SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

31 marzo 2011 *

Nella causa C-407/09,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 228 CE, proposto il 22 ottobre 2009,

Commissione europea, rappresentata dalle sig.re M. Condou-Durande e A.-M. Rouchaud-Joët, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica ellenica, rappresentata dalle sig.re K. Samoni-Rantou e N. Dafniou, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il greco.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. A. Tizzano, presidente di sezione, dai sigg. J.-J. Kasel (relatore), M. Ilešič, M. Safjan e dalla sig.ra M. Berger, giudici,

avvocato generale: sig. J. Mazák
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 16 settembre 2010,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 2010,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

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

— dichiarare che, non avendo adottato le misure necessarie ai fini dell'esecuzione della sentenza 18 luglio 2007, causa C-26/07, Commissione/Grecia, nella quale la Corte ha constatato che la Repubblica ellenica, non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime di reato (GU L 261, pag. 15; in prosieguo: la «direttiva»), era venuta meno agli obblighi che ad essa incombevano in forza di tale direttiva, tale Stato è venuto meno agli obblighi che ad esso incombono in forza dell'art. 228, n. 1, CE;

— disporre che la Repubblica ellenica versi alla Commissione, sul conto «Risorse proprie della Comunità europea», una penalità pari a EUR 72 532,80 per ogni giorno di ritardo nell'adozione delle misure necessarie all'esecuzione della citata sentenza Commissione/Grecia, a decorrere dal giorno in cui sarà pronunciata la sentenza nella presente causa e fino al giorno di esecuzione della detta sentenza Commissione/Grecia;

— disporre che la Repubblica ellenica versi alla Commissione, sul medesimo conto, una somma forfettaria il cui importo verrà ottenuto moltiplicando l'importo di EUR 10 512 per ogni giorno di ritardo a decorrere dal giorno in cui sarà pronunciata la citata sentenza Commissione/Grecia, e fino alla data della pronuncia

della sentenza nella presente causa, ovvero fino alla data di adozione delle misure necessarie ai fini dell'esecuzione della detta sentenza Commissione/Grecia, se questa adozione si verificasse a una data anteriore, e

— condannare la Repubblica ellenica alle spese.

La sentenza Commissione/Grecia

2 Il 25 gennaio 2007, la Commissione, conformemente all'art. 226 CE, ha proposto un ricorso per inadempimento contro la Repubblica ellenica in quanto quest'ultima non aveva effettuato la trasposizione nel suo ordinamento giuridico della direttiva, il cui termine di trasposizione inizialmente impartito era fissato al 1º luglio 2005.

3 Al punto 1 del dispositivo della citata sentenza Commissione/Grecia, la Corte si è pronunciata come segue:

«Non avendo adottato entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla [direttiva], la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva».

Procedimento precontenzioso

4 Il 29 febbraio 2008, la Commissione ha inviato alla Repubblica ellenica una lettera di diffida in cui chiedeva a quest'ultima di informarla in merito alle misure da essa adottate per conformarsi alla citata sentenza Commissione/Grecia.

5 Nella sua risposta del 10 settembre 2008, tale Stato membro ha indicato che un progetto di legge che doveva porre fine all'inadempimento accertato era in fase di elaborazione finale.

6 Constatando che la Repubblica ellenica non aveva ancora dato esecuzione alla citata sentenza Commissione/Grecia, la Commissione, il 23 settembre 2008, ha inviato un parere motivato a tale Stato membro con il quale invitava quest'ultimo ad adottare le misure necessarie per conformarsi alla detta sentenza entro un termine di due mesi a decorrere dalla ricezione di tale parere motivato. Nel medesimo, la Commissione, inoltre, attirava l'attenzione della Repubblica ellenica sulle sanzioni pecuniarie che la Corte può infliggere, conformemente all'art. 228, n. 2, CE, ad uno Stato membro che non si conformi ad una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea con cui viene constatato un inadempimento.

7 Il 10 settembre 2009, in seguito ad uno scambio di diverse lettere, la Repubblica ellenica ha informato la Commissione del fatto che, a causa di elezioni legislative anticipate, il Parlamento greco, il 7 settembre 2009, ha dovuto interrompere i lavori di adozione della legge diretta ad assicurare la trasposizione della direttiva. In Grecia, lo svolgimento di elezioni parlamentari implica che il complesso dei progetti di legge in corso di adozione debba essere rinviato all'amministrazione ai fini della riapertura

dell'iter legislativo successivamente all'elezione dei membri del nuovo Parlamento, a prescindere dalla fase di adozione in cui si trovino tali progetti.

