

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. LXXXIX
n. 80

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (GRANDE SEZIONE) DEL 2 DICEMBRE 2014. CAUSA C-196/13. CAUSA T-256/13 (COMMISSIONE EUROPEA CONTRO REPUBBLICA ITALIANA). INADEMPIMENTO DI UNO STATO – DIRETTIVE 75/442/CEE, 91/689/CEE E 1999/31/CE – GESTIONE DEI RIFIUTI – SENTENZA DELLA CORTE CHE CONSTATA UN INADEMPIMENTO – OMESSA ESECUZIONE – ARTICOLO 260, PARAGRAFO 2, DEL TFUE – SANZIONI PECUNIARIE – PENALITÀ – SOMMA FORFETTARIA

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

—————
Comunicata alla Presidenza l'8 gennaio 2015
—————

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

2 dicembre 2014 (*)

«Inadempimento di uno Stato – Direttive 75/442/CEE, 91/689/CEE e 1999/31/CE – Gestione dei rifiuti – Sentenza della Corte che constata un inadempimento – Omessa esecuzione – Articolo 260, paragrafo 2, TFUE – Sanzioni pecuniarie – Penalità – Somma forfettaria»

Nella causa C-196/13,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE proposto il 16 aprile 2013,

Commissione europea, rappresentata da D. Recchia, A. Alcover San Pedro ed E. Sanfrutos Cano, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Fiengo, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh (relatore), C. Vajda e S. Rodin, presidenti di sezione, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 giugno 2014,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 4 settembre 2014,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede che la Corte voglia:
 - dichiarare che, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), con la quale la Corte ha dichiarato che la Repubblica italiana era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti

ai sensi degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1975, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva 91/156/CEE del Consiglio, del 18 marzo 1991 (GU L 78, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva 75/442»), dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio, del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi (GU L 377, pag. 20), nonché dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alle discariche di rifiuti (GU L 182, pag. 1), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE;

- condannare la Repubblica italiana a versare alla Commissione una penalità pari a EUR 256 819,20 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), a partire dal giorno di pronuncia della presente sentenza;
- condannare la Repubblica italiana a versare alla Commissione una somma forfettaria il cui ammontare risulta dalla moltiplicazione di un importo giornaliero pari a EUR 28 089,60 per il numero di giorni di persistenza dell'inadempimento dalla data di pronuncia della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) a quella della presente sentenza, nonché
- condannare la Repubblica italiana alle spese.

Il contesto normativo

La direttiva 75/442

- 2 Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 75/442:

«Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i rifiuti siano recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente (...).

(...)

Gli Stati membri adottano inoltre le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti».

- 3 L'articolo 8 della medesima direttiva imponeva agli Stati membri di adottare le disposizioni necessarie affinché ogni detentore di rifiuti li consegnasse ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettuasse le operazioni previste negli allegati II A o II B di tale direttiva, oppure provvedesse egli stesso al recupero o allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della medesima direttiva.
- 4 L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 75/442 disponeva che, ai fini dell'applicazione, in particolare, dell'articolo 4 della stessa direttiva, tutti gli stabilimenti o le imprese che effettuavano operazioni di smaltimento di rifiuti dovessero ottenere un'autorizzazione dall'autorità competente incaricata di attuare le disposizioni di tale direttiva. L'articolo 9, paragrafo 2, della medesima direttiva precisava che dette autorizzazioni potevano essere concesse per un periodo determinato, essere rinnovate, essere accompagnate da condizioni e

da obblighi oppure essere rifiutate, segnatamente qualora il metodo di smaltimento previsto non fosse stato accettabile sotto il profilo della protezione dell'ambiente.

- 5 La direttiva 75/442 è stata abrogata e sostituita dalla direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, relativa ai rifiuti (GU L 114, pag. 9), che è stata a sua volta abrogata e sostituita dalla direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU L 312, pag. 3). Gli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442 sono riprodotti, in sostanza, negli articoli 13, 15, 23 e 36, paragrafo 1, della direttiva 2008/98.

La direttiva 91/689

- 6 L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689 così disponeva:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie per esigere che in ogni luogo in cui siano depositati (messi in discarica) rifiuti pericolosi, questi ultimi siano catalogati e identificati».

- 7 La suddetta direttiva è stata abrogata dalla direttiva 2008/98. L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689 è ripreso, in sostanza, dall'articolo 35, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2008/98.

La direttiva 1999/31

- 8 Ai sensi dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31:

«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 (...)

- a) entro un anno dalla data prevista nell'articolo 18, paragrafo 1 [vale a dire, entro il 16 luglio 2002], il gestore della discarica elabora e presenta all'approvazione dell'autorità competente un piano di riassetto della discarica comprendente le informazioni menzionate nell'articolo 8 e le misure correttive che ritenga eventualmente necessarie al fine di soddisfare i requisiti previsti dalla presente direttiva, fatti salvi i requisiti di cui all'allegato I, punto 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 [vale a dire, entro il 16 luglio 2009]».
- 9 In forza dell'articolo 18, paragrafo 1, della suddetta direttiva, gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla stessa entro il 16 luglio 2011, vale a dire entro due anni dalla sua entrata in vigore, e ne informano immediatamente la Commissione.

La sentenza Commissione/Italia

- 10 Nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), emessa il 26 aprile 2007, la Corte ha accolto il ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione ai sensi dell'articolo 226 CE dopo aver constatato che la Repubblica italiana era venuta meno, in modo generale e persistente, agli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti ad essa incombenti ai sensi delle disposizioni degli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442, dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689 nonché dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31, in quanto non aveva adottato tutti i provvedimenti necessari all'attuazione delle suddette disposizioni.

Il procedimento precontenzioso

- 11 In sede di controllo dell'ottemperanza alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), la Commissione, con lettera dell'8 maggio 2007, ha chiesto alle autorità italiane di indicare i provvedimenti da esse adottati ai fini dell'esecuzione di detta sentenza. L'11 giugno 2007, a Bruxelles, si è tenuta tra i servizi della Commissione e le autorità italiane una riunione in cui queste ultime si sono impegnate a fornire alla Commissione l'elenco aggiornato delle misure necessarie a dare esecuzione alla suddetta sentenza.
- 12 Con lettere del 10 luglio 2007, del 26 settembre 2007, del 31 ottobre 2007 e del 26 novembre 2007, le autorità italiane hanno in particolare presentato il sistema legislativo nazionale repressivo in materia di gestione dei rifiuti e alcune iniziative relative a tale gestione, nonché una sintesi, Regione per Regione, della situazione dei siti identificati nel rapporto del Corpo Forestale dello Stato (in prosieguo: il «CFS») del 2002.
- 13 Ritenendo che la Repubblica italiana le avesse comunicato in modo incompleto i provvedimenti adottati ai fini dell'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), in data 1° febbraio 2008 la Commissione ha indirizzato a quest'ultima una diffida con cui l'ha invitata a presentare le sue osservazioni in merito nel termine di due mesi. Tra il 10 aprile e il 26 maggio 2008 detto Stato membro ha trasmesso alla Commissione, a più riprese, nuovi dati relativi a ciascuna delle Regioni italiane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché informazioni sul nuovo sistema nazionale di monitoraggio del territorio.
- 14 Nel corso di una riunione tenutasi a Bruxelles il 24 settembre 2008, e in una lettera del 12 novembre 2008, la Commissione ha criticato il contenuto delle informazioni trasmesse dalla Repubblica italiana. Dopo aver esaminato i vari documenti che le sono stati in seguito trasmessi da detto Stato membro, il 26 giugno 2009 la Commissione gli ha indirizzato, ai sensi dell'articolo 228, paragrafo 2, CE, un parere motivato nel quale ha concluso che persisteva l'inadempimento generale già accertato dalla Corte nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250).
- 15 Su richiesta della Repubblica italiana, il termine impartito dalla Commissione per rispondere al predetto parere motivato è stato prorogato fino al 30 settembre 2009. La risposta dello Stato membro è pervenuta alla Commissione il 1° ottobre 2009. Successivamente a questa risposta, lo Stato membro le ha trasmesso, fra il 13 ottobre 2009 e il 19 febbraio 2013, ulteriori documenti aggiornati relativi all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250).

