commissione, in tale contesto, ritenendo che la Repubblica francese si fosse astenuta dal garantire l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia, in data 28 febbraio 2007 ha proposto il ricorso in esame.

14 Lo stesso giorno, le autorità francesi hanno confermato alla Commissione il contenuto del colloquio orale summenzionato e le hanno trasmesso due progetti di decreto.

Secondo la Repubblica francese, la pubblicazione di questi ultimi e di altre misure parimenti dirette a garantire la trasposizione della direttiva 2001/18 era prevista per l'inizio del mese di aprile 2007.

Sviluppi verificatisi nel corso del procedimento

15 Con una nota del 20 marzo 2007 le autorità francesi hanno trasmesso alla Commissione diversi testi pubblicati lo stesso giorno nel *Journal officiel de la Républiquue française* (in prosieguo, congiuntamente: le «misure di esecuzione del marzo 2007»), vale a dire:

— il decreto 19 marzo 2007, n. 2007-357, che modifica il decreto 27 marzo 1993, n. 93-774, che fissa l'elenco delle tecniche di modificazione genetica e i criteri di classificazione degli organismi geneticamente modificati;

— il decreto 19 marzo 2007, n. 2007-358, relativo all'emissione deliberata per scopi diversi dall'immissione in commercio di prodotti costituiti in tutto o in parte da organismi geneticamente modificati;

— il decreto 19 marzo 2007, n. 2007-359, concernente l'autorizzazione all'immissione in commercio di prodotti non destinati all'alimentazione costituiti in tutto o in parte da organismi geneticamente modificati;

— l'ordinanza 15 marzo 2007, che modifica l'ordinanza 2 giugno 1998, relativa alle norme tecniche alle quali devono conformarsi gli impianti soggetti ad autorizzazione in base alla rubrica 2680-2 della nomenclatura degli impianti classificati per la tutela dell'ambiente;

— l'ordinanza 15 marzo 2007, che modifica l'allegato I dell'ordinanza 2 giugno 1998, relativo alle disposizioni generali applicabili agli impianti classificati per la tutela dell'ambiente soggetti a dichiarazione sotto la rubrica 2680-1, organismi geneticamente modificati, e

— l'ordinanza 15 marzo 2007, relativa all'etichettatura degli organismi geneticamente modificati messi a disposizione di terzi per un utilizzo limitato a scopi di ricerca, sviluppo o insegnamento.

16 La Commissione, ritenendo che le misure di esecuzione del mese di marzo del 2007 non garantissero la completa esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia e che gli artt. 8, n. 2, 17, nn. 1, 2 e 9, 19 e 23 della direttiva 2001/18 non fossero ancora trasposti correttamente, ha adattato nella sua replica le conclusioni del proprio ricorso in merito alle sanzioni pecuniarie. A tale riguardo, la Commissione chiede che la Corte voglia:

— ridurre l'importo della penalità giornaliera proposto nel ricorso, in misura conforme al grado di esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia;

— modificare, in misura conforme a detto grado di esecuzione, l'importo della somma forfettaria proposto nel ricorso, ma unicamente per la parte corrispondente al periodo trascorso dal 21 marzo 2007 sino al giorno in cui:

— sarà data piena esecuzione alla stessa sentenza Commissione/Francia, se tale dovesse essere la situazione prima della pronuncia della presente sentenza;

— sarà pronunciata la presente sentenza, qualora a quella data non sia stata data piena esecuzione alla citata sentenza Commissione/Francia.

17 La Commissione, tuttavia, nel corso dell'udienza, ha dichiarato di ritenere che l'art. 17 della direttiva 2001/18 non richiedesse più, in Francia, misure di trasposizione ulteriori.

18 La Repubblica francese, pur ammettendo di non avere garantito l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia al momento in cui è scaduto il termine impartito nel parere motivato, è tuttavia dell'avviso che le misure di esecuzione del marzo 2007 abbiano garantito, da allora, la completa trasposizione della direttiva 2001/18 e, pertanto, la piena esecuzione di detta sentenza. Essa ritiene, quindi, che le domande dirette ad ottenere la sua condanna al pagamento di una penalità e di una somma forfettaria siano diventate prive di oggetto o, in subordine, siano infondate o, in ogni caso, eccessive. Essa chiede, per tale motivo, il loro rigetto.

19 La Repubblica francese, successivamente alla chiusura della fase orale, con lettere 27 giugno 2008, ha informato la Corte e la Commissione dell'adozione della legge 25 giugno 2008, n. 2008-595, relativa agli organismi geneticamente modificati (JORF del 26 giugno 2008, pag. 10218; in prosieguo: la «legge del 25 giugno 2008»).

