



Mancata trasposizione di una direttiva. La Corte di Giustizia applica alla Spagna una significativa sanzione pecuniaria ed una penalità di mora

📅 08/03/2021

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, PROTEZIONE DEI DATI E CYBERSECURITY, CONTENZIOSO

Roberto A. Jacchia
Marco Stillo

In data 25 febbraio 2021, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata nella Causa C-658/19, *Commissione europea contro Regno di Spagna*, sulla richiesta della prima di dichiarare che, non avendo adottato, entro il 6 maggio 2018, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con

riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o di esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Decisione Quadro 2008/977/GAI del Consiglio¹, e, comunque, per non aver comunicato tali misure alla Commissione, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 63, paragrafo 1, della Direttiva stessa. La Corte ha conseguentemente inflitto al

¹ GUUE L 119 del 04.05.2016.

Regno di Spagna una significativa sanzione pecuniaria accompagnata da una penalità di mora (astreinte) giornaliera.

Si tratta di un raro caso in cui l'inadempimento di uno Stato Membro all'obbligo di trasposizione di una direttiva giunge alle sue estreme conseguenze. È particolarmente istruttivo il processo logico-giuridico della irrogazione e della quantificazione delle sanzioni seguito dalla Corte, che sostanzialmente ricalca i medesimi consolidati principi ai quali il diritto dell'Unione si ispira in materia di sanzioni antitrust.

In data 20 luglio 2018, la Commissione aveva inviato al Regno di Spagna una lettera di messa in mora per non avere ricevuto alcuna informazione in merito all'adozione e alla pubblicazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla Direttiva 2016/680 alla scadenza del termine previsto dal suo articolo 63². Non essendo stata, neppure in seguito, adottata alcuna misura di trasposizione, il 25 gennaio 2019 la Commissione aveva inviato al Regno di Spagna un parere motivato³, invitandolo

ad adottare le misure necessarie per conformarsi alla Direttiva 2016/680 entro un termine di due mesi. Persistendo la non adozione e non comunicazione delle misure di trasposizione nazionali necessarie, in data 4 settembre 2019 la Commissione aveva proposto ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia, chiedendo la condanna del Regno di Spagna ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE⁴.

Nella sua sentenza in commento, la Corte ha preliminarmente ricordato che l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata in relazione alla situazione dello Stato Membro alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato, non potendosi prendere in considerazione i mutamenti avvenuti in seguito⁵. Se, inoltre, una direttiva prevede espressamente l'obbligo degli Stati Membri di garantire che le disposizioni necessarie per la sua attuazione contengano un riferimento ad essa o siano corredate da tale riferimento all'atto della loro pubblicazione, è in ogni caso necessario che gli Stati Membri adottino un atto di trasposizione espresso⁶. Uno Stato Membro, infine, non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo

² L'articolo 63 della Direttiva 2016/680, intitolato "Recepimento", al paragrafo 1 dispone: "... Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro il 6 maggio 2018, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni. Essi applicano tali disposizioni a decorrere dal 6 maggio 2018.

Le disposizioni adottate dagli Stati membri 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...".

³ L'articolo 258 TFUE dispone: "... La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea...".

⁴ L'articolo 260 TFUE al paragrafo 3 dispone: "... La Commissione, quando propone ricorso dinanzi alla Corte in virtù dell'articolo 258 reputando che lo Stato membro interessato 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 che essa consideri adeguato alle circostanze.

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...".

⁵ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, Commissione/Irlanda, punto 30; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, Commissione/Romania, punto 19; CGUE 08.07.2019, Causa C-543/17, Commissione/Belgio, punto 23.

⁶ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, Commissione/Irlanda, punto 31; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, Commissione/Romania, punto 20.

ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, quale la mancata trasposizione di una direttiva entro il termine impartito⁷.

Nel caso di specie, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato del 25 marzo 2019, il Regno di Spagna non aveva adottato le misure di trasposizione della Direttiva 2016/680, né le aveva comunicate alla Commissione. Di conseguenza, nonostante gli argomenti addotti per giustificare l'inosservanza del termine di trasposizione vertenti principalmente sul carattere provvisorio del Governo spagnolo durante il periodo interessato a motivo del quadro politico interno, la Corte ha confermato che il Regno di Spagna era in effetti venuto meno ai propri obblighi.

