

Obbligo di chiudere le discariche che non hanno ottenuto la necessaria autorizzazione

Corte di giustizia UE, Sez. VI 14 dicembre 2023, in causa C-109/22 - von Danwitz, pres. ed est.; Kokott, avv. gen. - Commissione europea c. Romania.

Ambiente - Direttiva 1999/31/CE - Discariche di rifiuti - Obbligo di chiudere le discariche che non hanno ottenuto la necessaria autorizzazione - Procedura di chiusura - Sentenza della Corte che accerta un inadempimento - Mancata esecuzione - Articolo 260, paragrafo 2, TFUE - Sanzioni pecuniarie - Penalità - Somma forfettaria.

(*Omissis*)

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso la Commissione europea chiede che la Corte voglia:
- constatare che la Romania, non avendo adottato tutte le misure che la sentenza del 18 ottobre 2018, Commissione/Romania (C-301/17; in prosieguo: la «sentenza Commissione/Romania», EU:C:2018:846) comporta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE;
 - condannare la Romania, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, al pagamento di una penalità pari a EUR 29 781,30, per violazione dell'obbligo di adottare le misure necessarie per conformarsi alla sentenza Commissione/Romania, per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data della pronuncia della sentenza nella presente causa e fino all'adozione di tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza Commissione/Romania;
 - condannare la Romania, conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, al pagamento di una somma forfettaria pari all'importo giornaliero di EUR 3 311,50 moltiplicato per il numero di giorni trascorsi tra il giorno successivo alla pronuncia della sentenza Commissione/Romania e la data in cui la Romania avrà adottato tutte le misure necessarie per conformarsi a detta sentenza oppure, qualora la Romania non dovesse adottare tali misure, la data della pronuncia della sentenza della Corte nella presente causa, a condizione che sia superata la somma forfettaria minima di EUR 1 643 000;
 - condannare la Romania alle spese.

Contesto normativo

Direttiva 1999/31/CE

2 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU 1999, L 182, pag. 1), scopo di tale direttiva è di prevedere misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente, in particolare l'inquinamento delle acque superficiali, delle acque freatiche, del suolo e dell'atmosfera, e sull'ambiente globale, compreso l'effetto serra, nonché i rischi per la salute umana, risultanti dalle discariche di rifiuti, durante l'intero ciclo di vita della discarica.

3 L'articolo 2, lettera g), di tale direttiva è formulato nei seguenti termini:

«Ai fini della presente direttiva s'intende per:

(...)

g) “discarica”: un'area di smaltimento dei rifiuti adibita al deposito degli stessi sulla o nella terra (vale a dire nel sottosuolo), compresa

- la zona interna adibita allo smaltimento dei rifiuti (cioè la discarica in cui lo smaltimento dei rifiuti avviene nel luogo medesimo in cui essi sono stati prodotti e ad opera di chi li ha prodotti), e
- un'area adibita in modo permanente (cioè per più di un anno) al deposito temporaneo di rifiuti, ma esclusi
- gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e
- i depositi di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o
- i depositi di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno».

4 L'articolo 8 della direttiva suddetta prevede le condizioni per la concessione dell'autorizzazione della discarica. L'articolo 13 della stessa disciplina la procedura di chiusura e la gestione successiva alla chiusura.

5 L'articolo 14 della medesima direttiva, intitolato «Discariche preesistenti», dispone quanto segue:

«Gli Stati membri adottano misure affinché le discariche che abbiano ottenuto un'autorizzazione o siano già in funzione al momento del recepimento della presente direttiva possano rimanere in funzione soltanto se i provvedimenti in appresso sono adottati con la massima tempestività e al più tardi entro otto anni dalla data prevista all'articolo 18, paragrafo 1:



(...)

b) in seguito alla presentazione del piano di riassetto, le autorità competenti adottano una decisione definitiva sull'eventuale proseguimento delle operazioni in base a detto piano e alla presente direttiva. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per far chiudere al più presto, a norma dell'articolo 7, lettera g), e dell'articolo 13, le discariche che, in forza dell'articolo 8, non ottengono l'autorizzazione a continuare a funzionare;

c) sulla base del piano approvato, le autorità competenti autorizzano i necessari lavori e stabiliscono un periodo di transizione per l'attuazione del piano. Tutte le discariche preesistenti devono conformarsi ai requisiti previsti dalla presente direttiva, fatti salvi i requisiti di cui all'allegato I, punto 1, entro otto anni dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1;

(...)).

6 L'articolo 18 della direttiva 1999/31, intitolato «Recepimento», così recita al suo paragrafo 1:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni dalla sua entrata in vigore. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

(...)).

7 L'articolo 19 della direttiva suddetta, intitolato «Entrata in vigore», così prevede:

«La presente direttiva entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*».