- 16 In primo luogo, alla luce degli elementi trasmessi dalla Repubblica italiana, la Commissione ha ritenuto che detto Stato membro non avesse ancora adottato tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), in quanto sul territorio di 18 delle 20 Regioni italiane esistono 218 discariche non conformi agli articoli 4 e 8 della direttiva 75/445. In secondo luogo, dall'esistenza di tali 218 discariche abusive la Commissione ha desunto che inevitabilmente esistevano discariche in esercizio prive di autorizzazione, in violazione dell'articolo 9 della stessa direttiva. In terzo luogo, la Commissione ha osservato che 16 di tali 218 discariche non conformi contenevano rifiuti pericolosi senza che fossero rispettate le prescrizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689. In ultimo luogo, la Commissione ha ritenuto che la Repubblica italiana non avesse fornito, relativamente a 5 discariche esistenti alla data del 16 luglio 2001, la prova che queste fossero state oggetto di un piano di riassetto oppure di un provvedimento definitivo di chiusura ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 1999/31.
- 17 Ritenendo che la Repubblica italiana non avesse adottato, entro il termine impartito nel parere motivato, come prorogato dalla Commissione, tutti i provvedimenti necessari per dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), il 16 aprile 2013 la Commissione ha proposto il presente ricorso.

Gli sviluppi sopravvenuti nel corso della presente causa

- 18 Con nota del 10 aprile 2014, la Corte ha chiesto alla Repubblica italiana e alla Commissione di fornire, entro il 16 maggio 2014, informazioni aggiornate sull'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250). Dovevano altresì essere specificate le nuove discariche censite dopo il 2002 menzionate dalle parti nelle rispettive memorie.
- 19 Nella sua risposta, la Repubblica italiana ha esposto una sintesi aggiornata degli interventi effettuati nelle 218 discariche indicate dalla Commissione nel suo ricorso. Detto Stato membro ha inoltre fornito una lista di 71 nuove discariche oggetto, a suo avviso, benché non identificate nel rapporto del CFS del 2002, delle censure della Commissione.
- 20 Dal canto suo, la Commissione, nella risposta alla domanda di informazioni della Corte e in sede di udienza, ha affermato anzitutto che, secondo i dati più recenti a sua disposizione, 198 discariche non sono ancora conformi all'articolo 4 della direttiva 75/442 e che, di esse, due non sono conformi neppure agli articoli 8 e 9 di tale direttiva e quattordici non sono conformi neppure all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689. Inoltre, dalle informazioni scambiate nel corso di una riunione tenutasi il 23 maggio 2014 tra le autorità italiane e la Commissione, risulta che due discariche non sono ancora conformi all'articolo 14 della direttiva 1999/31. Infine, nessuna delle nuove discariche censite dalle autorità italiane sarebbe oggetto del presente ricorso.

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

- 21 La Repubblica italiana contesta la ricevibilità del presente ricorso, in primo luogo, sostenendo che le fonti di informazione sulle quali la Commissione si è basata – in particolare, i rapporti del CFS e le dichiarazioni fatte dallo stesso Stato membro nel corso di incontri informali con la Commissione – non possono fondare un ricorso ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, in quanto le sanzioni pecuniarie che possono essere pronunciate

- nell'ambito di un simile procedimento si rapportano a inadempimenti propri a ciascuna discarica abusiva.
- 22 In secondo luogo, lo Stato membro contesta alla Commissione di avere ampliato la portata del presente ricorso quando ha considerato, nella valutazione dei provvedimenti che dovevano essere adottati dalle autorità italiane ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, nuovi siti non indicati nel rapporto del CFS.
- 23 In terzo luogo, con una nota del 14 giugno 2011 indirizzata alla Repubblica italiana, la Commissione avrebbe riassunto l'oggetto della controversia in modo diverso da quello utilizzato per la redazione del parere motivato, sicché avrebbe dovuto emettere un nuovo parere motivato.
- 24 In quarto luogo, la Repubblica italiana fa valere che la sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) non fa alcun riferimento a carenze nella legislazione italiana e che la Commissione non ha identificato le disposizioni specifiche di tale ordinamento a suo avviso inadeguate. In mancanza di tali indicazioni, la Repubblica italiana sarebbe impossibilitata a difendersi e il ricorso sarebbe irricevibile. In ogni caso, l'applicazione della normativa nazionale di cui trattasi sarebbe ostacolata dalla complessità della situazione da risanare.
- 25 In quinto luogo, la Repubblica italiana afferma di aver sempre dimostrato la più grande diligenza nel rimediare all'inadempimento accertato dalla Corte nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250). Lo Stato membro ha quindi chiesto di respingere il presente ricorso.
- 26 Dal canto suo, la Commissione rammenta, in primo luogo, che la Corte ha già dichiarato, nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), che il rapporto del CFS poteva essere considerato una valida fonte di informazioni per l'avvio di una procedura di infrazione e che le discussioni a tal riguardo, nel corso delle riunioni tra la Commissione e le autorità italiane, sono state condotte sulla base di tale documento.
- 27 In secondo luogo, la Commissione sostiene che è del tutto legittimo tenere conto, nella fase dell'esecuzione della sentenza, di ulteriori siti non conformi di cui le amministrazioni competenti avessero conoscenza, in quanto essi fanno necessariamente parte dell'inadempimento generale e persistente constatato nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250).
- 28 In terzo luogo, la nota del 14 giugno 2011 presenterebbe semplicemente la situazione creatasi successivamente alla trasmissione del parere motivato. Non sarebbe dunque stato necessario inviare alla Repubblica italiana un nuovo parere motivato.
- 29 In quarto luogo, sarebbe di importanza fondamentale che la Repubblica italiana disponesse di una legislazione adeguata a una corretta gestione dei rifiuti. A tal riguardo, le stesse autorità italiane avrebbero osservato che una modifica legislativa avrebbe consentito di dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250).
- 30 In quinto luogo, la Commissione fa valere che le autorità italiane hanno iniziato a trasmetterle informazioni coerenti e credibili solo in seguito all'invio del parere motivato.