In merito all'applicabilità dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, la Corte ha poi ricordato che tale disposizione deve essere interpretata in modo tale da assicurare, da un lato, sia la salvaguardia delle prerogative attribuite alla Commissione al fine di garantire l'applicazione effettiva del diritto europeo, che la tutela dei diritti della difesa e le prerogative procedurali riconosciute agli Stati Membri secondo il combinato disposto dell'articolo 258 e dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, e, dall'altro lato, di consentire alla Corte di esercitare la funzione giurisdizionale consistente nell'esaminare, nell'ambito di un unico procedimento, se lo Stato Membro interessato abbia adempiuto i propri obblighi di comunicazione delle misure di

attuazione della direttiva di cui trattasi e, se del caso, nel valutare la gravità dell'inadempimento constatato infliggendo la sanzione più adeguata alle circostanze⁸. Più particolarmente, l'obbligo degli Stati Membri di "comunicare le misure di attuazione" di cui all'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, si concreta nel rendere note informazioni sufficientemente chiare e precise in merito alle misure di attuazione adottate, indicanti, per ciascuna disposizione della direttiva, la misura o le misure nazionali che ne assicurano l'attuazione. Dopodiché, spetta alla Commissione dimostrare, al fine di chiedere l'irrogazione a carico dello Stato Membro della sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, che talune misure sono manifestamente mancanti o non riguardano l'intero territorio di quest'ultimo, fermo restando che non spetta alla Corte esaminare se le misure nazionali comunicate alla Commissione garantiscano una trasposizione corretta delle disposizioni della direttiva stessa⁹.

In quanto custode dei Trattati¹⁰, la Commissione dispone di un potere discrezionale nell'adottare la richiesta della sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE¹¹, e non è tenuta a motivare la propria decisione politica. Ciò, tuttavia, non esime la Commissione dall'obbligo di motivare la natura e l'importo della sanzione richiesta, tenendo conto degli orientamenti che essa stessa ha adottato (anche in altre materia) e che, pur non vincolando la Corte, contribuiscono a

⁷ CGUE 04.10.2018, Causa C-599/17, *Commissione/Spagna*, punto 23.

⁸ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 55; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 45; CGUE 08.07.2019, Causa C-543/17, *Commissione/Belgio*, punto 58.

⁹ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 56; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 46; CGUE 08.07.2019, Causa C-543/17, *Commissione/Belgio*, punto 59.

¹⁰ L'articolo 17 TUE al paragrafo 1 dispone: "... La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. Dà esecuzione al bilancio e gestisce i programmi. Esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati. Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati. Avvia il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione per giungere ad accordi interistituzionali...".

¹¹ CGUE 13.01.2021, Causa C-628/18, *Commissione/Slovenia (MiFID II)*, punto 47.

garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza dell'operato della Commissione¹². Nell'ambito di un procedimento avviato ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE, la Corte dispone di un potere discrezionale limitato, dato che, se essa constata un inadempimento, è vincolata alle proposte della Commissione quanto alla natura della sanzione ed al suo importo massimo¹³.

Il Regno di Spagna aveva obiettato che, nel caso di specie, il procedimento precontenzioso era stato avviato con una lettera di messa in mora il cui termine di risposta scadeva meno di un mese prima dello scioglimento del parlamento nazionale e dell'inizio dell'iter elettorale. Al riguardo, la Corte ha ricordato che spetta agli Stati Membri attuare la procedura di adozione dei provvedimenti necessari per garantire la trasposizione delle direttive senza attendere la lettera di messa in mora della Commissione. Inoltre, le considerazioni che avevano indotto quest'ultima a promuovere il ricorso per inadempimento nella data da sé prescelta sono insindacabili e non pregiudicano l'applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE o la ricevibilità dell'azione esercitata ai sensi di tale disposizione¹⁴.

Infine, per quanto riguarda l'importo delle sanzioni, secondo la Commissione, l'inadempimento dell'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva non è meno grave di quello

che può comportare le sanzioni di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE. Le sanzioni non dovrebbero di conseguenza essere diverse da quelle del paragrafo 3¹⁵. Più particolarmente, tenendo conto dell'importanza delle disposizioni del diritto europeo violate, dell'esistenza di atti specifici relativi alla protezione dei dati personali nonché dell'assenza di adozione, da parte del Regno di Spagna, di qualsiasi misura di attuazione della Direttiva 2016/680, la Commissione aveva chiesto che venisse irrogata una penalità giornaliera pari a circa 89.500 euro per ogni giorno di ritardo nella trasposizione. Inoltre, la Commissione aveva chiesto alla Corte di infliggere al Regno di Spagna il pagamento di una somma forfettaria sulla base di un importo giornaliero pari a circa 21.300 euro, moltiplicato per il numero di giorni trascorsi tra il 7 maggio 2018, ossia il giorno successivo a quello della scadenza del termine di trasposizione della Direttiva 2016/680, ed il giorno della regolarizzazione dell'infrazione o, in sua assenza, quello della pronuncia della sentenza intervenuta in forza dell'articolo 260, paragrafo 3, TFUE¹⁶. Per contro, secondo il Regno di Spagna, il fatto che la Commissione richiedesse l'irrogazione di sanzioni finanziarie era sproporzionato alla luce delle circostanze del caso concreto¹⁷.