L'atto di adesione del 2005

8 Ai sensi dell'articolo 52 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 2005, L 157, pag. 203), «dalla data di adesione (...) la Romania [è considerata] come [destinataria] delle direttive e delle decisioni ai sensi dell'articolo 249 del trattato che istituisce la Comunità europea e dell'articolo 161 del trattato CEEA, purché tali direttive e decisioni siano state notificate a tutti gli Stati membri attuali».

9 In forza dell'articolo 53, paragrafo 1, di tale atto, la Romania mette in vigore le misure necessarie per conformarsi, dalla data di adesione all'Unione, alle disposizioni delle direttive e delle decisioni, di cui all'articolo 249 del trattato CE e all'articolo 161 del trattato CEEA, a meno che un altro termine non sia previsto dal suddetto atto.

10 In conformità all'allegato VII, sezione 9, parte B, punto 3, lettera a), dello stesso atto, è stata prevista una deroga all'articolo 14, lettera c), della direttiva 1999/31 e all'allegato I, punti da 2 a 4 e 6, di tale direttiva per 101 discariche municipali esistenti in Romania, fino al 16 luglio 2017.

La sentenza Commissione/Romania

11 Con la sentenza Commissione/Romania, la Corte ha dichiarato che la Romania, non essendosi conformata, per quanto riguarda le 68 discariche di rifiuti oggetto del ricorso della Commissione, all'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per far chiudere al più presto, a norma dell'articolo 7, lettera g), e dell'articolo 13 della direttiva 1999/31, i siti che non avevano ottenuto, a norma dell'articolo 8 di tale direttiva, l'autorizzazione a continuare a funzionare, non ha ottemperato agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 14, lettera b), della direttiva 1999/31, in combinato disposto con l'articolo 13 della stessa.

Procedimento precontenzioso e procedimento dinanzi alla Corte

12 In seguito alla pronuncia della sentenza Commissione/Romania, la Commissione ha chiesto alla Romania, con lettera del 25 ottobre 2018, informazioni sulle misure adottate da tale Stato membro per conformarsi alla sentenza suddetta.

13 Nella sua risposta del 14 gennaio 2019, la Romania ha indicato che soltanto 19 delle 68 discariche di cui trattasi erano state chiuse.

14 Con lettera del 1° aprile 2019, la Commissione ha chiesto alla Romania di fornirle un calendario riguardante la chiusura delle 49 discariche rimanenti e le relative prove.

15 Con lettera del 28 maggio 2019, la Romania ha informato la Commissione della chiusura di un'ulteriore discarica. Con lettera del 9 gennaio 2020, tale Stato membro ha indicato alla Commissione che, a quest'ultima data, il numero di discariche non chiuse ammontava a 48.

16 Il 14 maggio 2020, la Commissione ha inviato alla Romania una lettera di diffida a norma dell'articolo 260 TFUE, indicandovi che tale Stato membro non aveva adottato tutte le misure necessarie per conformarsi alla sentenza Commissione/Romania, in quanto 48 delle 68 discariche di cui trattasi in tale sentenza non erano ancora state chiuse, ai sensi della direttiva 1999/31, e ha invitato detto Stato membro a presentare le sue osservazioni nel termine di quattro mesi a decorrere dal ricevimento della lettera suddetta, termine che è stato ulteriormente prorogato fino al 30 settembre 2020.

17 Il 29 settembre 2020, la Romania ha risposto a tale lettera segnalando la chiusura di un'ulteriore discarica. Inoltre, essa ha trasmesso alla Commissione un calendario di ottemperanza alla direttiva, il quale prevedeva che i lavori di

chiusura della maggior parte delle discariche di rifiuti industriali pericolosi e non pericolosi sarebbero stati portati a termine per il mese di dicembre 2023.

18 A seguito di una riunione bilaterale tenuta l'8 febbraio 2021 e concernente il calendario suddetto, la Commissione è stata informata della chiusura di tre ulteriori discariche.

19 Con lettera del 20 agosto 2021, la Romania ha informato la Commissione che le rimanenti 44 discariche non erano ancora state chiuse. Tale Stato membro ha altresì informato la Commissione che le analisi diagnostiche relative alla chiusura erano state realizzate con ritardo, cosicché tale calendario non sarebbe stato rispettato.

20 Considerando che la Romania non aveva adottato le misure necessarie per conformarsi alla sentenza Commissione/Romania riguardo alle 44 discariche suddette e che essa non avrebbe rispettato i termini fissati nel suo stesso calendario di ottemperanza alla direttiva, la Commissione ha proposto il presente ricorso.