20 La Commissione, in seguito all'esame di tale testo, con lettera 30 luglio 2008 ha informato la Corte di ritenere che la summenzionata legge garantisca, a decorrere dalla sua entrata in vigore, vale a dire il 27 giugno 2008, la completa trasposizione della direttiva 2001/18 e, quindi, la piena esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia. Nella stessa lettera la Commissione ha affermato pertanto che la sua domanda di condanna della Repubblica francese al pagamento di una penalità era divenuta, per questo motivo, priva di oggetto.

Sull'inadempimento

21 Sebbene l'art. 228 CE non precisi il termine entro il quale l'esecuzione di una sentenza deve aver luogo, da una giurisprudenza consolidata risulta che l'esigenza di un'immediata e uniforme applicazione del diritto comunitario impone che tale esecuzione sia iniziata immediatamente e conclusa entro termini il più possibile ristretti (v., in particolare, sentenza 25 novembre 2003, causa C-278/01, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-14141, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).

22 Peraltro, la data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento ai sensi dell'art. 228 CE si colloca alla scadenza del termine fissato nel parere motivato emesso in forza di tale disposizione (v., in particolare, sentenza 18 luglio 2007, causa C-503/04, Commissione/Germania, Racc. pag. I-6153, punto 19,e la giurisprudenza ivi citata).

23 Nel caso di specie è palese che alla data in cui è scaduto il termine di due mesi stabilito nel parere motivato del 19 dicembre 2005, termine entro cui avrebbe dovuto essere garantita l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia, che richiede l'adozione di misure di trasposizione della direttiva 2001/18, era ampiamente superato, essendo trascorsi quasi 19 mesi dalla pronuncia di tale sentenza.

24 Peraltro è pacifico che la Repubblica francese, alla stessa data di scadenza, salvo per l'adozione del decreto n. 2005-51, provvedimento di portata estremamente limitata riguardo all'obbligo di trasposizione ad essa incombente all'epoca, non aveva adottato misure che comportassero l'esecuzione di detta sentenza.

25 Alla luce di ciò si deve constatare che la Repubblica francese, come del resto essa stessa ammette, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 228, n. 1, CE.

Sulla sanzione pecuniaria

Sulla penalità

26 Come risulta dai punti 19 e 20 della presente sentenza, la Commissione ha affermato di ritenere che l'entrata in vigore della legge 25 giugno 2008 garantisca la completa esecuzione della citata sentenza Commissione/Francia, e che la sua domanda relativa all'imposizione di una penalità nei confronti della Repubblica francese era divenuta, di conseguenza, priva di oggetto.

27 Al riguardo occorre rammentare come, secondo costante giurisprudenza, l'eventuale imposizione di una penalità in forza dell'art. 228 CE, la cui natura coercitiva riguardo all'inadempimento in questione è stata sottolineata a più riprese dalla Corte (v., in particolare, in tal senso, sentenza 4 luglio 2000, causa C-387/97, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5047, punti 90 e 92), si giustifica in linea di principio soltanto se perdura l'inadempimento relativo alla mancata esecuzione di una precedente sentenza della Corte (v., in particolare, in tal senso, sentenze 18 luglio 2006, causa C-119/04, Commissione/Italia, Racc. pag. I-6885, punti 45 e 46, nonché Commissione/Germania, cit., punto 40).

28 Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che non debba essere imposta la condanna al pagamento di una penalità.

Sulla somma forfettaria

Argomenti delle parti

29 La Commissione afferma che, in caso di ricorso dinanzi alla Corte in base all'art. 228 CE, e come enunciato al punto 10 della sua comunicazione 13 dicembre 2005, SEC (2005) 1658 (in prosieguo: la «comunicazione del 2005»), in futuro proporrà sistematicamente la condanna dello Stato membro inadempiente al pagamento di una somma forfettaria e che persisterà in siffatta domanda senza più desistere dal suo ricorso anche in caso di esecuzione in corso di causa della precedente sentenza della Corte.

30 Secondo la Commissione, tale nuovo approccio si giustifica per evitare che siano pregiudicati l'autorità delle sentenze della Corte, i principi di legalità e di certezza del diritto, nonché l'efficacia del diritto comunitario. La mancanza totale di sanzione finanziaria in caso di regolarizzazione tardiva in corso di causa comporta infatti il rischio, come avviene tendenzialmente sempre più spesso nella pratica, di indurre gli Stati membri a non eseguire diligentemente le sentenze della Corte e ad adottare comportamenti sistematicamente dilatori.