La Corte ha ricordato che l'applicazione della somma forfettaria e/o della penalità giornaliera dipende dall'idoneità di ciascuna di tali misure a conseguire

¹² CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 61; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 51.

¹³ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 62; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 52.

¹⁴ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 65; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 55.

¹⁵ Com. Comm. del 15.01.2011, Applicazione dell'articolo 260, paragrafo 3, del TFUE. Il punto 23 della Comunicazione dispone: "... La penalità che la Commissione proporrà ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 3, sarà calcolata secondo lo stesso metodo usato nei casi in cui sia adita la Corte ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo, come indicato ai punti da 14 a 18 della comunicazione del 2005..."

¹⁶ Com. Comm. C(2017) 872 final del 15.12. 2017, *Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di giustizia nell'ambito dei procedimenti d'infrazione*, nonché Com. Comm. C(2019) 6434 final del 13.09.2019, *Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che la Commissione propone alla Corte di giustizia dell'Unione europea nell'ambito dei procedimenti d'infrazione*.

¹⁷ Si vedano i punti 43-49 della sentenza.

l'obiettivo perseguito nel caso concreto. Anche se l'irrogazione di una penalità sembra particolarmente idonea a spingere uno Stato Membro a porre sollecitamente fine ad un inadempimento che, altrimenti, potrebbe persistere, la condanna al pagamento di una somma forfettaria si raccorda alla valutazione delle conseguenze della mancata esecuzione degli obblighi dello Stato Membro interessato sugli interessi privati e pubblici, specie qualora l'inadempimento sia persistito per un lungo periodo¹⁸.

Per quanto riguarda l'opportunità di infliggere una penalità, la sua irrogazione è giustificata, in linea di principio, soltanto se l'inadempimento che essa mira a sanzionare perdura sino all'esame dei fatti da parte della Corte¹⁹, che deve essere considerato effettuato nella data di chiusura del procedimento²⁰. Nel caso concreto, non avendo né adottato né comunicato le misure necessarie per garantire la trasposizione della Direttiva 2016/680 nel diritto spagnolo alla data di chiusura della fase scritta, il Regno di Spagna aveva persistito nell'inadempimento; di talché, la condanna al pagamento di una penalità costituisce uno strumento appropriato affinché lo Stato Membro ponga fine, nel più breve tempo possibile, all'inadempimento accertato e rispetti gli obblighi ad esso incombenti in forza della Direttiva 2016/680. Poiché, tuttavia, non si può escludere che, alla data di pronuncia della sentenza da parte della Corte, la trasposizione della direttiva sia interamente completata, tale penalità deve essere inflitta solo qualora l'inadempimento persista.

Nell'ambito della valutazione dell'importo della penalità, i criteri da prendere in considerazione per assicurare

un'applicazione uniforme ed effettiva del diritto europeo sono la durata dell'infrazione, il suo livello di gravità e la capacità finanziaria dello Stato Membro interessato, tenuto conto delle conseguenze dell'inadempimento sugli interessi pubblici e privati e dell'urgenza che esso si conformi ai propri obblighi²¹. Quello di adottare le misure nazionali necessarie a garantire il recepimento completo di una direttiva e di comunicarle alla Commissione costituisce un obbligo fondamentale degli Stati Membri, il cui inadempimento deve essere ritenuto grave²². La durata dell'infrazione, inoltre, dev'essere valutata tenendo conto del momento in cui la Corte esamina i fatti, e non già di quello in cui è adita dalla Commissione²³.

Nel caso di specie, alla scadenza del termine impartito nel parere motivato, il 25 marzo 2019, il Regno di Spagna era venuto meno agli obblighi di trasposizione e non aveva ancora comunicato alcuna misura di attuazione della Direttiva 2016/680, cosicché l'effettività del diritto europeo non era stata garantita. L'inadempimento contestato, inoltre, non era ancora terminato alla data di chiusura della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte, perdurando dalla scadenza del termine fissato nel parere motivato. Di conseguenza, nel caso in cui l'inadempimento fosse persistito alla data di pronuncia della sentenza, il Regno di Spagna andrebbe condannato a versare alla Commissione, a decorrere da tale data e fino alla cessazione della condotta, una penalità giornaliera di un importo pari a 89.000 euro. Nonostante il fatto che il Regno di Spagna abbia cooperato con i servizi della Commissione durante la fase precontenziosa, informandoli delle ragioni che avevano impedito di garantire

¹⁸ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 76; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 66.

¹⁹ CGUE 08.07.2019, Causa C-543/17, *Commissione/Belgio*, punto 60.