21 Con lettera del 14 settembre 2023, la Commissione ha informato la Corte che, tra la data di proposizione del presente ricorso e il 14 settembre 2023, la Romania si era conformata alla sentenza Commissione/Romania con riferimento a tredici ulteriori discariche.

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

22 La Romania asserisce che il ricorso è irricevibile, in quanto, in primo luogo, la Commissione avrebbe omesso di concederle un termine ragionevole per ottemperare agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'articolo 14 della direttiva 1999/31 e il procedimento precontenzioso, relativo alla presente causa, avrebbe coinciso con la pandemia di COVID-19, la quale, pur senza impedire alla Romania di ottemperare a tali obblighi, avrebbe tuttavia ritardato il processo di ottemperanza alla direttiva stessa.

23 In secondo luogo, la Romania contesta alla Commissione di aver disatteso il principio della parità di trattamento, applicandole un termine di ottemperanza alla direttiva suddetta che, secondo tale Stato membro, sarebbe più breve di quello concesso ad altri Stati membri in situazioni analoghe.

24 La Commissione contesta gli argomenti della Romania e considera che il presente ricorso è ricevibile.

Giudizio della Corte

25 Riguardo all'argomento della Romania secondo cui la Commissione non le avrebbe concesso un termine ragionevole per ottemperare ai suoi obblighi a norma dell'articolo 14 della direttiva 1999/31, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il procedimento precontenzioso ha lo scopo di offrire allo Stato membro l'opportunità, da una parte, di ottemperare ai suoi obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e, dall'altra, di far utilmente valere i suoi mezzi di difesa contro le censure formulate dalla Commissione. Tali scopi impongono alla Commissione di concedere agli Stati membri un termine ragionevole per rispondere alla lettera di diffida e per conformarsi a un parere motivato o, eventualmente, per preparare la loro difesa. Per valutare la ragionevolezza del termine impartito, si deve tener conto del complesso delle circostanze caratterizzanti la fattispecie che viene in rilievo (sentenza Commissione/Romania, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

26 A tal riguardo, occorre altresì ricordare che, in forza dell'articolo 14 della direttiva 1999/31, gli Stati membri erano tenuti ad adottare i provvedimenti indicati in tale articolo con la massima tempestività e al più tardi entro otto anni dalla data prevista all'articolo 18, paragrafo 1, di tale direttiva. Secondo quest'ultima disposizione, la direttiva suddetta doveva essere recepita dagli Stati membri nei loro rispettivi ordinamenti entro due anni a decorrere dalla sua entrata in vigore. Poiché la direttiva 1999/31 è entrata in vigore il 16 luglio 1999 conformemente al suo articolo 19, il termine previsto al suo articolo 14 è di conseguenza scaduto il 16 luglio 2009 (v., in tal senso, sentenza Commissione/Romania, punti 23 e 29).

27 Di conseguenza, nella fattispecie, alla data in cui la Commissione le ha inviato la lettera di diffida, cioè il 14 maggio 2020, la Romania era già tenuta a conformarsi agli obblighi ad essa incombenti a norma dell'articolo 14 della direttiva 1999/31 da più di dieci anni ed essa era stata assoggettata ad una procedura d'infrazione sfociata nella sentenza Commissione/Romania, emessa il 18 ottobre 2018. Peraltro, prorogando il termine di risposta a detta lettera al 30 settembre 2020, la Commissione ha concesso a tale Stato membro un termine di più di quattro mesi, a decorrere dal ricevimento della stessa, per ottemperare a tali obblighi e far utilmente valere le sue difese. Inoltre, la Commissione ha proposto il presente ricorso solo il 15 febbraio 2022, cioè un anno e nove mesi dopo l'invio della lettera in discorso.

28 Al ricorrere di tali circostanze, la Romania non è pervenuta a dimostrare di non aver beneficiato di un termine ragionevole ai sensi della giurisprudenza ricordata al punto 25 della presente sentenza. In tal contesto, l'argomento di tale Stato membro relativo all'impatto della pandemia da COVID-19 sull'ottemperanza a tali obblighi non può risultare maggiormente efficace. Infatti, l'insufficienza delle misure che avrebbero dovuto essere adottate ed attuate a partire dal 16 luglio 2009 non può essere giustificata da una pandemia verificatasi nel corso del 2020 [v., per analogia, sentenza del 29 giugno 2023, Commissione/Portogallo (Valori limite – NO₂), C-220/22, EU:C:2023:521, punto 101].