31 A tale proposito la Commissione sottolinea di aver proceduto, tra il dicembre 1996 e l'ottobre 2005, in applicazione dell'art. 228 CE, all'invio di 296 lettere di diffida, di cui 50 nei confronti della Repubblica francese, e di 125 pareri motivati, di cui 25 nei riguardi dello stesso Stato membro. Durante il medesimo periodo la Commissione ha deciso, per 38 volte, di adire la Corte sulla base di detta disposizione — 7 di tali decisioni riguardavano la Repubblica francese — e ha effettivamente adito la Corte in 23 casi, tra cui 6 ricorsi nei confronti del summenzionato Stato membro. Solo 6 di questi procedimenti si sono conclusi con una sentenza della Corte, dato che in tutti gli altri casi, prima della conclusione del procedimento giudiziario, è intervenuta una regolarizzazione tardiva. La situazione inoltre tenderebbe ad aggravarsi poiché la Commissione, tra il 1° gennaio e il 24 ottobre 2005, ha dovuto emettere 50 lettere di diffida in base a detto art. 228 CE.

32 Lo speciale procedimento giudiziario di esecuzione di cui all'art. 228, n. 2, CE dovrebbe adattarsi pertanto, in quanto strumento di persuasione, sia a circostanze particolari di ogni caso di specie sia a circostanze più generali, tra le quali figura l'evoluzione descritta al punto precedente.

33 Contrariamente alla penalità, che ha funzione persuasiva riguardo all'inadempimento in questione ed è diretta a prevenire la sua persistenza dopo l'emanazione della sentenza della Corte a titolo dell'art. 228 CE, la somma forfettaria, dovuta indipendentemente dal comportamento adottato dallo Stato membro interessato in merito a detto inadempimento una volta pronunciata una sentenza siffatta, tenderebbe piuttosto a sanzionare il comportamento passato. Essa avrebbe quindi fini dissuasivi e di prevenzione della ripetizione di infrazioni analoghe. La minaccia di una sua applicazione sarebbe tale, segnatamente, da indurre lo Stato membro ad eseguire al

più presto la sentenza iniziale che constata l'inadempimento, in particolare prima di un secondo ricorso dinanzi alla Corte.

34 Ai fini del calcolo della somma forfettaria, la Commissione propone di distinguere due periodi, vale a dire, da un lato, il periodo trascorso dalla pronuncia della citata sentenza Commissione/Francia e il 20 marzo 2007, data in cui sono state pubblicate le misure di esecuzione del mese di marzo del 2007, e, dall'altro, il periodo successivo al 20 marzo 2007.

35 La Commissione, riferendosi al metodo di calcolo esposto nella comunicazione del 2005, propone quindi, in primo luogo, di imporre alla Repubblica francese il pagamento di una somma pari a EUR 43 660 per ogni giorno trascorso dal 15 luglio 2004 al 20 marzo 2007.

36 Tale importo giornaliero, come previsto da detto metodo di calcolo, risulta dalla moltiplicazione di un importo forfettario di base di EUR 200 per un coefficiente di gravità dell'infrazione, in questo caso pari a 10 su una scala da 1 a 20, e per un fattore n, funzione della capacità di pagamento di ogni Stato membro, fattore fissato per la Repubblica francese a 21,83. L'importo della somma forfettaria dovuta relativamente al periodo summenzionato si eleverebbe quindi a EUR 42 743 140 (EUR 43 660 x 979 giorni).

37 Secondo la Commissione, il coefficiente di gravità 10 si giustifica, nella fattispecie, tenendo conto del carattere manifesto dell'infrazione, risultante dalla mancata trasposizione di una direttiva, della sua lunga durata, dell'importanza della norma violata, la quale è diretta a tutelare la salute umana e l'ambiente pur garantendo la libera circolazione degli OGM, nonché in considerazione della persistenza degli inadempimenti da parte della Repubblica francese dei propri obblighi nel settore degli OGM. La

Commissione, a questo proposito, fa riferimento alle sentenze 20 novembre 2003, causa C-296/01, Commissione/Francia (Racc. pag. I-13909), e 27 novembre 2003, causa C-429/01, Commissione/Francia (Racc. pag. I-14355), e, per la seconda di tali sentenze, si riferisce alla sua esecuzione avvenuta dopo il ricorso proposto alla Corte sulla base dell'art. 228 CE (v. ordinanza di cancellazione dal ruolo 7 febbraio 2007, causa C-79/06, Commissione/Francia). La Commissione fa valere anche una mancanza di leale cooperazione e di volontà di arrivare all'esecuzione della citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, di cui avrebbero dato prova le autorità francesi.

38 Per quanto riguarda i danni agli interessi pubblici e privati risultanti dall'inadempimento della Repubblica francese, la Commissione insiste in particolare sull'incertezza del diritto derivante agli operatori in merito ai loro diritti e doveri. Le «guide» provenienti dal Ministero dell'Agricoltura, destinate ai potenziali richiedenti l'autorizzazione per la sperimentazione di OGM ed evidenziate dalla Repubblica francese nel controricorso, sarebbero prive di forza giuridica e non potrebbero, in particolare, instaurare diritti e doveri analoghi a quelli derivanti da una corretta trasposizione della direttiva 2001/18. Una sentenza del Tribunale amministrativo di Clermont-Ferrand 4 maggio 2006, che ha annullato un'autorizzazione alla sperimentazione per mancanza di fondamento normativo dovuta all'omessa trasposizione di tale direttiva, illustrerebbe in particolare questa incertezza del diritto.