8 In tale contesto, la Commissione ha deciso di proporre il presente ricorso.

Argomenti intervenuti nel corso del presente procedimento

9 Il 18 dicembre 2009, è stata pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica* la legge n. 3811/2009 (FEK A' 231/18.12.2009), che, secondo la convenuta, assicura l'esecuzione completa della citata sentenza Commissione/Grecia.

10 Dopo aver esaminato il contenuto della detta legge, la Commissione, nella sua replica, ha considerato che la Repubblica ellenica aveva adeguato la propria legislazione alla citata sentenza Commissione/Grecia.

11 Di conseguenza, la Commissione non chiede più l'applicazione di una penalità. Tuttavia, essa ha mantenuto la sua domanda relativa al pagamento di una somma forfettaria.

Sull'inadempimento

Argomenti delle parti

12 Per quanto riguarda l'inadempimento dedotto, la Commissione ricorda che, conformemente all'art. 228, n. 1, CE, ove la Corte riconosca che uno Stato membro ha mancato ad uno degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato stesso, tale Stato è tenuto a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. Quanto al termine entro cui l'esecuzione di una tale sentenza deve intervenire, la Commissione precisa che dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'interesse collegato ad un'applicazione immediata ed uniforme del diritto dell'Unione esige che tale esecuzione sia avviata immediatamente e sia portata a compimento entro i termini più brevi possibili.

13 Poiché, nella fattispecie, è pacifico che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 23 settembre 2008, la Repubblica ellenica non aveva ancora adottato le misure legislative necessarie che l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Grecia comporta, l'inadempimento censurato sarebbe chiaramente accertato.

14 La Repubblica ellenica non contesta di non aver adottato le misure in questione entro il termine stabilito in detto parere motivato. Come giustificazione, tale Stato membro fa valere che esso ha dovuto far fronte a circostanze imprevedibili collegate, in particolare, alla ricerca di risorse per il pagamento degli indennizzi previsti nell'ambito del regime introdotto dalla direttiva e alla convocazione di elezioni legislative anticipate. Pertanto, il progetto di legge, la cui procedura di approvazione da parte del Parlamento greco era già ben avanzata, ha dovuto essere rinviato ai servizi competenti

dell'amministrazione per essere sottoposto un'altra volta a tale medesima procedura dinanzi al nuovo Parlamento eletto.

15 La Repubblica ellenica ha considerato che, poiché la Commissione è stata debitamente informata tanto dell'avanzamento della procedura di adozione del progetto di legge di cui trattasi quanto dell'organizzazione di elezioni legislative anticipate, tale istituzione ha violato l'obbligo di leale collaborazione ad esso incombente proponendo, poco prima dell'adozione della legge che pone fine all'inadempimento, il presente ricorso. Ciò premesso, il medesimo deve essere respinto.

Giudizio della Corte

16 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, 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 che i mutamenti successivi non possono essere presi in considerazione dalla Corte, nemmeno qualora costituissero una trasposizione corretta della norma di diritto dell'Unione oggetto del ricorso per inadempimento (v., in particolare, sentenze 3 dicembre 2009, causa C-475/08, Commissione/Belgio, Racc. pag. I-11503, punto 30, e 9 dicembre 2010, causa C-340/09, Commissione/Spagna, punto 39).

17 Come ammesso dalla Repubblica ellenica, le misure legislative necessarie per garantire l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Grecia sono state introdotte solo con l'adozione della legge 3811/2009, pubblicata il 18 dicembre 2009, e sono quindi ben successive al termine di due mesi impartito a tal riguardo nel parere motivato del 23 settembre 2008.

18 Pertanto, occorre dichiarare che la Repubblica ellenica, non avendo adottato, entro la data in cui è scaduto il termine impartito nel parere motivato emesso dalla Commissione il 23 settembre 2008 in virtù dell'art. 228 CE, le misure previste per l'esecuzione della citata sentenza Commissione/Grecia, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del n. 1 del detto articolo.

Sulla sanzione pecuniaria

Argomenti delle parti

19 La Commissione considera che, alla luce della durata e della gravità dell'inadempimento contestato alla Repubblica ellenica, la condanna di quest'ultima al pagamento di una somma forfettaria è giustificata.

20 Infatti, da una parte, tra la data della pronuncia, il 18 luglio 2007, della citata sentenza Commissione/Grecia, quelle dell'adozione, il 18 dicembre 2009, delle misure nazionali necessarie per dare esecuzione alla medesima è trascorso un lasso di tempo considerevole, ovvero 29 mesi. Dall'altra, l'inadempimento censurato sarebbe stato particolarmente grave, poiché riguardava la mancata trasposizione di una direttiva che, a causa della finalità e della natura delle sue disposizioni, ha ricadute transfrontaliere, dato che riguarda sia le persone che risiedono nel territorio greco sia i cittadini di altri Stati membri vittime di reati nell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione in Grecia.