29 Riguardo all'argomento della Romania secondo cui la Commissione avrebbe disatteso il principio della parità di trattamento applicandole un termine di ottemperanza alla direttiva 1999/31 più breve di quello che essa asserisce essere

stato concesso ad altri Stati membri in situazioni analoghe, occorre ricordare la costante giurisprudenza secondo cui la Commissione dispone di un potere discrezionale per decidere dell'opportunità di agire contro uno Stato membro, per determinare le disposizioni che esso avrebbe violato e per scegliere il momento in cui avviare il procedimento per inadempimento contro di esso, mentre le considerazioni che determinano tale scelta non possono avere alcuna incidenza sulla ricevibilità del ricorso. La Corte ha in tal senso già dichiarato che, tenuto conto di detto margine discrezionale, il fatto che non sia stato proposto un ricorso per inadempimento nei confronti di uno Stato membro non è pertinente per valutare la ricevibilità di un ricorso per inadempimento presentato nei confronti di un altro Stato membro [sentenza del 2 aprile 2020, Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, punti 75 e 76 e giurisprudenza ivi citata].

30 Nella specie, la Romania non è pervenuta a dimostrare che la Commissione abbia violato i limiti del margine discrezionale considerato al punto precedente della presente sentenza. A tal riguardo, va osservato che detta istituzione ha preso la decisione di proporre il presente ricorso allorché è risultato evidente che detto Stato membro non avrebbe rispettato la scadenza prevista dal calendario di ottemperanza di cui al punto 17 della presente sentenza, ossia il mese di dicembre 2023, cioè più di cinque anni dopo la pronuncia della sentenza Commissione/Romania.

31 L'azione della Commissione era quindi fondata su un criterio neutro e oggettivo, relativo alla persistenza dell'inadempimento contestato alla Romania [v., per analogia, sentenza del 2 aprile 2020, Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, punto 81].

32 Pertanto, la circostanza che, in situazioni asseritamente analoghe, Stati membri diversi dalla Romania abbiano beneficiato di un periodo più lungo tra la data della lettera di diffida e quella del ricorso alla Corte non può avere alcuna incidenza sulla ricevibilità del presente ricorso.

33 Ne consegue che il ricorso proposto dalla Commissione è ricevibile.

Sull'inadempimento

Argomenti delle parti

34 Alla luce del dispositivo della sentenza Commissione/Romania, la Commissione sostiene che, in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, la Romania era tenuta a prendere i provvedimenti necessari per far chiudere al più presto le 68 discariche di cui trattavasi in tale sentenza.

35 La Romania riconosce che, alla data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, come prorogato, cioè al 30 settembre 2020, essa non aveva adottato tutte le misure necessarie per conformarsi a tale sentenza, con riferimento alla chiusura di 47 delle suddette discariche.

Giudizio della Corte

36 Ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte, precisando l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte di detto Stato e che essa consideri adeguato alle circostanze.

37 Al riguardo, la data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE è quella della scadenza del termine fissato nella lettera di diffida formulata ai sensi di tale disposizione [v., in tal senso, sentenze del 12 novembre 2020, Commissione/Belgio (Redditi inerenti ai beni immobili ubicati all'estero), C-842/19, EU:C:2020:915, punto 12, e del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 61 e giurisprudenza ivi citata].

38 Nel caso di specie, come la Romania ha ammesso nel suo controricorso e nella sua controreplica, è pacifico che, alla data di scadenza del termine fissato nella lettera di diffida, come prorogato, cioè al 30 settembre 2020, tale Stato membro non aveva adottato le misure necessarie per conformarsi alla sentenza Commissione/Romania, con riferimento alla chiusura di 47 delle 68 discariche considerate nella sentenza stessa.

39 Alla luce di quanto esposto, si deve constatare che la Romania, non avendo adottato le misure che la sentenza Commissione/Romania comporta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.

Sulle sanzioni pecuniarie

Sulla penalità

Argomenti delle parti

40 La Commissione afferma che l'inadempimento contestato alla Romania sarebbe persistito alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte e propone di sanzionare la mancata esecuzione della sentenza Commissione/Romania con la condanna di tale Stato membro ad una penalità, basandosi in particolare sulla sua comunicazione SEC(2005) 1658, del 12 dicembre 2005, intitolata «Attuazione dell'articolo [260 TFUE]» (in prosieguo: la «comunicazione del 2005»), nonché

sulla sua comunicazione intitolata «Adeguamento del calcolo delle somme forfettarie e delle penalità proposte dalla Commissione nell'ambito dei procedimenti d'infrazione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea a seguito del recesso del Regno Unito» (GU 2021, C 129, pag. 1). La Commissione osserva che, secondo la formula considerata nella comunicazione del 2005, l'importo della penalità giornaliera è pari al forfait di base uniforme moltiplicato per un coefficiente di gravità, un coefficiente di durata e un fattore «n», che tiene conto segnatamente della capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi.