Giudizio della Corte

- 31 Dato che non attiene alla ricevibilità del ricorso della Commissione, occorre respingere l'argomento della Repubblica italiana relativo al valore probatorio degli elementi sui quali la Commissione si è fondata nella presente causa, segnatamente il rapporto del CFS e le dichiarazioni del medesimo Stato membro.
- 32 Per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Repubblica italiana vertente sull'indicazione di nuove scariche non conformi nel ricorso della Commissione, si deve rilevare che il procedimento di cui all'articolo 260, paragrafo 2, TFUE dev'essere considerato come uno speciale procedimento giudiziario di esecuzione delle sentenze della Corte, in altri termini come un mezzo di esecuzione. Di conseguenza, nell'ambito di un tale procedimento possono essere trattati solo gli inadempimenti agli obblighi incombenti allo Stato membro in forza dei Trattati che la Corte, sulla base dell'articolo 258 TFUE, abbia giudicato fondati (v. sentenza Commissione/Germania, C-95/12, EU:C:2013:676, punto 23).
- 33 Tuttavia, nel caso di specie, va ricordato che, nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), la Corte ha constatato un inadempimento di carattere generale e persistente fondandosi non soltanto sul rapporto del CFS del 2002, ma anche su altri elementi d'informazione, quali relazioni di commissioni parlamentari nazionali d'inchiesta o documenti ufficiali provenienti, in particolare, da amministrazioni regionali. Pertanto, nella misura in cui la Repubblica italiana si limita a contestare alla Commissione di avere considerato, nell'ambito della presente causa, scariche che non figuravano nel rapporto del CFS, il suddetto argomento deve essere respinto, poiché tali siti vanno considerati necessariamente parte dell'inadempimento generale e persistente constatato in occasione del primo ricorso ai sensi dell'articolo 226 CE (diventato articolo 258 TFUE) (v., per analogia, nell'ambito di un ricorso ai sensi dell'articolo 226 CE, sentenza Commissione/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, punti da 37 a 39).
- 34 In merito alla conclusione che la Repubblica italiana trae dalla nota del 14 giugno 2011, secondo cui la Commissione avrebbe ampliato l'oggetto della controversia rispetto al parere motivato, è costante in giurisprudenza che, essendo la Commissione tenuta a precisare, nel parere motivato emesso in applicazione dell'articolo 228, paragrafo 2, CE, i punti sui quali lo Stato membro interessato non si è conformato alla sentenza della Corte che dichiara l'inadempimento, l'oggetto della controversia non può essere esteso ad obblighi non previsti nel parere motivato, salvo incorrere nella violazione delle forme sostanziali che garantiscono la regolarità del procedimento (v. sentenza Commissione/Portogallo, C-457/07, EU:C:2009:531, punto 60).
- 35 Ora, nel caso di specie, come evidenziato dall'avvocato generale al paragrafo 35 delle conclusioni, si deve constatare che la Repubblica italiana non motiva in quale misura gli obblighi oggetto del parere motivato emesso nel contesto della presente causa siano stati modificati dalla suddetta nota. L'eccezione d'irricevibilità relativa alla medesima nota deve pertanto essere respinta.
- 36 Inoltre, quando afferma che la Repubblica italiana è obbligata a modificare la sua legislazione per poter dare esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), la Commissione non invoca un obbligo la cui violazione non è stata constatata dalla Corte in tale sentenza, ma si limita ad indicare, al fine di dimostrare l'inadempimento addebitato, la natura delle misure che, a suo avviso, detto Stato membro deve adottare per conformarsi a detta sentenza.

- 37 Per quanto concerne l'argomento secondo cui la Repubblica italiana ha cooperato con la Commissione nel corso di tutto il procedimento, è sufficiente constatare che tale circostanza, sempreché vera, può essere certo presa in considerazione in sede di determinazione di sanzioni pecuniarie, ma non è atta a incidere sulla ricevibilità del ricorso.
- 38 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che il ricorso è ricevibile.

Sull'inadempimento

Argomenti delle parti

- 39 La Commissione ritiene, alla luce delle informazioni trasmesse dalle autorità italiane nella loro risposta del 1° ottobre 2009 e di quelle, complementari, fornite in una nota del 30 ottobre 2009, che, allo scadere della proroga del termine impartito nel parere motivato, sull'intero territorio della Repubblica italiana, ad eccezione della Regione Valle d'Aosta, risultavano tra le 368 e le 422 discariche non conformi agli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442. Di esse, un numero fra 15 e 23 contenenti rifiuti pericolosi non sarebbe stato conforme neppure all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689. La Commissione spiega che, in base a tali informazioni, i lavori di bonifica o di ripristino erano, a seconda dei siti, o non ultimati o soltanto programmati oppure ancora da prevedere. Altri siti sarebbero risultati sotto sequestro.
- 40 La Commissione sostiene che la Repubblica italiana avrebbe dovuto mettere in atto misure strutturali di carattere generale e durevole al fine di porre rimedio all'inadempimento generale e persistente constatato dalla Corte nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250). L'accertamento di un inadempimento di questo tipo testimonierebbe che il sistema repressivo previsto dalla normativa nazionale era inadeguato e avrebbe, del resto, indotto le autorità italiane a prevederne una riforma onde dare esecuzione a tale sentenza.
- 41 Durante l'udienza, la Commissione ha precisato che il disaccordo tra le parti riguarda gli obblighi derivanti dall'articolo 4 della direttiva 75/442 e non già il numero di discariche abusive. Ai sensi di detto articolo 4, primo comma, la Repubblica italiana sarebbe tenuta non soltanto ad asportare i rifiuti e a non utilizzare più come discariche i siti interessati, ma altresì a valutare per ciascun sito se occorrono misure di recupero. Così, se è vero che l'articolo 4 di tale direttiva, al suo secondo comma, impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per vietare l'abbandono, lo scarico e lo smaltimento incontrollato dei rifiuti, siffatte misure non sarebbero sufficienti a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dal suo primo comma. Orbene, secondo le informazioni disponibili alla data dell'udienza, le operazioni di bonifica e/o di ripristino di tali siti, ubicati in quasi tutte le Regioni italiane, sarebbero ancora in corso.
- 42 Riguardo all'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31, la Commissione sostiene che, allo scadere della proroga del termine impartito nel parere motivato, almeno 93 delle discariche esistenti alla data del 16 luglio 2001, situate in oltre dieci Regioni, non rispondevano alle prescrizioni dettate dal medesimo articolo. Secondo la risposta delle autorità italiane al parere motivato, per taluni siti non sarebbe stato presentato né approvato alcun piano di riassetto e non sarebbe stata adottata alcuna decisione definitiva in ordine alla loro chiusura o alla loro destinazione ad altro uso. Per altri siti, i dati forniti sarebbero stati incompleti o poco chiari, tant'è che, per esempio, per alcune discariche non poteva ritenersi provata la chiusura o la destinazione ad altro uso allo scadere del termine fissato nel parere motivato. Per altri siti ancora, non sarebbe stata trasmessa alcuna informazione.

- 43 La Repubblica italiana sostiene, per contro, di aver adottato tutte le misure necessarie ai fini dell'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250).
- 44 Innanzitutto, essa fa valere che le autorità nazionali hanno messo in sicurezza tutte le discariche e che l'articolo 4 della direttiva 75/442 non impone obblighi di ripristino o di bonifica dei siti. Non sussisterebbe, poi, alcuna violazione degli articoli 8 e 9 della direttiva 75/442, giacché tutte le 218 discariche qualificate, nel ricorso, come non conformi alla data in cui è stata adita la Corte erano inattive alla data della scadenza del termine previsto nel parere motivato. Inoltre, la maggior parte di tali siti sarebbe bonificata o in corso di riassegnazione agli utilizzi fondiari tradizionali. Infine, dato che le discariche designate dalla Commissione come non rispondenti alle prescrizioni dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31 erano chiuse, tale disposizione non sarebbe più applicabile nei loro confronti.