39 La Commissione fa parimenti valere che la mancanza di una trasposizione siffatta avrebbe generato rischi in termini di emissioni transfrontaliere di OGM, non punibili penalmente, di sfiducia nella ricerca biotecnologica sugli OGM, nonché in un loro commercio, o, magari, di conflitti commerciali internazionali connessi alla circostanza che la normativa comunitaria applicabile agli OGM importati da paesi terzi non si baserebbe su un contesto giuridico interno comunitario coerente che possa giustificarla.

40 In secondo luogo, e per quanto riguarda il periodo successivo al 20 marzo 2007, la Commissione ritiene che le misure del marzo 2007 non abbiano garantito la piena esecuzione della citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, poiché, a suo

parere, gli artt. 8, n. 2, 19 e 23 della direttiva 2001/18 restano, in questa fase, erroneamente trasposti, sicché l'imposizione del pagamento di una somma forfettaria giornaliera, proporzionata alla gravità dell'inadempimento esistente, sarebbe ancora necessaria relativamente a detto periodo.

41 La Commissione propone che la somma forfettaria giornaliera che la Repubblica francese dovrebbe versare sia calcolata, a decorrere dal 21 marzo 2007, moltiplicando un coefficiente di gravità dell'infrazione, rimesso alla valutazione della Corte, ma che sia proporzionato all'infrazione esistente, per l'importo di base pari a EUR 200 e per il fattore n, menzionati al punto 36 della presente sentenza. Tale somma giornaliera, peraltro, dovrebbe essere imposta fin quando non sarà data piena esecuzione alla citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia.

42 Il metodo di calcolo così presentato dalla Commissione consentirebbe, a suo parere, nel momento in cui la Corte statuisce, di giungere ad una somma globale forfettaria, proporzionata alla gravità dell'infrazione e che tenga conto dell'eventuale buona volontà tardiva dello Stato membro interessato.

43 La Commissione, infine, afferma che la circostanza che una somma forfettaria pari a EUR 20 milioni sia stata imposta dalla sentenza 12 luglio 2005, causa C-304/02, Commissione/Francia (Racc. pag. I-6263), non dovrebbe essere un punto di riferimento per altre cause, poiché tale importo aveva un carattere simbolico che si giustificava in presenza di circostanze processuali particolari relative a detta causa.

44 La Repubblica francese considera, in via principale, che è stata data piena esecuzione alla citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, in seguito all'adozione delle

misure di esecuzione del marzo 2007, e che la domanda della Commissione, relativa all'imposizione di una somma forfettaria, sarebbe pertanto divenuta priva di oggetto.

45 Infatti, un'imposizione siffatta avrebbe come unica funzione quella di indurre lo Stato membro ad eseguire una sentenza della Corte che constata un inadempimento a suo carico e di garantire con ciò l'applicazione effettiva del diritto comunitario, e non di prevenire la commissione di eventuali future infrazioni. Le sentenze rese finora dalla Corte sulla base dell'art. 228 CE confermerebbero d'altronde che, quando viene posto fine all'inadempimento, non è più necessaria la condanna al pagamento di una somma forfettaria simile.

46 In subordine, la Repubblica francese ritiene che una somma forfettaria non possa essere imposta sulla base di considerazioni generali, ma richiederebbe l'esistenza di circostanze molto particolari, proprie della fattispecie, analoghe a quelle rilevate dalla Corte nella citata sentenza 12 luglio 2005, Commissione/Francia, e che si riferiscono alla durata estremamente lunga durante la quale era proseguita la mancata esecuzione di una sentenza della Corte e alle conseguenze di tale inadempimento ritenute particolarmente gravi.

47 Orbene, condizioni del genere non esisterebbero nella presente causa. Da un lato, il tempo trascorso dalla pronuncia della citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, sarebbe in questo caso nettamente inferiore, e a detta sentenza, per di più, sarebbe stata data esecuzione appena dopo che è stata adita la Corte. Dall'altro, l'inadempimento riguarderebbe soltanto una parte delle disposizioni della direttiva 2001/18, vale a dire quelle che divergono o eccedono la portata delle disposizioni della direttiva 90/220, e avrebbe solo avuto, inoltre, conseguenze pratiche assai limitate. Anche la presente causa sarebbe analoga a tutte le altre cause in cui la Corte non ha ritenuto opportuno imporre il pagamento di una somma forfettaria.

48 In ulteriore subordine, la Repubblica francese rileva che l'importo della somma forfettaria proposto è, in ogni caso, eccessivo. Esso sarebbe innanzitutto sproporzionato rispetto alla somma di EUR 20 milioni imposta dalla citata sentenza 12 luglio 2005, Commissione/Francia.