41 Riguardo al coefficiente di gravità, la Commissione rileva che, anche se ogni infrazione che deriva dalla mancata esecuzione di una sentenza della Corte presenta di per sé una sicura gravità, il mancato rispetto dell'obbligo di eliminare i rifiuti senza mettere in pericolo la salute umana e senza danneggiare l'ambiente deve essere qualificato come particolarmente grave. Per quanto riguarda la questione se esistano circostanze attenuanti o aggravanti, la Commissione osserva, da una parte, che la cooperazione della Romania nell'ambito del procedimento a norma dell'articolo 260 TFUE nonché i progressi realizzati da tale Stato membro nella riduzione del numero di discariche da chiudere e nell'adozione di normative interne dirette a facilitare l'espropriazione di tali discariche possono costituire circostanze attenuanti. D'altra parte, il fatto che la Romania non sia riuscita ad ottemperare alle disposizioni della direttiva 1999/31 dal 16 luglio 2009 costituirebbe una circostanza aggravante. Pertanto, la Commissione propone di applicare un coefficiente di gravità di 5 sulla scala da 1 a 20 stabilita nella comunicazione del 2005.

42 Riguardo al coefficiente della durata, poiché sono trascorsi più di 36 mesi tra la data della pronuncia della sentenza Commissione/Romania e quella in cui la Commissione ha preso la decisione di adire la Corte, tale istituzione propone di fissare detto coefficiente al livello massimo previsto dalla comunicazione del 2005, cioè a 3 su una scala da 1 a 3.

43 Infine, con riferimento al fattore «n», anche se la Commissione prende atto della lezione della sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel) (C-51/20, EU:C:2022:36), da cui risulta che il prodotto interno lordo (PIL) dello Stato membro interessato costituisce il fattore predominante, mentre la considerazione del peso istituzionale di quest'ultimo non è di per sé indispensabile, tale istituzione basa tuttavia la sua domanda sui parametri esposti nelle comunicazioni di cui al punto 40 della presente sentenza, i quali non sono ancora stati adeguati in seguito alla detta sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel) (C-51/20, EU:C:2022:36). In tal contesto, la Commissione propone di fissare il fattore «n» per la Romania a 0,74.

44 Secondo la Commissione, dato che il forfait di base uniforme è fissato ad EUR 2 683, l'importo della penalità dovrebbe elevarsi ad EUR 29 781,30 al giorno. Per garantire una riduzione progressiva di tale importo in funzione dell'avanzamento della Romania nel rispetto dei suoi obblighi, tale istituzione propone di applicare penalità regressive suddividendo il suddetto importo per il numero di discariche contemplato nel ricorso, cioè 44, in modo tale che l'importo così ottenuto, che sarebbe pari a EUR 676,85 al giorno, sia dedotto da quello della penalità giornaliera per ogni discarica per la quale la Romania avrà preso le misure necessarie per conformarsi alla sentenza Commissione/Romania.

45 La Romania chiede alla Corte di respingere la domanda di applicazione della penalità formulata dalla Commissione oppure, in subordine, di ridurre l'importo, prendendo in considerazione i progressi realizzati da tale Stato membro nel suo processo di ottemperanza alla direttiva 1999/31.

46 Riguardo al coefficiente di gravità, la Romania afferma che non può essere considerata particolarmente grave ogni violazione della direttiva 1999/31 e che, al riguardo, i progressi realizzati nella chiusura delle discariche di cui trattasi devono essere presi in considerazione.

47 Oltre alle circostanze attenuanti individuate dalla Commissione, la Romania sostiene che il fatto che tale Stato membro non sia mai stato in precedenza condannato per la mancata esecuzione di una sentenza della Corte costituisce del pari una circostanza attenuante. Peraltro, secondo detto Stato membro, la durata dell'infrazione non può essere presa in considerazione come circostanza aggravante.

48 Con riferimento al coefficiente relativo alla durata, la Romania asserisce in particolare che la Commissione, basandosi sulla data in cui ha deciso di adire la Corte, si fonderebbe su un elemento che non dipende dalla volontà dello Stato membro interessato, bensì dal metodo e dal carico di lavoro dei servizi propri di tale istituzione.

49 Infine, riguardo al fattore «n», la Romania considera che il riferimento al peso istituzionale dello Stato membro interessato non è conforme alla giurisprudenza menzionata al punto 43 della presente sentenza. La Romania invita altresì la Corte a tenere conto dell'evoluzione del suo PIL nel corso del periodo compreso tra il 2020 e il 2022.

Giudizio della Corte

50 In via preliminare, si deve rammentare che il procedimento previsto dall'articolo 260, paragrafo 2, TFUE ha lo scopo di indurre uno Stato membro inadempiente a eseguire una sentenza per inadempimento e, di conseguenza, di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione e che le misure previste da tale disposizione, ossia la somma forfettaria e la penalità, mirano entrambe a questo stesso obiettivo [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 85 e giurisprudenza ivi citata].