Giudizio della Corte

- 45 In via preliminare, si deve ricordare che, poiché il Trattato FUE ha abrogato, nell'ambito della procedura per inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, la fase relativa alla formulazione di un parere motivato, la data di riferimento per verificare la sussistenza di un inadempimento ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE è quella della scadenza del termine stabilito nella diffida redatta in forza di tale disposizione (v. sentenza Commissione/Spagna, C-184/11, EU:C:2014:316, punto 35 e la giurisprudenza ivi citata).
- 46 Tuttavia, qualora la procedura per inadempimento sia stata avviata in base all'articolo 228, paragrafo 2, CE e un parere motivato sia stato emesso prima della data di entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ossia il 1° dicembre 2009, la data di riferimento per valutare l'esistenza di un inadempimento è quella della scadenza del termine stabilito in detto parere motivato (v. sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2014:316, punto 36 e la giurisprudenza ivi citata).
- 47 Nel presente caso, dato che la Commissione ha emesso il parere motivato il 26 giugno 2009 sulla base dell'articolo 228, paragrafo 2, CE, la data di riferimento per valutare la sussistenza dell'inadempimento è quella della scadenza, dopo la proroga accordata dalla Commissione, del termine fissato in detto parere motivato, vale a dire il 30 settembre 2009.
- 48 Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, spetta alla Commissione, nell'ambito di un simile procedimento, fornire alla Corte gli elementi necessari a stabilire il livello di esecuzione da parte di uno Stato membro di una sentenza di condanna per inadempimento. Qualora la Commissione abbia fornito sufficienti elementi da cui risulti la persistenza dell'inadempimento, spetta allo Stato membro interessato contestare in modo concreto e particolareggiato i dati prodotti e le conseguenze che ne derivano (v. sentenza Commissione/Italia, C-119/04, EU:C:2006:489, punto 41 e la giurisprudenza ivi citata).
- 49 In primo luogo, per quanto riguarda le censure della Commissione vertenti sull'inosservanza delle disposizioni della direttiva 75/442, occorre esaminare in successione gli argomenti relativi agli articoli 4, 8 e 9 di tale direttiva.
- 50 Anzitutto, per quanto concerne la censura vertente sulla violazione dell'articolo 4 della direttiva 75/442, la Commissione sostiene che il rispetto di tale articolo esige non soltanto di chiudere o di mettere in sicurezza le discariche, ma anche di bonificare le vecchie discariche abusive.

- 51 In proposito, la Corte ha ricordato, al punto 37 della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), che, anche se l'articolo 4, primo comma, della direttiva 75/442 non precisa il contenuto concreto delle misure necessarie ad assicurare che i rifiuti siano ricuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente, tale disposizione vincola nondimeno gli Stati membri circa l'obiettivo da raggiungere, pur lasciando agli stessi un margine discrezionale nella valutazione della necessità di tali misure (v. anche, in tal senso, sentenze Commissione/Irlanda, EU:C:2005:250, punto 168; Commissione/Portogallo, C-37/09, EU:C:2010:331, punto 35, e Commissione/Grecia, C-600/12, EU:C:2014:2086, punto 51). Non è quindi possibile, in via di principio, dedurre direttamente dalla mancata conformità di una situazione di fatto agli obiettivi fissati all'articolo 4, primo comma, di tale direttiva che lo Stato membro interessato sia necessariamente venuto meno agli obblighi imposti da quest'ultima. Tuttavia, la Corte ha già constatato che un degrado rilevante dell'ambiente per un periodo prolungato, in assenza di interventi delle autorità competenti, rivela, in linea di massima, che lo Stato membro ha abusato del margine discrezionale che questa disposizione gli conferisce (v. anche in tal senso, in particolare, sentenze Commissione/Irlanda, EU:C:2005:250, punto 169; Commissione/Portogallo, EU:C:2010:331, punto 36, e Commissione/Grecia, EU:C:2014:2086, punto 52).
- 52 A tal riguardo, la Corte ha avuto l'occasione di giudicare, da un lato, che un degrado dell'ambiente è intrinseco alla presenza di rifiuti in una discarica, a prescindere dalla natura dei rifiuti di cui trattasi, e, dall'altro, che la mera chiusura di una discarica o la copertura dei rifiuti con terra o detriti non è sufficiente per adempiere agli obblighi derivanti in particolare dall'articolo 4 della direttiva 75/442 (v., in tal senso, sentenza Commissione/Portogallo, EU:C:2010:331, punto 37).
- 53 In tale contesto, si deve respingere l'argomento della Repubblica italiana secondo cui i provvedimenti di chiusura e di messa in sicurezza delle discariche indicate dalla Commissione nell'ambito del presente ricorso, sempre che siano stati effettivamente emessi, sarebbero sufficienti per conformarsi a quanto prescritto dall'articolo 4 della direttiva 75/442. Al contrario, come giustamente sostiene la Commissione e come osserva l'avvocato generale ai paragrafi 65 e 66 delle conclusioni, ai sensi di detto articolo 4 uno Stato membro è altresì obbligato a verificare se sia necessario bonificare le vecchie discariche abusive e, all'occorrenza, a bonificarle.
- 54 Occorre aggiungere che i sopralluoghi e le ispezioni delle discariche abusive effettuati dalle autorità italiane e i conseguenti rapporti attestano la piena consapevolezza da parte della Repubblica italiana della minaccia che detti rifiuti costituiscono per la salute dell'uomo e per l'ambiente. Analogamente, come osserva l'avvocato generale al paragrafo 67 delle conclusioni, la Repubblica italiana ha fornito, nel corso della presente causa, informazioni sulla bonifica di discariche. Detto Stato membro non può dunque affermare di non essere stato al corrente che la completa esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) comportasse altresì l'adozione di misure relative alla bonifica delle discariche in questione.
- 55 Nel caso di specie è pacifico che, in certi siti, lavori di bonifica erano ancora in corso o non erano stati iniziati alla scadenza della proroga del termine impartito nel parere motivato. Per altri siti, la Repubblica italiana non fornisce alcuna indicazione utile a determinare la data in cui le operazioni di bonifica sarebbero state eventualmente attuate. In tale contesto, è necessario constatare che i lavori di bonifica richiesti per i siti indicati dalla Commissione non erano conclusi allo scadere della proroga del termine fissato nel parere motivato.

- 56 Per le suddette ragioni, la censura della Commissione basata sulla persistente violazione dell'articolo 4 della direttiva 75/442 è fondata.
- 57 Poi, per quanto concerne la censura relativa alla violazione dell'articolo 8 della direttiva 75/442, si deve ricordare che, ai sensi di detto articolo, che garantisce segnatamente l'attuazione del principio dell'azione preventiva, gli Stati membri sono tenuti ad accertarsi che il detentore di rifiuti li consegni ad un raccoglitore privato o pubblico, o ad un'impresa che effettua le operazioni di smaltimento o di recupero di rifiuti, oppure che provveda egli stesso al recupero o allo smaltimento, conformandosi alle disposizioni della direttiva (v. sentenza Commissione/Irlanda, EU:C:2005:250, punto 179 e la giurisprudenza ivi citata).
- 58 La Corte ha del resto statuito che tale obbligo non è soddisfatto quando lo Stato membro si limiti a ordinare il sequestro della discarica abusiva e ad avviare un procedimento penale contro il gestore di tale discarica (v., in particolare, sentenze Commissione/Irlanda, EU:C:2005:250, punto 182 e la giurisprudenza ivi citata, nonché Commissione/Portogallo, EU:C:2010:331, punto 55).
- 59 Nella presente controversia, la Repubblica italiana non sostiene affatto che, in assenza di recupero o di smaltimento dei rifiuti di cui trattasi da parte del loro detentore, tali rifiuti siano stati consegnati a un raccoglitore privato o pubblico o ad un'impresa che effettua queste operazioni. Detto Stato membro si limita a far valere che le discariche in questione erano chiuse alla data di scadenza della proroga del termine impartito nel parere motivato e che le sanzioni penali previste in materia dal diritto italiano sono adeguate.
- 60 Ne consegue che, allo scadere di detta proroga, la Repubblica italiana continuava a non soddisfare l'obbligo specifico ad essa incombente ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 75/442 e che la censura della Commissione relativa alla violazione di tale articolo deve essere accolta.
- 61 Infine, per quanto concerne la censura relativa alla violazione dell'articolo 9 della direttiva 75/442, per prima cosa va ricordato che questo articolo impone agli Stati membri taluni obblighi di risultato formulati in modo chiaro e inequivocabile, in forza dei quali le imprese o gli stabilimenti che svolgono operazioni di smaltimento di rifiuti sul territorio di tali Stati devono essere titolari di un'autorizzazione. Spetta dunque agli Stati membri assicurarsi che il regime d'autorizzazione posto in essere sia effettivamente applicato e rispettato, segnatamente effettuando controlli adeguati a tal fine e garantendo la cessazione delle operazioni svolte senza autorizzazione, nonché l'effettiva applicazione di sanzioni alle stesse (v., in tal senso, sentenza Commissione/Irlanda, EU:C:2005:250, punti 116 e 117).
- 62 Si deve inoltre rilevare che il regime di autorizzazione di cui all'articolo 9 della suddetta direttiva è volto, come si evince dalla sua stessa formulazione, a consentire la corretta applicazione dell'articolo 4 della medesima direttiva, in particolare garantendo che le operazioni di smaltimento effettuate a seguito dell'ottenimento di tali autorizzazioni rispondano alle diverse prescrizioni di quest'ultimo articolo (v., in tal senso, sentenza Commissione/Irlanda, EU:C:2005:250, punti 118 e 131).
- 63 Di conseguenza, la mera chiusura di una discarica non è sufficiente per conformarsi all'obbligo derivante dall'articolo 9 della direttiva 75/442, così come non lo è per gli obblighi derivanti dagli articoli 4 e 8 della medesima direttiva.