49 Inoltre, il metodo di calcolo applicato falserebbe il carattere forfettario della sanzione, poiché l'importo giornaliero proposto lo assimilerebbe maggiormente ad una penalità retroattiva.

50 Infine, il coefficiente di gravità dell'infrazione prospettato sarebbe troppo elevato.

51 In primo luogo, infatti, la mancata trasposizione della direttiva 2001/18 avrebbe avuto solo conseguenze pratiche assai limitate. Da un lato, gli usi più frequenti di OGM rientrerebbero in altri regolamenti, quali il regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 22 settembre 2003, n. 1829, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati (GU L 268, pag. 1), mentre le domande di autorizzazione basate sulla direttiva 2001/18 sarebbero state davvero poche. Dall'altro, si sarebbe avviata una procedura di autorizzazione alla sperimentazione di piante superiori geneticamente modificate, basata su due guide emanate dal Ministero dell'Agricoltura, e le autorizzazioni concesse su tale fondamento avrebbero effettivamente consentito di raggiungere gli obiettivi della direttiva 2001/18 in materia di domande di autorizzazione, informazione e consultazione del pubblico, nonché di limitazione dei rischi di diffusione, in particolare transfrontaliera, di microrganismi. Ciò sarebbe testimoniato, segnatamente, sia dal contenuto di dette guide, sia da una decisione di autorizzazione individuale da parte della Repubblica francese, sia, infine, da diverse sentenze rese dal Conseil d'État.

52 In secondo luogo, tra il 2003 e il 2006, la Francia avrebbe occupato la seconda posizione tra gli Stati membri, sia a livello di numero di domande di autorizzazione all'emissione per scopi sperimentali, sia riguardo alla produzione di OGM per fini commerciali, il che attesterebbe che né il commercio di OGM né la ricerca biotecnologica sarebbero stati frenati dalla mancata trasposizione della direttiva 2001/18.

53 In terzo luogo, la questione della trasposizione di detta direttiva non sarebbe mai stata sollevata nell'ambito di negoziati commerciali internazionali.

54 In quarto luogo, non ci sarebbe stata, da parte della Repubblica francese, né mancanza di cooperazione né astensione deliberata dall'esecuzione della citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, poiché i ritardi riscontrati erano dovuti in particolare, come già sottolineato in fase precontenziosa, all'intento di limitare le turbative per l'ordine pubblico causate dalle coltivazioni di OGM e di agevolare la diffusione di tali colture, grazie a riforme più incisive di quelle che la sola trasposizione delle disposizioni della direttiva 2001/18 non avrebbe richiesto.

55 In quinto luogo, e infine, la Commissione non può avvalersi di circostanze che hanno dato luogo ad altri procedimenti per inadempimento attualmente conclusi.

Giudizio della Corte

56 Anche se la condanna al pagamento di una penalità, avente natura essenzialmente coercitiva nei riguardi dell'inadempimento in corso, è giustificata soltanto, come risulta dal punto 27 della presente sentenza, fino a quando persiste la mancata esecuzione della

sentenza che lo ha inizialmente accertato, nulla, in compenso, impone che ciò valga anche per quanto riguarda l'imposizione di una somma forfettaria.

57 Dalla giurisprudenza della Corte risulta che il procedimento di cui all'art. 228, n. 2, CE ha lo scopo di indurre uno Stato membro inadempiente a eseguire una sentenza per inadempimento garantendo con ciò l'applicazione effettiva del diritto comunitario, e che le misure previste da tale disposizione, cioè la somma forfettaria e la penalità, mirano entrambe a questo stesso obiettivo (sentenza 12 luglio 2005, cit., Commissione/Francia, punto 80).

58 Anche se l'imposizione di una penalità sembra particolarmente adatta a indurre uno Stato membro a porre fine, quanto prima, ad un inadempimento che, in mancanza di una misura siffatta, tenderebbe a persistere, l'imposizione di una somma forfettaria si basa maggiormente sulla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato membro interessato sugli interessi privati e pubblici, in particolare qualora l'inadempimento sia continuato per un lungo periodo dopo la sentenza che lo ha inizialmente accertato (sentenza 12 luglio 2005, cit., Commissione/Francia, punto 81).

59 Spetta alla Corte, in ciascuna causa e in relazione alle circostanze del caso di specie di cui è investita nonché al grado di persuasione e di dissuasione che le sembra necessario, determinare le sanzioni pecuniarie adeguate per garantire l'esecuzione più rapida possibile della sentenza che ha precedentemente constatato un inadempimento e impedire la ripetizione di infrazioni analoghe al diritto comunitario (v. sentenza 12 luglio 2005, cit., Commissione/Francia, punto 97).