51 Si deve rammentare altresì che spetta alla Corte, in ciascuna causa e in funzione delle circostanze del caso di specie sottoposto al suo esame, nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le appaia necessario, stabilire le sanzioni pecuniarie appropriate, in particolare per prevenire il reiterarsi di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 86 e



giurisprudenza ivi citata].

52 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'irrogazione di una penalità è giustificata, in linea di principio, soltanto se l'inadempimento relativo alla mancata esecuzione di una precedente sentenza perdura fino all'esame dei fatti da parte della Corte [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 87 e giurisprudenza ivi citata].

53 Al fine di determinare se l'inadempimento addebitato alla convenuta sia perdurato sino all'esame dei fatti del caso di specie da parte della Corte, occorre valutare le misure che, secondo tale convenuta, sono state adottate successivamente al termine stabilito nella lettera di diffida [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 88 e giurisprudenza ivi citata].

54 Nel caso di specie, è dimostrato che, alla luce delle circostanze menzionate al punto 21 della presente sentenza, la Romania non è riuscita ad eseguire la sentenza Commissione/Romania riguardo a 31 discariche, cosicché l'inadempimento contestato alla Romania è persistito sino all'esame delle circostanze in fatto del caso di specie da parte della Corte.

55 In tale contesto, la condanna della Romania al pagamento di una penalità costituisce un mezzo finanziario appropriato al fine di indurre tale Stato membro ad adottare le misure necessarie per porre fine all'inadempimento constatato e per garantire la completa esecuzione della sentenza Commissione/Romania [v., per analogia, sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 92].

56 A tal riguardo, secondo giurisprudenza costante, la penalità deve essere stabilita in funzione del grado di persuasione necessario affinché lo Stato membro interessato modifichi il proprio comportamento e ponga fine al comportamento censurato [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 93 e giurisprudenza ivi citata].

57 Nell'esercizio del suo potere discrezionale in materia, spetta alla Corte fissare la penalità in modo tale che essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, proporzionata all'inadempimento constatato nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 94 e giurisprudenza ivi citata].

58 Le proposte della Commissione relative all'importo della penalità non possono vincolare la Corte e costituiscono soltanto un utile punto di riferimento. La Corte deve restare libera di fissare la penalità inflitta nell'ammontare e nella forma che consideri adeguati per indurre lo Stato membro interessato a porre fine alla mancata esecuzione degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione [sentenza del 12 novembre 2020, Commissione/Belgio (Redditi inerenti ai beni immobili ubicati all'estero), C-842/19, EU:C:2020:915, punto 64 e giurisprudenza ivi citata].

59 Nel fissare l'importo della penalità, i criteri di base da prendere in considerazione per garantire la natura coercitiva di quest'ultima, ai fini di un'applicazione uniforme ed effettiva del diritto dell'Unione, sono, in linea di principio, la gravità dell'infrazione, la durata della stessa e la capacità finanziaria dello Stato membro in questione. Per l'applicazione di tali criteri si deve tener conto, in particolare, delle conseguenze della mancata esecuzione sugli interessi privati e pubblici, nonché dell'urgenza che lo Stato membro interessato si conformi ai propri obblighi [sentenze del 12 novembre 2020, Commissione/Belgio (Redditi inerenti ai beni immobili ubicati all'estero), C-842/19, EU:C:2020:915, punto 65, e del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 96 e giurisprudenza ivi citata].

60 Riguardo alla gravità dell'infrazione, si deve rilevare che scopo della direttiva 1999/31, in forza del suo articolo 1, paragrafo 1, è di prevenire o ridurre il più possibile le ripercussioni negative sull'ambiente nonché i rischi per la salute umana risultanti dalle discariche di rifiuti.

61 Orbene, secondo una giurisprudenza costante della Corte, quando un'infrazione e, in particolare, la mancata esecuzione di una sentenza della Corte sono tali da arrecare danni all'ambiente e mettere in pericolo la salute umana, una tale infrazione deve essere considerata come particolarmente grave (v., in tal senso, sentenze del 9 dicembre 2008, Commissione/Francia, C-121/07, EU:C:2008:695, punto 77, e del 22 febbraio 2018, Commissione/Grecia, C-328/16, EU:C:2018:98, punto 93 e giurisprudenza ivi citata).

62 Nel caso di specie, come risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte, l'attuazione incompleta della sentenza Commissione/Romania comporta un rischio importante di inquinamento e di conseguenze gravi per la salute umana, segnatamente attraverso la liberazione di sostanze chimiche nocive nel suolo, nell'aria e nell'acqua. Ciò accade, in particolare, nel caso delle discariche di rifiuti industriali pericolosi che non sono ancora state chiuse.