- 64 Nella presente controversia, la Repubblica italiana si limita ad affermare, anche con riferimento alla violazione dell'articolo 9 della direttiva 75/442 ad essa addebitata, che tutte le discariche indicate dalla Commissione risultavano chiuse alla scadenza del termine impartito. Inoltre, lo Stato membro riconosce nei suoi scritti difensivi che i gestori di alcune di queste discariche non hanno mai disposto di un'autorizzazione ai sensi di detto articolo. Ne deriva che, alla data in cui è scaduta la proroga del termine impartito nel parere motivato, la Repubblica italiana continuava a non adempiere al suo obbligo derivante dal precitato articolo, sicché la censura della Commissione riguardante tale articolo deve essere accolta.
- 65 In secondo luogo, relativamente alla censura vertente sulla violazione dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689, gli Stati membri devono, ai sensi di questa disposizione, adottare i provvedimenti necessari ad imporre che, in ogni luogo dove siano depositati, i rifiuti pericolosi siano catalogati e identificati.
- 66 Dalla formulazione stessa del predetto articolo si evince che gli Stati membri hanno l'obbligo di catalogare e di identificare in modo sistematico ciascuno dei rifiuti pericolosi depositati nel loro territorio, in tal modo assicurando, conformemente all'obiettivo enunciato al sesto considerando della direttiva in parola, che lo smaltimento ed il recupero dei rifiuti pericolosi siano oggetto di una sorveglianza la più completa possibile (sentenza Commissione/Grecia, C-163/03, EU:C:2005:226, punto 63).
- 67 Nel caso di specie, è sufficiente constatare che la Repubblica italiana non ha sostenuto, e tantomeno dimostrato, di aver provveduto, entro lo scadere della proroga del termine impartito nel parere motivato, ad una catalogazione e identificazione esaustiva di ciascuno dei rifiuti pericolosi depositati nelle discariche indicate dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689. Di conseguenza, a tale data, la Repubblica italiana continuava a non assicurare il rispetto dell'obbligo derivante da detta disposizione.
- 68 In terzo luogo, per quanto riguarda la censura relativa alla violazione dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31, si deve ricordare che, quando autorizza l'utilizzo di una discarica senza che un piano di riassetto sia stato previamente sottoposto all'approvazione delle autorità competenti ed approvato, uno Stato membro viola gli obblighi ad esso incombenti ai sensi di tale disposizione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Slovacchia, C-331/11, EU:C:2013:271, punti da 34 a 39).
- 69 Nel caso di specie, si deve ricordare che la Repubblica italiana non sostiene affatto che, per i siti di cui trattasi, siano stati depositati presso l'autorità competente piani di riassetto ai sensi dell'articolo 14 della direttiva 1999/31. Lo Stato membro si limita a far valere che tutte le discariche indicate con riferimento alla violazione di detto articolo erano chiuse alla scadenza del termine impartito nel parere motivato. Orbene, come risulta dalle memorie del suddetto Stato membro, alcune delle suddette discariche sono state aperte senza autorizzazione e per tali siti non è stato adottato alcun provvedimento formale di chiusura. Occorre pertanto constatare che, a quella data, la Repubblica italiana continuava a non adempiere anche agli obblighi risultanti dall'articolo 14, lettere da a) a c), della medesima direttiva.
- 70 In considerazione di tutto quanto precede, si deve constatare che, non avendo adottato, entro il termine impartito nel parere motivato, come prorogato dalla Commissione, tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.

Sulle sanzioni pecuniarie*Argomenti delle parti*

- 71 La Commissione chiede la condanna al versamento sia di una penalità che di una somma forfettaria, con la motivazione che la mera irrogazione di una penalità ex articolo 260 TFUE non sarebbe sufficiente ad incitare gli Stati membri ad ottemperare tempestivamente ai loro obblighi in seguito alla constatazione di inadempimenti ai sensi dell'articolo 258 TFUE.
- 72 Per quanto riguarda l'importo della penalità e della somma forfettaria suddette, la Commissione si basa sulla sua comunicazione del 13 dicembre 2005, intitolata «Applicazione dell'articolo [260 TFUE]» [SEC(2005) 1658], come aggiornata dalla sua altra comunicazione [C(2012) 6106 final], del 31 agosto 2012, intitolata «Aggiornamento dei dati utilizzati per il calcolo delle somme forfettarie e delle penalità che saranno proposte alla Corte di giustizia dalla Commissione nell'ambito di procedure di infrazione».
- 73 Nella fattispecie, la Commissione osserva che una penalità giornaliera di EUR 256 819,20 è adeguata alle circostanze. Detto importo sarebbe ottenuto moltiplicando un importo forfettario di base, pari a EUR 640 al giorno, per un coefficiente di gravità, fissato a 8 su una scala che va da 1 a 20, per un coefficiente di durata, pari a 3, su una scala che va da 1 a 3, e per un fattore fisso, detto fattore «n», pari a 16,72, che rappresenta la capacità di pagamento della Repubblica italiana e il numero di voti di cui essa dispone in seno al Consiglio dell'Unione europea.
- 74 Per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, la Commissione ricorda, in primo luogo, l'importanza delle disposizioni in questione, che rappresentano uno strumento fondamentale ai fini della tutela della salute dell'uomo e dell'ambiente. Alla luce della particolare importanza dell'articolo 4 della direttiva 75/442 (Commissione/Grecia, C-387/97, EU:C:2000:356), il fatto che alcuni siti siano già conformi agli articoli 8 e 9 della medesima direttiva potrebbe avere soltanto un'incidenza ridotta sulla sanzione che la Corte dovrebbe infliggere. Occorrerebbe altresì ricordare che la Corte ha dichiarato, nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), che la Repubblica italiana non aveva adempiuto ai suoi obblighi «in modo generale e persistente».
- 75 In secondo luogo, la Commissione mette in evidenza gli effetti dell'infrazione sugli interessi pubblici e privati, in particolare gli odori nauseabondi e il rumore che accompagnano il deposito dei rifiuti, l'inquinamento dell'ambiente circostante, i rischi di ripercussioni di tale inquinamento sulla salute umana e l'alterazione dei paesaggi naturali.
- 76 In terzo luogo, la Commissione fa valere che la giurisprudenza della Corte in materia di eliminazione dei rifiuti è costante e che, pertanto, le disposizioni violate hanno una portata chiara ed univoca.
- 77 In quarto luogo, sebbene la situazione sia notevolmente migliorata dopo l'avvio della procedura, quando erano state censite 5 301 discariche abusive, si dovrebbe tenere conto del fatto che la Repubblica italiana è stata oggetto di altre procedure d'infrazione relative sia alla gestione dei rifiuti che ad altri settori, alcune delle quali si sono concluse con la pronuncia di sentenze che constatano un inadempimento.
- 78 Per quanto riguarda la durata dell'infrazione, la Commissione ricorda che tra il 26 aprile 2007, data di pronuncia della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), e il 24 ottobre

2012, data della decisione della Commissione di adire la Corte con il presente ricorso, è trascorso un periodo di 65 mesi.