60 A tale riguardo, la circostanza, rilevata dalla Repubblica francese, che il pagamento di una somma forfettaria non sia stato imposto finora dalla Corte in situazioni in cui vi era stata piena esecuzione della sentenza iniziale prima della conclusione del procedimento

iniziato sul fondamento dell'art. 228 CE non può costituire un ostacolo alla decisione di un'imposizione siffatta nell'ambito di un'altra causa, qualora questa si riveli necessaria in considerazione delle caratteristiche del caso e del grado di persuasione e di dissuasione richiesto.

61 Riguardo alle proposte che comporta la comunicazione del 2005 in materia d'imposizione di somme forfetarie di cui la Commissione si è avvalsa nella presente causa, occorre ricordare che, anche se orientamenti, quali quelli contenuti nelle comunicazioni della Commissione, possono effettivamente contribuire a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto dell'azione condotta dalla Commissione, è anche vero che regole simili non possono vincolare la Corte nell'esercizio del potere conferitole dall'art. 228, n. 2, CE (v., in particolare, sentenza 12 luglio 2005, Commissione/Francia, cit., punto 85 e la giurisprudenza ivi citata).

62 In ciascun caso di specie, l'eventuale imposizione di una somma forfettaria deve dipendere dall'insieme degli elementi pertinenti che si riferiscono sia alle caratteristiche dell'inadempimento constatato che al comportamento proprio dello Stato membro interessato dal procedimento iniziato sul fondamento dell'art. 228 CE.

63 A tale riguardo, è necessario infatti rilevare che il testo dell'art. 228 CE, come anche la sua finalità precedentemente richiamata, non implica che la condanna ad una somma forfettaria debba avere il carattere automatico che la Commissione suggerisce nella comunicazione del 2005. Nel disporre che la Corte «può» comminare il pagamento di una penalità o di una somma forfettaria allo Stato membro inadempiente, detta disposizione investe la Corte di un ampio potere discrezionale al fine di decidere se si debba o meno imporre sanzioni siffatte.

64 Se la Corte decide di imporre il pagamento di una penalità o di una somma forfettaria, le spetta, nell'esercizio del suo potere discrezionale, determinarla in modo tale che essa sia, da un lato, adeguata alle circostanze e, dall'altro, proporzionata all'inadempimento accertato, nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato (v. sentenza

Commissione/Spagna, cit., punto 41 e la giurisprudenza ivi citata). Per quanto riguarda specificamente l'imposizione di una somma forfettaria, nell'ambito dei fattori pertinenti a tale riguardo figurano in particolare elementi quali la durata della prosecuzione dell'inadempimento in seguito alla sentenza che lo ha accertato, nonché gli interessi pubblici e privati in questione (v. sentenza 12 luglio 2005, Commissione/Francia, cit., punto 114).

65 Nella presente fattispecie la Corte ritiene necessario considerare le seguenti circostanze al fine di pronunciarsi sulla domanda d'imposizione di una somma forfettaria formulata dalla Commissione.

66 In primo luogo, e per quanto riguarda il comportamento adottato dalla Repubblica francese in merito ai suoi obblighi comunitari nell'ambito specifico degli OGM, sono già state pronunciate nei confronti di detto Stato membro, come ricordato dalla Commissione, diverse sentenze ai sensi dell'art. 226 CE che constatano un inadempimento a suo carico dovuto all'erronea trasposizione delle direttive adottate nel settore summenzionato.

67 Infatti, oltre alla constatazione della mancata trasposizione della direttiva 2001/18, riscontrata nella citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, la cui omessa esecuzione ha dato luogo al procedimento in esame, nelle citate sentenze 20 novembre 2003 e 27 novembre 2003, Commissione/Francia, è stato altresì rilevato un accertamento dell'inadempimento da parte della Repubblica francese ai suoi obblighi, dovuto ad una trasposizione incompleta, rispettivamente, della direttiva 90/220 nonché della direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/219/CEE, sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati (GU L 117, pag. 1).

68 Peraltro, dalla citata ordinanza di cancellazione dal ruolo 7 febbraio 2007, Commissione/Francia, risulta che la Repubblica francese, solo dopo la proposizione

del ricorso da parte della Commissione, diretto a far constatare una mancata esecuzione di detta sentenza 27 novembre 2003, ha adottato le misure per conformarsi ai propri obblighi, a seguito delle quali la Commissione ha desistito dal suo ricorso.

69 Come proposto dalla Commissione, una ripetizione siffatta di comportamenti illeciti da parte di uno Stato membro, in un settore specifico dell'azione comunitaria, può costituire un indice del fatto che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di infrazioni analoghe al diritto comunitario è tale da richiedere l'adozione di una misura dissuasiva,quale l'imposizione di una somma forfettaria.