21 La Commissione aggiunge che, nella fattispecie, vi sono circostanze aggravanti di cui occorre parimenti tener conto in sede di determinazione della somma forfettaria.

22 Così, innanzitutto, tanto le disposizioni della direttiva quanto il dispositivo della citata sentenza Commissione/Grecia sono molto chiari e non sollevano alcuna difficoltà ermeneutica. Non esiste, poi, alcun problema particolare legato al procedimento di trasposizione della detta direttiva nel diritto nazionale. Infine, la Repubblica ellenica ha reagito al parere motivato con sette mesi di ritardo.

23 In udienza, la Commissione ha proposto di ridurre l'importo del forfait giornaliero, da essa inizialmente fissato a EUR 10 512, a EUR 10 248. Tale importo viene ricavato, conformemente alla comunicazione della Commissione 13 dicembre 2005, SEC(2005) 1658, relativa all'applicazione dell'art. 228 CE, moltiplicando il forfait di base uniforme di EUR 200 per il coefficiente di gravità 12 ed il fattore «n», che corrisponde, nel caso della Repubblica ellenica, ormai a 4,27 e non più a 4,38. Occorrerebbe, del resto, applicare tale forfait giornaliero all'intero periodo di mancata esecuzione menzionato al punto 20 della presente sentenza.

24 In via principale, la Repubblica ellenica fa valere che, nella fattispecie, essa non dovrebbe essere condannata al pagamento di alcuna somma forfettaria. A sostegno delle sue pretese essa rileva, innanzitutto, di essersi conformata alla citata sentenza Commissione/Grecia, constatando l'inadempimento prima della pronuncia della sentenza della Corte, adottata in virtù dell'art. 228, n. 2, CE, e, in ogni caso, entro un termine ragionevole tenuto conto delle difficoltà economiche da essa incontrate recentemente e cui si trova ancora confrontata attualmente. Essa sostiene poi che, nella fattispecie, non vi è alcun rischio di recidiva. Infine, essa aggiunge che l'inadempimento dedotto non può essere considerato particolarmente grave poiché le conseguenze della mancata esecuzione della detta sentenza Commissione/Grecia per gli interessi pubblici e privati sono state solo indirette e non hanno avuto carattere reale ed effettivo.

25 In via subordinata, per il caso in cui la Corte dovesse tuttavia considerare fondato il ricorso ed infliggere il pagamento di una somma forfettaria alla Repubblica ellenica, quest'ultima ricorda che spetta alla Corte fissare tale somma in modo tale che essa sia proporzionata, in particolare, alla «capacità finanziaria» di tale Stato membro come si presenta attualmente.

26 Al riguardo, essa fa valere che il fattore 4,27 usato dalla Commissione per esprimere la capacità finanziaria della Repubblica ellenica, che è stato stabilito in base ai dati economici relativi al 2008, non corrisponde alla realtà economica attuale, poiché il prodotto interno lordo della Grecia si è ancora considerevolmente ridotto nel corso degli anni 2009 e 2010. Inoltre, la capacità finanziaria di uno Stato membro non può essere correttamente valutata senza prendere in considerazione, segnatamente, il deficit pubblico e il debito pubblico di tale Stato o il tasso di inflazione ivi registrato.

27 Con riferimento a tali considerazioni, la Repubblica ellenica ritiene che la somma forfettaria debba essere ridotta all'importo minimo previsto dalla Commissione nella sua comunicazione SEC(2005) 1658, ovvero EUR 2 190 000. Peraltro, essa ha chiesto, in udienza, di essere autorizzata ad effettuare un pagamento frazionato, senza interessi, della somma forfettaria eventualmente impostale dalla sentenza che sarà pronunciata.

Giudizio della Corte

28 Va ricordato che la Corte ha già dichiarato che, se l'imposizione di una penalità sembra particolarmente adatta per 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 essenzialmente 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 (v., in particolare, sentenza 9 dicembre 2008, causa C-121/07, Commissione/Francia, Racc. pag. I-9159, punto 58).

29 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 dell'Unione (v. sentenza Commissione/Francia, cit., punto 59).

30 Per quanto riguarda l'eventuale imposizione di una somma forfettaria, si deve ricordare inoltre che la medesima, in ciascun caso di specie, 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 (v., in particolare, sentenza Commissione/Francia, cit., punto 62).

31 In ogni modo, se la Corte decide di imporre il pagamento 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 (sentenza 4 giugno 2009, causa C-568/07, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4505, punto 47).