- 79 La Commissione propone che l'importo della penalità decresca in funzione dei progressi realizzati dalla Repubblica italiana al fine di dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250). Il metodo di calcolo di detta penalità consisterebbe nel contare le discariche abusive esistenti, computando due volte quelle contenenti rifiuti pericolosi, e dividere poi l'importo della penalità per il numero in tal modo ottenuto. L'importo della penalità diminuirebbe, così, in funzione di ciascuna discarica messa a norma. Stante l'evoluzione costante della situazione delle discariche abusive in Italia, la Commissione propone di calcolare la penalità su base semestrale.
- 80 Inoltre, in risposta a un quesito posto dalla Corte durante l'udienza in merito all'efficacia di una penalità di tipo decrescente a fronte di una notevole divergenza di posizione fra le parti, la Commissione ha fatto valere che il suo disaccordo con la Repubblica italiana verte sull'accertamento delle misure che detto Stato membro è tenuto ad adottare al fine di conformarsi all'articolo 4 della direttiva 75/442. Ciò posto, la Commissione è convinta che, qualora la Corte confermasse l'interpretazione proposta dalla Commissione relativamente a tale articolo 4, la Repubblica italiana rispetterebbe siffatta sentenza e continuerebbe a fornire alla Commissione informazioni riguardanti le misure adottate per ciascuna discarica.
- 81 Per quanto concerne l'importo della somma forfettaria, la Commissione propone di stabilirlo applicando un metodo consistente nel moltiplicare un importo di base fissato in EUR 210 al giorno, in un primo momento, per un coefficiente di gravità e per un fattore «n», i cui valori, rispettivamente di 8 e di 16,72, sono identici a quelli proposti per il calcolo dell'ammenda, e, in un secondo momento, per il numero di giorni in cui l'inadempimento è perdurato. In tal modo, l'importo della somma forfettaria dovrebbe essere pari al risultato della moltiplicazione di EUR 28 089,60 per il numero di giorni trascorsi fra la data di pronuncia della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) e quella della presente sentenza.
- 82 Dal canto suo, la Repubblica italiana rileva che l'applicazione di sanzioni pecuniarie ridurrebbe le risorse destinate dalle Regioni e dagli enti locali alla loro gestione ambientale.
- 83 Per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, la Repubblica italiana sostiene che la rilevanza dell'inadempimento ad essa addebitato è trascurabile rispetto a quella dell'inadempimento che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250). Inoltre, le autorità nazionali non sarebbero responsabili dell'inadempimento contestato, che risulterebbe da una situazione di fatto determinata da condotte pregresse, con conseguente dilatazione del tempo necessario alla messa a norma delle discariche interessate.
- 84 Per quanto riguarda la durata dell'infrazione, la Repubblica italiana sottolinea che tutte le discariche delle quali le viene addebitato uno sfruttamento illecito sono inattive da molto tempo.
- 85 Nel corso dell'udienza, la Repubblica italiana ha affermato di non avere intenzione di presentare osservazioni sulla proposta della Commissione di infliggere una penalità di tipo decrescente, poiché contesta la sussistenza stessa dell'inadempimento addebitato.

Giudizio della Corte

Osservazioni preliminari

- 86 Occorre ricordare che spetta alla Corte, in ciascuna causa e in funzione delle circostanze del caso di cui è investita nonché del livello di persuasione e di dissuasione che le appare necessario, stabilire le sanzioni pecuniarie adeguate, in particolare per prevenire la reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2014:316, punto 58 e la giurisprudenza ivi citata).

Sulla penalità

- 87 La Corte, avendo constatato che la Repubblica italiana non si è conformata, entro il termine impartito, alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), può infliggere a tale Stato membro il pagamento di una penalità qualora l'inadempimento perduri fino all'esame dei fatti da parte della Corte medesima (v., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna, C-610/10, EU:C:2012:781, punto 96 e la giurisprudenza ivi citata).
- 88 Al fine di stabilire se l'inadempimento addebitato alla Repubblica italiana sia perdurato fino a tale esame, occorre valutare le misure che, secondo lo Stato membro, sono state adottate successivamente allo scadere della proroga del termine fissato nel parere motivato.
- 89 Nel corso dell'udienza, la Commissione ha spiegato che 200 discariche, ubicate in 18 delle 20 Regioni italiane, permangono non conformi alle disposizioni applicabili. In particolare, a suo avviso, 198 discariche non sono ancora adeguate all'articolo 4 della direttiva 75/442, e, fra queste, due non sono conformi neppure agli articoli 8 e 9 di tale direttiva e quattordici, contenenti rifiuti pericolosi, non sono conformi neppure all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689. Per il resto, resterebbero solo due discariche per le quali non sono stati adottati un piano di riassetto o provvedimenti di chiusura definitiva, in violazione dell'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31. Dal canto suo, la Repubblica italiana ha continuato a negare di avere comunque sia violato le predette disposizioni, riprendendo, in sostanza, argomenti esposti nel controricorso e nella controreplica, in particolare quello secondo cui l'articolo 4 della direttiva 75/442 non impone alcun obbligo di bonifica delle discariche abusive e quello secondo cui tutte le discariche citate dalla Commissione sono inattive da tempo. Lo Stato membro ha inoltre affermato di non essere riuscito a identificare una delle due discariche citate con riferimento agli articoli 8 e 9 della direttiva 75/442, ossia quella di Altamura-Sgarrone, situata nella località di Matera (Basilicata), in conseguenza del fatto che tale discarica era stata male identificata dal CFS.
- 90 A tal riguardo, si deve anzitutto ricordare che, come rilevato ai punti da 50 a 63 della presente sentenza, e contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica italiana, per ottemperare agli obblighi derivanti dagli articoli 4, 8 e 9 della direttiva 75/442 non è sufficiente chiudere tutte le discariche interessate. Per quanto riguarda, più in particolare, la discarica di Altamura-Sgarrone, si deve notare che, nei documenti allegati al controricorso, la Repubblica italiana ha fornito informazioni su talune misure di bonifica previste per detta discarica. Soltanto al momento della controreplica lo Stato membro ha fatto riferimento a una confusione tra la suddetta discarica e un'altra discarica, aggiungendo peraltro che il comune di Altamura non si trova nella Regione Basilicata, ma nella Regione Puglia. Orbene, siffatte dichiarazioni della Repubblica italiana, quand'anche rispondano al vero, non sono atte a rimettere in discussione la persistenza dell'inadempimento, dato che quest'ultimo non consiste nell'esistenza di un numero determinato di discariche non bonificate, bensì nel mancato rispetto, generale e persistente, degli obblighi derivanti dalle disposizioni testé menzionate. Le circostanze oggetto della discussione tra le parti dinanzi alla Corte circa tale punto, di natura puramente fattuale, non permettono di concludere che sia stato posto termine all'inadempimento contestato.