70 In secondo luogo, per quanto concerne la durata della persistenza dell'inadempimento a decorrere dalla pronuncia della citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, occorre constatare in questo caso che nulla consente di giustificare, dopo la pronuncia di detta sentenza, il notevole ritardo accertato nell'effettiva trasposizione della direttiva 2001/18, trasposizione che sostanzialmente esige soltanto l'adozione di disposizioni normative interne.

71 A tale riguardo occorre rilevare, in particolare, che, sebbene la Repubblica francese non contesti l'inadempimento dei suoi obblighi di eseguire detta sentenza alla data di scadenza del termine impartito nel parere motivato, le misure di esecuzione del marzo 2007, prime misure successive adottate al fine di garantire un'esecuzione siffatta, sono state attuate soltanto oltre un anno dopo detta data di scadenza.

72 Quanto alla circostanza effettivamente suffragata dal fascicolo presentato alla Corte, in base alla quale la coltivazione in campo aperto di OGM ha suscitato e continua a suscitare in Francia manifestazioni violente, in particolare relativamente alle estirpazioni nei campi, e al fatto che il ritardo nell'esecuzione della citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, si spiegherebbe, segnatamente, con l'intento di chiarire il lavoro parlamentare e di realizzare una riforma più incisiva di quella richiesta dalla direttiva 2001/18, occorre innanzitutto ricordare che, per giurisprudenza

costante, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto comunitario (v., in particolare, sentenza Commissione/Italia, cit., punto 25). Anche supponendo, specificamente, che le turbative evocate dalla Repubblica francese trovino effettivamente, in parte, la loro origine nell'attuazione di norme di origine comunitaria, uno Stato membro non può eccepire difficoltà di attuazione emerse nella fase dell'esecuzione di un atto comunitario, comprese quelle connesse alla resistenza di privati, per giustificare l'inosservanza degli obblighi e termini risultanti dalle norme del diritto comunitario (v. sentenza Commissione/Grecia, cit., punti 69 e 70).

73 In terzo luogo, per quanto riguarda la gravità dell'inadempimento relativamente, in particolare, al suo impatto sugli interessi pubblici e privati in questione, occorre rilevare che, come risulta dall'art. 1 della direttiva 2001/18, quest'ultima è diretta a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia d'immissione in commercio di OGM e d'emissione deliberata di questi ultimi nell'ambiente, nonché a tutelare la salute umana e l'ambiente.

74 Come risulta da detto art. 1 e dal sesto e dall'ottavo 'considerando' di tale direttiva, il regime istituito da quest'ultima è peraltro ispirato ai principi precauzionali e di azione preventiva che, occorre ricordare, costituiscono principi fondamentali di tutela dell'ambiente, in particolare previsti dall'art. 174, n. 2, CE.

75 A tale riguardo, come ricordato al quarto e al quinto 'considerando' della direttiva 2001/18, gli organismi viventi emessi nell'ambiente in grandi o piccole quantità per scopi sperimentali o come prodotti commerciali possono riprodursi nell'ambiente e diffondersi oltre le frontiere nazionali, interessando così altri Stati membri. Un'emissione siffatta può produrre effetti irreversibili sull'ambiente. La tutela della salute umana richiede altresì che venga prestata la debita attenzione al controllo dei rischi derivanti dall'emissione deliberata di OGM nell'ambiente.

76 Inoltre, la direttiva 2001/18 adottata sul fondamento dell'art. 95 CE mira altresì ad agevolare, mediante il ravvicinamento delle legislazioni nazionali da essa realizzato, la libera circolazione di OGM in quanto tali o contenuti in prodotti.

77 Orbene, come già rilevato dalla Corte, quando l'omessa esecuzione di una sentenza della Corte è tale da recare pregiudizio all'ambiente e da mettere in pericolo la salute dell'uomo la cui salvaguardia fa parte degli obiettivi stessi della politica comunitaria in materia ambientale, come risulta dall'art. 174 CE, un inadempimento siffatto riveste una particolare gravità (v., in tal senso, citate sentenze, Commissione/Grecia, punto 94, e Commissione/Spagna, punto 57).

78 Lo stesso vale, in linea di principio, allorché la libera circolazione delle merci continua a trovarsi ostacolata, in violazione del diritto comunitario, nonostante una sentenza della Corte che ha constatato un inadempimento per questo motivo.

79 Nel caso di specie, malgrado le disposizioni della direttiva 2001/18 dovessero essere trasposte entro il 17 ottobre 2002, è stato precedentemente rilevato che la Repubblica francese, nonostante la citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, non aveva ancora adottato, alla data in cui il presente procedimento è stato sottoposto alla Corte, la minima misura rilevante al fine di assicurare l'esecuzione di detta sentenza e garantire in tal modo il pieno raggiungimento degli obiettivi essenziali così perseguiti dal legislatore comunitario.