²⁰ CGUE 13.01.2021, Causa C-628/18, *Commissione/Slovenia (MiFID II)*, punto 81.

²¹ CGUE 08.07.2019, Causa C-543/17, *Commissione/Belgio*, punto 84.

²² CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 82; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 73; CGUE 08.07.2019, Causa C-543/17, *Commissione/Belgio*, punto 85.

²³ CGUE 08.07.2019, Causa C-543/17, *Commissione/Belgio*, punto 87.

la trasposizione nel diritto nazionale della Direttiva 2016/680, la totale assenza di comunicazione delle misure necessarie alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, nonché alla data del ricorso della Commissione, stanno ad indicare che la prevenzione della futura reiterazione di analoghe infrazioni comporta l'adozione di una misura deterrente, quale il pagamento di una somma forfettaria²⁴.

Nel calcolare la somma da infliggere per una determinata infrazione si deve, ancora una volta, tener conto della sua gravità, della sua durata e della capacità finanziaria dello Stato Membro²⁵, commisurata all'evoluzione recente del suo PIL, come essa si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte²⁶. Nel caso concreto, l'argomento dedotto dal Regno di Spagna per giustificare il ritardo accumulato nella trasposizione della Direttiva 2016/680, ossia la circostanza che il Governo avesse potuto gestire, durante un lungo periodo, solo gli affari di ordinaria amministrazione, non è idoneo ad influire sulla gravità dell'infrazione, dal momento che, per consolidata giurisprudenza, le prassi e le situazioni dell'ordinamento interno di uno Stato Membro non possono giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini risultanti dalle direttive dell'Unione, né la loro tardiva o incompleta trasposizione²⁷. L'inadempimento in questione, inoltre, non era ancora terminato alla data di chiusura della fase scritta del procedimento, avvenuta il 6 maggio 2020, ed era persistito per ben due anni in quanto, a differenza della penalità giornaliera, la data da prendere in considerazione per valutare la durata dell'inadempimento non è quella della scadenza del termine fissato nel parere motivato, e bensì quella in cui scade il termine di trasposizione previsto dalla

direttiva²⁸. Di talché, secondo la Corte, la prevenzione effettiva della futura reiterazione di infrazioni analoghe a quella derivante dalla violazione dell'articolo 63 della Direttiva 2016/680, e che incidono sulla piena effettività del diritto europeo, è tale da richiedere l'irrogazione di una somma forfettaria il cui importo deve essere fissato in 15 milioni di euro.

La Corte ha pertanto statuito che:

“Il Regno di Spagna, non avendo adottato, entro la scadenza del termine prescritto nel parere motivato, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, e, pertanto, non avendo comunicato dette disposizioni alla Commissione europea, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 63 della direttiva in parola.

Il Regno di Spagna, non avendo ancora adottato, al momento dell'esame dei fatti da parte della Corte, le misure necessarie per trasporre nel suo diritto interno le disposizioni della direttiva 2016/680 né, pertanto, avendo comunicato alla Commissione europea tali misure, ha persistito nel proprio inadempimento.

Nell'ipotesi in cui l'inadempimento accertato al punto 1 persistesse alla data

²⁴ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 79; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 69.

²⁵ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 81; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 72.

²⁶ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 97; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 85.

²⁷ CGUE 13.07.2017, Causa C-388/16, *Commissione/Spagna*, punto 41.

²⁸ CGUE 16.07.2020, Causa C-550/18, *Commissione/Irlanda*, punto 90; CGUE 16.07.2020, Causa C-549/18, *Commissione/Romania*, punto 79.

di pronuncia della presente sentenza, il Regno di Spagna è condannato a pagare alla Commissione europea, a decorrere da tale data e sino al termine di detto inadempimento da parte di tale Stato membro, una penalità di EUR 89 000 al giorno.

Il Regno di Spagna è condannato a versare alla Commissione europea una somma forfettaria dell'importo di EUR 15 000 000".



Roberto A. Jacchia

PARTNER



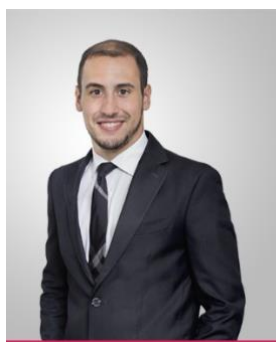
r.jacchia@dejalex.com



+39 02 72554.1



Via San Paolo 7
20121 - Milano



Marco Stillo

ASSOCIATE



m.stillo@dejalex.com



+32 (0)26455670



Chaussée de La Hulpe 187
1170 - Bruxelles

MILANO

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400
milan@dejalex.com

ROMA

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44
rome@dejalex.com

BRUXELLES

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138
brussels@dejalex.com

MOSCOW

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93
moscow@dejalex.com