- 91 La Commissione ha poi affermato, tanto nella sua risposta scritta ai quesiti posti dalla Corte quanto nel corso dell'udienza, che la Repubblica italiana continua a non catalogare e identificare i rifiuti pericolosi presenti in quattordici discariche. In assenza, nel fascicolo di causa, di qualsiasi elemento che consenta di concludere nel senso della tenuta di un siffatto catalogo, si deve constatare che il suddetto Stato membro continua, per quanto concerne tali discariche, a violare anche l'obbligo derivante dall'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/689.
- 92 Infine, quanto alle due discariche di cui è dedotta la perdurante non conformità all'articolo 14, lettere da a) a c), della direttiva 1999/31, è sufficiente rilevare che la Repubblica italiana non ha dimostrato, riguardo alle medesime, la presentazione o l'approvazione di piani di riassetto oppure di decisioni definitive di chiusura.
- 93 In considerazione di quanto precede, si deve constatare che numerose discariche ubicate nella quasi totalità delle Regioni italiane non sono ancora state adeguate alle disposizioni in questione e che, pertanto, l'inadempimento addebitato alla Repubblica italiana perdura al momento dell'esame dei fatti di causa da parte della Corte.
- 94 In tale contesto, la Corte osserva che la condanna della Repubblica italiana al versamento di una penale costituisce un mezzo finanziario adeguato a sollecitare quest'ultima all'adozione delle misure necessarie per porre fine all'inadempimento constatato e per garantire la completa esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250).
- 95 Per quanto riguarda l'importo e la forma di tale penalità, per costante giurisprudenza spetta alla Corte, nell'esercizio del suo potere discrezionale, fissare la penalità in modo tale che essa sia, da un lato, adeguata alle circostanze e, dall'altro, commisurata all'inadempimento accertato nonché alla capacità di pagamento dello Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza Commissione/Lussemburgo, C-576/11, EU:C:2013:773, punto 46 e la giurisprudenza ivi citata). Le proposte della Commissione relative alla penalità non possono vincolare la Corte e costituiscono soltanto un utile punto di riferimento. Analogamente, orientamenti come quelli contenuti nelle comunicazioni della Commissione non vincolano la Corte, ma contribuiscono a garantire la trasparenza, la prevedibilità e la certezza del diritto nell'azione condotta dalla stessa Commissione quando formula proposte alla Corte (v., in tal senso, sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2012:781, punto 116 e la giurisprudenza ivi citata). Infatti, nell'ambito di un procedimento fondato sull'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, relativo a un inadempimento di uno Stato membro che persista nonostante sia già stato constatato in una prima sentenza emessa ai sensi dell'articolo 226 CE o dell'articolo 258 TFUE, la Corte deve restare libera di fissare la penalità nell'importo e nella forma da essa ritenuti adeguati ad incitare tale Stato membro a porre fine all'inadempimento degli obblighi derivanti da tale prima sentenza della Corte.
- 96 La Corte ha già dichiarato che una simile sanzione deve essere decisa in funzione del grado di persuasione necessario affinché lo Stato membro inadempiente dia esecuzione ad una sentenza di condanna per inadempimento e modifichi il suo comportamento in modo da porre fine all'inadempimento addebitatogli (sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2012:781, punto 117 e la giurisprudenza ivi citata).
- 97 Pertanto, nell'ambito della valutazione della Corte, i criteri da prendere in considerazione per garantire la natura coercitiva della penalità ai fini dell'applicazione uniforme ed efficace del diritto dell'Unione sono costituiti, in linea di principio, dalla durata dell'inadempimento, dal suo grado di gravità e dalla capacità finanziaria dello Stato membro di cui trattasi. Per

- l'applicazione di tali criteri, la Corte deve tener conto, in particolare, delle conseguenze dell'omessa esecuzione sugli interessi pubblici e privati nonché dell'urgenza di indurre lo Stato membro interessato a conformarsi ai suoi obblighi (sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2012:781, punto 119 e la giurisprudenza ivi citata).
- 98 Per quanto riguarda la gravità dell'infrazione, si deve rilevare che l'obbligo di smaltire i rifiuti senza mettere in pericolo la salute dell'uomo e senza arrecare danni all'ambiente fa parte degli obiettivi stessi della politica dell'Unione europea nel settore ambientale, come emerge dall'articolo 191 TFUE. In particolare, l'inosservanza degli obblighi risultanti dall'articolo 4 della direttiva 75/442 rischia, per la natura stessa di tali obblighi, di mettere direttamente in pericolo la salute dell'uomo e di arrecare danni all'ambiente; pertanto, dev'essere considerata particolarmente grave (v. in tal senso, in particolare, sentenza Commissione/Grecia, EU:C:2000:356, punto 94).
- 99 Anche l'inadempimento dell'obbligo, sancito all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 91/486, di prevedere che, in ogni discarica, i rifiuti pericolosi siano catalogati e identificati, deve essere considerato grave, dato che il rispetto di tale obbligo costituisce un requisito necessario per realizzare pienamente gli obiettivi perseguiti dall'articolo 4 della direttiva 75/442 (v., per analogia, sentenza Commissione/Grecia, EU:C:2000:356, punto 95); ciò tanto più che, come osservato dalla Commissione, siffatti rifiuti comportano, per la loro natura, un rischio più elevato per la salute dell'uomo e per l'ambiente.
- 100 Inoltre, come sottolinea la Commissione, il fatto che la presente controversia riguardi la mancata esecuzione di una sentenza avente ad oggetto una prassi generale e persistente tende ad acuire la gravità dell'inadempimento in questione.
- 101 Benché dopo la sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) la Repubblica italiana abbia compiuto, come da essa affermato, progressi significativi nel ridurre il numero di discariche non conformi alle disposizioni applicabili, tuttavia, come sostenuto dalla Commissione, i progressi constatati dopo la scadenza della proroga del termine impartito nel parere motivato sono stati compiuti con una grande lentezza e si registra ancora un numero importante di discariche abusive in quasi tutte le Regioni italiane.
- 102 Quanto alla durata dell'infrazione, essa dev'essere valutata tenendo conto del momento in cui la Corte esamina i fatti, e non di quello in cui quest'ultima è adita dalla Commissione (sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2012:781, punto 120 e la giurisprudenza ivi citata).
- 103 Nel caso di specie, come si evince dai punti da 90 a 93 della presente sentenza, la Repubblica italiana non è stata in grado di dimostrare che l'inadempimento constatato nella sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) sia effettivamente cessato. Si deve quindi considerare che siffatto inadempimento perdura da oltre sette anni, un periodo di durata notevole.
- 104 Per quanto attiene alla capacità di pagamento della Repubblica italiana, la Corte ha già dichiarato che si deve tenere conto della recente evoluzione del prodotto interno lordo di uno Stato membro, quale risulta alla data di esame dei fatti da parte della Corte (v., in tal senso, sentenza Commissione/Irlanda, C-279/11, EU:C:2012:834, punto 78).
- 105 Al fine di stabilire la forma della penalità imposta ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, TFUE, la Corte è tenuta a prendere in considerazione vari fattori connessi tanto alla natura dell'inadempimento di cui trattasi, quanto alle circostanze della controversia in oggetto. Come sottolineato al punto 95 della presente sentenza, la forma della penalità, così come l'importo

delle sanzioni pecuniarie, rientra nel libero apprezzamento della Corte, che non è in alcun modo vincolata dalle proposte della Commissione a tal proposito.