32 Di conseguenza, al fine di pronunciarsi sulla domanda d'imposizione di una somma forfettaria alla Repubblica ellenica, occorre considerare il complesso delle circostanze caratterizzanti l'inadempimento ad essa contestato e, in particolare, l'atteggiamento di quest'ultima, la durata e la gravità dell'infrazione.

33 Pertanto, per quanto riguarda, in primo luogo, l'atteggiamento del detto Stato membro, occorre rilevare che le autorità elleniche hanno risposto con rilevante ritardo sia alla lettera di diffida sia al parere motivato. Inoltre, come emerge dalla lettera della Repubblica ellenica del 22 giugno 2009, è pacifico che, a tale data, il progetto di legge necessario per dare esecuzione alla sentenza 18 luglio 2007, Commissione/Grecia, citata, non era ancora stato sottoposto per l'adozione al Parlamento greco, mentre l'azione richiesta per eliminare completamente l'inadempimento constatato da tale sentenza non presentava alcuna difficoltà particolare.

34 In secondo luogo, per quanto riguarda la durata dell'inadempimento oggetto del presente ricorso, occorre ricordare che, sebbene l'art. 228 CE non precisi il termine entro il quale deve darsi esecuzione ad una sentenza, è tuttavia pacifico che essa deve comunque essere avviata immediatamente e concludersi al più presto (v. sentenza 4 giugno 2009, Commissione/Grecia, citata, punto 51).

35 Nella presente controversia, occorre rilevare che sono trascorsi 29 mesi dalla data della pronuncia della citata sentenza 18 luglio 2007, Commissione/Grecia, fino a quella della pubblicazione, il 18 dicembre 2009, della legge n. 3811/2009, che ha adeguato la normativa nazionale al dispositivo della detta sentenza.

36 Le giustificazioni invocate dalla Repubblica ellenica a tale riguardo, secondo cui il ritardo nell'esecuzione di tale sentenza sarebbe dovuto a difficoltà interne, collegate all'iter legislativo e allo svolgimento di elezioni anticipate, non possono essere accolte. Come la Corte ha più volte dichiarato, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi risultanti dal diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenza 4 giugno 2009, Commissione/Grecia, citata, punto 50).

37 È giocoforza constatare che l'inadempimento contestato alla Repubblica ellenica è persistito per un lasso di tempo rilevante.

38 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la gravità dell'infrazione, occorre constatare che l'inadempimento censurato ha pregiudicato la realizzazione di una libertà fondamentale, nella fattispecie la libera circolazione delle persone in uno spazio unico di libertà, di sicurezza e di giustizia.

39 Infatti, come l'avvocato generale ha rilevato al paragrafo 43 delle sue conclusioni riferendosi al secondo «considerando» della direttiva, il legislatore dell'Unione considera che la tutela dell'integrità fisica di un cittadino dell'Unione europea che si sposta da uno Stato membro ad un altro costituisce il corollario del diritto alla libera circolazione delle persone e che le misure volte a facilitare l'indennizzo delle persone vittime di reato previste dalla direttiva contribuiscono alla realizzazione di tale libertà.

40 Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene giustificato, nella fattispecie, ordinare alla Repubblica ellenica di pagare una somma forfettaria.

41 Per quanto riguarda l'importo della detta somma forfettaria, occorre, da una parte, rilevare che, nonostante le considerazioni effettuate ai punti 33-39 della presente sentenza, la Repubblica ellenica ha posto fine all'inadempimento censurato.

42 Occorre, d'altra parte, tener conto della capacità finanziaria del detto Stato membro come si presenta con riferimento agli ultimi dati economici sottoposti alla valutazione della Corte.

43 Alla luce di quanto precede, è stata operata una corretta valutazione delle circostanze di specie fissando a tre milioni di euro l'importo della somma forfettaria che la Repubblica ellenica dovrà versare a titolo dell'art. 228, n. 2, terzo comma, CE.

44 Occorre pertanto condannare la Repubblica ellenica a pagare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», una somma forfettaria di tre milioni di euro.

Sulle spese

45 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 ne ha fatto domanda, la Repubblica ellenica, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

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

1) **La Repubblica ellenica, non avendo adottato, alla data in cui è scaduto il termine impartito nel parere motivato emesso il 23 settembre 2008 dalla Commissione delle Comunità europee in virtù dell'art. 228 CE, le misure necessarie ai fini dell'esecuzione della sentenza 18 luglio 2007, causa C-26/07, Commissione/Grecia, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del n. 1 di tale articolo.**

2) **La Repubblica ellenica è condannata a versare alla Commissione europea, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», una somma forfettaria di tre milioni di euro.**

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

Firme