63 A tal riguardo, occorre certamente prendere in considerazione, come circostanze attenuanti, la cooperazione della Romania nell'ambito del procedimento a norma dell'articolo 260 TFUE nonché i progressi realizzati nella riduzione del numero di discariche da chiudere e nell'adozione di normative interne dirette a facilitare l'espropriazione di discariche da chiudere. Occorre altresì prendere in considerazione, come circostanza attenuante, il fatto che tale Stato membro non abbia in passato mai mancato di eseguire una sentenza pronunciata dalla Corte ai sensi dell'articolo 258 TFUE (v., per analogia, sentenza del 30 maggio 2013, Commissione/Svezia, C-270/11, EU:C:2013:339, punto 55).

64 Tuttavia, si deve anche prendere in considerazione, come circostanza aggravante, il fatto che detto Stato membro non abbia previsto di ottemperare pienamente alle disposizioni della direttiva 1999/31 prima del mese di dicembre 2023,

cioè più di quattordici anni dopo la scadenza del termine previsto al punto 26 della presente sentenza, cosicché la mancata osservanza di tali disposizioni presenta una durata particolarmente significativa (v., per analogia, sentenza del 22 giugno 2016, Commissione/Portogallo, C-557/14, EU:C:2016:471, punto 74).

65 Per quanto riguarda la durata dell'infrazione, si deve prendere in considerazione il periodo compreso tra la pronuncia della sentenza che constata il primo inadempimento e il momento in cui la Corte valuta i fatti [v., in tal senso, sentenze del 12 novembre 2020, Commissione/Belgio (Redditi inerenti ai beni immobili ubicati all'estero), C-842/19, EU:C:2020:915, punto 56, e del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 105 e giurisprudenza ivi citata].

66 Nella specie, è accertato che l'inadempimento perdura da oltre quattro anni a partire dalla data della pronuncia della sentenza Commissione/Romania, il che costituisce una durata considerevole [v., per analogia, sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 106].

67 Infatti, benché l'articolo 260, paragrafo 1, TFUE non precisi il termine entro il quale l'esecuzione di una sentenza deve avvenire, l'interesse collegato a un'applicazione immediata e uniforme del diritto dell'Unione impone, in base a una giurisprudenza consolidata, che quest'esecuzione sia avviata immediatamente e venga completata nel più breve termine possibile [sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punto 123 e giurisprudenza ivi citata].

68 A tal riguardo, con riferimento all'argomento della Romania secondo cui la durata dell'infrazione invocata dalla Commissione dipenderebbe dal metodo o dal carico di lavoro dei servizi di tale istituzione, è sufficiente osservare che tale durata è imputabile esclusivamente al comportamento dello Stato membro interessato, il quale ha omesso di attuare integralmente la sentenza di cui trattasi, così che tale argomento non può essere accolto.

69 Riguardo alla capacità finanziaria dello Stato membro interessato, occorre basarsi sul PIL di quest'ultimo quale fattore predominante, senza tenere conto del suo peso istituzionale. Sotto questo profilo, si deve anche prendere in considerazione l'evoluzione recente del PIL di tale Stato membro, quale si presenta alla data dell'esame dei fatti da parte della Corte [v., in tal senso, sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punti 107 e 116].

70 Infine, trattandosi della periodicità della penalità, come proposto dalla Commissione, la Corte considera appropriato fissare un importo per discarica e per giorno di ritardo, allo scopo di permettere la presa in considerazione dei progressi realizzati dalla Romania nella chiusura delle discariche di cui trattasi.

71 Alla luce di quanto precede e tenuto conto del potere discrezionale riconosciuto alla Corte dall'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, occorre condannare la Romania a versare alla Commissione una penalità dell'importo di EUR 600 per ogni discarica e per ogni giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza Commissione/Romania, a decorrere dalla data di pronuncia della presente sentenza e fino alla data della completa esecuzione della sentenza Commissione/Romania.

Sulla somma forfettaria

Argomenti delle parti

72 La Commissione ritiene che una situazione prolungata di inottemperanza a una sentenza della Corte di giustizia, di per sé, leda già gravemente il principio di legalità e la certezza del diritto, in una Unione di diritto.

73 Nella fattispecie, secondo la Commissione, la condanna della Romania al pagamento di una somma forfettaria sarebbe giustificata dal pericolo che le discariche di cui trattasi rappresenterebbero per l'ambiente e per la salute umana nonché dalla necessità di prevenire efficacemente la reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione.

74 Riguardo all'importo della somma forfettaria, la Commissione propone di applicare al forfait di base uniforme di EUR 895, previsto dalle comunicazioni di cui al punto 40 della presente sentenza, lo stesso coefficiente di gravità e lo stesso fattore «n» considerati per il calcolo della penalità, in quanto la durata dell'infrazione è di per sé presa in considerazione mediante la fissazione di un importo giornaliero moltiplicato per il numero di giorni di persistenza nell'inadempimento.