- 106 Per quanto concerne la proposta della Commissione di imporre una penalità di tipo decrescente, si deve rilevare che, sebbene, per garantire la piena esecuzione della sentenza della Corte, la penalità debba essere pretesa nella sua interezza fino al momento in cui lo Stato membro non abbia adottato tutte le misure necessarie per porre fine all'inadempimento accertato, tuttavia, in certi casi specifici, può essere prevista una sanzione che tenga conto dei progressi eventualmente realizzati dallo Stato membro nell'esecuzione dei suoi obblighi (v., in tal senso, sentenze Commissione/Spagna, C-278/01, EU:C:2003:635, punti da 43 a 51; Commissione/Italia, C-496/09, EU:C:2011:740, punti da 47 a 55, e Commissione/Belgio, C-533/11, EU:C:2013:659, punti 73 e 74).
- 107 Nelle circostanze del caso di specie e considerate, in particolare, le informazioni fornite alla Corte dalla Repubblica italiana e dalla Commissione, la Corte dichiara che si deve fissare una penalità decrescente. È quindi necessario stabilire il metodo di calcolo di tale penalità nonché la periodicità della stessa.
- 108 In merito a quest'ultimo aspetto, in linea con la proposta della Commissione, occorre determinare la penalità decrescente su base semestrale, al fine di consentire a detta istituzione di valutare lo stato di avanzamento dei provvedimenti di esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), in considerazione della situazione che emerge al termine del periodo in questione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Italia, EU:C:2011:740, punto 54).
- 109 Inoltre, come proposto dalla Commissione, si deve imporre il pagamento di una penalità il cui importo sia ridotto progressivamente in ragione del numero di siti messi a norma conformemente alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), computando due volte le discariche contenenti rifiuti pericolosi (v., per analogia, sentenze Commissione/Spagna, EU:C:2003:635, punto 50, e Commissione/Italia, EU:C:2011:740, punto 52).
- 110 In considerazione di quanto precede, la Corte giudica opportuno, nell'esercizio del suo potere discrezionale, fissare una penalità semestrale di EUR 42 800 000, dalla quale sarà detratto un importo proporzionale al numero di discariche messe a norma conformemente alla sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) al termine del semestre considerato, contando due volte le discariche contenenti rifiuti pericolosi.
- 111 Ai fini del calcolo della riduzione della penalità esigibile a titolo di ciascun semestre scaduto a partire dalla data di pronuncia della presente sentenza, la Commissione è obbligata a tenere conto soltanto delle prove dell'adozione delle misure necessarie all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250) che le saranno state trasmesse prima della fine del semestre considerato.
- 112 Avuto riguardo all'insieme delle considerazioni che precedono, si deve condannare la Repubblica italiana a versare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», a partire dalla data di pronuncia della presente sentenza e fino all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), una penalità semestrale calcolata, per il primo semestre successivo alla presente sentenza, alla fine di quest'ultimo, a partire da un importo iniziale fissato in EUR 42 800 000, dal quale saranno detratti EUR 400 000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente a detta sentenza ed EUR 200 000 per ogni altra discarica messa a norma conformemente a detta sentenza. Per

tutti i semestri successivi, la penalità dovuta per ciascun semestre sarà calcolata, alla fine dello stesso, a partire dall'importo della penalità stabilita per il semestre precedente, applicando le predette detrazioni per le discariche oggetto dell'inadempimento constatato messe a norma nel corso del semestre.

Sulla somma forfettaria

- 113 Occorre preliminarmente ricordare che, nell'esercizio del potere discrezionale attribuitole nel settore considerato, la Corte è legittimata ad imporre, cumulativamente, una penalità ed una somma forfettaria (sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2012:781, punto 140 e la giurisprudenza ivi citata).
- 114 La condanna al pagamento di una somma forfettaria e la determinazione dell'importo eventuale di detta somma devono restare correlati, in ciascun caso di specie, al complesso degli elementi rilevanti relativi tanto alle caratteristiche dell'inadempimento accertato quanto al comportamento specifico dello Stato membro interessato dal procedimento avviato in base all'articolo 260 TFUE. A questo 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 (v. sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2014:316, punto 60 e la giurisprudenza ivi citata).
- 115 Nella presente controversia, si deve tenere conto del complesso degli elementi di fatto e di diritto che sono sfociati nell'inadempimento constatato, in particolare del numero elevato di discariche non ancora conformi al diritto dell'Unione. Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 188 delle sue conclusioni, oltre alla presente causa, conseguente alla omessa esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), la Corte è stata investita di oltre 20 cause in materia di rifiuti, le quali si sono concluse con una dichiarazione di inadempimento del medesimo Stato membro agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del diritto dell'Unione.
- 116 Orbene, una simile reiterazione di infrazioni da parte di uno Stato membro, in un settore specifico di azione dell'Unione, è indice del fatto che la prevenzione effettiva della futura reiterazione di analoghe infrazioni al diritto dell'Unione richiede l'adozione di una misura dissuasiva, quale la condanna al pagamento di una somma forfettaria (v. sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2014:316, punto 78 e la giurisprudenza ivi citata).
- 117 Spetta dunque alla Corte, nell'esercizio del suo potere discrezionale, fissare l'importo di tale somma forfettaria in modo che essa sia, da una parte, adeguata alle circostanze e, dall'altra, commisurata all'infrazione commessa (v., in tal senso, sentenza Commissione/Grecia, C-369/07, EU:C:2009:428, punto 146).
- 118 Tra i fattori rilevanti a tal fine si annoverano in particolare elementi quali la gravità dell'infrazione constatata e la sua durata dopo la pronuncia della sentenza che l'ha constatata (v., in tal senso, sentenza Commissione/Italia, EU:C:2011:740, punto 94), nonché la capacità di pagamento dello Stato membro interessato (v. sentenza Commissione/Spagna, EU:C:2014:316, punto 80).
- 119 Per quanto concerne i suddetti fattori, le circostanze che devono essere prese in considerazione risultano segnatamente dai rilievi esposti ai punti da 98 a 104 della presente sentenza. A tal riguardo, va ricordato, in particolare, che si tratta di un'infrazione di carattere generale e persistente, che le discariche interessate si trovano nella quasi totalità delle Regioni

italiane e che alcune di tali discariche contengono rifiuti pericolosi che presentano un rischio elevato per la salute umana e per l'ambiente.

- 120 In considerazione di quanto precede, la Corte ritiene equo, per le circostanze di specie, fissare una somma forfettaria pari a EUR 40 milioni a carico della Repubblica italiana.
- 121 Di conseguenza, si deve condannare la Repubblica italiana a versare alla Commissione, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», una somma forfettaria pari a EUR 40 milioni.

Sulle spese

- 122 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, 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 italiana ed è stato accertato l'inadempimento, quest'ultima dev'essere condannata alle spese.

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

- 1) **La Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie a dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (C-135/05, EU:C:2007:250), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE.**
- 2) **La Repubblica italiana è condannata a versare alla Commissione europea, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», a partire dal giorno di pronuncia della presente sentenza e fino all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), una penalità semestrale calcolata, per il primo semestre successivo alla presente sentenza, alla fine di quest'ultimo, a partire da un importo iniziale fissato in EUR 42 800 000, dal quale saranno detratti EUR 400 000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente a detta sentenza ed EUR 200 000 per ogni altra discarica messa a norma conformemente a detta sentenza. Per tutti i semestri successivi, la penalità dovuta per ciascun semestre sarà calcolata, alla fine dello stesso, a partire dall'importo della penalità stabilita per il semestre precedente, applicando le predette detrazioni per le discariche oggetto dell'inadempimento constatato messe a norma nel corso del semestre.**
- 3) **La Repubblica italiana è condannata a versare alla Commissione europea, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», la somma forfettaria di EUR 40 milioni.**
- 4) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Firme