80 L'insieme delle considerazioni che precedono sono sufficienti per giustificare l'imposizione di una somma forfettaria nell'ambito della presente causa.

81 La Corte, al fine di fissare l'importo di detta somma forfettaria, ritiene opportuno prendere in considerazione altresì, oltre alle osservazioni esposte ai punti 66-79 della presente sentenza, le seguenti circostanze.

82 Innanzitutto, e come risulta in particolare dal primo e dal terzo 'considerando' della direttiva 2001/18, quest'ultima ha sostituito la direttiva 90/220, che aveva un simile oggetto, apportandole diversi miglioramenti pur procedendo alla sua riformulazione. Per questo motivo la Corte, nella sua citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, ha constatato un inadempimento della Repubblica francese per la mancata trasposizione della direttiva 2001/18 soltanto nei limiti in cui gli obblighi impartiti da quest'ultima agli Stati membri divergono o eccedono la portata di quelli risultanti dalla direttiva 90/220.

83 Con il suo ricorso nella presente causa la Commissione, a tale riguardo, riferendosi al punto 5 di detta sentenza Commissione/Francia, ha d'altronde sottolineato che le disposizioni degli artt. 1, 2, 4-6, nn. 1, 3 e 5, 8, n. 1, 10-12, 15, nn. 1 e 3, 21, 22, 24, 25, 27-34 e 36-38 della direttiva 2001/18, considerate isolatamente, non richiedevano misure di esecuzione di detta sentenza.

84 Da quanto precede discende, in particolare, che la mancanza di qualunque misura rilevante di trasposizione della direttiva 2001/18 da parte della Repubblica francese fino all'adozione delle misure di esecuzione del marzo 2007 non presenta lo stesso livello di gravità, in termini, segnatamente, di tutela dell'ambiente, della salute umana, della libera circolazione delle merci e degli interessi pubblici e privati in questione, di quello derivante da una situazione in cui una normativa comunitaria che persegue obiettivi aventi la stessa importanza di quelli che caratterizzano la direttiva summenzionata non avrebbe ricevuto misure di esecuzione nell'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato, nonostante l'esistenza di una sentenza della Corte che ha constatato l'inadempimento dei propri obblighi da parte di detto Stato membro.

85 In secondo luogo, si può tener conto, in parte, del fatto che le misure di esecuzione del marzo 2007, nonostante la loro tardività, hanno garantito una trasposizione del tutto coerente della direttiva 2001/18, poiché soltanto tre disposizioni di quest'ultima, secondo la Commissione, sono rimaste trasposte in modo imperfetto fino al 27 giugno 2008.

86 In terzo luogo, la Corte ritiene, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 82 delle sue conclusioni, che le circostanze richiamate al punto 72 della presente sentenza e lo svolgimento del procedimento precontenzioso, quale risulta in particolare dai punti 6-13 della presente sentenza, non consentono di concludere che le dette autorità nazionali, oltre all'inadempimento del loro obbligo, precedentemente constatato nella presente sentenza, di eseguire la citata sentenza 15 luglio 2004, Commissione/Francia, sarebbero venute meno altresì all'obbligo di leale cooperazione, come sostenuto dalla Commissione, durante il periodo che ha portato all'esecuzione di detta sentenza, o avrebbero adottato un atteggiamento deliberatamente dilatorio al solo fine di sottrarsi alla rapida esecuzione dei propri obblighi a tale riguardo.

87 Tenuto conto di tutto quanto precede, si procede ad un'equa valutazione delle circostanze del caso di specie nel fissare a EUR 10 milioni l'importo della somma forfettaria che la Repubblica francese dovrà pagare.

88 Occorre pertanto condannare la Repubblica francese a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una somma forfettaria di EUR 10 milioni.

Sulle spese

89 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica francese e l'inadempimento è stato accertato, quest'ultima va condannata alle spese.

90 La Repubblica ceca, intervenuta a sostegno delle conclusioni presentate dalla Repubblica francese, sopporterà le proprie spese, conformemente all'art. 69, n. 4, primo comma, dello stesso regolamento.

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

1) La Repubblica francese, non avendo adottato entro il termine prescritto nel parere motivato tutte le misure previste per l'esecuzione della sentenza 15 luglio 2004, causa C-419/03, Commissione/Francia, relativa al mancato recepimento nel suo ordinamento interno delle disposizioni della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 12 marzo 2001, 2001/18/CE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva del Consiglio 90/220/CEE, le quali divergono o eccedono la portata di quelle della direttiva del Consiglio 23 aprile 1990, 90/220/CEE, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 228, n. 1, CE.

2) **La Repubblica francese è condannata a pagare alla Commissione delle Comunità europee, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una somma forfettaria di EUR 10 milioni.**

3) **La Repubblica francese è condannata alle spese.**

4) **La Repubblica ceca sopporterà le proprie spese.**

Firme