75 Pertanto, la Commissione chiede alla Corte di condannare la Romania al pagamento di una somma forfettaria pari all'importo giornaliero di EUR 3 311,50 moltiplicato per il numero di giorni trascorsi tra il giorno successivo alla pronuncia della sentenza Commissione/Romania e la data in cui la Romania avrà adottato le misure necessarie per conformarsi a detta sentenza oppure, qualora la Romania non dovesse adottare tali misure, la data della pronuncia della sentenza della Corte nella presente causa, a condizione che sia superata la somma forfettaria minima di EUR 1 643 000. La fissazione di una somma forfettaria minima sarebbe giustificata dalla necessità di infliggere una sanzione reale e dissuasiva per ogni caso di persistente mancata esecuzione di una sentenza della Corte.

76 La Romania considera, in sostanza per gli stessi motivi che ha invocato con riferimento alla domanda di penalità, che occorre ridurre l'importo della somma forfettaria richiesta dalla Commissione. Essa sostiene altresì che la domanda di fissazione di una somma forfettaria minima dovrebbe essere respinta, in quanto tale somma non tiene conto delle specificità dell'infrazione sanzionata.

Giudizio della Corte

77 In via preliminare, va ricordato che la Corte è legittimata, nell'esercizio del potere discrezionale che le è conferito

nel settore interessato, ad imporre, cumulativamente, una penalità e una somma forfettaria [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 128 e giurisprudenza ivi citata].

78 La condanna al pagamento di una somma forfettaria e la fissazione dell'eventuale importo di detta somma devono restare correlati, in ciascun caso di specie, al complesso degli elementi rilevanti relativi tanto alle caratteristiche dell'inadempimento constatato quanto all'atteggiamento specifico dello Stato membro interessato dal procedimento avviato in base all'articolo 260 TFUE. A tal proposito, quest'ultimo attribuisce alla Corte un ampio potere discrezionale nel decidere in merito all'irrogazione o meno di una siffatta sanzione e nel determinarne eventualmente l'importo [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 129 e giurisprudenza ivi citata].

79 Nel caso di specie, come è stato osservato dalla Commissione, gli elementi all'origine dell'inadempimento constatato dalla presente sentenza giustificano, stante il pericolo per l'ambiente e per la salute umana che tali elementi presentano e considerata la necessità di evitare in maniera effettiva la ripetizione futura di infrazioni analoghe al diritto dell'Unione, l'adozione di una misura dissuasiva, quale la condanna al versamento di una somma forfettaria (v., per analogia, sentenza del 4 luglio 2018, Commissione/Slovacchia, C-626/16, EU:C:2018:525, punto 99).

80 In tali circostanze, spetta alla Corte, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, fissare l'importo di tale somma forfettaria in modo che essa sia, da un lato, adeguata alle circostanze e, dall'altro, proporzionata all'infrazione commessa [sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 131 e giurisprudenza ivi citata].

81 Le circostanze che devono essere prese in considerazione emergono, in particolare, dai motivi esposti ai punti da 59 a 69 della presente sentenza, relativi alla gravità e alla durata dell'infrazione nonché alla capacità finanziaria dello Stato membro in questione [v., per analogia, sentenza del 20 gennaio 2022, Commissione/Grecia (Recupero di aiuti di Stato – Ferro-nichel), C-51/20, EU:C:2022:36, punto 133 e giurisprudenza ivi citata].

82 Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte considera adeguata l'irrogazione di una somma forfettaria di importo pari a EUR 1 500 000.

83 Di conseguenza, occorre condannare la Romania a pagare alla Commissione una somma forfettaria di importo pari a EUR 1 500 000.

Sulle spese

84 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Romania e l'inadempimento è stato constatato, tale Stato membro deve essere condannato alle spese.

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

1) La Romania, non avendo adottato le misure che la sentenza del 18 ottobre 2018, Commissione/Romania (C-301/17, EU:C:2018:846) comporta, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.

2) La Romania è condannata a pagare alla Commissione europea una penalità dell'importo di EUR 600 per ogni discarica e per ogni giorno di ritardo nell'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza del 18 ottobre 2018, Commissione/Romania (C-301/17, EU:C:2018:846), a decorrere dalla data della pronuncia della presente sentenza e fino alla completa esecuzione della sentenza del 18 ottobre 2018, Commissione/Romania (C-301/17, EU:C:2018:846).

3) La Romania è condannata a pagare alla Commissione europea una somma forfettaria dell'importo di EUR 1 500 000.

4) La Romania è condannata alle spese.

(Omissis)